

¿Una década de reformas indígenas?

Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México

Diódoro Carrasco Altamirano

Moisés Jaime Bailón Corres

COORDINADORES



1a. Reimpresion. México, septiembre de 2009.

ISBN 978-607-7751-06-9

© Los autores, por sus respectivos textos.

© H. Camara de Diputados del Congreso de la Unión, CNDH, IIHUABJO.

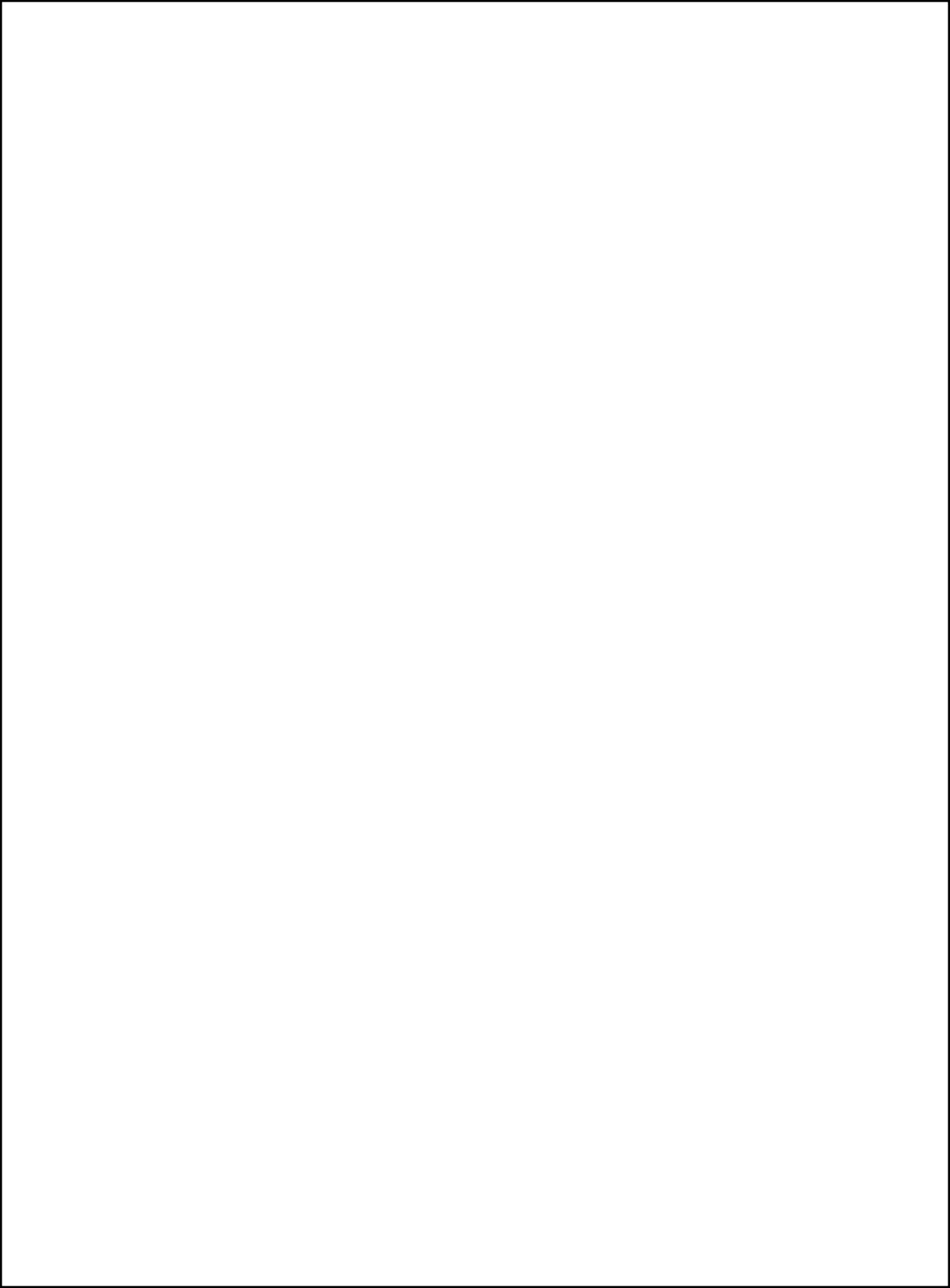
Provedora Gráfica de Oaxaca - Carteles Editores

Fotografías de portada de Memo Vásquez en <www.flickr.com/photos/el_memo>

Se permite la reproducción de los contenidos editoriales de este libro solicitando se cite la fuente.

¿Una década de reformas indígenas?

Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México

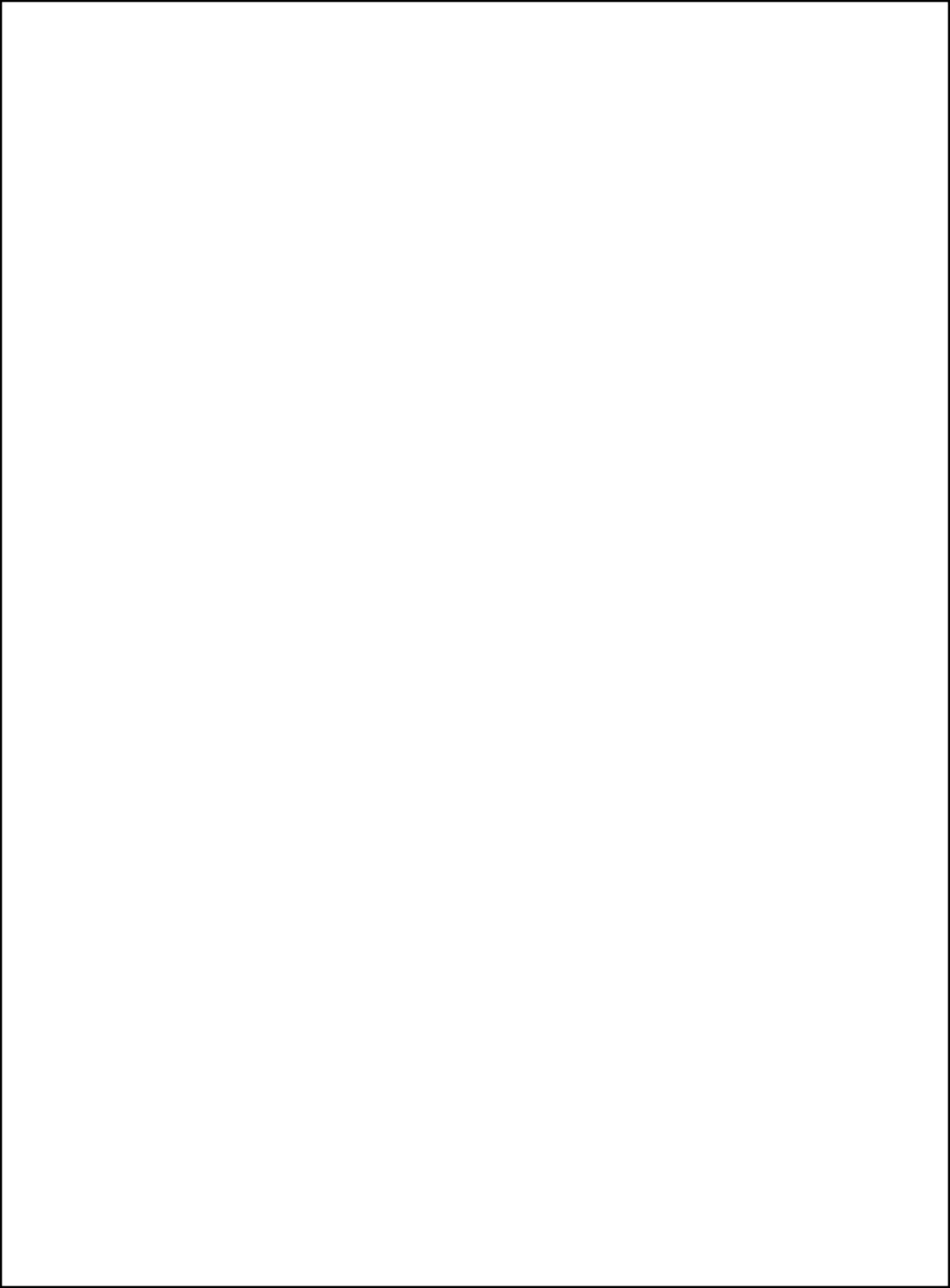


ÍNDICE

Introducción	11
Inauguración del Seminario	13
1. Palabras introductorias <i>Dip. Diódoro Carrasco Altamirano</i>	15
2. Intervención de la Presidenta de la COCOPA <i>Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo</i>	19
3. Declaratoria inaugural <i>Dip. César Duarte Jáquez</i>	21
Primera parte	23
Las reformas indígenas en Oaxaca	
Nota introductoria	24
1. La autonomía de los pueblos originarios mediante el reconocimiento del Sistema de Usos y Costumbres: La experiencia de 1995 <i>Cipriano Flores Cruz</i>	25
2. Reflexión sobre el acontecer de la autonomía indígena y la soberanía nacional en el caso de la ley indígena de Oaxaca <i>Salomón Nahmad Sittón</i>	33
3. Ley indígena y política indigenista en el estado de Oaxaca (1992-1998) <i>Gerardo Garfias Ruiz</i>	45
4. El Congreso local y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca en 1998 <i>Moisés Jaime Bailón Corres</i>	51

	Segunda parte	59
Reformas indígenas en México y en las entidades federativas		
	Nota introductoria	60
	1. Dilemas de la política del reconocimiento. Reflexiones desde la experiencia oaxaqueña	63
	<i>Jorge Hernández-Díaz</i>	
	2. <i>Usos y Costumbres</i> , Conflicts Alter Elections and Governability in Contemporary Oaxaca, Mexico	87
	<i>Todd A. Eisenstadt</i>	
	3. El sujeto de la acción indigenista. Síntesis de la trayectoria de su tratamiento y propuesta inicial para su redefinición	109
	<i>Carlos Moreno Derbez</i>	
	4. La reforma indígena potosina. Un reto al centralismo	123
	<i>Agustín Ávila M.</i>	
	5. Cambios constitucionales en materia indígena en la península de Yucatán. El caso de los jueces tradicionales mayas	139
	<i>Manuel Buenrostro Alba</i>	
	6. Los Derechos Indígenas en Chiapas. Alcances y aplicación	165
	<i>Elia Avendaño Villafruerte</i>	
	7. Justicia en los pueblos indígenas. La experiencia de los juzgados indígenas en la Zona Norte de Puebla	173
	<i>François Lartigue</i>	
	Tercera parte	181
	Las mujeres y los pueblos indígenas	
	Nota introductoria	182
	1. Transformación de los usos y costumbres: Participación y ciudadanía de las mujeres triquis y mixtecas	183
	<i>María Dolores París Pombo</i>	
	2. Representación femenina en gobiernos locales: Una agenda por construir	199
	<i>Graciela Concepción Angeles Carreño</i>	

Cuarta parte	211
Multiculturalismo y gobernabilidad. Tensiones y distensiones	
Nota introductoria	212
1. Desafíos y problemas a luz de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas <i>Rodolfo Stavenhagen</i>	215
2. Los derechos indígenas en México: Un caso de regresión autoritaria <i>José Antonio Aguilar Rivera</i>	225
3. Problemas del multiculturalismo y derechos indígenas. Libertad individual, pertenencia comunitaria y cultura. Un replanteamiento <i>Alán Arias Marín</i>	233
4. La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Razones e impactos de una política de reconocimiento <i>David Recondo</i>	245
Clausura del Seminario	267
1. Palabras al cierre <i>Dip. Diódoro Carrasco Altamirano</i>	267
2. Consideraciones finales	269
Bibliografía complementaria	275



Introducción

Convocados por la Comisión de Gobernación, en coordinación con las Comisiones Bicameral de Concordia y Pacificación y de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, los días 10 y 11 de septiembre de 2008 se realizó, en el Salón de Protocolos del Palacio Legislativo de San Lázaro, el Seminario: **¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México**, que reunió a un importante grupo de estudiosos nacionales y extranjeros.

Se cumplían diez años de haber sido reformada la Constitución del Estado de Oaxaca y emitida la primera ley indígena del país. Tales esfuerzos legislativos cerraron un periodo de reformas en ese estado que se habían iniciado en 1990, continuaron en 1995 con el reconocimiento que se hizo de los usos y costumbres en la elección de 412 de los 570 ayuntamientos oaxaqueños, y se concretaron finalmente en 1998 con el reconocimiento de la autonomía y la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas de esa entidad.

Oaxaca sigue siendo el principal nicho de la diversidad social y cultural de México. En este contexto, es fácil comprender el predominio del expediente indígena en la agenda gubernamental. En esos años, los oaxaqueños decidieron enfrentar con decisión las demandas de los pueblos indígenas para avanzar en sus centenarios reclamos. Su experiencia es contrastante porque en ese momento, a nivel nacional, se vivía un clima de incertidumbre: desde enero de 1994 en el sureste mexicano había hecho su aparición el EZLN, grupo armado que movilizó a miles de indígenas en el estado de Chiapas y que tendría como uno de sus principales reclamos el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas.

Dos años más tarde, una vez firmados los Acuerdos de San Andrés, y cuando el EZLN había aceptado que la propuesta COCOPA de reformas constitucionales fuera llevada al Congreso de la Unión, las negociaciones se entramparon. Vino entonces el retiro de la mesa de diálogo del grupo insurgente y la cerrazón del gobierno federal para abordar la veta de salida que el proyecto mencionado representaba, a fin de establecer las condiciones para la firma de la paz.

Finalmente, en agosto de 2001 el *Diario Oficial de la Federación* publicaba el decreto de reformas y adiciones a los Artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, que el Congreso de la Unión había realizado a la Constitución, para reconocer derechos a los pueblos y comunidades indígenas.

Las reformas realizadas reconocían sólo una parte de los reclamos del EZLN en materia indígena. Por ello, tuvo el rechazo de sus simpatizantes que las desdeñaron e ignoraron. A ello se sumó un interés en descenso por parte de las élites políticas nacionales sobre el tema. De tal suerte que el día de hoy pareciera haber desaparecido de la agenda política del país.

Por haber sido pionera en realizar las reformas indígenas, en un ámbito de discusión y participación entre el gobierno, los partidos políticos, los movimientos y organizaciones sociales, la Constitución y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca han sido un referente obligado para el reconocimiento de derechos a esta población en la Constitución Federal y en las demás entidades del país a lo largo de esta década.

En este contexto, era necesario, luego de una década de reformas indígenas en México, revisar el verdadero alcance y contenido de las mismas, así como a las realizadas en la constitución y normas federales, y las efectuadas en el ámbito de las entidades federativas. Ese balance es el que se propuso realizar en el encuentro académico cuya memoria es esta publicación.

El libro inicia con un apartado inaugural en el que se presentan las intervenciones de los diputados convocantes al Seminario. Enseguida vienen los apartados sustantivos de los dos días de trabajo del encuentro. Una primera parte recoge las ponencias e intervenciones relacionadas con el contexto que propicio que fuera Oaxaca la primera entidad en reconocer derechos a los pueblos indígenas en México. La segunda parte reúne ponencias en las que a partir de la experiencia oaxaqueña, se evalúan otros casos estatales en materia de reconocimiento de derechos y justicia para los pueblos indígenas. La tercera parte recoge dos importantes ponencias que evalúan la condición de la mujer en las comunidades indígenas de cara al tema de los derechos humanos. La cuarta parte presenta las ponencias en las que se reaviva el debate en torno a las tensiones que surgen entre el multiculturalismo y el liberalismo, desde perspectivas teóricas y de experiencias prácticas. Enseguida vienen las palabras de clausura del evento y finalmente se presentan algunas conclusiones generales.

Sin duda alguna, el debate reflejado en este libro, por su actualidad y los datos presentados, nutrirán de nuevo los reclamos a favor de avanzar de nueva cuenta en las reformas pendientes en materia indígena y en el tema de la justicia para este importante sector de mexicanos.

Diódoro Carrasco Altamirano

Moisés Jaime Bailón Corres

Inauguración del Seminario¹

¹ En este primer apartado se reproducen las palabras del Presidente de la Comisión de Gobernación al principio del evento; continúa con la intervención de la diputada Martha Cecilia Díaz Gordillo, Presidenta de la COCOPA, y finaliza con la declaratoria inaugural del los trabajos del Seminario por parte del diputado César Duarte Jáquez, Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

1

Palabras introductorias
*Dip. Diodoro Carrasco Altamirano*²

Muchas gracias, doctor Bailón. En primer lugar quiero agradecer la presencia de todas y todos ustedes en este Salón de Protocolos de la Cámara de Diputados. Gracias por haber acudido a esta invitación y convocatoria para el seminario que hoy iniciamos: **¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México.**

Esta convocatoria obedece a una agenda de trabajo que nos hemos propuesto. Se trata fundamentalmente de que entre todos podamos hacer un balance de lo que ha pasado en la última década y sobre todo qué necesitamos seguir haciendo en torno a este tema.

Quiero agradecer también, de manera muy especial, la presencia del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, nuestro compañero y amigo el diputado César Duarte, quien ha accedido también a acompañarnos esta mañana para inaugurar esta sesión de trabajo.

Hace 10 años, hace exactamente una década, se aprobaron quizás las reformas más importantes en materia de derechos de los pueblos indígenas. Nos tocó a muchos de los que estamos aquí presentes, a quienes veo y además saludo con un enorme gusto, ser copartícipes de un ejercicio inédito que se hizo en el estado de Oaxaca.

Ese ejercicio nos permitió dar un paso muy importante en el estado. No sólo con el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución empezando los años noventas, sino con reformas específicas que permitieron darles el reconocimiento

² Presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

legal a sus usos y costumbres en la elección de sus autoridades municipales. Este tema, por cierto muy debatido, que está hoy saliendo a la luz pública otra vez, a propósito de la incompatibilidad que a veces tienen estos métodos de elección con el ejercicio de derechos y garantías individuales y derechos humanos fundamentales, será uno de los asuntos que seguramente vamos a comentar el día de hoy.

También en esta década se impulsaron medidas muy importantes que después tomaron carta de naturalización en los esquemas de operación de la administración pública federal. Así sucedió con los ejercicios, compromisos y acuerdos de conciliación con las comunidades indígenas, que luego el gobierno federal, como autoridad suprema en la materia, ratificaba, con lo que se lograban solucionar ancestrales conflictos de carácter agrario. O como fue la iniciativa para poder impulsar una ley en materia educativa en el estado, que reconociera el carácter multicultural de nuestras sociedades regionales.

Pero quizás el ejercicio más importante fue al final del periodo, cuando se promulgó la ley indígena de Oaxaca, que entre otras cosas importantes reconoce la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades que era reclamada en el movimiento chiapaneco. Éste es un tema que, como saben, se debatió mucho tiempo, y que no fue posible solucionar en la discusión de las reformas constitucionales a nivel federal. Es un tema que quedó pendiente por que, entre otras cosas, motivó el retiro de la mesa de quienes demandaban ese tipo de ejercicios políticos en la Constitución.

Pero ha pasado una década. Obviamente han pasado muchas cosas en esa década y el tema central de este seminario es hacer una revisión, una reflexión colectiva sobre el alcance, los contenidos y los nuevos retos que tenemos en materia de derechos y cultura indígena.

Me parece que es muy importante saber si las reformas que se hicieron finalmente han servido para algo, si la aplicación de estas reformas constitucionales, tanto la federal como la que se legisló en Oaxaca, o como las que se legislaron en por lo menos 20 entidades federativas del país, han tenido algún significado concreto. O simplemente fue una moda política al calor de las circunstancias y de la situación que vivimos en esta década, especialmente a partir de 1994, con la aparición y con el levantamiento armado del EZLN.

Si eso fue lo que determinó e influyó en este ejercicio político que se hizo a nivel local y federal y si efectivamente las legislaciones que se promovieron tienen hoy significados y alcances particulares. Si han servido sobre todo para responder a la demanda y al reclamo fundamental que sigue vigente: el problema de pobreza, el problema de desigualdad social, el problema de abandono que tienen las comunidades y pueblos indígenas del país.

¿Ha habido un avance realmente en materia de justicia, en materia de democracia, en materia de derechos humanos, en materia de bienestar para las comunidades indígenas? ¿Ha servido o no la legislación y los distintos programas que surgieron de esas legislaciones, tanto locales como a nivel federal?

Ése es básicamente el sentido de esta reunión. Con esto concluyo simplemente diciéndoles que les agradezco muchísimo su presencia. Les agradezco el entusiasmo con el que han respondido a la convocatoria y por supuesto les agradeceré mucho más las reflexiones que seguramente van a enriquecer la visión que tenemos desde la Cámara de Diputados, para poder enriquecer la agenda legislativa y sobre todo las propuestas que tenemos de cara al último año de esta LX Legislatura en la Cámara de Diputados.

Estamos por arrancar una intensa agenda de debate sobre temas que ocupan la atención de la opinión pública a nivel nacional y estamos por discutir agendas particulares en las comisiones dictaminadoras del Congreso, de manera especial en este caso las que tienen que ver con temas de gobernabilidad y con temas relacionados con asuntos indígenas.

Estoy seguro de que sus reflexiones, sus opiniones y sus propuestas nos van a ayudar no solamente a enriquecerlos, sino a encontrar propuestas específicas que podamos plantear en este periodo legislativo que recién arrancamos y que concluye el próximo diciembre. Muchas gracias a todos por su presencia.

2

Intervención de la Presidenta de la COCOPA

Dip. Martha Cecilia Díaz Gordillo³

Gracias, diputado Diódoro Carrasco. Saludo también a mis compañeros y celebro que estemos efectivamente en esta reunión.

Voy a explicarles brevemente qué es lo que estamos haciendo dentro de la Comisión de Concordia y Pacificación que, como ustedes saben, es una comisión bicameral. Esta Comisión está integrada por diputados y senadores y nos propusimos, desde el año pasado que asumí la presidencia en turno, revisar cuál es el estado que guardan las cosas en tratándose del proceso que ha sufrido el movimiento zapatista a casi 15 años de distancia.

Nos propusimos primordialmente tres tareas. La primera, elaborar un diagnóstico de cuál es la situación por la que ha transcurrido la Comisión de Concordia y Pacificación y cuáles son las condiciones que existen dentro del gobierno federal y dentro de la misma militancia del EZLN, que nos permitan identificar si existen o no las condiciones para retomar el diálogo. Habrá que recordar que esta Comisión es una comisión intermediaria, que no puede iniciar por *motu proprio* la convocatoria a las partes, pero sí generar, tanto para el gobierno federal como para el EZLN, algunas propuestas. En ese sentido se elaboró un diagnóstico y concluimos con la propuesta de siete iniciativas de ley que se presentaron al congreso en el marco de la reforma del Estado.

Quisiera decirles que estas siete iniciativas retoman el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, pero también de la declaración emitida por las Naciones Unidas exactamente hace un año. Estas siete iniciativas fueron discutidas al seno también del Grupo Parlamentario de Acción Nacional y se encuentran ya en comisiones.

³ Presidenta de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación del H. Congreso de la Unión.

El segundo tema que nos propusimos y que seguramente también vamos a compartir con ustedes el próximo año, es en coordinación con el Colegio de México, A. C., la intención de escribir o de promover la publicación de un libro que recoge la actualidad en temas agrarios, en temas políticos, en temas económicos, en temas sociales y de la misma situación que guarda actualmente el EZLN.

El tercer tema se refiere al proceso de digitalización que estamos llevando a cabo en los archivos de la Comisión y que esperamos en los próximos meses podamos poner a su disposición para los trabajos que ustedes día a día realizan.

En términos generales éstas son las tareas que estamos haciendo. Reitero el compromiso no sólo de la Presidencia de COCOPA, que en este momento me toca asumir, para avanzar en el cumplimiento a los reclamos de los pueblos indígenas. Muchas gracias.

3

Declaratoria inaugural*Dip. César Duarte Jáquez⁴*

Muchísimas gracias. Quiero agradecer la oportunidad de estar esta mañana en este importantísimo evento, en el que sin duda, con la interrogación a la década de reformas indígenas, enriquece este espacio en un momento extraordinario; y aporta, sin duda, a las definiciones que este Congreso deberá de tomar en los próximos días respecto a estas reformas que aquí se han puesto en la mesa.

Quiero agradecer al señor Presidente de la Comisión de Gobernación, a mi amigo Diódoro Carrasco Altamirano, la oportunidad de estar aquí. Y a la extraordinaria participación que hemos escuchado y al seguimiento que hemos visto de la diputada Martha Cecilia Díaz Gordillo, Presidenta de la Comisión de Concordia y Pacificación.

En este sentido, debe ser, en pleno siglo XXI, un lastre para nuestro país que el sinónimo de indigenismo siga siendo el rezago. Afortunadamente, la cultura es más fuerte que ese rezago y la riqueza cultural, que nos aportan los pueblos indios de este país, mantiene de pie ese orgullo; pero sobre todo también está esa exigencia de justicia que debe resolver nuestra patria a los pueblos originarios de nuestra nación.

Por eso para mí es un privilegio hoy saludarlos a ustedes. En particular, que me permitan saludar al diputado Wenceslao Herrera Coyac, quien ha sido un histórico luchador de estas causas, junto con todos los diputados que integran la Comisión de Asuntos Indígenas.

⁴ Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Creo, y estoy convencido además, que el Congreso, con su conformación, permitirá sin duda enriquecer y atender a las expectativas y necesidades de nuestros tiempos, la respuesta al marco jurídico que requiere esta causa noble, que exige justicia. Que demanda, insisto, con dignidad y justicia, pero que estamos más que obligados a otorgarle. Por eso estoy comprometido para atender y buscar, en el consenso, los acuerdos necesarios y suficientes para que esta legislatura logre, antes de su conclusión, el resultado y la sanción de las iniciativas en materia indígena pendientes que están hoy en comisiones.

Estoy convencido, ahora sí, que este foro habrá de enriquecer sin duda –quiero subrayarlo– aportaciones fundamentales en este momento para la conclusión de este ejercicio en el proceso legislativo.

Con ese mismo orgullo, siendo las 10:40 de la mañana del día miércoles 10 de septiembre de 2008, en el Palacio Legislativo de San Lázaro, me es muy grato declarar inaugurados los trabajos de este seminario **¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México**, y que será por el bien de nuestra patria y por el bien de quienes nos siguen reclamando justicia. Muchas gracias.

Primera parte
Las reformas indígenas en Oaxaca

Nota introductoria

En esta primera parte del libro se abordan las condiciones políticas y sociales imperantes en Oaxaca en los años noventa, que permitieron las reformas constitucionales en materia indígena y la promulgación de la primera ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el país.

Cipriano Flores Ruiz hace un recuento de lo que fue este proceso desde el seno del Instituto Estatal Electoral de ese estado.

Salomón Nahmad Sittón revisa el proceso de reivindicaciones indígenas en México desde los años setenta, además de abordar algunos de los contenidos de la ley indígena de Oaxaca.

Gerardo Garfias Ruiz explica algunas de las condiciones y nivel de organización del movimiento indígena oaxaqueño en esos años, además de las políticas públicas del Gobierno del Estado hacia los pueblos indígenas, dentro de ellas el esfuerzo de articulación de una propuesta de reformas legales.

El último ensayo de este apartado, de Moisés Jaime Bailón Corres, presenta información poco conocida del proceso de negociación y discusión interna al seno del Congreso del Estado, mostrando la posición de la representación popular de los partidos políticos PRI, PRD, PAN, PT, PFCRN y PARMEO frente a estas importantes reformas que tendrían repercusiones en todo el país.

1

**La autonomía de los pueblos originarios mediante
el reconocimiento del Sistema de Usos y Costumbres:
La experiencia de 1995**

Cipriano Flores Cruz⁵

La larga lucha de los pueblos originarios de México por el pleno reconocimiento de sus autodeterminaciones en cuantos sujetos y no objetos del orden jurídico, político, social y económico avanza paulatinamente y se expresa en forma concreta en algunas regiones de nuestro país.

Es bien cierto que tales avances son muchas de las veces paliativos que tratan de satisfacer, en primera instancia, nuestro gran anhelo de vivir en un Estado plenamente democrático, que permita la coexistencia de la diversidad histórica y cultural.

Los pueblos originarios de América, de México y de Oaxaca, pedimos algo tan elemental, algo tan humano, algo tan sencillo, tan necesario como es la justicia.

Es evidente que no podemos alcanzar la justicia sin obtener o tener las libertades necesarias, una de tales libertades es, desde luego, la libertad electoral.

Sin pretender poner de cabeza a Marx, podemos decir que la autodeterminación de los pueblos comienza con la autodeterminación política. Por ello, el reconocimiento de los usos y costumbres electorales de las comunidades y municipios oaxaqueños en el año de 1995 no puede entenderse más que como el inicio del reconocimiento de los demás ámbitos de la vida de dichas comunidades y municipios.

Habría que hacer aquí una acotación. El reconocimiento de los usos y costumbres no fue propiamente a los pueblos originarios, sino a sus comunidades y municipios que aún conservaban las prácticas comunitarias de elección de sus autoridades; en aquellos donde la institucionalización de los partidos políticos no era un hecho evidente. Así lo expresaba

⁵ Director del Instituto Estatal de Educación para Adultos del Estado de Oaxaca.

el Artículo 109 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca que a la letra decía: “Las normas del presente libro rigen el procedimiento para la renovación de ayuntamientos en los municipios con comunidades que observan el régimen de usos y costumbres”.

Debo decir que el reconocimiento de la autonomía electoral de las comunidades y municipios indígenas de Oaxaca en 1995, y de su avance y desarrollo mediante las reformas de 1997, es la expresión de una suma de voluntades en las que habría que destacar las del gobernador en turno, Dióodoro Carrasco Altamirano; de los miembros del Congreso de aquel año; de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional. Así como de diversas organizaciones indígenas que, a través de años de lucha, vieron que sus esfuerzos fueron coronados mediante tal reconocimiento. No habría que olvidar a diversos intelectuales mexicanos y oaxaqueños, que para no cometer injusticias no es posible mencionar a todos, por posibles omisiones.

Un primer reto que enfrentó la autoridad electoral, encargada de ejecutar las disposiciones en la materia, fueron los prejuicios de algunos consejeros ciudadanos electorales que consideraban que un reconocimiento de un procedimiento especial para la elección de autoridades comunitarias era una clara violación a los preceptos constitucionales del Estado-nación.

Era evidente que la ideología liberal y, en consecuencia, sus principios jurídicos no son concordantes con la existencia y el reconocimiento de la pluralidad jurídica. Para el Estado-nación sólo debería existir un solo orden jurídico basado en la persona, en el individuo y no en las colectividades o comunidades. Que se aceptase esta nueva pluralidad electoral en Oaxaca fue una tarea de concientización y de aportación de argumentos sólidos.

También en lo político significó romper con prejuicios y falta de significación histórica. En México estamos acostumbrados a elaborar grandes ordenamientos jurídicos que no se concretizan en la práctica. La falta de concreción de nuestras leyes es un mal endémico de la república. Pues bien, la normatividad electoral estuvo a punto de naufragar en el mar de la falta de concreción.

Los intereses de aquellos que vivían de la manipulación política hacia los pueblos indígenas podrían sufrir un serio descalabro. Por ello, usaron todas sus influencias para evitar que tal o cual comunidad se declarase como regida por los usos y costumbres, en algunos otros casos evitaron la vía partidista de elección.

La autoridad electoral utilizó el método de consenso en primera instancia para lograr los acuerdos y, en segunda instancia, impuso la regla de la mayoría para poder salir adelante. El problema fue que no había un registro oficial de los municipios y comunidades que practicasen las formas tradicionales de elección, puesto que en la formalidad se consideraba que todos se regían por el sistema de los partidos políticos.

Porque el proceso electoral ya estaba en marcha y porque no era posible la consulta a los pueblos, se tomó la decisión de que las comunidades y municipios que eligiesen a

sus autoridades por la vía consuetudinaria fuese por consenso entre representantes de los partidos políticos en el Instituto Estatal Electoral, en especial entre el PAN, el PRI y el PRD.

Mediante arduas y largas sesiones de trabajo se logró que, durante los años de 1995 y 1996, 412 municipios eligiesen a sus autoridades por la vía de la costumbre.

El proceso de determinación de la vía electoral no estuvo exento de conflictos e incluso de violencia. Tales fueron los casos de Mazatlán Villa de Flores, pueblo mazateco; de Guevea de Humboldt, pueblo zapotecos; de San Sebastián Tutla, pueblo zapotecos; de San Miguel Quetzaltepec, pueblo mixe; etcétera.

Para resolver los conflictos en el futuro, la autoridad electoral decidió integrar, conjuntamente con el CIESAS, el *Catálogo de los Municipios que se rigen por el Sistema de Usos y Costumbres*. Con este trabajo se determinó que seis municipios más ingresaran al régimen de los usos y costumbres para las elecciones de 1998.

Para las elecciones del 2010, estamos proponiendo al Congreso oaxaqueño que sea éste y no la autoridad electoral el que determine cualquier cambio de régimen, siempre y cuando se cuente con el respaldo y consenso de la comunidad.

Uno de los problemas que más se tuvo que atender con eficacia fue el de los conflictos. Éstos surgieron, en primera instancia, por el proceso de definición de régimen, por los resultados de las elecciones, por el apego a los usos y costumbres y por el rompimiento de la forma tradicional de realización de las elecciones.

Durante el año de 1995, se atendieron más de 100 problemas, algunos de los cuales estallaron en conflictos violentos. La primera expresión de estos problemas se originó por el retiro de los operadores del partido gobernante en la construcción de acuerdos para la celebración de las elecciones. Así también, se retiraron, aunque en forma paulatina, los delegados de gobierno que fungen como representantes personales del gobernador, los cuales tienen como misión el de mantener la estabilidad política de las regiones en que son responsables. Así también tenemos el retiro de las elecciones de la Secretaría General de Gobierno puesto que las autoridades electorales gozaron, a partir de 1995, de plena autonomía.

También debemos de decir que, a raíz del reconocimiento de los usos y costumbres electorales, los miembros de las comunidades adquirieron conciencia de su importancia y significado, por lo que se manifestaron por cualquier desvío de lo que consideraron eran las auténticas formas tradicionales de elección de sus autoridades.

La conflictividad que se manifestó a raíz del reconocimiento de este sistema electoral no fue producto de una naturaleza inherente al sistema electoral reconocido, sino por las condiciones concretas en que se dio este reconocimiento. Sin embargo, estos conflictos supuestamente dieron la razón a los enemigos ideológicos del comunitarismo.

Los problemas en las elecciones fueron de diversa índole. Por ejemplo, en un municipio zapoteco de los valles oaxaqueños llamado San Pedro Mártir, sus ciudadanos

se oponían de que la elección se realizara mediante el sistema de partidos, porque de acuerdo con la ley electoral, si escogían esta vía les correspondía siete concejales. En cambio, por la vía de los usos y costumbres, el ayuntamiento se integraba por cinco concejales. En este municipio los concejales por tradición, eran mayordomos de un santo del lugar. Su argumento fue: ¿Dónde se podrían conseguir otros 2 santos?

En la reforma de 1997 se propusieron algunas normas y procedimientos para la administración de los conflictos, entre las que puede destacar el hecho de facultar al Consejo General del Instituto Estatal para buscar las soluciones más pertinentes.

Sin embargo, habría que detallar con mayor certeza jurídica el procedimiento de solución de los conflictos. Se puede determinar que sea la propia asamblea, que mediante el procedimiento de una segunda vuelta pueda buscar la solución. Si la asamblea no fuese capaz de solucionar el problema, se turnaría al Consejo General del Instituto Electoral. Si a pesar de ello, no encuentran los involucrados la solución, deberán ser los órganos jurisdiccionales quienes puedan resolver jurídicamente el conflicto, a partir del recurso que puedan interponer los miembros legítimos del municipio en cuestión.

Es pues, necesario que los pueblos originarios de México, en especial los de Oaxaca, puedan acceder a la justicia electoral. Cabe mencionar que los magistrados integrantes, tanto del órgano local como del federal, deberán estar abiertos a la pluralidad jurídica. En caso contrario, pueden agravar mucho más los conflictos que se manifiestan en los pueblos originarios de Oaxaca.

Los sistemas electorales de los pueblos originarios de Oaxaca, reconocidos en la formalidad del ordenamiento jurídico, significaron y significan la exploración y determinación de nuevas experiencias que van más allá del sistema electoral por la vía de los partidos y que implican nuevas vías del desarrollo democrático.

Así fue el caso del padrón electoral. En dos municipios se tuvo la experiencia de elaborar el padrón electoral municipal con su correspondiente credencial para votar. El padrón se levantó casa por casa a diferencia del padrón federal que se levantó por módulo y con presencia sólo en las cabeceras municipales. Esta diferencia en el método de elaboración del padrón de los electores refleja que el padrón municipal es mucho más amplio, permitió credencializar al 100% de los ciudadanos. En cambio se descubrió que el padrón electoral federal abarcó sólo 80% de los electores potenciales.

En un país de poco desarrollo de la cultura cívica y de manipulación de los votantes, además de un estado como Oaxaca, con altos niveles de analfabetismo, el sistema electoral consuetudinario garantiza mayor certeza en el votante, en el sentido de que en tales procesos no se desarrollan campañas electorales y la votación se hace en forma directa.

La inexistencia de las campañas logra que tales procesos no tengan gran costo y no se manipule la voluntad del electorado. En caso de existir campañas, éstas se hacen en tiempo muy limitado, cuando mucho una semana y sólo mediante asambleas comunitarias.

Por otro lado, el sistema electoral consuetudinario amplía la base de los electores al permitir la votación de los ciudadanos del municipio que viven fuera de su jurisdicción e incluso en el extranjero. Es bien es cierto que también existen restricciones sobre el voto de avecindados y en algunos casos de las mujeres y ciudadanos de las agencias.

Vale la pena señalar que, al tener el voto un sentido comunitario más que individual, las restricciones señaladas son negativas en la perspectiva liberal, pero en la perspectiva comunitaria tiene una base bastante amplia de legitimidad que no es fácil entender: por ejemplo, el voto familiar.

Debo decir que en ningún municipio oaxaqueño que se rige por usos y costumbres se prohíbe a la mujer ejercer su derecho de votar. Más bien no asiste a la votación para no adquirir las responsabilidades que tal hecho implica. Por ello, deja esta responsabilidad en el papá o en el marido en su caso. El voto en los pueblos originarios es un derecho que implica obligaciones con la comunidad.

El sistema electoral consuetudinario no sólo implica la elección de los miembros del ayuntamiento sino también de todo el cuerpo de los servidores comunitarios.

En muchos pueblos se eligen a más de 100 servidores públicos, desde el sacristán de la iglesia, pasando por todos los comités, hasta el policía o topil municipal. En una democracia electoral restringida, como lo es el de los partidos políticos, esto no sería posible.

Los procesos electorales consuetudinarios implican tener una democracia por deliberación, asunto muy lejos de lograrse en los sistemas por partidos. Las deliberaciones en las asambleas son altamente educativas, puesto que se socializan los problemas del pueblo. Lo público prevalece sobre lo privado en estas democracias.

Otro aspecto a destacar es lo que se refiere a las facilidades que se tienen para ejercer el derecho a votar.

No se requieren requisitos de identificación más que ser reconocido por la comunidad. Cuando se compite por urnas y por planillas, las urnas se ubican en mayor cantidad que si se hubiese competido por el sistema de partidos, ya que en este caso las leyes electorales son más restrictivas.

Los sistemas electorales consuetudinarios, en la mayoría de los casos, no implican competencia electoral alguna, puesto que existe una carrera del servicio público totalmente legitimado. La falta de competencia no implica falta de democracia. Por el contrario, si la democracia implica el consentimiento de la mayoría de los ciudadanos, los sistemas por usos y costumbres lo tienen garantizado y legitimado.

Los elementos de la democracia comunitaria que hemos descrito, no hacen más que manifestar la existencia de sistemas electorales alternativos a la democracia de partidos. Algunos teóricos han sostenido que no es posible una democracia sin partidos. Sin embargo, la vigencia de los usos y costumbres de los pueblos originarios de Oaxaca demuestra que es posible tener alternativas.

Habría que preguntarnos si el reconocimiento de estas formas de elección de las autoridades comunitarias fue un acierto o una equivocación.

Podemos decir que la Filosofía Política siempre ha buscado que los gobiernos sean estables y ha indagado las más diversas formas y procedimientos para lograr tal propósito. En este sentido, el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca ha sido un éxito puesto que después de varias elecciones se ha mantenido la estabilidad política en el estado.

Cuestión paradójica, pero a través de los últimos años se han institucionalizado, por llamarlo de alguna manera, los sistemas electorales consuetudinarios. Incluso se puede decir que se han perfeccionado y han logrado los consensos respecto a la participación de agencias o comunidades que antes no se incluían o se han abierto a la participación de las mujeres sin que esto implique asegurarles las responsabilidades del caso.

Hace 13 años en Oaxaca nació este reconocimiento. Ahora, los pueblos originarios del estado reclaman la posibilidad de la elección, por los propios pueblos, de su órgano legislativo, primero a nivel estatal y luego a nivel nacional.

El reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca prueba de forma fehaciente que el país o el estado no se va a desmembrar al reconocer que los pueblos originarios tengan el pleno derecho de acceder a las instituciones políticas del país con sus propias prácticas o costumbres. El país será mucho más rico en la pluralidad que en la homogeneidad.

Los miembros de los pueblos originarios de México y de Oaxaca pugnamos por un Estado de las nacionalidades y la extinción, por tanto, del Estado-nación que trató de hacernos invisibles.

La democracia se inicia del suelo y no del cielo. Por ello, en Oaxaca se inició en las comunidades de los pueblos originarios. Sabemos que en la construcción de la democracia no hay veredas reales.

Bibliografía

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Oaxaca, H. Congreso del Estado de Oaxaca, junio de 1995.

“Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Compendio de legislación electoral*. Oaxaca, Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, febrero de 1998.

“Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, Vol. 2, 1992, pp. 940-1046.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, 2002.

Velásquez Cepeda, María Cristina, y Luis Adolfo Méndez Lugo, *Catálogo municipal de usos y costumbres*. Oaxaca, CIESAS-IFE, 1996.

Reflexión sobre el acontecer de la autonomía indígena y la soberanía nacional en el caso de la ley indígena de Oaxaca

Salomón Nahmad Sittón⁶

Los cambios jurídicos que se efectuaron hace 10 años en la Constitución Política del Estado de Oaxaca y la aprobación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas representaron una nueva dimensión para el reconocimiento y reconstrucción de los pueblos profundos de Oaxaca. La sociedad oaxaqueña inició un proceso de desconstrucción del modelo colonial implantado hace 500 años, al cual han resistido los pueblos indígenas. El análisis y la discusión de estos cambios legales han permitido una reflexión de fondo entre los diversos sectores de la sociedad oaxaqueña y mexicana.

Hay quienes asumen la necesidad de mantener el sistema actual de exclusión de las diversas formas de vida de los distintos grupos étnicos del estado y de México. Hay otros, incluso, que piensan que la Colonia no tuvo suficiente tiempo para consumir la desaparición de las identidades indias y poder cambiarlos en la conceptualización de la civilización occidental. Estos argumentos se plantearon en las discusiones dentro del Congreso del Estado en 1998 y posteriormente se han seguido discutiendo en el contexto de la reforma constitucional del 2001.

Sin embargo, la sociedad que revisó y reflexionó en una amplia dimensión histórica y actual, asumió la responsabilidad de colocar al estado de Oaxaca en la proyección del siglo XXI, siguiendo las tendencias universales de estimular y fortalecer el florecimiento de la diversidad cultural y humana. Estos cambios representaron un reto para los oaxaqueños que han vivido en la pluralidad y la diversidad cultural y lingüística en forma subterránea y que hoy se colocan en la realidad jurídica.

⁶ Investigador Titular "C" del CIESAS Pacífico Sur.

Para llegar a estos cambios sustantivos, se tuvo que dialogar y consultar con los propios pueblos indígenas del estado y con la sociedad civil, para cuestionar la hegemonía del poder cultural de la sociedad mexicana dominante, de orientación hispano-occidental; y revisar que este dominio no es monolítico y que dentro de la misma civilización occidental el replanteamiento se está realizando y se está reconociendo esta diversidad, como en el caso de la España misma. Aparecen ahora nuevos lenguajes políticos, nuevos poderes, nuevos grupos sociales y nuevas aspiraciones de los pueblos sometidos a un largo proceso de colonialismo y de destrucción civilizatoria.

Los cambios realizados en los últimos 10 años en la estructura jurídica del estado de Oaxaca podemos situarlos como el proyecto de un proceso de descolonización para modificar las relaciones de desigualdad y exclusión que se han vivido en cerca de 200 años de colonialismo interno y que han iniciado un viraje de fondo. Esto no significa que con las modificaciones jurídicas hayan cambiado las relaciones sociales de discriminación y exclusión.

El mantenimiento de este sistema, que se expresa en Chiapas en su forma más agresiva, en Oaxaca asume un papel más constructivo para desactivar este poder hegemónico e integrador que dificulta y frena el florecimiento y la transformación de los colonizados (los pueblos indígenas) y que se mantiene como una muralla, que obstruye el camino para una sociedad incluyente y democrática.

La versión del poder del colonialismo interno se manifiesta como un modelo moral y éticamente distorsionado de la realidad social, cuyo fin se expresa en desposeer material y culturalmente a los pueblos indígenas, excluyéndolos del acceso al poder y deshumanizándolos psicológicamente. El poder del colonialismo interno es algo que están intentando derribar y superar los pueblos indígenas de Oaxaca y de México, de tal manera que ellos puedan, progresivamente, volver a tomar posesión autónoma de sus sociedades y recuperar su humanidad como parte de la civilización mesoamericana.

La intelectualidad oaxaqueña y la de los pueblos indígenas han afirmado con absoluta claridad, en esta ley indígena, la capacidad de autonomía y libre determinación, para que las identidades y las culturas se desarrollen y florezcan, desmantelando todas las formas de dependencia, paternalismo y hegemonía de la sociedad dominante.

La instrumentación en la vida cotidiana de esta ley indígena de 1998 se pretendía fincar en una nueva relación y en una nueva historia del presente, para eliminar el colonialismo interno y poder liberar las fuerzas para una transformación profunda de los pueblos indígenas. Para que una sociedad incluyente se transforme, se reorganice y reconfigure; para que los pueblos indígenas participen en equidad y justicia en el desarrollo económico, político, lingüístico, social y cultural de Oaxaca y que repercuta en la sociedad mexicana en su conjunto.

A principios del siglo XXI los pueblos indígenas colonizados están forjando su propia historia que ya no deberá ser una historia de la resistencia indígena, sino una historia de la inclusión y autonomía de los pueblos originarios de Oaxaca en el proyecto del desarrollo estatal y nacional.

La construcción de una sociedad moderna debe eliminar toda forma de continuidad del colonialismo interno. Para ello, la desconstrucción del modelo es fundamental y para poder reconstruir a la sociedad mexicana: que se reconfigure geopolíticamente la Nación para incluir a los pueblos indígenas.

Los cambios jurídicos que se dieron hace 10 años son el principio para recomponer el orden establecido. Tenían la intención de proponer un nuevo orden. El estado de derecho en Oaxaca intentó, en 1998, con los cambios constitucionales y la ley indígena, iniciar el cambio para la inclusión de los pueblos indígenas, de tal manera de construir un Estado de la Federación donde el imperio del colonialismo interno quede eliminado, no sólo en el aspecto jurídico, sino en la vida cotidiana de la sociedad oaxaqueña.

La meta era lograr el diálogo y la relación entre iguales al abrirse este espacio jurídico, político y cultural de interlocución. Sin embargo, los resultados en la realidad, para quien vive o visita Oaxaca, confirman que estos cambios no se han producido.

La experiencia de los pueblos indígenas en el campo jurídico no resuelve sus problemas internos de autogobierno, de justicia básica y de relaciones sociales manteniendo la gobernabilidad municipal y comunitaria. Ésta sólo se obtiene respetando la plena autonomía de las comunidades, los municipios y las regiones étnicas que siguen siendo acosadas por la sociedad dominante.

Toda esta reflexión analítica está situada en el contexto de la Ley reglamentaria a la Constitución del Estado de Oaxaca, porque debemos tener un punto de vista referencial, para colocar la discusión en un punto central del derecho de los pueblos y etnias del mundo, a ser reconocidos y respetados en sus formas de vida, de gobierno y de justicia; tal y como se expresa en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas decretada en el 2007.

Por ello, con la promulgación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca no se les otorgó ningún privilegio, simplemente se les reconocieron sus derechos a sus formas de vida y de organización social. Al nivel nacional esta ley tuvo un gran impacto para lograr que los Acuerdos de San Andrés pudieran ratificarse en la Constitución Política Nacional y conseguir, con ello, un espacio abierto a los pueblos indígenas de México. Para que en el futuro estas normas pudieran ampliarse, mejorarse y transformarse, al tener un conocimiento más amplio de su impacto en las formas de vida de los pueblos indígenas. Sin embargo, considero que los cambios constitucionales nacionales en el 2001 fueron restringidos y limitados, por lo que los pueblos indígenas zapatistas se negaron a apoyar estos cambios.

En 1998 nos parecieron centrales las disposiciones generales de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, porque se refieren al contexto histórico y político de estos pueblos. Pensamos que su inclusión en el sistema judicial estatal y el punto medular en la definición del significado de pueblos indígenas, de comunidades indígenas, de los conceptos de autonomía y territorios indígenas, permitió reconocer los elementos sustantivos de los pueblos indios.

Sin embargo, no sólo se revisaron los derechos individuales y se garantizaron éstos dentro de todo el contexto de las garantías constitucionales a todo hombre o mujer en el estado, sino que se reconocieron los derechos sociales y colectivos de estas sociedades para garantizar su reproducción, su existencia, su dignidad, su bienestar y la eliminación de toda forma de discriminación étnica y, en especial, el etnocidio. Merecen especial relevancia el reconocimiento a los sistemas normativos internos que son un referente básico para todo México por su diversidad y pluralidad.

Todos estos reconocimientos a los derechos colectivos, representaron un avance en la construcción de una sociedad multicultural y diversa en Oaxaca que pudieran proyectarse a nivel nacional. Sin embargo, en los últimos años tengo la impresión de que en vez de avanzar estamos retrocediendo, de la misma manera que a nivel nacional.

La ley, que venimos comentando, abarca aspectos de la autonomía, de la cultura, de la educación, de la articulación de los sistemas normativos internos con los del sistema judicial estatal, de los derechos de las mujeres indígenas, del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, de las comunidades y pueblos dentro de sus territorios para un desarrollo étnico, que otorgue mayor bienestar y seguridad a los pueblos originarios del estado de Oaxaca. Al aprobarse esta ley, Oaxaca se colocó en la cúspide del reconocimiento de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas de México y se proyectó significativamente al nivel nacional y en América Latina.

Sin embargo, el seguimiento en estos 10 años de los resultados de estos cambios jurídicos, nos permite afirmar que no han significado cambios en la vida real de los pueblos, incluyendo el reconocimiento al nombramiento de autoridades municipales y comunitarios por el sistema de usos y costumbres, pues la injerencia abierta o encubierta de los partidos políticos en las comunidades y municipios, es violatoria de la Constitución y la ley indígena locales.

Considero que no es sólo con reformas jurídicas y legales, emitidas por el Congreso de la Unión y los congresos estatales, como se van a cambiar las relaciones sociales entre los pueblos y la sociedad mexicana. Que la mayor resistencia está dentro de la sociedad mexicana para el cambio y se pretende mantener el sistema del colonialismo interno como base de sustentación del neoliberalismo, que permea aceleradamente a todos los pueblos indígenas del país.

I. Examen de las relaciones del estado mexicano y los pueblos indígenas

El origen de los problemas que enfrentan los pueblos indígenas tiene que ver con la conformación del Estado Nacional dentro de una Federación de Estados Libres y Soberanos, que no incluye a los pueblos indígenas, a cuyos miembros sólo se les otorgó la calidad de ciudadanos pero sin derechos propios. Ahora bien, en el ámbito del mundo académico existe un acuerdo en la necesidad de un cambio profundo y estructural de la sociedad mexicana y para ello se requiere una recomposición geopolítica del país para que los pueblos o naciones indígenas logren obtener los derechos que han demandado dentro del federalismo. A nuestro entender, el problema radica en el conjunto de la

sociedad mexicana que no acepta la diversidad y un sistema de vida con los pueblos indígenas. En cambio los pueblos indígenas se han manifestado como sociedades más abiertas que incluyen la aceptación del pluralismo cultural.

Para dicha recomposición geopolítica se requiere tomar en cuenta la diversidad y especificidad de las situaciones en las que se encuentran insertos regionalmente los pueblos indígenas, por lo que no se puede aplicar un solo modelo de autonomía a todos ellos. Por ejemplo: los yaquis poseen territorio propio; los nahuas están divididos en más de 10 estados; los mayas que viven en Yucatán, Campeche y Quintana Roo; o la infinidad de regiones interétnicas.

Los problemas que se plantean a partir de esta situación requieren de tres reflexiones:

- 1ª Es necesaria una discusión profunda que involucre a toda la sociedad sobre la concepción del estado nacional multiétnico, porque si se establecen autonomías *de facto*, como en el caso de Chiapas, es básicamente un cuestionamiento al Estado.
- 2ª Otro aspecto a tomar en cuenta es el de las relaciones económicas. Las comunidades indígenas se encuentran divididas por partidos políticos, por diferencias religiosas, al interior de sus propias sociedades y, sobre todo, por la división en clases sociales, resultado de los factores económicos que contribuyen a agudizar esa fragmentación. No se deben perder de vista a las fuerzas del mercado capitalista cuya esencia es desintegradora y homogenizadora en el sistema occidental europeo de corte romano.
- 3ª La propuesta de desechar los derechos humanos colectivos significa negar una larga historia de las luchas de los pueblos indios en su condición de oprimidos, frente a los poderosos intereses de las élites regionales y nacionales. Por tanto, es necesario partir del análisis de que su sola presencia es una conquista para la humanidad en términos de la libre determinación y autoafirmación.

Las demandas de los pueblos indios deben reflexionarse dentro de las posibles respuestas que podría obtenerse del Estado (el ejecutivo, el legislativo y el judicial al nivel federal y de los estados). Por ello, existe una compatibilidad entre el concepto de autonomía que demandan los pueblos indígenas de México, con el actual sistema federalista que se integra con los estados libres y soberanos y los municipios libres. Cabe mencionar que desde la concepción de la Nación los pueblos indígenas de México, que son parte sustantiva de la base humana de la composición social y cultural del país, no fueron incluidos en dicho proyecto geopolítico. Más bien se les excluyó, con el fin de disolverlos por medio de las políticas indigenistas en el curso de los años, para integrarlos dentro de la sociedad dominante.

Sin embargo, a pesar de estas estrategias etnocidas de los casi dos siglos de la constitución del Estado mexicano, tal proyecto no ha logrado sus objetivos iniciales y

sí ha generado mayores tensiones interétnicas, con demandas cada vez más agudas por parte de los pueblos indígenas para ser reconocidos y obtener el espacio propio dentro del pacto federal.

La importancia de este espacio plural y abierto debe llevarnos a la reflexión crítica y constructiva en el contexto de una sociedad que demanda un cambio profundo en sus relaciones democráticas y en especial con los pueblos indios de México. Soplan vientos turbulentos pero que limpiarán la atmósfera contaminada e injusta con los pueblos indígenas que reclaman una nueva relación de la sociedad dominante y el gobierno con ellos.

Dos acontecimientos centrales marcaron el inicio del cambio en las relaciones sociales entre la sociedad mexicana y sus pueblos indios.

El primero se refiere al movimiento iniciado hace más de tres décadas con la primera Declaración de los Pueblos Indígenas de México, resultado del primer Congreso Nacional de Pueblos Indígenas que reunió a cerca de dos mil quinientos líderes y autoridades indias que representaban a las distintas regiones étnicas del país en Janitzio, Michoacán, en 1975. Podemos reflexionar sobre la situación actual de los pueblos indígenas del país a partir del segundo gran acontecimiento que fue la guerra iniciada por los indígenas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 1º de enero de 1994.

Constatamos ahí la persistencia de las seculares formas de dominación y explotación que los afectan. Tal estado de cosas se ha agravado por el desarrollo de nuevas formas de colonialismo. Somos testigos en cada una de las regiones interétnicas de las experiencias de reiteradas violaciones al derecho a la vida, a la dignidad y al universo cultural y humano en sus expresiones locales.

Pero simultáneamente vemos en ese movimiento la voluntad de resistencia y vida de los pueblos indios, expresada a través de la multiplicación de sus organizaciones etnopolíticas, y la centenaria afirmación cotidiana de especificidades culturales que manifiestan la vigencia de sus proyectos civilizatorios.

Lo anterior, aunado a su incremento demográfico, desarma el proyecto contemporáneo de globalización y evolución lineal, el cual se encamina hacia una homogeneización mundial que se construye por la expansión y dominación de un sistema de mercado integrador y de financiamiento multinacional de tendencia occidentalizante. Esta pretendida uniformidad genera profundas asimetrías políticas, económicas y sociales, que en 1994 se nos revelaron a los mexicanos con el levantamiento de los indios choles, tojolabales, tzeltales, tzotziles, lacandones, etcétera.

El discurso neoliberal individualista y competitivo impone y disfraza la real constitución de la desigualdad creciente y del conflicto entre naciones, etnias, clases y otros grupos sociales, afirmando una ilusoria igualdad, cuando, en realidad, enfrenta pueblo contra pueblo, comunidad contra comunidad. Esto se contrapone al espíritu solidario de comunidad, más propicio a la convivencia humana. Un México sin

comunidades alternas, sin grupos sociales diferenciados, sin pueblos indios, será un mundo condenado a la falta de creatividad y de lealtades fraternas.

Así como durante los cerca de dos siglos de constituida la nación mexicana se le exigió a cada etnia integrarse e incorporarse a las inefables bondades de una vida nacional muy mal definida, actualmente suele hacerse la misma propuesta compulsiva bajo el pretexto de construir una sociedad más moderna. Son los desafíos del actual sistema hegemónico de gobierno que no acepta la diversidad y se opone a la tolerancia de la pluralidad en aras de afianzar al país en su integración e incorporación a un orden planetario controlado por una especie de oligopolio transnacional.

Como en el caso de Chiapas, se han acrecentado las fuerzas que dominan las regiones de mayor riqueza como la selva lacandona. Se han abierto dichos territorios, antes exclusivos de los pueblos indios, para la expansión colonizadora de los grandes intereses económicos con el fin de apropiarse de las enormes reservas naturales como los pastizales, el petróleo, las minas, los bosques, las corrientes hidrológicas en las áreas tropicales. Esta tendencia, agresivamente colonizadora y distorsionadora, obstaculiza la alianza de las diversas comunidades indias, que defienden la propiedad y el aprovechamiento de sus recursos naturales, con la corriente socioambientalista, que constituye una de las críticas más certeras y efectivas a las premisas neoliberales de un crecimiento económico ilimitado.

Observamos la existencia de procesos de reafirmación étnica conducentes no sólo a la reproducción cultural, sino también a la recuperación de lealtades y patrimonios aparentemente perdidos, ante los cuales la sociedad dominante responde con nuevas formas de destrucción de la diversidad, con obstaculizaciones, cambios jurídicos y políticos represivos. Además, la persistencia de múltiples formas de racismo que descalifican y destruyen las experiencias civilizatorias alternas está generando procesos de desindianización, ignorando el hecho de que cada cultura destruida o forzada a cancelarse es una pérdida irrecuperable para México y para toda la humanidad.

El aumento de la violencia que padece el país y que se manifiesta en la guerra del narcotráfico, la pobreza crítica, el incremento de la delincuencia, desplazamientos compulsivos de la población, masacres y epidemias, impacta en forma especialmente dramática a las poblaciones indígenas, disminuyendo la capacidad política de las mismas para luchar por sus derechos.

La democracia, como filosofía de un sistema social occidental, se centra en el individuo y excluye a las colectividades como es el caso de los pueblos indígenas. De esta manera se ha negado la pluralidad objetivamente vigente en los niveles lingüísticos, sociales, económicos y culturales. La impostergable democratización de México seguirá siendo un discurso vacío y sólo favorable a los grupos de poder hegemónicos, si no contempla la necesaria redefinición de los arbitrarios espacios territoriales, políticos, sociales y culturales conformados por los estados actuales construidos por una arbitraria decisión de las élites criollas del siglo XIX. Una construcción democrática de futuro supone el incremento de la presencia y representación de las comunidades

culturalmente diferenciadas y el respeto a sus sistemas políticos, lo que contribuirá a la conformación de sociedades plurales, solidarias y complementariamente articuladas.

La frágil democracia mexicana, todavía monopolizada por intereses de sectores conservadores (PRI y PAN), que en su mayoría descienden de las antiguas élites europeas y coloniales, no han sido capaces de generar espacios políticos y mecanismos jurídico-administrativos que posibiliten a los pueblos indígenas avanzar en la construcción de su propio futuro. En especial las ideologías neoliberales, que degeneran frecuentemente en una paranoia geopolítica, que consideran que las sociedades indígenas no constituyen pueblos diferenciados sino grupos potencialmente subversivos, y por tanto los tratan como un peligro para la unidad nacional. Las reivindicaciones de los indígenas para obtener un reordenamiento territorial y mayor autonomía lingüística y cultural son asumidas entonces como si fueran manifestaciones separatistas.

Se deben exigir a los poderes legislativo y judicial de cada estado de la república y a los partidos políticos, a fin de que sus leyes, resoluciones y actividades se enmarquen dentro del respeto y la inclusión del pluralismo étnico y a los derechos imprescriptibles a la vida, a la tierra, a la libertad y a la democracia.

Existe una visión simplista y equivocada de los órganos del gobierno y del partido en el poder, así como del Partido Revolucionario Institucional y de su brazo controlador de los campesinos la CNC, de lo que debe ser la participación indígena en las acciones y elaboración de políticas indigenistas, en la formulación de programas comunitarios y asistenciales, y en el propio proceso político de movilización de la sociedad civil. Dicha perspectiva supone que los pueblos indígenas simplemente copian modelos de organización de los partidos políticos o de imposición de comités y grupos como el de Solidaridad, Oportunidades o de otros sectores populares. La continuidad étnica de los pueblos indígenas no puede ser entendida solamente como control de territorios, sino que requiere incorporar las concepciones políticas que son propias de la diversidad de sus culturas.

Las organizaciones indígenas de México han venido cumpliendo un rol fundamental en la reivindicación de los derechos de los pueblos a los que representan y en la construcción de espacios para el diálogo entre ellas mismas y con otras instancias nacionales e internacionales de poder. No podemos dejar de mencionar, no obstante, que algunos líderes han desvirtuado el mandato de representación que recibieron de sus pueblos y comunidades para emprender una carrera de acumulación personal de poder convirtiéndose en caciques y en representantes del partido en el poder. Al asumir el modelo criollo de clientelismo y, no pocas veces, de corrupción, esos líderes no sólo se desprestigian a sí mismos, sino que ponen en riesgo la continuidad y la potencialidad de los proyectos políticos emprendidos por las organizaciones indígenas.

Con demasiada frecuencia muchos intelectuales con gran influencia continuamente producen discursos referidos a las comunidades indias considerando que la nación supuestamente homogénea es el único camino, exaltándola y desvalorizando o folclorizando las presencias culturales alternas de los pueblos indios,

y no las consideran en las reflexiones para la elaboración del futuro compartido. Descalifican las demandas de los pueblos y las consideran rémoras del pasado.

Igualmente, es necesario mencionar la responsabilidad que le corresponde a la derecha histórica representada entre otras fuerzas por el Partido Acción Nacional que en la formulación de los paradigmas ideológicos siempre se orientan hacia la represión (etnocidio) física y cultural de los pueblos indios. Su oposición a las reformas al Artículo 2º Constitucional en la Cámara de Diputados así lo confirma. Por otro lado, si bien la izquierda ha promovido la defensa de los pueblos indígenas, algunos sectores dogmáticos del Partido de la Revolución Democrática partiendo de errores teóricos produjeron prácticas políticas que contribuyen a la represión de la etnicidad, al considerarla contraproducente para la lucha de clases.

Quisiera también realizar un radical cuestionamiento de algunas vertientes de las ciencias sociales y de cierta antropología orientada más hacia la crítica estéril o hacia la excelencia vacía de sus propias disciplinas que a la reflexión y acción solidarias. O en otros casos dirigida a justificar y validar el régimen político contrario a los intereses de los pueblos indios.

Siento que los pueblos indígenas de México tienen el derecho innegable a recuperar su propia historia y herencia cultural. Es obligación del Estado y de la sociedad civil promover un proceso efectivo y ordenado de devolución de sus bienes culturales y de los conocimientos que se han acumulado sobre dichos pueblos.

La sociedad mexicana debe reconocer la transformación operada en la corriente progresista de la Iglesia Católica que, en las últimas décadas, ha intentado reformular la práctica eclesiástica a partir del respeto a las religiones indígenas. Sin embargo, sectores mayoritarios de esta institución continúan ejerciendo un papel hegemónico que atenta contra los valores y culturas indias como se ha demostrado en el conflicto de Chiapas.

Por otra parte, en los últimos años se han agudizado los conflictos interreligiosos en las comunidades indígenas por la presencia cada día mayor de la evangelización de las múltiples iglesias con prácticas etnocidas, muchas veces responsables de la fragmentación y despolitización de los pueblos indígenas. En este contexto debemos dar el reconocimiento irrestricto de las múltiples formas que asumen sus religiosidades, entre ellas las iglesias indias, hoy por demás perseguidas y estigmatizadas por las iglesias dominantes y por el propio Estado.

Un proceso de democratización de México que incluya efectivamente a los pueblos indios no podrá viabilizarse si no se toma en cuenta la necesidad del reordenamiento geopolítico total de la Nación y la formulación de una nueva Constitución Política de los mexicanos que incluya a los pueblos indios y que contemplan la especificidad de sus formas de territorialidad.

En este sentido, el concepto de pueblo corresponde a una población humana socialmente organizada, étnicamente definida, culturalmente distinta y dotada de una

dimensión espacial que es su territorio. Éste se concibe como un ámbito definido por el conjunto total y estructurado de relaciones ecológicas, sociales y simbólicas entre una sociedad y el espacio geográfico continuo o discontinuo sobre el cual interactúa. Incluso, en los numerosos casos en que pueblos indígenas hayan quedado divididos por fronteras estatales, es de derecho que puedan aspirar a reintegrarse en un solo territorio.

En cualquier caso la autonomía territorial implicara no solamente la toma de decisiones acerca del uso de recursos naturales y económicos sino también la autogestión política y cultural, autodeterminación que sólo podrá hacerse efectiva a partir de la aceptación global de la soberanía compartida.

La crisis de Chiapas colocó el problema de la diversidad étnica de los pueblos originarios de México en el centro de la problemática nacional. Las tesis de marginalidad y extrema pobreza no son más que expresiones del paternalismo y del colonialismo interno. Los programas que se formulan en esta dirección no son más que una muestra de la persistencia del proyecto colonialista. Los pueblos indios de México reclaman una descolonización de fondo y no de forma, maquillando las leyes para continuar en lo mismo.

Considero, después de treinta años de demandar un cambio sustantivo y de fondo que volvemos al modelo desarrollista, paternalista e integracionista que rechazan los pueblos en su demanda de un nuevo proyecto nacional más democrático que los incluya y que no los mantenga al margen de la nueva sociedad mexicana que está naciendo al despojarse del hegemonismo y autoritarismo que hoy sofoca a la mayoría de los mexicanos y en particular a los indígenas.

II. Conclusiones

Las reformas a los Artículos 1º, 2º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2001, han abierto la posibilidad de cumplir con la vieja y añorada demanda de ser reconocidos como pueblos y culturas que mantienen un proyecto histórico y civilizatorio propio que requiere por parte de toda la sociedad mexicana de un diálogo permanente y constante con los pueblos indígenas para eliminar las tensiones sociales y culturales que cada vez se agudizan más.

Cada día descubrimos y reconocemos el alto nivel de democracia con que se gobiernan las comunidades y municipios indígenas. Sabemos del compromiso ético y moral para cumplir con el sistema de cargos políticos, agrarios, civiles y religiosos con que operan las instituciones indígenas. La organización social de los pueblos indígenas de México requiere por lo tanto ser incluida en el pacto federal para dar cohesión a la sociedad mexicana en su conjunto. Mantener la exclusión implica debilitar el pacto federal, ya que los pueblos indígenas son una realidad que merece su dignificación y su inclusión en el desarrollo general del país. No es extraño que los estados más pobres sean los que tienen mayor población indígena. Por tanto reclamamos y proponemos que en la revisión del nuevo pacto federal aparezcan las regiones indígenas de México.

Demandamos para ellas una autonomía regional dentro de los pactos constitucionales de cada estado. Ello favorecería la administración más justa de sus recursos naturales y de su autodesarrollo. Durante 500 años han mantenido un principio de autodeterminación en el control de sus sistemas políticos tradicionales, tal como lo demuestran los 800 municipios y más de 10,000 comunidades que son gobernadas bajo un sistema político propio, en donde la elección comunitaria se resuelve por consensos como designar a sus autoridades y cuyos miembros tienen la obligación de prestar los servicios bajo las decisiones de la asamblea comunitaria como máximo órgano de gobierno. Por ello recomendamos a los gobiernos estatales y al gobierno federal adecuar las normas jurídicas para respetar estas formas tradicionales de gobierno indígena, y al mismo tiempo reconocerlas para fortalecerlas, respetando la libertad y autodeterminación de cada comunidad, de cada municipio o de cada grupo étnico, para decidir si en sus formas de gobierno interno permitirán la participación de los partidos políticos o su exclusión para cumplir con la decisión del gobierno indígena. Esto será mucho más sólido si los gobiernos de los estados y el gobierno federal descentralizan los recursos económicos a las regiones étnicas autónomas, para que participen en la planeación y en la ejecución de su propio desarrollo, lo que permitirá un nuevo nivel de acción pública entre los municipios y los estados.

Vivir y construir la sociedad mexicana en la diversidad étnica y cultural implica fortalecer la democracia sin exclusión de nadie. El respeto al derecho de los otros pueblos lleva implícita la construcción de una paz duradera y plena. Mantener las desigualdades, como hoy las tenemos en millones de indígenas, implica tensionar la sociedad nacional. El caso de Chiapas nos debe reorientar para construir sin temor el concepto de regiones, donde viven los pueblos indígenas con niveles de autonomía, que les devuelvan la seguridad y confianza a los pueblos originarios de este país. No se debe tener miedo para discutir abiertamente con los pueblos indígenas lo que implica la autonomía dentro de las actuales entidades federativas.

Las autonomías indígenas no serán homogéneas ni estandarizadas, porque la tipología de los pueblos indígenas es un mosaico de culturas, lenguas, tradiciones, formas de gobierno, etc. En algunos casos el municipio libre las puede cubrir y en otros casos las asociaciones de municipios y comunidades pueden generar las regiones autónomas indígenas, como lo señala el Artículo 115 actual. El caso del estado de Oaxaca puede ser un ejemplo que permita a la sociedad mexicana la definición de los varios tipos de autonomías.

El análisis y la discusión del concepto de autonomía incluye los territorios comunales, ejidales, municipales, microrregionales y del grupo étnico en su totalidad, que pueden construirse en el nuevo concepto de una sociedad mexicana multiétnica y multicultural. La articulación del derecho tradicional de cada pueblo indígena con el derecho positivo estatal y nacional, es un proceso que debimos haber empezado en 1824 cuando se formó el país. Hoy debemos continuar reconstruyéndolo para que tengamos un federalismo más sólido con el gobierno nacional y los gobiernos estatales articulados a los gobiernos de los pueblos indígenas de México.

Bibliografía

Brown Villalba, Cecilia, Lourdes Celis Salgado y Miguel Messmacher, “Los Estados” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. II. México, IMSS, 1982.

Castile, George Pierre, y Robert L. Bee, *State and Reservation: New perspectives on Federal Indian Policy*. Tucson & London, The University of Arizona, 1992.

Celis Salgado, Lourdes, “Campeche” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. II. México, IMSS, 1982, pp. 55-73.

_____, “Quintana Roo” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. I. México, IMSS, 1982, pp. 501-519.

Gálvez, Arturo, “México Independiente: De Ayutla a la época contemporánea” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. I. México, IMSS, 1982, pp. 235-369.

Lemoine, Ernesto, “México Independiente: De Iguala a las vísperas de Ayutla” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. I. México, IMSS, 1982.

_____, “Oaxaca” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. II. México, IMSS, 1982, pp. 429-455.

Messmacher, Miguel, “Aguascalientes” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. II. México, IMSS, 1982, pp. 5-21.

Ruiz, Víctor M., Ernesto Lemoine y Arturo Gálvez, “La Nación” en Fernando Zertuche Muñoz (dir.), *El Territorio Mexicano*, Vol. I. México, IMSS, 1982.

Sullivan, Paul, *Conversaciones Inconclusas: Mayas y extranjeros entre dos guerras*. México, Gedisa, 1991.

Valadés, José C., *Orígenes de la República Mexicana: La Aurora Constitucional*. México, UNAM, 1994.

3

Ley indígena y política indigenista en el estado de Oaxaca (1992-1998)

*Gerardo Garfias Ruiz*⁷

En Oaxaca existe un patrimonio jurídico y de gobierno para los pueblos y comunidades indígenas que data de cientos de años.⁸ Las referencias del siglo antepasado en la ley orgánica del Estado de Oaxaca de 1824, la Constitución local de 1825 y en el ideario de Juárez en 1848, bastan para constatar que el reconocimiento y respeto por estos pueblos han sido una constante al menos en los instrumentos jurídicos locales.

Los grupos dominantes internos y externos siempre han denostado y combatido esas bases. No debemos dejar de lado la tipificación engañosa de liberales y conservadores, de antes y de ahora, quienes con la bandera de la modernidad, y actualmente de los derechos humanos, alaban cuando así conviene a sus intereses a “sus indios”. Y los agravian cuando se promueven como los adalides del derecho internacional y de las posiciones ideológicas en boga de las eufemísticamente autodenominadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Para conocer los alcances de las respuestas de los grupos dominantes locales, es una buena tarea revisar los diarios que se editaron en la capital oaxaqueña en la década de 1980 para ver la andanada de insultos, calificativos y ataques que la administración 1986-1992 enfrentó cuando emprendió la tarea de modificar la Constitución local. Como indios remisos, populistas y de reos de cárcel fueron señalados por “permitir que costumbres como la poligamia se legalizaran”, argumentando que sólo eran conductas y tradiciones que ya poca gente practicaba y que, por si fuera poco, se trataba de ideas rebasadas y anacrónicas para una entidad que suspira por salir del atraso y de lo rural.

⁷ Antropólogo, ex Procurador de Asuntos Indígenas en el estado de Oaxaca.

⁸ Se elaboró una compilación de leyes que involucran a los pueblos indígenas de Oaxaca en la Procuraduría para la Defensa y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en 1996.

Por supuesto que, como tantos asuntos que lastiman y ofenden a la mayoría, pero con los cuales pocos se arriesgan, no fueron secundadas aún por sectores que influyen en la opinión pública y comunitaria. Dejaron, como es práctica común, los resabios para quienes trataron de instrumentarla y en el caso de haber algún reconocimiento, abrogarse la paternidad por sobre cualquiera.

Con la expectativa que representó el ascenso de oaxaqueños ajenos al grupo de poder dominante hasta entonces, no pocos pueblos y comunidades y una buena parte de las 19 organizaciones activas y actuantes existentes para este momento en Oaxaca,⁹ consolidaron espacios de interlocución tolerantes y plurales. Aunque para algunos críticos y analistas, se trató propiamente de la consolidación de organizaciones emergentes oficiales y radicales, constituyéndose como parte de la parafernalia política local, las tomas y movilizaciones callejeras constantes, propiciando la participación de grupos, actores y movimientos en la búsqueda del reconocimiento de los sistemas normativos internos más allá de aspectos culturales o folclóricos y a modo de una concepción externa o del “buen salvaje”.

La modificación ambiciosa, en ese momento en que el alzamiento de Chiapas no iniciaba al menos públicamente, se redujo a temas y asuntos que fueron camuflados para el reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades indígenas, y significativamente para conformar asociaciones y conglomerados étnicos más allá de preceptos administrativos imperantes de municipios, distritos y territorios. A la fecha, y después de tanta tinta y sangre derramadas, ningún grupo u organización ha hecho uso de esta modificación constitucional para sustentar autonomías, ejercicio de recursos comunes u otros asuntos que, en cambio, sirven de discurso seudoprogresista y de sostén de tantos parlanchines y defensores que pululan como la miseria y la injusticia en nuestro estado.

Por supuesto que connotados defensores a ultranza de estos grupos humanos o ciertos intelectuales orgánicos sostienen con aire doctoral que no puede aplicarse y por eso ni siquiera pierden el tiempo en intentar una controversia o defensa jurídica con este andamiaje existente.

Al interés y decisión política del gobierno de ese momento, es importante destacar el papel decisivo y protagónico de un grupo de estudiosos y luchadores sociales que trabajaron para que se pudiera conformar una propuesta. Como parte de una generación del rompimiento en México, intentaron de nueva cuenta, seis años después, que en Oaxaca se contara con un instrumento jurídico que permitiera, en la civilidad, abordar el reconocimiento y el respeto de los pueblos y comunidades indígenas. No pocos de ellos fueron protagonistas también de movimientos calificados como subversivos porque buscaban cambiar el estado de cosas que oprimía y por desgracia oprime a más del ochenta por ciento de la población en México.

⁹ En un estudio realizado en 1992 se identificaron 19 organizaciones sociales activas y contestatarias en zonas indígenas por la Procuraduría para la Defensa y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Estado.

También es conveniente anotar que las primeras generaciones de oaxaqueños estudiados en disciplinas sociales regresaban al terruño o ingresaban, los que se graduaron en Oaxaca, al servicio público. Esto lo hacían después de experiencias civiles o violentas para lograr cambios estructurales, aprovechando los espacios de un grupo de actores que tuvo en el gobernante en turno un apoyo sustancial y la voluntad política para intentar una acción de gobierno en esta materia, más cercana a la gente.

Después del intento por contar con un marco jurídico específico para estos pueblos, limitado y acotado durante el sexenio 1986-1992,¹⁰ por una sociedad intolerante con los diferentes, minoritaria en número, pero determinante en el ejercicio y usufructo del poder, se conjugaron condiciones propicias para que se pusiera en marcha una estrategia de gobierno¹¹ diferente.

En ella, la promulgación de una ley de mayor envergadura fue parte importante de una acción integral. Se intentó cambiar la relación entre los pueblos y el gobierno a partir de la modificación de la estructuras gubernamentales responsables de su atención; el cambio y adecuación de la formas, procesos y mecanismos en la impartición de justicia; la atención consensuada y prioritaria de sus demandas ancestrales y pendientes más apremiantes; así como una extensa consulta cotidiana como herramienta de trabajo. Se trataba de retomar una nueva relación con quienes sólo son carne de cañón, clientes políticos cautivos y parte de discursos y poses políticas clientelares de los partidos, grupos y actores políticos en la entidad.

Esto fue posible enfrentando la inercia del sindicato de burócratas del gobierno estatal por conservar privilegios en unos cuantos y ejercer cotos de poder con la supuesta defensa de los trabajadores que en papel representaba. También trabajando contracorriente, aún con los actores que antes de acceder a las posiciones de poder coincidían y se pronunciaban por el apoyo de acciones diferentes para los pueblos y comunidades.

De esa manera, se emprendió una reforma en los organismos y normatividad operativa que se responsabilizaban de la atención de la población indígena, creándose un marco jurídico que permitió abordar aspectos de defensa jurídica, penal, civil, familiar y agraria. También, de forma preponderante, se asignaron recursos frescos para impulsar programas y acciones en materia productiva por medio de la organización tradicional de los pueblos y comunidades,¹² sin que se estuviera exento de intentos para cooptar las estructuras regionales y estatales por parte del partido en el poder.

Durante ocho meses se realizaron reuniones, mesas, foros y discusiones con la sociedad, en las que los grupos y organizaciones autodenominadas independientes

¹⁰ Cfr. *Plan Estatal de Desarrollo 1988-1992*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1987; *Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1993.

¹¹ En *Propuesta de un Nuevo Acuerdo para los Pueblos Indígenas*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1994.

¹² Cfr. "Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas", *Compilación de leyes de la administración pública estatal*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1994.

con mayor presencia en el estado efectuaron su propia consulta. Esto, junto con el resultado de más de seis mil ponencias, conformaron la base y sustento de la propuesta inicial,¹³ que algunos juristas reconocidos en el ámbito académico nacional consideraron un listado de buenas intenciones y añoranzas antropológicas de buena voluntad. Esta propuesta fue depurada y enriquecida con especialistas indígenas y no indígenas, durante otros cuatro meses más en que dirigentes, estudiosos de los pueblos y comunidades, centros de investigaciones especializadas y abogados destacados aportaron importantes conceptos para construir la iniciativa de ley que se presentó a la Cámara de Diputados de la entidad para su estudio y aprobación en su caso.¹⁴

Por los tiempos que se vivían en la administración federal, se enfrentaron presiones, dilaciones y advertencias, tanto de la Secretaría de Gobernación por medio del jefe de asesores del entonces titular de esta importante dependencia, que fue protagonista singular de la insurrección chiapaneca y poco después se convirtió en agente represor del cambio, como también del partido en el poder que con la negativa a firmar los Acuerdos de San Andrés abonó a su cuenta en su estrepitosa caída que llevó a la presidencia de la república a un partido de derecha y a una persona bastante singular e ignorante de éste y muchos temas más de la agenda nacional.

También enfrentó la iniciativa el recelo, los ataques y las posiciones racistas de no pocos empleados de alto nivel de la administración estatal. De amanuenses pagados ex profeso para tratar de amarrar navajas con el ejecutivo estatal y desanimarlo, así como de los intelectuales y líderes indígenas que como Fantomas creen que jamás se manchan primero, siendo los creadores e impulsores de conceptos de la ley como la de autonomía de pueblos y territorios, para después, frente a los foros de discusión y análisis de sus mentores de renombre, aparecieran como impugnadores de su propio trabajo.

Todo el esfuerzo que conllevó la preparación, discusión y aprobación de la ley indígena, como se le conoció desde entonces, se estrellaron primero con el término del sexenio de la administración 1992-1998, que sólo contó con cuatro meses para tratar que se ejerciera. Y luego el olvido, la manipulación y el rapto de una forma de gobierno atroz y corrupto, como pocas veces hemos vivido durante los últimos treinta años en Oaxaca.¹⁵

Junto al cierre de la gestión gubernamental que la prohijó, también se apremiaron a cerrar un capítulo que en todo caso fue tomado por sus detractores-empleados de ocasión, quienes siempre consideraron que “grillaron al gobernador” para que se hiciera esa ley. Ellos fueron las puntas de lanza para que el ejecutivo en turno acabara con ella, ante la falta de arraigo y apropiación de sus sujetos de derecho que poco les interesó y, salvo paternidades piratas de algunos líderes y estudiosos, en poco promovieron su aprovechamiento mínimo.

¹³ *Memoria de la Consulta Indígena en Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1997.

¹⁴ *Propuesta de Iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998.

¹⁵ *Cfr.* Gerardo Garfias Ruiz en *Noticias. Voz e Imagen de Oaxaca*, Oaxaca, Oax., 4 de julio, p. 14, y 11 de julio, p. 15, 2008.

Aún cuando, para el convencimiento de sectores del partido en el poder local y nacional, se utilizaron argumentos a favor para que se diera cauce al clima de insurrección en los pueblos y comunidades, pareciera que también contó la coyuntura de ser un termómetro en el país para medir si era posible elevar a rango constitucional los Acuerdos de San Andrés.

Para el caso de Oaxaca, en el contexto de factores descritos líneas arriba, fue una constante, entre el grupo que elaboró la propuesta, que en todo momento se trataba de convertir en disposiciones jurídicas constitucionales locales lo que durante cientos de años los pueblos y comunidades practicaban, perviviendo hasta nuestros días. Así se asentó en la presentación de la iniciativa y que, por primera vez en un ordenamiento jurídico, por lo menos en la entidad, forma parte de la ley y como tal fue publicada en 1998.

Para el momento en que se da este proceso, las demandas de las organizaciones y pueblos indígenas buscaban satisfacer, aunque sea de manera mínima, las añejas aspiraciones y los ancestrales rezagos que colocan, por desgracia, hasta la fecha a Oaxaca como la entidad con mayores déficit en casi todos los órdenes de la vida de sus pobladores. No es gratuito, entonces, que de las seis mil ponencias que se recogieron en la consulta que permitiría luego la ley, que casi el cuarenta y ocho por ciento eran peticiones de obras y servicios con alguna referencia a sus derechos y su reivindicación.

Las organizaciones indígenas, que después de la irrupción del movimiento de Chiapas de 1994 crecieron hasta llegar a más de cuatrocientas, referían inicialmente la necesidad de que los gobiernos local y federal hicieran realidad ordenamientos como el Convenio 169 de la OIT. Son de destacarse los esfuerzos y trabajos de intelectuales y estudiosos indígenas formados fuera del estado y fundamentalmente al amparo de la iglesia preferencial por los pobres en este proceso. La demanda de incluir los derechos de los pueblos y comunidades se convirtió, con las exigencias zapatistas, en un reclamo indispensable en toda negociación en Oaxaca.

El surgimiento público del Ejército Popular Revolucionario, durante el periodo de gobierno en que surge la ley, dio un vuelco a las formas de trato y enfoque de este tema central en la entidad, al darse en una zona eminentemente indígena de Oaxaca. Aún cuando sus reivindicaciones fueron para todo el pueblo pobre, sellaron para otro tiempo el posible apoyo que de los pueblos y comunidades indígenas pudieron tener, por la existencia de este ordenamiento.

No obstante, como algunas cosas y acciones de buena voluntad, la ley indígena de Oaxaca se quedó en el arcón de las buenas intenciones, esperando mejores tiempos y eficientes promotores. En Oaxaca, las horas aciagas que ahora parecen multiplicarse sin que parezca que haya salida no sólo para los pueblos indios, sino para todo el pueblo que sufre la intolerancia y el atropello de sus derechos en los esfuerzos para la construcción de un Oaxaca plural, tolerante y reconocido en la diferencia. Hoy más que nunca están convencidos que es con el pueblo o es sin el gobierno.

Bibliografía

“Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa y el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1994.

Memoria de la Consulta Indígena en Oaxaca. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1997.

Plan Estatal de Desarrollo 1988-1992. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1987.

Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1993.

Propuesta de Iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998.

Propuesta de un Nuevo Acuerdo para los Pueblos Indígenas. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1994.

El Congreso local y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca en 1998

Moisés Jaime Bailón Corres¹⁶

I. Introducción

Hace diez años, en junio de 1998, el Congreso del Estado de Oaxaca incluía su nombre en la historia legislativa mexicana. Con la aprobación de los Decretos 258 y 266¹⁷ que reformaban y adicionaban la Constitución estatal y creaban la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIEO en lo sucesivo), se reconocían, dentro de otros derechos, el de la autonomía y el de la identidad cultural para la población mayoritaria en esa entidad sureña: los indígenas, demanda fundamental del EZLN desde los primeros días de su alzamiento en las montañas chiapanecas en enero de 1994. Era la primera ocasión, en el México posrevolucionario que se reconocían derechos, con claridad y abiertamente, a los pueblos indígenas. Dentro de otros el de la autonomía, la autodeterminación y el de que a los pueblos y comunidades indígenas se les reconoce su personalidad jurídica.

Las legislaturas y gobiernos locales, en la tradición del sistema político dominado por el PRI, habían sido durante más de medio siglo simples comparsas que seguían la dinámica que el congreso y el gobierno federales determinaban. En muy pocas ocasiones, durante todo el régimen priísta, alguna entidad federativa había legislado más allá de los marcos establecidos por el presidente en turno y su partido. Por eso lo logrado en Oaxaca en esos años fue trascendente.

¹⁶ Agradezco a la CNDH y a la UABJO el apoyo para la coordinación y realización de este libro.

¹⁷ *Periódico Oficial*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, sábado 6 y viernes 19 de junio de 1998.

Los decretos, mencionados en párrafos anteriores, fueron aprobados dos años después de que se hubieran entrampado las negociaciones del movimiento insurgente con el gobierno federal, a raíz de la negativa de éste para enviar al Congreso de la Unión la propuesta de reformas a la Constitución propuesta por la COCOPA, tal y como habían acordado las partes como condición para el reinicio del diálogo. Era un tiempo nacional cerrado y sin visos de una salida al túnel, por el temor de los aliados del gobierno zedillista de la balcanización de México si se aprobaban las reformas propuestas.

II. Legislación indígena en la historia local

La reforma constitucional y la ley de junio de 1998 no eran las primeras medidas de los legisladores oaxaqueños relacionados con la problemática indígena. En la historia del siglo XIX y, más recientemente, en la última década del siglo XX, se habían realizado ya algunas reformas.

Pero el salto importante fue la alianza progresista de Oaxaca, encabezada por el gobernador Carrasco Altamirano, con oposición de algunos sectores de su propio partido, para aprobar en el congreso local, el 30 de agosto de 1995, una reforma constitucional y la readecuación del Libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), denominado: *De la renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres*.¹⁸

Sin duda alguna, la alternativa de avanzar en materia indígena fue uno de los factores que influyó en la escasa influencia que tuvo la irrupción del EPR en esos años en zonas rurales oaxaqueñas para hacer de la violencia un medio de lucha de las comunidades.

En octubre de 1997, otra reforma posibilita avanzar más en la reglamentación del Libro IV dedicado a los pueblos indígenas. Se nombra de otra manera al Libro IV que ahora es: *De la renovación de ayuntamientos en municipios que se rigen por normas de derecho consuetudinario*, y se adicionan cinco artículos más.

Lo más importante de esta reforma es que se especifica más el procedimiento a seguir y se definen con mayor claridad los municipios considerados de usos y costumbres.

Otro logro importante de esta reforma es que se termina con la ambigüedad que establecía que las autoridades electas por el sistema de usos y costumbres podían o no ser registrados como planilla de algún partido. Ahora se establecía claramente que los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán afiliación partidista.¹⁹

¹⁸ *Noticias. Voz e Imagen de Oaxaca*, Oaxaca, Oax., jueves 31 de agosto, 1995. Véase la prensa local durante todo el mes de julio y agosto, para tener una idea del importante debate ideológico que se estaba sosteniendo en Oaxaca.

¹⁹ *Ibid.*

III. Las reformas constitucionales y la ley indígena de 1998

De las reformas de 1995 y 1997, no quedaba más que un paso para el reconocimiento pleno de la autonomía de los pueblos indígenas de Oaxaca. Tal paso comenzó a concretarse el 21 de marzo de 1998, en el aniversario del natalicio de Benito Juárez, cuando el gobernador presenta una nueva iniciativa de reformas constitucionales y el proyecto de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIEO).²⁰ Para dar el impacto político que las propuestas tenían tras de sí, su presentación se dio en el seno del Primer Encuentro Nacional de Legisladores sobre Asuntos indígenas, convocado por los diputados oaxaqueños.²¹

La estrategia de la corriente diodorista a favor de las reformas indígenas fue oportuna. La reunión nacional de legisladores en materia indígena convocó a diputados locales de comisiones de asuntos indígenas de 16 entidades federativas, así como a diputados federales y senadores de las Comisiones de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión. El día 21 aparecía en la prensa nacional una inserción pagada denominada *Declaración de Oaxaca*, en la que los diputados presentes habían convenido varios acuerdos dentro de los cuales estaban los siguientes: 1) el compromiso de impulsar en sus estados la legislación en materia indígena; 2) el de mantener contacto permanente para seguir concitando la reunión de diputados locales en materia indígena a fin de evaluar avances en la materia; 3) el de exhortar al Congreso de la Unión para enriquecer la propuesta zedillista con los elementos de las otras propuestas del PAN, los Acuerdos de San Andrés y otras, a fin de propiciar la participación de todas las corrientes en la reforma constitucional que se exigía a nivel nacional; 4) se solicitaba al gobierno federal que buscara el acercamiento con el EZLN y a esta organización que participara en la búsqueda de caminos para reiniciar el diálogo; y 5) se acordaba impulsar puntos de acuerdo en las legislaturas locales para respaldar la *Declaración de Oaxaca*.²²

Desgraciadamente, el temor que hubo dentro de los simpatizantes zapatistas para avanzar en las legislaciones estatales y no perder el principal foco de interés, la reforma federal, al lado de la actitud de disciplina de los gobiernos estatales frente al del centro, impidieron convertir esta reunión en un pivote para impulsar las reformas indígenas en el interior del país. Todo quedó en la mencionada *Declaración*.

En contraste, las iniciativas que presentara el gobernador Carrasco Altamirano se habían elaborado como resultado de una amplia discusión con dirigentes y abogados indígenas, con especialistas internacionales e, incluso, con algunos reconocidos asesores zapatistas. Una vez entregadas al congreso local, durante tres meses se discutió en las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Asuntos indígenas en las que participaban diputados de todas las fracciones

²⁰ *Noticias. Voz e Imagen de Oaxaca*, Oaxaca, Oax., lunes 23 de marzo, 1998.

²¹ *La Jornada*, México, D. F., sábado 21 de marzo, 2001.

²² *La Jornada*, México, D. F., sábado 21 de marzo, 2001, *Reforma*, México, D. F., sábado 21 de marzo, 2001; y *Noticias. Voz e Imagen de Oaxaca*, Oaxaca, Oax., sábado 21 de marzo, 2001.

partidarias. A algunas de las reuniones acudieron dirigentes indígenas de la entidad. El contexto regional era propicio. Así se llegó a los decretos de mes de junio que fueron arropados con un encuentro internacional de especialistas en materia indígena, que sin intervenir en el asunto legislativo, le dio un respaldo moral, que sin duda alguna sirvió para los equilibrios y la gobernabilidad de las sesiones del congreso local en esos días.²³ El primero en aprobarse la madrugada del 5 de junio fue el decreto de modificaciones a la Constitución particular²⁴ y días más tarde sucedería lo mismo con la ley indígena.

La coyuntura nacional precisamente por el *impasse* de las negociaciones del gobierno con el EZLN también fue propicia. No hubo, como algunos han argumentado en algún momento, una situación de laboratorio impuesta por parte de la federación en relación al caso de Oaxaca.

El gobernador no tuvo objeciones ni prohibición de esas instancias. Más bien lo dejaron hacer, a ver qué le pasaba: si iba bien era un ejemplo a seguir, con sus precauciones; si fallaba, era Carrasco Altamirano y su corriente regional, no el gobierno zedillista ni el PRI.²⁵

Incluso, cuando se preparaba la aprobación de la reforma, el equipo que la consensó con la sociedad civil fue invitado ante la presencia de miembros del CEN del PRI, y el propio presidente del mismo, Mariano Palacios Alcocer, en donde se escucharon no pocas voces en contra de la iniciativa oaxaqueña.

Pero sabía más la experiencia propia. Por eso, al reconocerse en la ley esta realidad, ganaron los pueblos y ganó el gobierno.

La forma de evitar una controversia constitucional o un juicio de inconstitucionalidad llevó a los reformistas oaxaqueños a ser muy cuidadosos de los alcances de la ley. Todo se ajustó al marco constitucional vigente en ese momento. Pero, de manera curiosa, los cambios de 2001 a la Constitución Federal no la hacen inadecuada, sino la mantienen vigente, lo que le da gran mérito a ese esfuerzo regional.

Los legisladores de 1998 fueron hacia adelante en la historia oaxaqueña, apelando a lo que establecían cuatro artículos de la Constitución Federal para hacer sus reformas: a) Una interpretación amplia del primer párrafo del Artículo 4º de esos

²³ Las condiciones nacionales, la coyuntura estatal, la reticencia de sectores conservadores del PRI y la sociedad, la oposición de la mayoría del PAN, la actitud principista de algunas, no todas, de las corrientes del PRD en el Congreso local, llevaron a la hegemónica, que favorecía la reforma, a realizar un Coloquio Internacional en las fechas en que se discutiría la reforma constitucional local, organizado por la representación de UNESCO en México, El Colegio de México y la LVI Legislatura del Estado que se llamó *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*. Resultado de ese coloquio es el libro del mismo nombre, editado por las tres instituciones citadas, aparecido en 1999, que desgraciadamente ha tenido muy poca difusión.

²⁴ *Noticias. Voz e Imagen de Oaxaca*, Oaxaca, Oax., viernes 5 de junio, 1998. La prensa oaxaqueña de los meses de marzo a junio es rica en el debate de esta propuesta, que ocupó buena parte de la crónica legislativa.

²⁵ El éxito de la experiencia oaxaqueña, la no desarticulación del estado regional como pensaron priístas connotados en la entidad y a nivel nacional, su capacidad para generar legitimidad y gobernabilidad, su construcción en un marco de discusión amplio con diversos actores cercanos y lejanos, le valdrían, sin duda alguna, alguno de los puntos que evaluó el presidente Zedillo para invitar a Carrasco Altamirano a formar parte del gobierno federal, primero como Subsecretario y luego como el último Secretario de Gobernación del régimen priísta.

años, que reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y el compromiso de la ley para proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; b) El Artículo 133 que establece rango constitucional a los acuerdos y tratados internacionales, apelando por ello al cumplimiento pleno del Acuerdo 169 de la OIT; c) Al argumento de que la iniciativa se sustentaba en el ejercicio de la soberanía del Estado, por cuanto concierne al gobierno interior (Artículo 41); y d) De la autonomía establecida en el Artículo 124, que reserva a los Estados las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales.

IV. La correlación de fuerzas en el congreso local

El congreso oaxaqueño estaba integrado por 42 diputados: 25 de mayoría relativa afiliados al PRI, 9 del PRD, 5 del PAN, y uno para cada uno de los partidos PFCRN, PARMEO y PT.

La reforma constitucional se hizo en una extenuante sesión que duró casi todo el día 4 de junio y las primeras horas del día 5, cubriendo apenas la mayoría calificada de votos a favor exigida de dos terceras partes de los miembros del congreso (28 votos). Existía oposición de algunas corrientes del PRI, y no se diga del PAN, que trató de sacarla de la agenda legislativa. El sector ligado a la COCEI de los diputados del PRD, Leopoldo de Gives, Norma Reyes Terán, Mariano Santana y otros, intentaron detener la reforma ante su incapacidad histórica de reconocer su trascendencia, por el solo hecho de que había sido propuesta por un gobernador priísta, por lo que ya de madrugada abandonaron el recinto legislativo. La sesión continuó y junto a 21 diputados priístas votaron 3 miembros de dos de las fracciones del PRD no ligada a la COCEI; dos diputados panistas de origen indígena en completa rebeldía a su coordinador y a su partido, al igual que los representantes del PARMEO y del PFCRN. Otro diputado, éste del PT, votaría con los panistas restantes en contra sumando menos de cinco votos. Se reformaban y adicionaban los Artículos 12, 16, 94, 138 Bis y 151 de la Constitución estatal.²⁶

Los otros cuatro diputados priístas, en un reflujo de las pugnas internas por el cambio de gobierno, haciendo caso omiso a varios meses de discusión en los que nunca expresaron su opinión diversa, el día de la aprobación se opusieron terminantemente a la misma. La fracción avanzada de ese partido tuvo que ampliar ese mismo día sus alianzas con diputados de la oposición para conseguir la mayoría calificada, necesaria para reformar la Constitución. Se habló de que habían sido

controlados por el entonces candidato a gobernador priísta, José Murat, para

²⁶ "Decreto Número 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca", *Periódico Oficial*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, sábado 6 de junio, 1998; y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, Oaxaca, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, 2002.

evitar que esta trascendente reforma prosperara en ese tiempo y fuera él quien se adjudicara los logros haciendo la reforma en su periodo. Los hechos posteriores parecieron confirmar el dicho: 1) el dirigente cañero José Soto, diputado local por Tuxtepec, había establecido en esos meses una relación de compadrazgo con Murat y se haría luego diputado federal y posteriormente candidato a la presidencia municipal de Tuxtepec (que perdería ante el PAN); 2) Héctor Matus, aguerrido priísta juchiteco, conocido popularmente como “la garnacha voladora”,²⁷ también compadre de Murat, sería candidato a la presidencia municipal de Juchitán; luego de ser anulada la elección, fue impuesto por el gobernador como Administrador Municipal, tras una bastante costosa destrucción y cooptación de los principales dirigentes de la Coalición Obrero-Campesino-Estudantil del Istmo; 3) Cristóbal Carmona y Teóduo Domínguez, diputados indígenas del istmo y de los mixes, serían incorporados al Comité Directivo Estatal del PRI durante los siguientes tres años y posteriormente serían relegados.

V. ¿Cuál es el aporte de las reformas de 1998?

Consideramos que la legislación oaxaqueña de 1998 supera a la reforma federal de 2001 en cuanto al cumplimiento de las demandas por la autonomía del movimiento indígena, pero no entra en contradicción con ésta, por lo que es vigente aún, salvo algunas reformas que se tendrán que realizar de otros aspectos menores no contemplados en la misma.

Las reformas constitucionales oaxaqueñas y su ley indígena han sido punto de referencia obligado de esfuerzos legislativos posteriores, primero en la reforma a la Constitución Federal de 2001 y luego en las que se harían a 20 constituciones en igual número de entidades federativas.

De la misma manera serían creadas leyes reglamentarias indígenas en varios estados. Así fue el caso primero de Quintana Roo, luego de Campeche y Chiapas; y más tarde del Estado de México, San Luis Potosí, Nayarit, Tlaxcala, Durango, Querétaro y Baja California, que en mayor o menor medida tomaron el esfuerzo legislativo oaxaqueño como punto de referencia obligado.

No es irrelevante decir que, como pocas ocasiones en la historia reciente, la élite dirigente de esos años y el movimiento indígena aliado de esa entidad se adelantaron a la federación, en un país acostumbrado a recibir instrucciones desde la ciudad de México.

²⁷ El apodo, de dominio en los medios impresos locales, deviene de un delicioso antojito istmeño a base de muy pequeñas tortillas gordas de maíz criollo fritas y cubiertas de carne deshebrada de res, col agria y salsa de tomate (garnacha, sobrenombre que ya tenía) y de la costumbre que adquirió el Administrador de utilizar a veces el helicóptero del Gobierno del Estado para aterrizar en el patio de su casa ubicada en una de las secciones de Juchitán (lo cual devino en una traducción literal del buen zapoteco de esa población como garnacha voladora). Véase columna dominical “El Callao” de *El Imparcial*, Oaxaca, Oax., 2001 y 2002.

Bibliografía

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, 2002.

“Decreto Número 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, sábado 6 de junio, 1998.

“Decreto Número 266, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial. Extra*. Gobierno del Estado de Oaxaca, viernes 19 de junio, 1998.

Nieto Montesinos, Jorge (comp.), *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*. México, Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad-LVI Legislatura de Oaxaca-El Colegio de México-UNESCO, 1999.

Segunda parte
Reformas indígenas en México
y en las entidades federativas

Nota introductoria

Esta parte del libro se encamina a exponer un grupo de ponencias en las que se discute el tema de las reformas indígenas a nivel nacional y el de varias entidades federativas.

El primer ensayo, de Jorge Hernández-Díaz, realiza una síntesis de la polémica dentro del pensamiento liberal entre comunitaristas y pluralistas, acercándose luego a la experiencia del reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas oaxaqueños con estas herramientas teóricas y algunos de los problemas que han surgido en la aplicación del sistema de usos y costumbres en ese estado.

En el siguiente trabajo, Todd A. Eisenstadt analiza cómo la aplicación del sistema de usos y costumbres en la elección de autoridades oaxaqueñas a partir de 1995, si bien al principio disminuyó la incidencia de conflictos poselectorales, en los siguientes procesos pareciera haberlos incrementado, ante la irrupción de nuevos actores en la escena electoral comunitaria como las mujeres, los avecindados, los miembros de grupos religiosos distintos a los católicos, etcétera; su estudio compara procesos electorales locales hasta el año 2004.

Enseguida, la ponencia de Carlos Moreno Derbez destaca la necesidad de que el gobierno federal, en coordinación con los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, construyan de manera clara quién es el sujeto de la acción de las políticas públicas por implementar para la población indígena. Nos recuerda que la definición de este sujeto ha sido siempre un tema polémico desde los años posteriores a la Revolución Mexicana, cuando se delinearon las primeras políticas públicas para su atención.

A esta problemática se encamina la contribución de Agustín Ávila M., que muestra cómo en San Luis Potosí se avanzó en reformas constitucionales, además de dos leyes particulares, una encaminada a reglamentar el Artículo 9º Constitucional destinado a pueblos y comunidades, y otra a una legislación particular de justicia indígena; cómo fueron integrándose los padrones de comunidades para definir el sujeto de la acción indigenista; y la importancia de los sistemas de cargos y autoridad local para mantener la gobernabilidad, la estabilidad y la autonomía de las comunidades potosinas.

En la misma lógica de analizar el impacto de la promulgación de reformas en materia indígena a nivel local están los tres últimos trabajos de este apartado.

Manuel Buenrostro Alba analiza la problemática histórica de los mayas de la península de Yucatán; la importancia que los sistemas de cargos y autoridad han tenido para la reproducción de estos pueblos indígenas mexicanos; la manera cómo opera la relación entre estado y pueblos indios en los particulares sistemas de impartición de justicia comunitaria que, aunque no son idénticos, funcionan ya en los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo, siendo el último estado el más analizado por su ponencia.

Elia Avendaño Villafuerte estudia cómo ha faltado voluntad política en Chiapas para llevar más allá la reforma constitucional local, la cual no reconoce personalidad jurídica a los pueblos indígenas sino sobre todo es un listado de políticas paternalistas hacia ellos, a pesar de que en esa entidad es en donde surgió el reclamo de reformas que inundó a México la década pasada.

Por último François Lartigue nos muestra la experiencia comparada de los juzgados indígenas que operan en la Sierra Norte de Puebla.

Dilemas de la política del reconocimiento. Reflexiones desde la experiencia oaxaqueña

Jorge Hernández-Díaz²⁸

I. Introducción

En un periodo de alrededor de quinientos años, la gente indígena que vive en el territorio actual de México se ha mantenido sujeta a la voluntad y las decisiones políticas de otras personas, de quienes se diferencian por razones lingüísticas o culturales. Aunque a lo largo del tiempo, y en distintos lugares del país, se registran protestas y episodios aislados protagonizados por indígenas en contra de quienes ejercen la sujeción, la opresión y la explotación, estos eventos no tuvieron el impacto suficiente para cambiar radicalmente el curso de la historia. Por eso es relevante lo que ha sucedido en los últimos años y, especialmente, después 1994 con la emergencia del movimiento armado en Chiapas liderado por el autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que tuvo una gran influencia en el despegue de las demandas de las organizaciones y de los movimientos indígenas, es decir, de las distintas expresiones etnopolíticas que demandan una relación diferente entre el Estado y las distintas expresiones de organización política de la población indígena, en la que tengan cabida la pluralidad y el respeto por la diversidad cultural.

La discusión ha dado sustento e inspirado el debate en torno a las de políticas de reconocimiento, al derecho a la diferencia y el multiculturalismo, los que se han convertido en temas que involucran a un gran número de personas. Con distintos intereses y puntos de vista, se han abocado en esta discusión intelectuales indígenas, intelectuales orgánicos –en el sentido que Gramsci le da a este término– y académicos del área que han centrado su atención en la movilización política que

²⁸ Profesor Investigador del IISUABJO.

tienen sus fundamentos en la diversidad cultural. El fenómeno de la diversidad cultural es ahora, por diversas razones, más visible en la mayoría de los estados modernos (Estado-nación), atrae la atención y se escucha en un buen número de foros, como el que organizó la Comisión de Gobernación en coordinación con la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y del que este texto forma parte.

En esta perspectiva, tiene justificación el hecho de volver sobre los resultados o el impacto que han tenido las políticas de reconocimiento implementadas en el estado de Oaxaca en las últimos dos décadas, con la idea de discutir respecto de las consecuencias de estas políticas, considerando la intencionalidad por las que fueron implementadas; sobre todo porque actualmente se están realizando nuevas propuestas para la reforma del Estado en esta materia.

II. Algunas consideraciones conceptuales

A las acciones del Estado que aluden a las respuestas de los reclamos políticos sociales asociados a las diferencias culturales, en sus distintas expresiones —étnicas, lingüísticas, “raciales”, regionales, etc. — es lo que, en términos teórico-conceptuales, se han denominado políticas de reconocimiento, del derecho a la diferencia, o del multiculturalismo. Los contenidos de las demandas y las respuestas y acciones del Estado se han constituido en temas en los que un gran número de intelectuales y académicos del área de las humanidades han centrado su atención, generando grandes debates sociológicos, antropológicos, filosóficos, ideológicos y jurídicos en todo el mundo. Este fenómeno de la visibilidad y movilización política de diversidad cultural es ahora un fenómeno ampliamente difundido en los Estados contemporáneos, pues forma parte del acontecer político de la actualidad. Su coincidencia en el tiempo y su dispersión geográfica no debería sorprender, ya que de alguna manera tiene un mismo origen: el fenómeno del nacionalismo planteado por el modelo liberal occidental a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX; que en la práctica se concretó en la creación de los nuevos Estados territoriales que buscaban su legitimidad en un principio de identidad única.

Los proyectos nacionales generaron unidades políticas, sustentadas en elementos como la religión, la lengua, las costumbres, las tradiciones y las características físicas. En aquellos países donde no existía tal unidad, los Estados emprendieron políticas homogeneizadoras. Tales son las características de los procesos de surgimiento de los Estados-nación latinoamericanos, que igualmente fomentaron concepciones de ciudadanía, que desembocaron en propuestas de asimilación, mestizaje y construcción de identidades nacionales únicas.

A finales del siglo XX, el desarrollo del proceso de nacionalismo comienza a experimentar las principales muestras de que el modelo no pudo implementarse a cabalidad como lo habían soñado sus impulsores en varios Estados-nacionales. Esto debido a diversos factores, pero uno de los principales fue la gran diversidad

cultural que existía en el interior de los Estados modernos, sobre todo aquellos que fueron colonizados por otros; por lo que paulatinamente los casos de inconformidad y reclamos de los grupos culturales minoritarios incorporados, de manera involuntaria, dentro de los Estados-nación, comenzaron prosperar con exigencias muy claras en cuanto a las demandas para mantenerse como grupos diferenciados culturalmente dentro del Estado que ahora los incluye.

El reconocimiento de la presencia de grupos que mantienen distintas culturas en el seno de los Estados contemporáneos ha dado lugar a nuevos intentos por comprender la forma en cómo se adopta la diversidad cultural en cada país; lo que ha promovido el debate sobre las políticas públicas que, correlativamente, se deberían adoptar en caso de que el Estado y la sociedad coincidieran en la conveniencia de adoptar un modelo político multicultural. Lo anterior provoca actualmente variadas discusiones. Entre ellas, destacan las que se dan entre los herederos intelectuales de los principales defensores del Estado-nación homogéneo: los intelectuales liberales, quienes antes habían defendido a ultranza la viabilidad de una entidad política homogénea. Este sector, en el debate contemporáneo, se posiciona desde dos perspectivas a las se ha identificado como individualistas y comunitaristas.

La presentación de las ideas que se discuten en la arena liberal es indispensable, ya que son los teóricos de esta corriente quienes están dando el principal sustento teórico a las políticas que hoy en día se implementan, por lo menos en los Estados que se declaran democráticos.

En la polémica, los liberales individualistas defienden la primacía del individuo sobre la comunidad. Parten del supuesto de que el individuo es anterior a la comunidad; y con ese principio critican la posición de los comunitaristas, a quienes acusan de carecer de un sustento teórico liberal suficientemente apropiado para poder defender sus propuestas. Los acusan de atentar contra el principio de igualdad ante la ley, tan caro al liberalismo, catalogándolos de retrógradas y reaccionarios.

Por su parte, los comunitaristas sostienen que los intereses de la comunidad no pueden reducirse a los miembros que la componen, y colocan en un mismo estatus tanto a los derechos colectivos como a los individuales; acusan a los liberales individualistas que quieren imponer a los miembros de la sociedad tradiciones y valores, sin respetar y reconocer las diferencias culturales existentes en cada uno de ellos.

Tal vez la posición más radical es la de Sartori, quien sostiene que la concepción de sociedad que defiende el multiculturalismo es opuesta a la que sustenta una idea de sociedad pluralista e irreconciliable con ella: “esa complementariedad (entre pluralismo y multiculturalismo) es falsa”, ya que “pluralismo y multiculturalismo son concepciones antitéticas que niegan la una a la otra” (2001:7-8). Sartori recalca su tesis afirmando que: “el multiculturalismo no es –como he subrayado en muchas ocasiones– una continuación o extensión del pluralismo sino que es una inversión, un vuelco que lo niega” (2001:123-124). Otro defensor del liberalismo individualista, Michelangelo Bovero, sostiene que no hay puntos de conciliación con el comunitarismo, porque

la reivindicación de la primacía de grupos culturales sobre los individuos atenta contra las libertades individuales; así, cualquier acercamiento con el comunitarismo contaminaría la propuesta liberal clásica, al alejarla del principio fundamental de la autonomía individual, que es la base de la idea moderna de los derechos del hombre. La modernidad, señala Bovero, consiste en la prioridad lógica y axiológica del individuo sobre la comunidad y de la identidad individual sobre la identidad colectiva, y califica a toda teoría que invierta estos términos de antimoderna y reaccionaria (Vitale, 2004:37-47)

Entre los comunitaristas más conocidos se encuentra Charles Taylor, que aunque no es defensor a ultranza de la multiculturalidad, sus ideas son empleadas por los defensores de la implementación de políticas del reconocimiento de carácter multicultural. Pero, lo que él defiende es un liberalismo comunitarista, y no está a favor de una aceptación absoluta de todas las expresiones culturales, pues considera que es imposible construir una unidad política en la que puedan convivir todas las culturas. Él aboga por una expresión política de cierto género, con ciertas culturas. Una contribución importante de Taylor es su crítica al liberalismo individualista que se asume neutral, sin identificación cultural; Taylor considera que al liberalismo no puede ni debe atribuírsele una neutralidad cultural completa. “[L]os liberales traicionan su apego a la neutralidad etnocultural del Estado, toda vez que sus políticas están suponiendo subrepticamente una visión o modelo de hombre perfectamente delimitada”. Para decirlo de otra forma, “el ‘Estado neutral’ que los liberales defienden no es tal, porque los liberales ya se han mirado al espejo y han definido el tipo de hombre que debe constituir la sociedad, ya que se inclinan decididamente por la promoción de aquel modelo particular de hombre, tratando con ‘desigual consideración y respeto’ a todos aquéllos [*sic*] que no participan de él, entre ellos, las minorías en su acepción más amplia” (Montecinos, 2004).

El liberalismo individualista es la política de una dignidad igualitaria constituyente que defiende finalmente un proyecto cultural; es en realidad el reflejo de una cultura hegemónica; de esta manera una “sociedad supuestamente justa y ciega a las diferencias no sólo es inhumana [...] sino también [...] sumamente discriminatoria” (Taylor, 2001:67). Al formular un recuento de las ideas de Taylor, y hacer una propuesta intermedia, Gutman afirma que el reconocimiento debe apuntar en dos direcciones: tanto a la protección de los derechos básicos de los individuos, en tanto seres humanos, como el reconocimiento de las necesidades particulares de los individuos como miembros de grupos culturalmente específicos. Complementa la idea de Taylor, quien sostiene que la democracia, que ha adoptado varias formas al paso de los años, representaba anteriormente una política de reconocimiento igualitario entre individuos, ahora exige además igualdad de estatus para las culturas y los sexos.

Las propuestas, en ambos lados, son abundantes. Uno de los comunitaristas más afamados es William Kymlicka, quien hace esfuerzos desesperados, y malabarismos teóricos, para colocarse en una posición vinculante entre comunitaristas e individualistas. Para él, en la mayoría de los derechos colectivos no se trata de derechos

para ejercer la primacía de las comunidades sobre los individuos; se trata de expresiones donde se defiende la idea de que para que exista la justicia, ésta no debe limitarse a los individuos, también debe contemplar a los grupos. Y, por lo tanto, son expresiones que exigen que a los miembros de grupos diferentes se les concedan derechos diferentes. Propone el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada para los grupos étnicos, como sujetos de derechos específicos. De igual forma considera que los derechos diferenciados que pueden ser compatibles con la libertad individual, contribuirían a fomentar la igualdad entre las minoría y la mayoría (Kymlicka, 2003).

Una posición más en este debate es la de Rodolfo Stavenhagen, cuya propuesta considera que los derechos colectivos son instrumentales para la realización de los derechos individuales. Por tanto, los derechos colectivos o de grupo deben considerarse como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio sostienen por su parte los derechos individuales de los miembros del grupo. Kymlicka rebate esta tesis, pues para él los derechos de las minorías no pueden subsumirse bajo la categoría de derechos humanos. Él argumenta que una teoría de la justicia debe comprender tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos diferenciados de grupo. Es necesario comentar que Stavenhagen fue Relator Especial Sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas en la ONU y sus puntos de vista seguramente están reflejados en el documento final de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Esta discusión nos lleva a contemplar la necesidad del reconocimiento para el desarrollo de las capacidades en dos ámbitos: el de la vida pública y el de la vida privada. En el primero es donde son imprescindibles normas para legalizar el reconocimiento de las identidades colectivas, y la implementación de políticas públicas que permitan la reproducción de la diferencia como una respuesta a las demandas de los grupos culturalmente relegados: "...el falso reconocimiento no sólo muestra una falta de respeto debido. Puede infringir una herida dolorosa, que causa a sus víctimas un mutilador odio a sí mismos. El reconocimiento debido no sólo es una cortesía que debemos a los demás: es una necesidad humana vital" (Taylor, 1993:44-45). Esas políticas, según Taylor, se deben basar en el principio de la discriminación positiva o discriminación a la inversa. Se trata de generar relaciones de equidad y de simetría, legislando a favor de los desfavorecidos, o de los que ocupan el espacio social menospreciado inmerecidamente. La discriminación positiva es la consecuencia inmediata de la aceptación de los principios básicos de la concepción política de la justicia distributiva (Taylor, 1993).

En cierta manera, se puede pensar que las posiciones conservadoras del liberalismo son las que rechazan un mínimo reconocimiento de la diversidad y se obstinan en la manutención de los Estados monoculturales. En el debate académico, desde una perspectiva liberal, se esboza cierto consenso respecto al reconocimiento del derecho a la diferencia, del respeto a la diversidad de las identidades culturales

y de la necesidad de consagrar derechos específicos a los pueblos indígenas que no se traduzcan únicamente en la protección de la integridad cultural, sino que garanticen su supervivencia a futuro; pero de igual forma se exige que al interior de los pueblos indígenas se asegure el ejercicio de los derechos individuales.

Para lograr este reto Kymlicka propone lo que llama restricciones internas y protecciones externas. Las restricciones internas representan el derecho de un grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte, con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende esa minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría. Por su parte, las protecciones externas implican restricciones intergrupales; esto es el grupo cultural, de carácter étnico, nacional, lingüístico, “racial”, puede tratar de proteger su existencia y su identidad específica limitando el impacto de las decisiones de la sociedad en la que está inserto. Kymlicka está convencido de que una teoría de la justicia deberá incluir tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos de grupo; por lo que su propuesta consiste en modelos en los que estos derechos deberán coexistir con los derechos humanos y ser limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social (Kymlicka, 1996).

Al ser el Estado mexicano producto de un proceso donde las ideas liberales han orientado las políticas públicas en cuanto a qué hacer con la diversidad cultural que caracteriza a este país, los problemas del respeto a la diversidad cultural hoy en día tampoco pueden olvidar esa herencia. Si bien “durante todo el periodo independiente y hasta hace poco la presencia de una amplia población de origen indígena en el país había sido considerada como un problema por la elite gobernante nacional” (Anaya Muñoz, 2003:267) por los liberales, hoy desde los dos lados tendrán que encontrarse maneras de establecer nuevas formas de relación que permitan una convivencia pacífica e incluyente que respete la diversidad cultural y los derechos fundamentales de los individuos.

III. El sustento primordial de las políticas del reconocimiento en México

En México, como en muchos otros Estados modernos, se han implementado políticas de reconocimiento, en distintos ámbitos geográficos y en distintos grado de amplitud. El aumento paulatino de los reclamos y movilizaciones por un respeto a las diferencias culturales de los grupos indígenas ha evidenciado que, dentro del modelo liberal, el futuro que pudiera esperarles si no se implementan otras medidas sería la extinción. Aunque es posible plantear como salida posible la separación de ciertas colectividades con la consistencia suficiente como para dar paso a la formación de nuevos Estados-nación, aunque esa posibilidad teórica no tiene sustento tangible en este país.

La visión tradicionalista del modelo liberal en México empezó a perder peso a finales del siglo XX. Desde los años setenta, pero principalmente en los primeros años de los ochenta la visión sobre la diversidad cultural comenzó a cambiar gracias a los reclamos de las organizaciones de la población indígena que empezaron a demandar explícitamente respeto a la diversidad cultural. Apoyados por una nueva corriente dentro de la política indigenista, conocida como el indianismo, cuyos proponentes fueron quienes comenzaron a cuestionar el paradigma homogeneizador y a plantear una revisión de las relaciones entre el Estado y los grupos indígenas; lo que poco a poco fue fortaleciendo las demandas de la población indígena en el país. En consecuencia han activado una movilización política, en una acción colectiva que ha dado lugar a nuevos movimientos sociales (Hernández-Díaz, 2007:37), con demandas a las que hoy se reconoce dentro del cuerpo de las reivindicaciones que deben ser satisfechas para constituir lo que serían las políticas del reconocimiento.

La emergencia, o mejor dicho visibilidad, de las identidades étnicas se ha manifestado en todo el mundo. En la historia reciente de América Latina han encontrado su expresión más acabada en el movimiento indígena.²⁹ Fue precisamente por la movilización de las organizaciones indígenas que en la década de 1990 se efectuaron reformas constitucionales muy importantes en los países del cono sur, particularmente en Colombia, 1990-1991; Perú, 1993; Ecuador, 1998; Argentina, 1994 (Van Cott, 2005:190-192; 2000); y Bolivia, 1994-1995 (Postero, 2007:124-125). México no estaba en esa tónica; pero, extrañamente, el 4 de septiembre de 1991, fue el primer país latinoamericano en ratificar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, ILO por sus siglas en inglés). Al hacerlo el país contaba, técnicamente, con una plataforma jurídica que, conforme al Artículo 133 Constitucional, debería aceptarse como “ley suprema de toda la Unión”. La ratificación de este Convenio obliga a los Estados firmantes a aceptar el “pluralismo jurídico interno” bajo el techo constitucional, y a respetar formas de control y producción jurídica emitidas por instancias sociales (pueblos indígenas, entre otras) distintas a las instituciones del Estado.

La legislación internacional fue parte de los implementos jurídicos que sirvieron al constituyente mexicano para introducir las pautas de la política del reconocimiento. Primero, al reformar el Artículo 4° en 1992 y más tarde al ampliarlo en contenido y trasladarlo al Artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el 14 de agosto de 2001 en su primer párrafo establecía:

Artículo 2°.- La nación mexicana es única e indivisible. La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que

²⁹ Por movimiento indígena estamos entendiendo al conjunto de las organizaciones indígenas que se manifiestan que tienen reclamos de distinta naturaleza pero los justifican como un derecho por su especificidad cultural, étnica o nacional.

conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001).

Más adelante agrega:

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico (Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001).

Es necesario enfatizar la importancia de esta enmienda, pues comparando la nueva legislación con respecto a lo admitido hasta entonces en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, los cambios en la Constitución son de gran magnitud. Sobre todo porque la política del Estado mexicano había tenido una orientación que pretendía asimilar a la población indígena y en esa medida los grupos indígenas no tenían cabida en la prevaleciente sociedad mestiza. Es por ello conveniente insistir en que la nueva redacción de los artículos de la Constitución constituyen progresos en: 1) el reconocimiento del carácter pluricultural del Estado mexicano, 2) el reconocimiento de los pueblos indígenas y la ampliación de sus derechos (como la oficialización de idiomas indígenas, educación bilingüe, protección de medio ambiente), y 3) el reconocimiento del derecho indígena o consuetudinario. Esto supone transformaciones muy importantes en la doctrina jurídica tradicional que se basaba en el monismo jurídico y la identidad Estado-Derecho (Anaya Muñoz, 2006). Igualmente cuestiona la noción clásica del Estado-nación, en tanto “nación” se entendía como un solo pueblo, una sola cultura, un solo idioma y una sola religión. Tanto la ratificación del Convenio 169 de la OIT como las reformas constitucionales mencionadas, dan así las pautas para la construcción de un nuevo modelo de juridicidad, en el marco de un nuevo modelo de Estado Pluricultural.

Pero igualmente hay que señalar los límites de esta nueva situación. Sin bien el contenido del Artículo 2º reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana, hasta hoy en día relega y delega en la formulación de leyes secundarias y de las entidades federativas la protección y promoción del “desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social”, con lo cual le resta fortaleza a unos derechos que, para ser efectivos, requieren reconocimiento directo en la Constitución. De ahí la importancia de las leyes en esta materia que se han implementado desde entonces en las entidades federativas.

Si bien la redacción del Artículo 2º marcó un avance en cuanto se refiere a las políticas del reconocimiento, sólo enuncia derechos y omite aquellos relativos a la autonomía, los derechos políticos y los del sistema interno de regulación de conflictos.

Tampoco se ha escrito ninguna ley federal que permita específicamente dar sentido a la prescripción del Artículo 2°, y su contenido se ha prestado a múltiples interpretaciones. Casi todos los integrantes y simpatizantes del movimiento indígena sostienen que el artículo de referencia sólo puede ser implementado si se concede autonomía a los municipios, comunidades o regiones indígenas para manejar sus propios asuntos de acuerdo a sus normas internas, a sus propias tradiciones, a sus propios usos y costumbres.

IV. Las políticas de reconocimiento en Oaxaca

Ya es un dicho reiterado que el estado Oaxaca es el que mayor número de grupos indígenas y mayor riqueza cultural alberga en este país. Los 16 grupos etnolingüísticos existentes en su territorio contienen una gran cantidad de variantes dialectales; sus 570 municipios y más de 10,000 localidades dan sentido a múltiples formas de organización social y política. Los pueblos indígenas y las comunidades que los integran tienen una larga historia y tradición de lucha en defensa de sus derechos, la que han combinado para relacionarse con el Estado y el resto de la sociedad, estrategia que les ha permitido mantener una identidad colectiva, que de una u otra forma está vinculada con los aspectos lingüísticos, étnicos o culturales de tradición mesoamericana; esto se ha reflejado en las constituciones y leyes que han normado la vida política de esta entidad desde antes que existiera la federación mexicana y después como parte integrante de ella.

Al igual que en el ámbito federal, en el estatal, en la década de 1990, se realizaron varias modificaciones legales comprendidas dentro de lo que aquí hemos venido denominando políticas del reconocimiento. Fue así que tres modificaciones a la Constitución y alrededor de once leyes incorporaron dentro de su cuerpo normativo disposiciones sobre la materia, además de una ley específica, supletoria de todas las anteriores; con lo que el estado de Oaxaca se convertía en el estado que cuenta con un cuerpo de normas legales más avanzada en lo que respecta a políticas de reconocimiento en todo el país. Las nuevas disposiciones legales en el estado de San Luis Potosí son una muestra más de la manera en la que este proceso ha tenido lugar en las entidades federativas.

Sin embargo, el debate sobre los derechos indígenas en Oaxaca tiene una larga historia y no necesariamente se reduce a sus antecedentes inmediatos; La Ley Orgánica para el Gobierno del Estado de Oaxaca, antecesora de su primera Constitución, ya reconocía en su Artículo 1° que el estado se componía “de todos los pueblos y partidos que antes formaban la provincia de ese nombre”; la disposición se retomó el 10 de enero de 1825, al promulgarse la primera Constitución Política del Estado, la cual estableció en su Artículo 5° que para la administración del mismo se dividía en departamentos, partidos y pueblos; éstos últimos serían administrados por Ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores y síndicos, siempre que su población llegara a tres mil “almas” o que sin tenerlas contaran con suficiente ilustración, industria y otras circunstancias particulares que los hicieran merecedores

de contar con ese tipo de autoridad (“Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825”, 1902; Mendoza García, 2004:89-90).

En alusión directa a los pueblos indígenas y sus comunidades, el Artículo 161 del Código Fundamental del Estado establecía:

En los demás pueblos en que no tenga lugar el establecimiento de ayuntamientos, habrá una municipalidad que se llamará con el nombre conocido de república, la cual tendrá por lo menos un alcalde y un regidor. La ley determinará el número de alcaldes y regidores de que deberán componerse, con proporción al vecindario.

De esta forma, el Estado de Oaxaca reconocía la organización que desde la época de la Colonia asumieron los pueblos indígenas para resistir la opresión española.

La segunda Constitución Política del Estado, la del 15 de septiembre de 1857, estatuyó que la división administrativa de Oaxaca se establecería a través de distritos y municipios. Los pueblos y las repúblicas desaparecieron, pero en cambio se reconoció facultad a los ayuntamientos “para administrar los bienes comunales y las casas de beneficencia de instrucción primaria”; la importancia de esta disposición no se nota si se desliga del hecho que el Artículo 27 de la Constitución Federal, promulgada el 5 de febrero del mismo año, prohibía a las corporaciones civiles, entre ellas las comunidades, administrar bienes rústicos.

Casi 100 años más tarde, en el año de 1986, el estado de Oaxaca comenzó a incorporar en sus leyes algunas disposiciones relativas a la población indígena; aunque todavía se trataba de derechos individuales y no colectivos, de pueblos, como tal es su naturaleza; fue en materia de procuración e impartición de justicia en donde se reflejó por primera vez la preocupación por la violación de los derechos de las personas pertenecientes a algún pueblo indígena de los 16 que reconoce la Constitución local que existen en el estado. El 26 de septiembre de 1986 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena. Por medio de ella se creaba una Procuraduría con carácter de organismo público; entre sus objetivos estaba buscar un desarrollo social para los indígenas, que se expresará en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos y en la dignificación de su lengua y su cultura (Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1998).

Sin embargo, es a partir de 1990 que se comienzan a incluir en la legislación oaxaqueña varias disposiciones que apuntan hacia un cuerpo amplio en materia de políticas del reconocimiento. Las reformas de 1990 fueron resultado de cuatro factores fundamentales, dos de carácter externo y otros tantos que obedecían a situaciones específicas del estado. En el primer caso el Estado mexicano ya había signado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, documento internacional en el cual por primera vez se contemplaron algunos derechos para los pueblos indígenas; asimismo, el 28 de febrero de 1992, el Congreso de la Unión, por iniciativa del Presidente de la República, adicionó un párrafo al Artículo 4º de la Constitución Federal, a través del cual se reconocía la composición pluricultural de la nación mexicana,

cuyo sustento se encontraba en la presencia de los pueblos indígenas; en ese mismo precepto constitucional se establecía que una norma de carácter secundario protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres y recursos.

Los otros son de naturaleza interna. Uno es el que a manera de hipótesis explicativa desarrolla Anaya Muñoz, quien plantea que el motivo, por el cual se decidió implementar estas políticas, fue por el interés de la élite estatal del Partido Revolucionario Institucional por contener la caída de su legitimidad y mantener la gobernabilidad; por lo que afirma que: los últimos tres gobernadores del estado adoptaron un discurso y una práctica legislativa y política favorable al reconocimiento de la diversidad cultural no porque creyeran en las virtudes del multiculturalismo o en la justeza de las demandas indígenas, sino porque consideraron que ello favorecería sus intereses: en concreto aquéllos relacionados con el mantenimiento de la supremacía político-electoral del PRI y la preservación de la estabilidad político-social en Oaxaca (Anaya Muñoz, 2006; 2003:269).

Esta argumentación se complementa con otras tesis menos hipotéticas, como el hecho de que las reglamentaciones fueron impulsadas para evitar la posible radicalización de las organizaciones existentes en Oaxaca, debido a la cercanía al movimiento zapatista en Chiapas, aunque Anaya Muñoz afirma que nunca hubo una evidencia contundente de que este movimiento pudo extenderse y que los reclamos indígenas en Oaxaca tomaran la vía armada, y desecha que las reformas estén basadas en los verdaderos reclamos o retomados de la situación real que las organizaciones indígenas hayan planteado, por lo que considera a estas reformas como paternalistas y con otro objetivo implícito: la defensa de los intereses políticos electorales de la élite gobernante, que por mantener su hegemonía y el control político se valieron de esta estrategia. Anaya utiliza datos estadísticos que muestran tendencias electorales donde el PRI es desplazado paulatinamente aunque constantemente por los partidos de oposición en las preferencias de los votantes de población indígena. Sin embargo, quien fuera gobernador en el momento de la aprobación de las leyes ha reconocido públicamente que la presencia de grupos armados en el estado, que en un momento habrían podido establecer contacto con el EZLN, sí fue un factor que intervino en la decisión para impulsar la aprobación de la ley indígena en Oaxaca. La presencia de movimientos armados en el estado como factor que influyó para aprobar las leyes es un hecho que también lo reconoce Jaime Bailón, quien señala:

[a]l venirse encima el alzamiento chiapaneco, ante el peligro su propagación, por su vecindad con Chiapas, por compartir las mismas condiciones de pobreza y marginación con ese estado, por la presencia de fuertes movimientos sociales y por la sobrevivencia de una guerrilla urbana (Unión del Pueblo) que nunca desapareció por completo desde su surgimiento en los años setenta, el gobierno diodorista tuvo que lanzar una nueva estrategia de gobierno.

Y también se une a la tesis que tanto Anaya (2006) como Recondo (2007) mantienen de que la presencia de un grupo de intelectuales en el equipo del gobernador Carrasco Altamirano y un sector de su partido favorables a la reforma (Bailón, en

esta publicación) permitieron que la aprobación del conjunto de leyes referentes a los derechos de las comunidades y pueblos indígenas de Oaxaca se llevará a cabo.

La implementación de las acciones en pro de la política del reconocimiento ha sido resultado de una combinación de circunstancias. Ahí se han conjugado tanto la estrategia política de las élites gobernantes, como las de las organizaciones indígenas. El caso es que ha dado un resultado políticamente efectivo, en el sentido de que ha contribuido a la contención del radicalismo de algunas organizaciones y por lo tanto en la preservación de la gobernabilidad en las localidades del estado. La legalización de los llamados usos y costumbres electorales han modificado el entramado institucional existente; otras reformas, no obstante, continúan siendo declarativas: pues aún no sean materializado en la multiculturalización efectiva de las instituciones (Anaya Muñoz, 2003). Una revisión rápida de las reformas más importantes permite entender su relevancia de este conjunto de normas existentes en Oaxaca, de este entramado constitucional-legal-institucional amplio que también es parte de un discurso oficial favorable en materia de reconocimiento de la diversidad cultural y de los derechos de los pueblos indígenas (Anaya Muñoz, 2006; 2003: 269).

Ya ha sido ampliamente difundido que el 13 mayo de 1995, como resultado de la presión del movimiento indígena y la necesidad del gobierno por legitimarse ante ellos, se reformaron algunas disposiciones para reconocer el derecho de las comunidades indígenas a elegir sus autoridades internas según sus tradiciones y prácticas locales, reglamentándose en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, el cual tuvo nuevas modificaciones en febrero de 1997 para precisar ese derecho; a estas reformas se unen las del 6 de junio de 1998 y la aprobación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas sobre el tema; como resultado de todas estas reformas, el texto actual de la Constitución del Estado contiene varios preceptos en materia de derechos indígenas, que son los que a continuación se sistematizan, agrupándolos en dos partes: los sujetos colectivos de derecho y los derechos a ellos reconocidos.³⁰

Al inicio del Artículo 16 existe una norma declarativa en donde se establece que “el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran”; después de la enunciación de los pueblos se establece que además de ellos, el Estado “reconoce a las comunidades indígenas que lo conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales”. Al final del mismo párrafo se establece que “la ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca”.

Inmediatamente después de la enunciación de los sujetos colectivos de derecho, el Artículo 16 de la Constitución contempla una serie de derechos a reconocerles, entre ellos:

³⁰ Además de los compendios citados en la bibliografía recurrimos a la página web de la Legislatura Constitucional del H. Congreso del Estado de Oaxaca que mantiene una fuente excelente de información sobre la historia de la legislación oaxaqueña y un registro de la legislación actual. <http://www.congreso.oaxaca.gob.mx/lx/l_estatal.html>

sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuren su identidad.

Algunos de estos derechos, se especifican en otros numerales de la Constitución. Enseguida de la declaración de la pluriculturalidad étnica del estado y antes de la enunciación los sujetos de derechos reconocidos, existe un párrafo donde se establece que:

el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales; la ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Un derecho colectivo establecido como garantía, en el párrafo octavo de la Constitución, es el referido a los sistemas normativos, que establece que “se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la jurisdicción de las autoridades comunitarias de los mismos”; pero como en el caso anterior, agrega que la ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias; por virtud de esta disposición “el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades utilizan para la resolución de conflictos” podrán ser aplicados por sus autoridades de manera válida. La restricción a su uso es que sólo podrán aplicarse a lo que la ley secundaria determine, y que no siempre coincide con las competencias reconocidas en los propios sistemas normativos que se reconocen a dichas autoridades por esos miembros del pueblo o la comunidad de que se trate.

El Artículo 138 Bis de la Constitución de Oaxaca expresa que “la jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del Artículo 16 de esta Constitución”. Al respecto se dice que:

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

Otro derecho reconocido a los pueblos y comunidades indígenas es el referido a sus culturas. Una primera disposición de la Constitución estatal referida a ellos es la contenida en su Artículo 80, fracción XXIX, donde se establece la obligación del titular

del Poder Ejecutivo del Estado de “impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de las etnias [sic] del Estado”; por último, sobre la misma materia, el Artículo 151 de la Constitución del Estado formula que:

las autoridades fomentarán con preferencia las actividades turísticas que aprovechen los atractivos de toda índole que posee el Estado de Oaxaca y vigilarán que la realización de estas actividades preserve el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y como consecuencia de dichas actividades, no se deteriore el ambiente, ni demeriten sus propias riquezas turísticas.

Entre las constituciones de las entidades federativas del país, la de Oaxaca es la que con mayor amplitud regula el derecho de los pueblos indígenas en materia educativa; los preceptos ampliados se pueden encontrar en la Ley Estatal de Educación; los fundamentos de esos derechos están contenido en el Artículo 150 de la de la norma suprema del estado que en el primer párrafo establece que: “la educación seguirá las normas que sean precisadas en la Constitución General y se procurará que los sistemas, planes y métodos de enseñanza sean adaptados de manera que respondan a las necesidades del desarrollo integral del Estado”. En el segundo párrafo se dice que la educación de los alumnos para ser integral comprenderá además la enseñanza de la historia, la geografía, la ecología y los valores tradicionales de cada región étnica y, en general, del Estado y se fomentará la impartición de conocimientos aplicables a la transformación política, social y económica para beneficio de los oaxaqueños. En el tercer párrafo del artículo que se comenta ya se establece específicamente el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, pues prescribe que “en las comunidades bilingües la enseñanza tenderá a conservar el idioma español y las lenguas indígenas de la región”. El último párrafo de este artículo también está referido a la enseñanza dirigida a los pueblos y comunidades indígenas y en él se previene que en las comunidades que no hablen el español, su enseñanza será obligatoria; ésta será impartida preferentemente por los municipios y los padres de familia podrán intervenir en la planeación ajustándose a los lineamientos de la Secretaría de Educación Pública. Es con estos fundamentos y disposiciones que la Ley Estatal de Educación regula de manera amplia los derechos de los pueblos indígenas en materia educativa.

La Constitución de Oaxaca reconoce los procedimientos de elección de autoridades propios de los pueblos y comunidades indígenas del estado, al cual se denomina sistema electoral consuetudinario. Este derecho se encuentra regulado en varias de sus disposiciones y leyes del Estado sobre la materia. En el primer caso se ubican en los Artículos 16, 25, 29 y 98. El Artículo 16 en su párrafo segundo contiene una declaración general sobre este derecho al decir que “la ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que protejan y preserven el acervo cultural de las etnias y promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas”.

En materia de organización política se encuentran diversas normas; la primera de ellas, es el penúltimo párrafo del Artículo 25, el cual expresa que la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos; ésta es una garantía que se

complementa con lo dispuesto por el Artículo 29, el cual prescribe que “la elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observará lo dispuesto por el Artículo 25, apartado A, fracción II, de esta Constitución y la legislación reglamentaria”. Por virtud de esta disposición en el estado de Oaxaca existen dos formas de elección de autoridades: por partidos políticos, donde se agrupan individuos y por el sistema electoral consuetudinario, para pueblos y comunidades indígenas.

Por último, el Artículo 98 determina que “Los Concejales electos por el sistema de usos y costumbres también tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero que no podrá exceder de tres años”.

Ahora bien, junto al sistema electoral consuetudinario, se encuentra el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre asociación; es el Artículo 94, en su sexto párrafo, el que establece que:

los Municipios del Estado y las Comunidades Indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas, que tengan por objeto el estudio de los problemas locales, la realización de programas de desarrollo común, el establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico, la capacitación de sus funcionarios y empleados, la instrumentación de programas de urbanismo y todas las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.

De acuerdo a lo dicho con anterioridad, el párrafo segundo del Artículo 16 de la Constitución estatal no sólo hace referencia a la organización política ya que se refiere a cualquier tipo de organización, pues el enunciado donde se contempla dice que la ley “promoverá el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas”. Lo anterior guarda estrecha relación con la contenida en el Artículo 12, párrafo tercero, de la propia Constitución referido a la institución del tequio, práctica cultural específica de muchos pueblos indígenas.

Esta norma jurídica establece que

las autoridades de los municipios y comunidades preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas; los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

En materia de impartición de justicia son importantes los párrafos cuarto y quinto del Artículo 16 de la Constitución del Estado; el párrafo mencionado en primer término determina que “la ley establecerá los procedimientos que aseguren a

los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el Estado brinda a todos sus habitantes”. El párrafo quinto es más acorde en este sentido pues establece que en

los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia.

La Constitución contiene también una referencia al derecho de los individuos indígenas, no sus pueblos ni comunidades, al acceso al servicio de registro civil; en ella se dice que “la ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento”.

Una última disposición de la Constitución estatal en materia de derechos indígenas está referida al castigo que se aplicará a quienes con su conducta atenten contra ellos y su cultura; al respecto se establece que

la ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado, Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

Es sin duda un gran avance de las políticas del reconocimiento y de los derechos humanos al considerar que la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades indígenas del Estado de Oaxaca establece los delitos de etnocidio y discriminación.

V. Reflexiones acerca de las políticas de reconocimiento en Oaxaca

El análisis de las ideas que se encuentran en algunas de las principales propuestas del entramado legal, referentes a las políticas del reconocimiento en el estado de Oaxaca, se observa que son, en teoría, muy destacadas. Constituyen un *corpus* lo suficientemente amplio de propuestas para implementar acciones de reconocimiento a la diferencia cultural y se pueden traducir en un instrumento efectivo para superar los problemas de sujeción, dominación discriminación y explotación del conjunto de la población, que se supone es parte del objetivo que se debe alcanzar al aplicar estas políticas. Si se analiza desde la perspectiva que plantean los intelectuales liberales, es entonces necesario revisar cuáles han sido los resultados y el impacto que estas políticas han ofrecido para resarcir el rezago cultural, social, económico y político ocasionado a los grupos indígenas por el proceso homogenizador en la creación del Estado- nación. Kymlicka y Norman (1995) han señalado que la discusión contemporánea sobre la ciudadanía tiene la virtud de abordar cuestiones que han adquirido relevancia en el pensamiento contemporáneo: la de los derechos individuales y la de las identidades colectivas, y al mismo tiempo la cuestión de la sociedad justa y la defensa de la

pertenencia a los grupos particulares. Al analizar los resultados de las políticas de reconocimientos en el caso específico de Oaxaca, es pertinente hacer el énfasis en las ideas colocadas al inicio de este ensayo: desde las propuestas de los teóricos liberales comunitaristas e individualistas, que consideran estas políticas como herramientas para proporcionar condiciones de bienestar social a los grupos minoritarios que se han quedado rezagados con respecto a los grupos mayoritarios, al parecer las condiciones sociales de las personas a las que están dirigidas tales medidas han permanecido sin grandes alteraciones. Una posición distinta sería considerar a las políticas del reconocimiento separadas, o al menos diferentes a las políticas compensatorias; los liberales piensan siempre en la comunión de ambas, pero no necesariamente están asociadas. Las políticas del reconocimiento pueden optar por una posición en donde lo que importe sea sólo el control político para mantener la diferencia cultural y es a eso a lo que aspiran, antes que nada, algunas organizaciones y movimientos etnopolíticos.

Entre las distintas normas que componen el cuerpo de leyes que forman parte de las políticas del reconocimiento, las que hacen referencia al reconocimiento de las normas consuetudinarias como mecanismos válidos para designar a las autoridades locales, son las que mayor efectividad han conseguido, en el sentido de que se aplican y son a las que se recurre para defender algunas de las prerrogativas de las localidades indígenas. Ya existe una considerable número de trabajos en los que se analizan los resultados de la aplicación de estas normas (Anaya, 2006; Hernández-Díaz, 2007; Hernández-Díaz y Juan Martínez, 2007; Recondo, 2007). En varios casos, los conflictos coinciden con los argumentos usados por los detractores de las leyes de lo que en Oaxaca se ha popularizado como los Usos y Costumbres. Los argumentos son semejantes a los que los teóricos liberales individualistas usan para rebatir a sus colegas comunitaristas; el más recurrente es que los derechos colectivos pueden violar el derecho fundamental de la libertad individual. Las distintas formas de exclusión que se han visibilizado con la aplicación los Usos y Costumbres (las exclusiones de los pobladores de las agencias municipales, de las mujeres y avecindados en la organización política comunitaria y grupos religiosos), son ejemplos que parece contraponer los derechos colectivos sobre los individuales, violando por tanto derechos humanos universales.

Entre las normas más elaboradas en materia del reconocimiento multicultural se encuentran las del ámbito educativo, que están ampliamente trazadas en la ley estatal de educación; lo paradójico es que o no se apela a ellas o son inaplicables por lo que en la vida cotidiana de las personas indígenas y de sus distintas expresiones colectivas no han tenido mayor impacto en el sentido de sustentar positivamente la multiculturalidad y el respeto a la diferencia. Por ejemplo, aunque la ley garantiza la educación con una perspectiva intercultural, en la práctica la educación sigue apuntando hacia la formación de poblaciones monolingües de español que reciben la educación primaria en el sistema formal, y escuelas de educación bilingüe que no tienen maestros que hablen la lengua correspondiente al de la comunidad o región donde laboran; y todavía más los contenidos escolares se encuentran descontextualizados y desdeñan las condiciones culturales y sociales de la gente indígena.

Todo esto permite suponer que las soluciones del modelo liberal comunitarista difícilmente cumple con las expectativas y las condiciones que requieren los indígenas para satisfacer sus reclamos de una reforma radical del Estado para integrar un modelo que respete la diferencia cultural. Por otro lado, hay que aclarar que dentro de las propuestas comunitaristas, no necesariamente liberales, se expresa una de organización social y política que necesita ser diferenciada teóricamente del modelo liberal, pero ése es un asunto que por su complejidad e importancia requiere ser tratado en otro lugar. Por lo pronto es pertinente considerar que los liberales se debaten entre dos modelos: el del Estado-nación y el de Estado-multinacional. El modelo liberal, por ser elaborado en el occidente y por las condiciones existentes en la época que se construyó, no contemplaba como elementos que formaban parte del mismo, las diferencias culturales que pudieron existir en los antiguos estados territoriales; por lo tanto, es un teoría centrada para una sola cultura, la occidental, y las soluciones que siguen dando están apegadas a un cuerpo filosófico que tiene como referente básico la democracia electoral y un Estado donde todos son iguales ante la ley, lo cual complica la construcción de nuevas unidades políticas que contemplen el respeto a la diversidad.

Para modificar el actual estado de cosas es necesaria una reforma del Estado que dé paso a la construcción de un estado multicultural, multiétnico, multinacional, que respete las diferencias como resultado de un nuevo pacto social entre el Estado, la sociedad civil y los pueblos indígenas, que se exprese no únicamente en el reconocimiento del derecho a la diferencia, sino además de una política de justicia social que englobe a la sociedad en general, es decir, el derecho a la diferencia está asociado con el derecho a la beneficios que se generan en la sociedad en la que se encuentran las distintas poblaciones que mantienen la diferencia cultural.

El análisis del caso oaxaqueño sugiere que cualquiera que haya sido el motivo para decidir implementar estas políticas de reconocimiento en el estado, desde un punto de vista de justicia social, es favorable, por que han propiciado la gobernabilidad en el estado, ha servido para mantener la identidad local, para mantener algunas formas de organización alternativa; pero desafortunadamente no han favorecido a la convivencia intercultural y tampoco han contribuido a mejorar el nivel de bienestar social con la que vive la población indígena en el estado.

Las nuevas normas electorales se inscriben perfectamente en lo que se ha llamado teóricamente la política del reconocimiento y que consiste en dar legalidad a diferentes reclamos en los que se reivindican formas culturales específicas. Las reformas en Oaxaca apuntaban, eran y tal vez sigan siendo una de las más avanzadas en la materia. Pero al mismo tiempo ha sacado a flote los dilemas filosóficos y políticos de dicha propuesta.

En esta compleja interrelación, que ya se ha ejemplificado ampliamente en el caso de las comunidades indígenas y campesinas oaxaqueñas, los mecanismos mediante los cuales actualizan y mantienen sus identidades colectivas, a la que podríamos llamar ciudadanía comunitaria, establecen un catálogo de derechos y privilegios,

junto a obligaciones y deberes ostentados por grupos particulares de individuos. En estas condiciones, no cualquier poblador de una comunidad es miembro pleno de ella y, en contraste, alguien ausente físicamente de la localidad de referencia puede mantener todas sus prerrogativas ciudadanas en la colectividad. Sólo los ciudadanos comunitarios son los que concurren en la toma de decisiones; aquellos que no lo son, aun cuando sean residentes y ciudadanos del Estado que contiene a la colectividad de referencia, al interior tienen sus derechos limitados. Considerada así, es la comunidad y no el Estado, a través de sus propias normas, la que en la práctica política ha tenido que redefinir los límites de dicha colectividad. Se trata de situaciones en las que en los hechos las normas que defienden al colectivo privan sobre aquellas que garantizan los derechos del individuo. Es por eso que podríamos hablar de por lo menos dos formas del ejercicio de la ciudadanía: una asociada al Estado, en términos más amplios y la más conocida y que se rige por normas inspiradas en filosofías liberales; y otra el de la ciudadanía étnica o cultural, aquella que hace referencia a las obligaciones y derechos asociados a las comunidades de origen de ciertos sectores dentro de un determinado país y así defienden a la comunidad para contribuir a su sostenimiento. En este sentido son formas que salen del esquema estrictamente del liberalismo comunitarista.

La ciudadanía liberal es, en la extensión de su contenido, distinta de la de las colectividades. A la primera se le podría asociar como característica esencial el hecho de que el ciudadano no está obligado a participar necesariamente en las decisiones políticas, pues el Estado se concibe, en relación con esta ciudadanía, como garante de los derechos propios de un tipo de asociación política particular entre individuos. Por su parte la ciudadanía comunitaria, colectiva, significa a un tiempo privilegio y participación política. La ciudadanía comunitaria enfatiza la dimensión colectiva de la ciudadanía: el ciudadano como miembro de un sujeto colectivo. Por supuesto que existe una controversia entre estas dos formas de concebir la ciudadanía y por lo tanto de los derechos humanos o de los ciudadanos (Hernández-Díaz, 2007).

En los convenios internacionales sobre derechos humanos se establece que la autodeterminación implica que los pueblos tienen el derecho a determinar libremente su estatus político y a buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural. Las comunidades indígenas y las organizaciones que de ellas han derivado están buscando fortalecer sus identidades, preservar sus idiomas, culturas y tradiciones y alcanzar una mayor autonomía, libres de la interferencia de un gobierno central, para fortalecer así su identidad colectiva. Los nuevos reclamos son la expresión de diferencias cuya existencia no había conseguido expresarse políticamente y que no pueden ser satisfechas desde una perspectiva universalista. Tanto el proceso reivindicatorio como la polémica a él asociado aún están lejos de verse concluidos. Lo que hace falta es una propuesta que pueda complementar y articular los derechos reconocidos universalmente con las demandas justas de los grupos culturales o étnicamente diferenciados.

En el caso oaxaqueño, el reconocimiento jurídico de los usos y costumbres electorales en las comunidades indígenas refiere a los sistemas electivos peculiares y diferentes que se han adoptado y adaptado en el tiempo como sistemas particulares.

Pero, comparado el contenido de estos sistemas electorales consuetudinarios con la estructura constitucional vigente en el país, desde un punto de vista estrictamente legal y desde la perspectiva ortodoxa de la teoría del derecho positivo, los usos y costumbres no resistirían el análisis jurídico. El resultado que se obtendría discreparía de las leyes nacionales, decretaría inconstitucionalidad y/o anticonstitucionalidad de los cuerpos normativos consuetudinarios. Sin embargo, los llamados usos y costumbres vigentes en las comunidades indígenas, las normas orales, observadas para la renovación de las principales autoridades municipales, son las que se reconocieron y promulgaron por el constituyente estatal. Se elevó a rango constitucional una forma diversa de elegir a los gobernantes en aquellas comunidades que respetan y cumplen sus propias normas, sus propias leyes.

En esa discusión entran todas las expresiones de reclamos por el establecimiento de políticas del reconocimiento, en las que, sin duda, es posible argumentar que la organización municipal es indígena en la medida que es una forma de gobierno reclamada como propia por los grupos u organizaciones indígenas, pero no en el sentido que tenga su origen en tiempos prehispánicos. Los indígenas se han apropiado de estas demandas y de esta forma de gobierno y han hecho suyo o se han sumado al reclamo de la autonomía municipal. Lo problemático es la manera de implementar esa autonomía en contextos locales, de tal forma que se puedan satisfacer los derechos de equidad, e individuales, a la vez que se satisfacen los reclamos del reconocimiento a la diversidad para las colectividades.

Aunque existe un avance en materia de políticas de reconocimiento en México, en lo que respecta a la práctica y aplicación efectiva de la legislación en los hechos concretos, las opiniones tienden a diferenciarse. Organismos internacionales y nacionales protectores y defensores de estos derechos específicos han coincidido en que entre lo ordenado en la ley y su aterrizaje correspondiente existe una gran distancia; las violaciones de los derechos de los indígenas y de los pueblos y comunidades indígenas siguen siendo una constante, sostienen. El desencanto originado por esta situación corre el riesgo de convertirse en una desconfianza hacia las instituciones involucradas con dicha problemática. En el asunto de la defensa de los derechos indígenas existen, por lo menos, dos tipos de fuentes de peligro para la estabilidad de la unidad política. Unas son de carácter interno (que mencionamos brevemente al señalar los conflictos que se generan al excluir a los avecindados, a las mujeres, a los no católicos), y otras que provienen de ámbitos externos y que son especialmente cometidas en contra de las comunidades indígenas por autoridades estatales y federales, aunque no exclusivamente. Asunto que ha sido ampliamente documentado y ha recibido atención de organismos internacionales. Tanto el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en su "Análisis regional acerca de la situación de los derechos humanos en materia indígena, caso Oaxaca" como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas a través del Informe del Relator Especial destacan la situación en la que se encuentra los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En ambos documentos, sobresalen las denuncias referentes a detenciones arbitrarias e ilegales, golpes, torturas, falsas

acusaciones, desalojos violentos y homicidios sufridos por campesinos e indígenas. Igualmente, está el reto de elaboración de normas secundarias o de desarrollo constitucional de modo participativo y consultado con la ciudadanía en general y con los pueblos indígenas en particular. Hay una tensión latente entre el reconocimiento de más amplios derechos culturales y, a su vez, la reducción de derechos económico-sociales, lo que puede dejar sin sustento o base material a los derechos culturales. Esta situación señala serios retos político-económicos al proceso de democratización que busca construir modelos pluriculturales en un contexto de inserción neoliberal. En resumen los desafíos a vencer consisten en armonizar el respeto a la diversidad cultural y política con los derechos fundamentales de las personas y una vida digna para todos los mexicanos.

Como resultado de la emergencia de las organizaciones indígenas y de la atención que se ha dado a sus demandas se han podido identificar algunos cambios en la relación entre el Estado y quienes integran los distintos grupos indígenas: existe un cuestionamiento a la propuesta de desarrollo y la construcción nacional y se proponen, tanto en el discurso como en la práctica, alternativas para la reformulación del Estado; las personas indígenas, sus localidades y sus expresiones colectivas están dejando de ser una masa amorfa y relativamente pasiva, receptora de los programas gubernamentales, y se están instalando de forma diferente como actores sociales en la arena política nacional. La cuestión indígena ha dejado de ser, aunque aún se insiste en ello, un problema marginal que se puede atender con programas asistencialistas en zonas geográficamente delimitadas, pero aún se le regatean parte de sus derechos o los medios para ejercer los que han conquistado.

En el proceso de construcción del Estado mexicano, las élites que implementaron el proyecto nacional dejaron de lado o explícitamente excluyeron a la población indígena. Precisamente esa política es la que las organizaciones indígenas pretenden derogar, frenar y rechazar. Hoy en día los integrantes de las organizaciones indígenas son los actores sociales que ahora se encargan de elaborar un conjunto de ideas que rechaza al mestizaje como la única identidad de la unidad política en la que están incluidos; creando así las bases ideológicas para la construcción de Estado que dé cabida a la pluralidad nacional, cultural y lingüística.

El reclamo de un reconocimiento de las formas jurídicas de las comunidades indígenas es un gran reto para el Estado que pretende la homogeneización. El Estado es confrontado sobre todo cuando las organizaciones indígenas recurren al derecho internacional y reclaman para sí la denominación de pueblos con los derechos y obligaciones que la aceptación de dichas legislaciones implica. Con este instrumental legal piensan que tendrían las condiciones para combatir la miseria y la pobreza con recursos propios, con la administración de sus propias riquezas. Para ello demandan las reformas al Estado que permitan que la administración de la justicia y de los recursos que ahora son manejados por las dependencias federales pase a manos indígenas. Las organizaciones indígenas demandan la desaparición de las instituciones indigenistas o su transferencia para las autoridades comunitarias. La idea misma de que sean los

indígenas quienes manejen las agencias indigenistas es sin duda un cambio en lo que se refiere a la conformación del Estado mexicano.

El problema es que para poder hacer esta reforma del Estado se requiere de un Estado fuerte, consolidado y no de uno que carece de la capacidad para diseñar las políticas públicas para el respecto a la diversidad, y mucho menos la voluntad para implementar tales propuestas. Una sociedad civil movilizadora y consolidada requiere de un Estado igualmente consolidado.

Por lo que considero necesario que si realmente la clase política dominante ha pretendido o pretende en estos momentos con las reformas al Estado contemplar políticas de reconocimiento que tengan la intención de favorecer la convivencia intercultural en el estado y buscar una nueva política de justicia social que se refleje en el estado de bienestar de todos los oaxaqueños y mexicanos, debe considerar tanto a la sociedad civil, así como también debe contemplar las nuevas condiciones y nuevos reclamos de la población indígena; y que además de las reformas debe crear o favorecer las condiciones para que éstas sean realmente implementadas y no únicamente sean declarativas.

Bibliografía

Anaya Muñoz, Alejandro, *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: la legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. México, Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 2006.

_____, “La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Implicaciones éticas de una política del reconocimiento” en *Cuadernos del Sur*. Oaxaca, Año 11, Núm. 21, 2005.

_____, “La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priísta y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado”, *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*. Zamora, El Colegio de Michoacán, Vol. XXIV, Núm. 96, otoño 2003, pp. 267-305.

Bailón Corres, Jaime, *Pueblos indios, élites y territorio. Sistemas de dominio regional en el Sur de México: Una historia política de Oaxaca*. México, El Colegio de México, 1999.

“Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1857” en Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1995*. México, Porrúa, 1995.

“Constitución Política del Estado de Oaxaca, 1857” en Gustavo Pérez Jiménez, *Las Constituciones del Estado de Oaxaca*. Oaxaca, Ediciones Técnico Jurídicas del Gobierno del Estado de Oaxaca, 1959.

“Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca, 1825” en *Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 1902, t. 1.

Gobierno del Estado de Oaxaca, *Colección de leyes y decretos del estado libre y soberano de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1902, Vols. 1-4.

Hernández-Díaz, Jorge (coord.), *Ciudadanía diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México, Siglo XXI Editores-UABJO, 2007.

Hernández-Díaz, Jorge, y Víctor Leonel Juan Martínez, *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México, Miguel Ángel Porrúa-UABJO, 2007.

Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, *Compendio de Legislación Electoral*. Oaxaca, 1998.

Kymlicka, Will, *Ciudadanía y multiculturalidad*. Barcelona, Paidós, 1996.

_____, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo, ciudadanía*. Barcelona, Paidós, 2003.

Kymlicka, Will, y Wayne Norman, “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory” en Ronald Beiner, *Theorizing Citizenship*. Albany, SUNY, 1995.

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

Mendoza García, Edgar, *Los bienes de la comunidad y la defensa de las tierras en la Mixteca oaxaqueña*. México, Senado de la República, 2004.

Montecinos, Egon, "Democracia y multiculturalismo: ¿son compatibles los derechos de las minorías con los principios orientadores de la democracia liberal?" en *Alpha*, Núm. 20. Osorno, Chile, Universidad de los Lagos, 2004, <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-22012004000200013&script=sci_arttext> (15-septiembre-2008).

Postero, Nancy Grey, *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. California, Stanford University, 2007.

Recondo, David, *La política del Gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México, CIESAS-CEMCA, 2007.

Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid, Taurus, 2001.

Stavenhagen, Rodolfo, *Conflictos étnicos y Estado nacional*. México, Siglo XXI Editores, 2000.

Taylor, Charles, *Argumentos Filosóficos*. Barcelona, Paidós, 1997.

_____, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Van Cott, Donna Lee, *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York, Cambridge University, 2005.

_____, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh, 2000.

Vitale, Ermanno, *Liberalismo y multiculturalismo. Un desafío para el pensamiento democrático*. México, Océano, 2004.

2

Usos y Costumbres, Conflicts Alter Elections and Governability in Contemporary Oaxaca, Mexico.

*Todd A. Eisenstadt*³¹

This article evaluates post-electoral conflicts in Mexico's Oaxaca state before and after that government legally recognized *usos y costumbres* (local leader selection via traditional practices, rather than parties and secret ballots).³² Assessing *usos y costumbres* within the normative debate between multiculturalists and pluralists on incorporation of ethnic minorities, the article compares conflictiveness of *usos y costumbres* and non-*usos y costumbres* municipalities. It argues that since post-electoral conflicts have increased in Oaxaca over the last decade, while simultaneously diminishing dramatically in Mexico's other 31 states, the cause is probably unique to Oaxaca. Conflictiveness may be at least partially attributed to perverse implementation incentives created by the law's provocation of conflicts requiring mediation (rather than judicial verdicts). While further research is needed to test normative claims that *usos y costumbres* increase governing institutions' credibility and foster positive group identities, the article concludes that while the customary practices "experiment" has failed at least by one criterion, it may warrant reconsideration if customary elections can be viewed as a set of evolving, instrumental processes, rather than as fixed, static, and essentialist conditions.

³¹ Associated Professor, American University, Washington, D. C.

³² Portions of this article were published as: Todd A. Eisenstadt, 2007. "*Usos y Costumbres* and Post-Electoral Conflicts in Oaxaca, Mexico, 1995-2004: An Empirical and Normative Assessment," *Latin American Research Review* (February): 52-77. The author thanks Moisés Jaime Bailón Corres and David Recondo and several anonymous reviewers for comments, Viridiana Ríos Contreras for outstanding research assistance, and acknowledges research support from the United States Agency for International Development Cooperative Agreement 523-A-00-00-00030-00 and American University's School of Public Affairs (SPA). The conclusions reached, and any errors, are the author's alone.

I. Asunción Tlacolulita as Illustrative of the Paradoxes of *Usos y Costumbres*

While no single case can exemplify the benefits and liabilities of two separate electoral systems (*usos y costumbres* and *non-usos y costumbres*), the practice of *usos y costumbres* in the small town of Asunción Tlacolulita is illustrative of both the benefits and liabilities of institutionalizing these practices. As the precedent for a crucial 2000 verdict – by Mexico’s federal electoral court – that federal law supercedes *usos y costumbres*, the case is arguably the country’s most important to date. But beyond that, a description of the case underscores dynamic nature of cultural norms, as acted out by the town’s opposition women, and confirms the “middle” position of theorists like Benhabib (as opposed to the more extreme positions of both the multiculturalists and the “individual rights” liberals).

When a score of women in 1998 invaded the traditionally all-male community assembly in the rural hamlet, they underscored the discrimination inherent in *usos y costumbres*. Voting for a left-leaning opponent of the local *cacique* (political boss) associated with the long-ruling Party of the Institutional Revolution (PRI), several of the women said they wanted to promote representation of new groups, such as women from families other than those favored by the PRI for more than seven decades. One of the leaders of the women who insisted on attending the plebiscite, Anastasia Zenón Flores (interview), stated that they did so because: “we had to defend our rights. We have seen that in many places women have even held public offices. We are taken for ignorants, but [the] human rights [activists] have always told us [that] we have the same rights as men.”

While only some ten percent of Asunción Tlacolulita’s residents are considered indigenous (speaking the Chontal of Oaxaca language), the municipality was ratified by Oaxaca’s unicameral legislature in 1995 as among the 412 of Oaxaca’s 570 municipalities where *usos y costumbres* would be enacted over elections with party-based candidates and secret ballots. Proponents of *usos y costumbres*, mostly from PRI-majority legislative and executive branches, argued that it was high time to “legalize” and legitimize leadership selection practices extending back to colonial times. They claimed that legalizing *usos y costumbres* merely restored indigenous customs the dignity they deserved, and that even before these forms of selecting local leaders were “legalized,” towns and villages all over the country selected their leaders through their own procedures and then legitimized this selection by running their chosen leader as the unopposed candidate of the PRI in state-sanctioned elections.

The women who stormed Asunción Tlacolulita’s 1998 leader selection assembly argued a different position. Claiming that *usos y costumbres* was a myth to perpetuate PRI bastions in indigenous Mexico against recent opposition party incursions, and that *usos y costumbres* varied according to the convenience of its advocates, they argued that the procedures were put in place to deny their right to participate in local politics. Indeed, challenges to PRI rural bosses had been sustained when Tlacolulita conducted its local elections through parties, and the village had experienced fewer

intra-village conflicts between indigenous and non-indigenous citizens than much of rural Oaxaca, where it was not uncommon for all of a community to speak indigenous languages rather than Spanish.³³ Political conflicts in Asunción Tlacolulita were said by residents to derive from family-based monopolies of power, bolstered by the PRI monopoly, rather than on broader clashes between linguistic groups or cultures, as elsewhere.

Cipriano Flores Cruz, director of Oaxaca's State Electoral Institute during the 1998 Tlacolulita post-electoral conflict, recalled a struggle between the PRI and PRD over power, rather than a struggle for women's rights (2004 interview). While *usos y costumbres* conflicts are submitted to a special mediator in the Oaxaca State Electoral Institute (IEE) rather than to the state electoral court (where party-based election conflicts are resolved), no strict laws exist governing this mediation process, only the norms established in a "catalogue" of *usos y costumbres* traditions described for each municipality. In a landmark case, the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation (TEPJF), Mexico's highest court for adjudicating post-electoral disputes, confirmed federal jurisdiction in 2000 over *usos y costumbres* by invalidating the 1998 local election in Asunción Tlacolulita. The ruling was part of the electoral court's establishment in the late 1990s of final jurisdiction over what had been intransigent post-electoral conflicts nationwide claiming some 196 lives nationwide since 1989.³⁴

II. The Longstanding Case for *Usos y Costumbres*

Specific to Oaxaca, *usos y costumbres* advocates like Jaime Martínez Luna claim that governance through community assemblies, the rule in *usos y costumbres* – *comunalicracia* as he calls it – is actually more accountable to the peoples' will, as decisions and commitments are made publicly; voters and candidates have nowhere to hide from words spoken or positions taken (interview). Public service is an obligation to the community undertaken by all. Everyone scales the ladder of public positions, assuming a post every several years (depending on the municipality) and scaling the ladder of positions, from *topil* through errand runner through Church caretaker through *mayordomo* through mayor (with some variations by municipality). Candidates for mayor are known intimately to all through their past labors and reputations, and have served responsibly in the public interest for a good part of their lives, and – in many cases – without any salary beyond *per diem* reimbursements for travel to Oaxaca City or to neighboring communities on official business.

In the Mexican context, recognition of *usos y costumbres* was also viewed as a means of diminishing social conflict. The San Andrés Accords between the Mexican

³³ Overall, slightly over one third of Oaxaca's citizens speak indigenous languages, and one quarter of these do not speak Spanish (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal 2003).

³⁴ These conflict-related fatalities occurred in Oaxaca greatly out of proportion with the rest of the country. Some 20 percent of the fatalities occurred in a state containing only 3.5 percent of Mexico's 2000 estimate of 97 million people.

government and Chiapas' Zapatista rebels, signed in 1996, laid out constitutional changes which specified the collective rights of indigenous groups within prescribed territorial boundaries, as per international standards established by the International Labor Organization Treaty 169 (ILO 169). The government ceded, in most regards, to the Zapatistas' position, although differences existed, as summarized by Benítez Manaut, Selee, and Arnson (2005, 19): "The government saw the concept of indigenous rights as a means to incorporate indigenous individuals more fully into the political and economic process, within the existing legal framework. The Zapatistas and their allies, on the other hand, sought an agreement that would recognize customary authority within indigenous communities, as long as this was consistent with national human rights practices, and allowed indigenous peoples to have collective rights over resources and public policy decisions within territorially defined areas."

Peace talks stalled when President Ernesto Zedillo's government signed an agreement with the Zapatistas but did not submit it for congressional ratification, and violence escalated by paramilitary groups in Chiapas (*vigilantes* with ties to local landowners – and often to the PRI) who removed peasant squatters from lands with multiple ownership claims. In late 1997, these agrarian conflicts, mixed with religious tensions and the struggle between Zapatistas and pro-government *vigilantes*, boiled over in Acteal, Chiapas, where 45 people were massacred by paramilitaries with PRI and state police ties to the PRI. Now-President Vicente Fox of the opposition National Action Party (PAN), campaigning prior to Mexico's watershed 2000 election, claimed that he could resolve the Chiapas conflict in 15 minutes. After his election, Fox, claiming a "new dawn" on Chiapas policy, did submit a bill based on the San Andrés Accords for congressional approval, and the watered-down version, approved as a constitutional amendment and ratified by the majority of Mexico's state legislatures, was signed into law in 2001 (although states with large indigenous populations – including Chiapas and Oaxaca – did not ratify it).³⁵

The truncated San Andrés peace process coincided with efforts by policymakers in Oaxaca, led by then-PRI Governor Diódoro Carrasco, to legalize *usos y costumbres* there. Whether the political objective of the legislation, passed in 1995 and revised in 1997, was to promote indigenous culture, protect PRI strongholds, or prevent an imagined Zapatista "contagion" of indigenous uprisings,³⁶ indigenous leaders praised the new law as legitimizing cultural practices and histories of Mexico's first peoples, and as a step towards their collective authority over resources and land they had stewarded for centuries. The state seemed to be conceding differential and enhanced

³⁵ Bailón Corres (2006) shows that the approval of this reform, while symbolically affirming multicultural rights, did not have any practical effects; that is, there has been no real commitment since 2001 to dedicating more federal resources to indigenous citizen welfare or other programming.

³⁶ Several indigenous movements had emerged in the years immediately prior to the Zapatista rebellion, and Oaxacan indigenous leaders participated prominently in the San Andrés Accords negotiations. Perhaps more importantly to the federal and state governments in Oaxaca, an internal insurgency claiming indigenous identity (among other claims), the Popular Revolutionary Army (EPR), emerged in 1996. However, this armed movement's ideological justification has not been clearly articulated nor published in Oaxaca.

rights for native peoples, and recognition that earlier government efforts had failed to protect indigenous minorities' rights, and ensure their access by to state resources.

In Oaxaca (and Chiapas), under the old system where authorities selected leaders via *usos y costumbres* and then legitimized selections by registering “winners” unchallenged as PRI candidates (Recondo 2001, 94; Velásquez 2000, 96-98), political representation had been particularly skewed, as the unicameral state legislature routinely dismissed duly-elected mayors and replaced them with gubernatorial appointee “interim” mayors, or with plural municipal councils, featuring the winning party and politically “acceptable” delegates from the runners-up. Starting in the 1970s and 1980s, opposition party candidates, frustrated by PRI rigging of the electoral system and corrupt vote tallying, protested losses to provoke creation of these municipal councils, where they would at least be assured of some position. By the early 1990s, conflicts occurred in well over 10 percent of local elections (Table I).

Table I: Oaxaca's and Mexico's Post-Electoral Conflicts 1989-2004 By Local Election Cycle

Category of Elections	Number (%)	Intensity 0=none 4=deaths	Number ¹ (%)	Intensity 0=none 4=deaths								
	1989-1991		1992-1994		1995-1997		1998-2000		2001-2003		2004-2006	
Oaxaca Parties	47 (8%)	1.7	76 (13%)	1.9	50 (33%)	1.8	29 (19%)	1.7	21 (14%)	1.8	25 (16%)	2.0
Oaxaca usos y costumbres	N/D	N/D	N/D	N/D	22 (5%)	1.8	32 (8%)	1.7	42 (10%)	2.2	44 (11%)	2.0
Oaxaca Total	47 (8%)	1.7	76 (13%)	1.9	72 (13%)	1.8	61 (11%)	1.7	63 (11%)	2.1	69 (12%)	2.0
Mexico-wide Total	369 (15%)	1.8	389 (16%)	1.6	257 (11%)	1.6	180 (7%)	1.6	239 (10%)	1.8	Data Incomplete	Data Incomplete

Source: Data base of author and another researcher, coded from Oaxaca Electoral Institute data and from continuous coding of national (*La Jornada, Reforma*) and local (*Noticias – Voz e Imagen de Oaxaca*) press accounts between 1989-2004. Other sources for Mexico-wide sample are given in Eisenstadt (2004, 296).

Notes: The total number of municipalities from which percentages were extracted has changed because of constant addition and restricting of municipalities. The total number of municipalities nationwide was 2389 for 1989 to 1991; 2395 for 1992-1994; 2418 for 1995-1997; 2427 for 1998-2000; and 2435 for 2001-2003. Similarly, the total number of *usos y costumbres* municipalities in Oaxaca 1995 was 412, while in 1998, 2001, and 2004, this number increased to 418. Since the number of municipalities in Oaxaca has remained constant at 570, the increase in *usos y costumbres* municipalities diminished the number of municipalities holding standard party-based elections from 158 in 1995 to 152 for 1998-2004.

Multiple opposition party mobilizations in one municipality were rare, but when they occurred, I in every case entered only the mobilization by the higher vote-getter among the runner-up parties was credited with the conflict, as that party was considered to be the main post-electoral contender (and usually there was a large margin between 2nd and 3rd place finishers). Just as electoral contention was either PRI-PAN or PRI-PRD but almost never PAN-PRI-PRD (at least not until the late 1990s), post-electoral contention also followed this pattern during the period under study.

As per Eisenstadt 2004 (135-140) but with conflation of the four categories into three, post-electoral conflict intensity was coded as follows: 3 for conflicts resulting in deaths, 2 for conflicts producing serious injuries and/or building occupations (or other manifestations) lasting longer than one event, and 1 for single-iteration (one-day) mobilizations.

(Footnotes)

1 Elections were not held in 2004 in Santiago Laollaga, Magdalena Tlacotepec, Constanca del Rosario, San Juan Ñumi, San Pedro Ixtlahuaca, San Pedro Jocotipac, Santa Cruz Acatepec, Santiago Yaveo, or Tanetze de Zaragoza.

III. *Usos y Costumbres* Sought to Diminish the Frequency and Intensity of these Conflicts

The naming of interim governments and municipal councils came to occupy inordinate roles in the state legislative agenda. For example, in 1992, 48 percent of the 116 decrees issued by the Oaxaca state legislature addressed the composition of new municipal governments (Oaxaca State Legislature Decree Book, *passim*). *Usos y costumbres* sought to diminish partisan post-electoral conflicts and reduce the state's recourse to naming interim local governments.

Another often-cited reason for supporting *usos y costumbres* was to break the clientelist strangleholds of political parties, especially in rural Mexico, where votes were routinely traded for a few sheets of roof laminate or cans of food. While the PRI started facing extensive electoral competition in local races in the 1990s, as late as the 1980s, Oaxaca was known as a prominent bastion of the PRI's "strategic reserve" of votes, also called the "green vote" in honor of the ease with which votes could be mobilized (and perhaps even falsified) in Mexico's rural hinterlands. In Oaxaca, for example, turnout was dubiously high in the heavily contested 1988 election - which may have really been won by PRD-founder Cuauhtémoc Cárdenas, despite certification as a victory by the PRI's Carlos Salinas. Some 87 Oaxaca electoral precincts suspiciously granted 100 percent of their 40,664 votes to the PRI (Aziz and Molinar 1990, 166). This was particularly suspect in an extremely close, three-way election in which official returns granted Salinas a 20-point margin of victory (51 percent Salinas to 31 percent Cárdenas), although credible allegations of fraud were widespread. And if savvy and organized opponents, particularly the PAN's lawyers, dubbed "parachutists" for jettisoning into contested urban areas all over the country in the early 1990s to oppose PRI fraud in critical races (Castillo Peraza interview), Mexico's small, rural, and isolated communities were largely on their own. In indigenous communities, the PRI was even more hegemonic than elsewhere, often receiving all municipal votes cast as residents sought to legalize *usos y costumbres* processes via balloting.

Before legalization of *usos y costumbres*, votes were harvested by local *caciques* or chieftains, invariably affiliated with the PRI and acting as the community's interlocutor with the party and the state government (which were fused together as one). Direct recognition of *usos y costumbres* in 1995 seemingly cut partisan intermediaries out of the process, allowing communities to make decisions without political parties. Entrenched patterns did remain, as the local PRI held a parasitic relationship with many indigenous municipality "hosts,"³⁷ and the national PRI could

³⁷ The PRI had, over decades, infiltrated dozens of *usos y costumbres* municipalities. Three municipalities openly accepted that the means of selecting new leaders was designed by the PRI, and over 40 acknowledged that the PRI openly participated in certifying the winner (see Table II). Over 160 admitted the open secret that even before *usos y costumbres* was legalized, they were routinely practiced as a sort of definitive primary. The leader was selected by assembly, a Council of Elders, or via another customary method. The winner registered with the PRI (and/or other parties starting in the 1990s) to be formally "elected" via the party ticket, even though s/he was the sole candidate and election was a foregone conclusion (Velásquez *et*

readily channel resources needed to coopt votes and repress dissent during especially tight races. Prior to the national economic crisis of the mid- and late 1980s, the party had actually established a network to supply patronage requests from thousands of local affiliate groups. Nationally, the PRI's patronage supply network included 778 union stores, 155 butcher shops, 35 consumer cooperatives, 15 bakeries, 15 supply depots, and 1 pharmacy (González Campeán and Lomelí 2000, 533). Breaking with strong corporatist ties which permeated Oaxaca's peasant associations³⁸ and reciprocal clientalist relations between individuals seeking fertilizers, school supplies for their children, or canned food, and local *caciques'* PRI operatives seemed highly unlikely; but at least *usos y costumbres* appeared to offer determined communities a chance to rebuild local political systems free from these pressures.

Lastly, *usos y costumbres* reinforces other Oaxaca indigenous traditions such as the system of *cargos* and the *tequio*. Although the precise forms these traditions take vary within Oaxaca's major indigenous linguistic groups (and even from community to community), they were – and still are – communal mutual assistance arrangements to which all citizens are expected to “pitch in.” *Cargos* are public positions all citizens (or in many communities, all men) are expected to fill.³⁹ They range from *topiles*, or town security agents, to the *mayordomo*, who is the chief fundraiser and sponsor of the annual town party honoring the patron saint, to the mayor. All families must offer service on a rotating basis,⁴⁰ every several years, and with increasing responsibilities as they get older. *Usos y costumbres*, in municipalities where they are practiced as part of a broader and longstanding cultural context, reinforce *cargos* because they recognize the experience of people (again, usually men), who have accumulated a lifetime of public service, rather than just who gets the most votes on a given Sunday. *Tequio* is short-term volunteer work toward some specific end, such as paving roads and building schools, which has been essential for provision of social services in poor communities where local governments can contribute cement and basketball hoops, for example, but not the labor to build courts. Political parties can undermine the communal provision of services, which fosters community unity and social capital, through clientalist offerings, and promises of particularistic and public goods from the PRI governor (who assigns nearly all discretionary funding, as local taxation authority is still minimal). As stated by one of Guerra's (2000, 78) interviewees: “If a person never offered *tequio* and becomes mayor, how do they expect us to obey them? This breaks the ties of legitimacy which are based on reciprocity and respect for authority.”

al. passim).

³⁸ The National Peasant Confederation (CNC), headed by Heladio Ramírez López, a former PRI Oaxaca governor, is still more powerful in Oaxaca than elsewhere. As one Oaxaca PRI leader said matter-of-factly, “Whenever an uncontrolled mobilization happens, I call the head of the peasant confederation” (Cortés López interview).

³⁹ Some *usos y costumbres* advocates (such as Flores Cruz, Méndez 2005 interviews) argue that women play an important role by running family finances and social/political relations while their husbands are away giving *cargo* service in the town *cabecera*.

⁴⁰ In some communities, migrants tapped by the municipal religious and/or civil authorities (often called the Council of Elders) must return to serve or be banished. Increasingly, however, migrants to the U.S. are allowed to “buy” the services of someone local to fulfill their *cargo*. This trend is accelerating the loss of this custom, and increasingly allowing women to serve as “acting” heads of household, and offer *cargos* (Alcántara Guzmán interview).

IV. New Evidence Against *Usos y Costumbres*

While compelling arguments favor reinforcing *usos y costumbres*, evidence also exists that while the process may promote the rights of a group victimized by discrimination nationwide, many *usos y costumbres* traditions also discriminate against other minorities. A codification of traditional leader selection practices in the initial 412 *usos y costumbres* municipalities (Ríos Contreras 2006, 36), reveals that 81 percent violate the secret ballot, 18 percent allow no participation by women whatsoever, and 21 percent are known to systematically forbid the participation of citizens living outside of the *cabecera*, or municipal “seat,” where decisions tend to be made (see Table II).⁴¹

Table II: Usos y Costumbres Institutional Discrimination Against Individuals

Category of Individual Rights	Individual Rights Enforced	Individual Rights Not Enforced
Secret Ballot	11.2%	80.6%
Vote of <i>Agencias</i> (rural hamlets)	74.4%	21.1%
Vote of Women	74.2%	17.9%
Process free from Party Intervention	67.9%	20.8%

Source: Coding of Velásquez, *et. al.*, 1997, by author and Viridiana Ríos Contreras. Information is for 411 of the 412 of Oaxaca’s 570 municipalities originally designated as *usos y costumbres*. Percentages do not add up to 100 because of missing information (between 5 and 15 percent missing per row).

By favoring the rights of minority groups which are in fact majorities in their own districts, the legal system allows them to discriminate against others with impunity. And at least in some cases of discrimination, instrumental motivations are known to guide how *usos y costumbres* “play out” as much as traditional practices. Furthermore, the secret ballot exists in only 11 percent of Oaxaca’s current 418 *usos y costumbres* municipalities, so tensions over leader selection readily “spill over” onto other existing public feuds or conflicts (Ríos Contreras 2006).⁴² Chi-square tests

⁴¹ The reference is to those living outside the municipal center, or *cabecera*. Dwellers living in the hamlet *agencias* often do not receive fair public expenditure shares. But in Oaxaca’s indigenous communities, they often do not even get a say in who represents them.

⁴² The vote is not secret in 81 percent of the 418 municipalities, and information was not available for 8 percent of them.

confirm strong, positive relationships between the following: post-electoral conflicts and *usos y costumbres* and post-electoral conflicts and electoral disenfranchisement.⁴³

These individual rights violations routinized within *usos y costumbres* are not likely to be questioned by electoral authorities. Since the federal state is the final arbiter, local decisions are non-binding anyway, as in the Asunción Tlacolulita case, where the federal electoral court (TEPJF) overturned the state legislature's routine annulment of the controversial election. On an argument by two individuals that their citizens' rights had been violated by the *usos y costumbres* invalidation, the TEPJF ordered the Oaxaca Electoral Institute to reconcile factions in the political dispute, and do "whatever was necessary (Tribunal Electoral 2001, xix)" to hold a special election to solve the governability crisis. The special election was never held, but subsequent *usos y costumbres* elections were more peaceful, although they excluded "women, some young people, neighbors from the hamletan *agencia* of San Juan Alotepec and local citizens who lived outside the community (Servicios para una Educación Alternativa and Comisión Diocesana de Pastoral Social 2002, 20 and Servicios para una Educación Alternativa 2004, 14-20)." The federal electoral court, and even the Supreme Court (Morales Canales 2003) have shown, since the 1998 Asunción Tlacolulita precedent, that they will override *usos y costumbres* – favoring the constitutional right of citizens to vote over loyalty to local traditions – even if Oaxaca state authorities are unable to, thereby limiting indigenous autonomy by making traditional communities accountable to the federal government.

The role of *usos y costumbres* in promoting harmonious local governance (argued by the *comunalicracia* advocates) may be overly romanticized. Those seeking to end legal recognition of *usos y costumbres* argue that – beyond the obvious issue of discriminating against minorities – the system fills its positions by emphasizing hierarchy at the expense of meritocracy. Young people with university educations rarely return to their *usos y costumbres* villages, argue detractors like López López (interview), because they will have to spend up to one third of their personal lives serving in generalist *cargos* rather than utilizing professional training, and in extreme cases, young accountants and lawyers may have to serve as errand-runner *topiles* for semi-literate and illiterate mayors who are unable to fill out municipal expenditure spreadsheets or interpret local ordinances, but who patiently spent decades scaling the hierarchy of *cargos*. This idealized view of community service – especially without pay – may be impractical as, municipality by municipality, authorities are beginning to charge money for their services, or migrate to seasonal fruit-picking jobs in Sinaloa and Baja California Norte, or to agriculture, construction, or the service sector in the United

⁴³ Disenfranchisement was computed as a 0-to-3 scale with one point given for each of the following: if women were not allowed to vote, if the election process revealed each individuals' vote to others, and whether citizens from *agencias* ("hamlets" outside the municipal "seat" or central community) were allowed to vote. Chi-square and Cramer's V tests relating the post-electoral conflict scale (0-to-3 with one point per conflict each in the 1998, 2001, and 2004 local elections) to disenfranchisement, and post-electoral conflicts to *usos y costumbres* to be statistically significant at the .05 level. As expected, a very strong and statistically significant relationship was found to exist between *usos y costumbres* and disenfranchisement, and these two variables possess a correlation of 0.693. These calculations were based on disenfranchisement data for 522 of Oaxaca's 570 municipalities (8.4 percent of cases were missing).

States, where they can support their families on a much better scale as undocumented immigrants than they can through subsistence and free labor exchanges in Oaxaca's villages and towns.⁴⁴

Another accepted justification for preserving the practice, that *usos y costumbres* has diminished post-electoral conflicts, is also not borne out. The number of post-electoral conflicts (those in which electoral losers contest the results through protests and mobilizations in addition to any legal appeals they may file) in Oaxaca's *usos y costumbres* elections has actually increased since 1995 (Table II). While post-electoral conflicts occurred nationwide in 16 percent of Mexico's local elections in the 1992–1994 period, that percentage diminished in subsequent cycles. In Oaxaca, the frequency of post-electoral conflicts in municipalities with party-based elections fell from a rate of 30 percent in 1995 to 16 percent in 2004, but in *usos y costumbres*, first implemented with a 5 percent conflict rate in 1995, the percent of contentious elections doubled, to 11 percent by 2004 (see Table II). Oaxaca's post-electoral conflicts, while not as numerous as those in Chiapas (which logged a 24 percent overall rate of post-electoral conflicts over the five local electoral cycles, and where 56 percent of the municipalities registered conflicts during its most conflictive, 1995 local elections), were more severe (data from Eisenstadt 2004).

In Oaxaca, 39 people died in post-electoral conflicts between 1989 and 2003, while there were 18 post-electoral conflict fatalities in Chiapas over those 15 years, and 196 nationwide. The overall intensity of conflicts in *usos y costumbres* municipalities was 2.3, about the same as in Oaxaca's party-based electoral systems.⁴⁵ However, over 11 percent of Oaxaca's conflicts (counting *usos y costumbres* and party-based) reached severity level 3 (for conflicts yielding fatalities), while nationwide, fewer than eight percent of the conflicts over the 15-year period caused fatalities.

Finally, as argued by opponents of the PRI, especially those in the PAN – political parties, which are allowed to recruit voters for statewide and national elections in *usos y costumbres* municipalities – are present in local elections too. Stories abound of local partisans appropriating party ticket colors for their “non-partisan” leader selection processes (see for example Recondo 2006). And while parties persist, and need to continue to operate if *usos y costumbres* municipalities are to influence statewide and national races – where customary law does not apply – *usos y costumbres* may be “dampening” indigenous participation in these non-*usos* elections. Recent studies by Benton (2006) and Goodman and Hiskey (2006) show that national election turnout is lower by voters from *usos y costumbres* municipalities.

Perhaps even more important than persistent presence of political parties and citizens' possible disenfranchisement from these and their role in state and

⁴⁴ Remittances from migrants to the United States served by 2005 as the primary income source for over 1.6 million households (Sarabia and Galán). The 2000 census estimated that 2.6 percent of Oaxaca's men over 18 had migrated to the U.S., but this estimate may underreport the true number.

⁴⁵ These averages fall between severity level 2 (multiple-event mobilizations lasting less than one month), and 3 (conflicts producing serious injuries and/or building occupations or other manifestations lasting longer than one month). For coding, see notes accompanying Table I.

national elections, the lack of state authority to intercede judicially in *usos y costumbres* controversies may be exploited by political authorities, such as the unicameral state legislature, which has dissolved dozens of Oaxaca's 570 municipal governments over the last five years, on grounds of "ungovernability." And unlike the days of PRI hegemony, when the legislature (often at the governor's bequest) at least allowed some opposition participation on legislature-constructed city councils (albeit in secondary roles), the increasingly beleaguered ruling party, which narrowly defeated a left-right coalition of the PRD and PAN in the 2004 governor's race, is increasingly using the "dissolution of local powers" capability of the PRI-majority state legislature to dissolve local governments, and to substitute elected officials with town administrators responsible directly to the governor. In manipulating "disorder which favors the government" and sending in an "army of administrators" in dozens of municipalities – overwhelmingly in *usos y costumbres* areas – between 2001 and 2004 (Cruz López interview), the PRI was able to consolidate support in conflictive areas prior to the closely contested gubernatorial race.

Perhaps even more damning than the power vacuum *usos y costumbres* may create for political party and special interest exploitation, is the tradition of intervention by the PRI directly in customary elections. In over one third of these allegedly "pure" municipalities, the PRI participated directly in deciding how customary elections would transpire, candidate selection and registration, and/or election organization and certification, according to the 1997 catalogue, "inventorying" the conduct of elections in Oaxaca's 418 *usos y costumbres* (up from 412 in 1995) municipalities to establish baseline practices against which to judge allegations of improprieties in post-electoral mediations (Velásquez *et al.* 1997, *passim*).

V. Explaining Oaxaca's Increase in Post-Electoral Conflicts under *Usos y Costumbres*

Do *usos y costumbres* reduce post-electoral conflicts? Considered in terms of frequency, the answer, clearly, is no. As the number of post-electoral conflicts has diminished drastically throughout the rest of Mexico, in Oaxaca, the total number conflicts has been nearly constant before and after *usos y costumbres* were officially recognized a decade ago, but they have increased markedly in *usos y costumbres* municipalities, while dropping in those staging party-based elections (Table III). However, if answered in terms of severity, which officials have argued is the most important measure,⁴⁶ ambiguous conclusions emerge.

⁴⁶ According to former Governor José Murat (as quoted by Flores Cruz interview 2005), "post-electoral conflicts in Oaxaca are measured by the number of cadavers they produce."

Table III – Comparison of *Usos y Costumbres* Municipalities With Those Conducting Party-based Elections

Municipality Characteristics	Municipalities with <i>Usos y Costumbres</i> Elections N=418		Municipalities with Party-based Elections N=152		All Oaxaca Average per three electoral cycles
	Before 1989-1995	After 1998-2004	Before 1989-1995	After 1998-2004	
Conflicts	83	177	146	75	241
Population	3,900	4,500	21,600	23,700	15,200 (conflictive and non-)
Poverty	0.763	0.947	0.109	0.055	0.346 (conflictive and non-)
Severity	1.0	1.3	1.8	1.8	1.5

Sources: Post-electoral conflicts and their severities are from author data base (see Table I notes for coding of severity) and 1995 census data is from Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2003. *Sistema Nacional de Información Municipal, versión 7* accessible at www.inafed.gob.mx. Poverty levels (ranging from about -2.5 to 2.5 in which higher positive numbers imply higher margination and negative values imply lower margination) were also taken from 1995 “level of marginality” estimates of the Consejo Nacional de de Población (CONAPO).

The total number of conflicts during the three local election cycles before *usos y costumbres* consolidation (195 in 1989, 1992, and 1995, when the law was first implemented but not reformed, as it was in 1997) is barely lower than the total number for the three elections under *usos y costumbres* consolidation (193 conflicts total in 1998, 2001, and 2004 combined). However, this aggregation masks two distinct patterns evidenced in Table III: the number of conflicts nearly doubles in customary law municipalities, while it halves in municipalities with party-based elections. The *usos y costumbres* towns were also much smaller and poorer than those choosing to conduct local elections via political parties.

The increase in post-electoral conflicts under *usos y costumbres* may be due to a selection bias. That is, *usos y costumbres* were recognized ostensibly to depoliticize conflicts in Oaxaca’s indigenous communities – which also tend to be some of Oaxaca’s more remote, rural, and conflictive communities (according to scholars such as Dennis (1987) and Díaz Montes (1992)). Hence, these municipalities may have been the most conflictive before they were separated into *usos y costumbres*, and their level of conflict may have only increased with the rise of electoral competition and the increasing “stakes” of local governance as municipalities were given the authority to allocate more of their own local budgets during the 1980s and 1990s. Indeed, political expediency – rather than ethnic identity – may at least partially explain the existence of what one scholar (Ríos Contreras 2006) has referred to as “false *usos y costumbres*” municipalities; the 46 percent of *usos y costumbres* municipalities which are non-indigenous by linguistic criteria (less than 30 percent of the population in 191 *usos y costumbres* municipalities speak indigenous languages according to 2000 census data).⁴⁷

⁴⁷ Conversely, in 13 percent (20 out of 152) non-*usos y costumbres* municipalities, 80-100 percent of the populations speak indigenous languages.

The lack of one-to-one correspondence between linguistic indigenous majorities and *usos y costumbres* raises questions about whether political imperatives may have superseded ethnic identities, at least in some cases.

Consistent with interpretations like that by Anaya Muñoz (2002) and Recondo (2006), this “impure” designation of *usos y costumbres* municipalities may have obeyed a partisan logic. The PRI played a role in fully 21 percent of *usos y costumbres* selection processes at the time when these were codified into the “baseline” catalogue of *usos y costumbres* norms, in 1995 (Velásquez *et al.*, 1997). “Keeping other parties out” may have been the political imperative of the PRI-majority legislature which approved the law, and the state electoral institute council which designated which municipalities would be *usos y costumbres* and which would not, if political pressure – particularly from the state’s powerful and ever-*priísta* governor – played a part in these decisions.

The increasing stakes in local governance, brought by decentralizing spending discretion from the state to local levels in the mid-1990s (Fox 2002, 108), may also have increased municipal post-electoral conflicts (although this change was national, and post-electoral conflicts diminished markedly in Mexico’s 31 other states over the same time period). Former state electoral institute director Flores Cruz argued that many of Oaxaca’s worst conflicts since 1995 have really been about resource distribution between municipal “seats,” which receive state funds and decide how to distribute them, and outlying “hamlets” or communities, which have little say in distribution of resources and – often – in the selection of municipal leaders (interview 2004).⁴⁸ The results may also be attributable to the fact that the municipalities holding party-based elections were able to reap the gains of increased electoral institution transparency, while those using customary law have not experienced commensurate gains.

While partisan wrangling and increases in municipal-level spending and budgetary discretion may have helped catalyze post-electoral conflicts in Oaxaca, such conflicts diminished dramatically everywhere else in Mexico. So while this preliminary analysis cannot distinguish co-varying causes of Oaxaca’s post-electoral conflicts, it can reasonably reduce the probable set causes to those unique to Oaxaca. One such cause might be the repression and lack of transparency still existing in that state.⁴⁹ But another probable partial cause is that the increase in *usos y costumbres* conflicts may be due to the fact that this is now the accepted forum where Oaxaca’s civil society forces a

⁴⁸ Municipal reforms in the 1980s started decentralizing Mexico’s budget authority, giving municipal governments (or at least *cabeceras* or “municipal seats”) unprecedented authority over spending (see Fox 2002). Local governments still have little taxation authority, so federal and state disbursements are the major source of local funds.

⁴⁹ Oaxaca, among the last of Mexico’s states in 2005 to have **not** elected any governor from a party besides the PRI since before WW II, is the very last of Mexico’s 32 states to still allow state legislators elect to ratify their own elections via an Electoral College. Furthermore, the legislature publishes no regular *Diario de Debates* proceedings. In other words, no public record exists of legislative activity, and finding out who supported which of the dozens of “dissolutions” of victorious municipal governments in the post-electoral horse-trading and why requires connections with the often-absent *oficialia mayor* and his assistant, who *de facto* controls all access to state legislature pronouncements, initiatives, and decrees (author participant observation, 2004). Oaxaca in 2005 was also one of only nine Mexican states with no legal guarantee of access to information (Federal Institute for Information Access).

response by the state. The major political actors all know that electoral courts possess jurisdiction over party-based elections, but not those under *usos y costumbres*, where conflicts are mediated on an *ad hoc* basis. Opposition party activists (Moreno Alcántara and Cruz López interviews) and electoral authorities (Jiménez Pacheco interview) alike, acknowledged that the fluidity of post-electoral negotiations under current *usos y costumbres* legislation, emphasizing that shows of relative strength based on mobilization, rather than on formal legal procedures, have stimulated pleibiscite or assembly losers to make their case in the streets, knowing that – short of an appeal reaching the federal courts such as in the Asunción Tlacolulita case – justice does not matter; movement strength and political finesse generate bargaining table “victories.” In the words of one former Oaxaca government mediator, “Winning and losing elections used to be absolute; now it’s relative (López interview).” Extending this logic, legalization of *usos y costumbres* offered disgruntled groups opportunities to mobilize, negotiate, and force contestation from the state, without the formalism and time constraints posed by vote tallies and electoral courts. The lack of clear mechanisms for resolving post-electoral disputes, short of getting them heard by the federal electoral court, favors post-electoral mobilizers. Legal ambiguities foster perverse incentives for losers to mobilize.

Questions have also been raised about how municipalities get classified both as *usos y costumbres* municipalities, and as those where elections are conducted by parties. The relevant passage of Article IV of the electoral law is vague, stating that *usos y costumbres* are applicable in communities which have developed community assemblies or other collective forms of local leader selection, or which, “by their own decision” decide to opt for such a system. In other words, “the possibility of ‘inventing’ *usos y costumbres*’ fits within the realm of choices (Guerra 2000, 37)” and may in fact be evidenced in the creation of “false” *usos y costumbres* municipalities. The option of creating an indigenous party, or some other party more representative of local interests, and then petitioning to change from customary law to party-based elections, was also an option.⁵⁰ More realistically, and consistent with works emphasizing the importance of cultural dynamism and adaptation like those of Hernández Castillo (2002) and Burguete (2004) in the Chiapas case, Kearney and Besserer (449–466) in Fox and Rivera-Salgado (2004), and Aquino Moreschi (2002), in the Oaxaca literature, and Benhabib’s synthesis of the broader normative debate, the flexibility of leaders to submit and extract their municipalities from the *usos y costumbres* list is a recognition that cultural practices change.

The “invention” of *usos y costumbres* has occurred in Oaxaca and elsewhere in indigenous Mexico.⁵¹ For example, in Villa Hidalgo Yalalag, a poor *usos y costumbres* town in mountainous northeastern Oaxaca where 82 percent of the population

⁵⁰ Unlike the Andean nations with indigenous movements (see Madrid 2003 and Van Cott 2003), Mexico’s indigenous rights movement has not produced viable indigenous political parties. In Oaxaca, the Partido Unión Popular (PUP), claiming to be the state’s “indigenous party,” ran a candidate in the 2004 governor’s race, but has not publicly mentioned fielding candidates in local races.

⁵¹ In Chiapas, Araceli Burguete (2004) has documented the “updating” of traditional municipal configurations in 16 indigenous municipalities of the highlands region of central Chiapas.

speaks Zapoteco or Mixe (and 23 percent do not speak Spanish), enthusiasts seek to “reclaim” indigenous culture by constituting a band to play town music, a radio station to broadcast Zapoteco content, and a Zapoteco computer keyboard. However, according to critics (including some of the Zapotecos, most of the Mixes, and many non-indigenous residents of the municipal “seat” and nearby communities), the effort – led by Zapoteco intellectual Joel Aquino Maldonado – is reconstituting and reinterpreting the past, rather than just recording it. Furthermore, they argue, Aquino’s labors are selectively benefitting only member families in the Uken ke Uken Cultural Center, and he is utilizing valuable externally-derived resources (such as international grants) to “rediscover” Zapoteco culture, despite more pressing community needs (2004 interviews with Joel Aquino and Emilio Bautista, and Martínez (2005)). Should communities be allowed to update and even reinvent *usos y costumbres*, or should their observance be limited to forms they are known to have taken in the past?

Conclusion: Splitting Normative Differences, but with Strong Caveats on Implementation

In her essay both celebrating cultural differences and decrying discrimination against women as entrenched in many cultural practices, Seyla Benhabib concludes that democratic civil society may be better served by “modifying our understandings of culture; rejecting cultural holism, and by having more faith in the capacity of ordinary political actors to renegotiate their own narratives of identity and difference through multicultural encounters... (2002, 104).” Discrimination against women (and other minorities such citizens who live outside the policy-deciding municipal “seat”) is acknowledged, even by a strong advocate of customary law (Aguilar interview) the “Achilles heel” of *usos y costumbres*. However, absent any political boss *cacique* manipulating local customs, oppressed minorities may also strategically contest local leader selection.

For example, Zenón Flores acknowledged that her group of PRD-supporting women insisted on voting at the 1998 assembly, but without including PRI-supporting women in their group. She said that local governance and women’s rights were at stake in 1998 and that these issues could not be separated. Having won their battle, the PRD women withdrew from public participation in the 2001 and 2004 local elections. “We have decided not to go to the assembly now because things have quieted down,” Zenón Flores explained. “But if things get difficult again, we will be back.” Her position of withdrawal by choice, is a powerful one, as it gives her the credible threat of returning to political activism. While universal participation should be institutionalized to give choices to women and other victims with positions weaker than that of Zenón Flores, and to guard against manipulation by political bosses, perhaps citizens should be allowed to preserve autonomy in determining their affairs. Activists like Aguilar, Aquino, and Flores Cruz (interviews) argue that indigenous political institutions, possessing greater credibility, are more readily heeded than those imposed from outside. While the lack of a customary law judicial authority

to adjudicate disputes in a consistent and enforceable manner warrants attention, a regime of more inclusionary *usos y costumbres*, combined with a non-discretionary authority to resolve disputes – through customary law, in some combination with Western positive law, or in a new institutional syncretism – may yield results more acceptable to both multiculturalists and pluralists. More importantly, it may be a more explicit recognition of the dynamic nature of cultural practices, and allow citizens to sidestep existing limitations, such as on women’s rights to formal participation (see Velásquez in Fox and Salgado (2004) and Hernández Castillo 2002, for example).

Monetization of Mexico’s rural economy and other manifestations of globalization, more generally, seem to mitigate against the perpetuation of static *usos y costumbres* in the long term. As migration claims majorities of the adult male population in many of Oaxaca’s rural municipalities (the set of citizens eligible, according to many *usos y costumbres*, to hold posts), immigrants are being allowed to “hire” locals to fill their *cargos* in many cases, and in others, this expression of customary law is eroding (Kearney and Besserer (449–466) in Fox and Rivera–Salgado (2004), Ibarra Templos (2003), Pichardo Peña (2001), and VanWey, Tucker and McConnell (2005)). But advocates argue that these pressures against maintaining their cultural homogeneity and uniqueness offer a compelling reason to strive all the more diligently to preserve their histories and traditions, even if in adapted forms.

More research is needed before definitive judgments can be made about whether *usos y costumbres* have failed. However, the blurring of distinctions between their absolute “success” and “failure” in diminishing post-electoral conflicts (as under *usos y costumbres*, the number of conflicts did not decrease, but their severity did), and in whether *usos y costumbres* practices were even legalized in the most indigenous municipalities, imply that assessments may be in order regarding implementation, as well as their abstract virtues, as per the normative debate. Perhaps most importantly, the ambiguity about success and flexible classification of municipalities augers for consideration of *usos y costumbres* as the changing and relative constructions of indigenous communities, but also of *caciques*, outsiders, and other interested parties, subject to political discretion, and even manipulation. *Usos y costumbres* are not static, absolute, and pure, as they are often portrayed. Recognition of updated and dynamic versions of these group rights may be imperative to their survival and prosperity. Further research is needed for members of these groups and broader civil society in Oaxaca and beyond to disentangle the causes of Oaxaca’s rash of post-electoral conflicts, even as these have diminished dramatically throughout all of Mexico’s other 31 states. Research must be designed to ascertain how strongly individual citizens (including those victimized by UC discrimination) want *usos y costumbres*, whether more transparent institutions could help Oaxacans move dispute resolution from town plazas to courtrooms, and whether improved education and other training of discerning Oaxacans could empower them to better decide their fates as peoples and as people.

Sources cited

- Aguilar, Hugo, abogado de Servicios del Pueblo Mixe, interview in Oaxaca, Oaxaca, May 12, 2005.
- Alcántara Guzmán, Armando, Delegado de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), interview in Oaxaca, Oaxaca, July 17, 2004.
- Anaya Muñoz, Alejandro. 2002. *Governability and Legitimacy in Mexico: The Legalisation of Indigenous Electoral Institutions in Oaxaca*. Department of Government, University of Essex, Ph.D. thesis.
- Aquino Maldonado, Joel, dirigente indígena zapoteco, interview in Villa Hidalgo Yalalag, July 24, 2004.
- Aquino Moreschi, Alejandra. 2002. *Acción colectiva, autonomía y conflicto: La reinención de la identidad entre los zapotecas de la Sierra Juárez*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, M.A. thesis.
- Aziz Nassif, Alberto, and Juan Molinar Horcasitas. 1990. "Los resultados electorales" in González Casanova, Pablo (coord.). *Segundo Informe Sobre la Democracia: México el 6 de julio de 1988*. Mexico, Siglo Veintiuno Editores. 138-171.
- Bailón Corres, Moisés Jaime. 2006. "Las reformas constitucionales indígenas de 2001 en México: avances nacionales y regionales a cinco años de su aprobación," paper presented at the 2006 meeting of the Latin American Studies Association, March 15-18 (San Juan, Puerto Rico).
- Barry, Brian. 2001. *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge: Harvard University.
- Bautista, Emilio, zapoteco crítico del sistema de usos y costumbres, interview in Villa Hidalgo Yalalag, July 24, 2004.
- Benhabib, Seyla. 2002. *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*. Princeton: Princeton University.
- Benítez Manaut, Raúl, Andrew Selee and Cynthia J. Arnsion. 2005. "Frozen Negotiations: The Peace Process in Chiapas," *Mexican Studies*/Estudios Mexicanos, 22 (1): 131-152. Winter 2006.
- Benton, Allyson Lucinda. 2006. "The Effects of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico," paper presented at the 2006 meeting of the Midwest Political Science Association, April 19-23 (Chicago).
- Burguete Cal y Araceli Mayor, "Ayuntamientos indígenas *de facto* en el Chiapas postzapatista (1994-2004): una tipología," paper presented at the XXI meeting of the Latin American Studies Association, October 9, 2004 (Las Vegas).

- Castillo Peraza, Carlos (QEPD), dirigente nacional del PAN, interview in Mexico City, August 16, 1996.
- Chance, John K. 1986. "Colonial Ethnohistory of Oaxaca," in Ronald Spores, ed. *Supplement to the Handbook of Middle American Indians – Volume 4*. Austin: University of Texas.
- Collier, George A. with Elizabeth Lowery Quaratiello. 1999. *Basta! Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*. Oakland: Food First Books.
- Consejo Nacional de Población. 2005. *Indicadores demográficos básicos*. <www.conapo.gob.mx> (June 27, 2005).
- Cortés López, Elías, subsecretario de elecciones del PRI en Oaxaca, interview in Oaxaca, Oaxaca, November 26, 1998.
- Cruz López, Óscar, diputado local del PRD, interview in Oaxaca, Oaxaca, July 20, 2004.
- Dennis, Philip A. 1987. *Intervillage Conflict in Oaxaca*. New Brunswick: Rutgers University.
- Díaz Montes, Fausto. 1992. *Los municipios: la lucha por el poder local en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto de Investigaciones Sociales UABJO-Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Eisenstadt, Todd A. 2004. *Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions*. New York: Cambridge University.
- Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). 2005. List of states with IFAI laws. <<http://www.ifai.org.mx/test/eym/estatales.htm>>
- Flores Cruz, Cipriano, consejero del PRI y ex director del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, interview in Oaxaca, Oaxaca, July 22, 2004, and May 17, 2005.
- Fox, Jonathan. 2002. "La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los Fondos Municipales en el México rural," in *Política y Gobierno IX* (1): 95-133.
- Gómez Hernández, Caralampio, dirigente de la Organización Proletaria Emiliano Zapata (OPEZ), interview in Tuxtla Gutierrez, Chiapas, July 28, 2004.
- González Compeán, Miguel, and Leonardo Lomelí Vanegas (coords.). 2000. *El Partido de la Revolución: Institución y Conflicto (1928-1999)*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Goodman, Gary L., and Jonathan T. Hiskey. 2006. "The Participation Paradox of Local Autonomy: Voter Turnout in Usos y Costumbres Municipalities in Oaxaca, Mexico," paper presented at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, March 15-18 (San Juan, Puerto Rico).
- Greenberg, James B. 1989. *Blood Ties – Life and Violence in Rural Mexico*. Tucson: University of Arizona.

Guerra Pulido, Maira Melisa. 2000. "Usos y costumbres o partidos políticos: una decisión de los municipios oaxaqueños." México: Tesis de Licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Typescript.

Hernández Castillo, R. Aída. 2002. "National Law and Indigenous Customary Law: The struggle for justice of indigenous women of Chiapas, Mexico," in Molyneux, Maxine, and Shahra Razavi, eds. *Gender Justice Development, and Rights*. Oxford: Oxford University. 384-413.

Ibarra Templos, Yuribi Mayek. 2003. *Espacios alternativos de poder: participación de las mujeres en una comunidad transnacional*. México: Undergraduate thesis in social anthropology, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, Typescript.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2003. Sistema Nacional de Información Municipal, versión 7. Mexico: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. CD-ROM and also accessible at www.inafed.gob.mx.

Jiménez Pacheco, Juan José, Director of Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral, interview in Oaxaca, Oaxaca, November 24, 1998.

Juan Martínez, Víctor Leonel, "Yalalag: Historia de una violenta lucha indígena," in *En Marcha – Realidad Municipal de Oaxaca*, Vol. 3, Num. 16 (April 2000): 5-9.

Kearney, Michael, and Francisco Besserer. 2004. "Oaxacan Municipal Governance in Transnational Context," in Fox, Jonathan, and Gaspar Rivera-Salgado, eds. *Indigenous Mexican Migrants in the United States*. La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego. 449-466.

Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*. New York: Oxford University.

Legislatura del Estado de Oaxaca. 1993. Registry of Legislative Decrees, Vol. 13, 1992-1995. Typescript.

López, Eric, asesor del Secretario General del Gobierno del Estado de Oaxaca, interview in Oaxaca, Oaxaca, November 24, 1998.

López López, Leovigildo, Secretario de Doctrina y Política, Comité Estatal del PAN, interview in Oaxaca, Oaxaca, May 12, 2005.

Madrid, Raúl. 2003. "Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America," paper presented at the Latin American Studies Association meeting in Dallas, Texas. Typescript.

Martínez Luna, Jaime, Antropólogo, interview in Guelatao, Oaxaca, May 14, 2005.

Mattiace, Shannan L. 2003. *To See with Two Eyes: Peasant Activism and Indian Autonomy in Chiapas, Mexico*. Albuquerque: University of New Mexico.

Méndez, Sara, activista del Centro de Derechos Humanos Tierra del Sol en Tlaxiaco, interview in Oaxaca, Oaxaca, May 15, 2005.

Minnesota Advocates for Human Rights and the Heartland Alliance for Human Needs & Human Rights. 1996. *The Rule of Lawlessness in Mexico: Human Rights Violations in the State of Oaxaca*. Minneapolis: Minnesota Advocates for Human Rights and the Heartland Alliance for Human Needs & Human Rights.

Morales Canales, Lourdes. 2003. "Conflicto electoral y cambio social: el caso de San Miguel Quetzaltepec, Mixes." Unpublished manuscript.

Moreno Alcántara, Carlos, representante del PAN ante el Instituto Estatal Electoral, interview in Oaxaca, Oaxaca, November 24, 1998.

Orosio Zago, Francisco Javier. 2004. *Protesta Poselectoral en Municipios de Usos y Costumbres en Oaxaca, 1992-1998*. México: Tesis de Licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Typescript.

Pichardo Peña, David. 2001. *Migración y cambio sociocultural en la zapoteca sur, Oaxaca*. México: Tesis de Licenciatura en Antropología Social, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, Typescript.

Pineda, Luz Olivia. 2002. "Maestros Bilingües, Burocracia y Poder Político en los Altos de Chiapas," in Viqueira, Juan Pedro and Mario Humberto Ruz, eds. *Chiapas: Los Rumbos de Otra Historia*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. 279-300.

Recondo, David. 2006. "Las costumbres de la democracias: multiculturalismo y democratización en Oaxaca," paper presented at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association, March 15-18 (San Juan, Puerto Rico).

_____. 2001. "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca," in Pasquel, Lourdes de León, ed. *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa. 91-113.

Ríos Contreras, Viridiana. 2006 forthcoming. *Conflictividad postelectoral en los Usos y Costumbres de Oaxaca*. México: Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Rus, Jan. 1994. "The 'Comunidad Revolucionaria Institucional': The Subversion of Native Government in Highland Chiapas, 1936-1968," in Gilbert M. Joseph and Daniel Nugent, eds., *Everyday Forms of State Formation: Revolution and the Negotiation of Rule in Modern Mexico*. Durham and London: Duke University. 265-300.

Sarabia, Ernesto, and Verónica Galán, "Vive País de remesas y Gobierno del crudo," in *Reforma*, May 11, 2005, A-1.

Servicios para una Educación Alternativa. 2004. *Informe - Observación Electoral en Municipios Indígenas que se Rigen por Sistemas Normativos Internos, Oaxaca 2004*. Oaxaca: Servicios para una Educación Alternativa, A. C.

Servicios para una Educación Alternativa and Comisión Diocesana de Pastoral Social. 2002. *Informe de Observación Electoral en Municipios de Usos y Costumbres, Oaxaca 2001*. Oaxaca: Servicios para una Educación Alternativa, A. C. and Comisión Diocesana de Pastoral Social.

Taylor, Charles, *et al.* 1994. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). 2001. *Colección Sentencias Relevantes No. 4: Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres (Caso Oaxaca)*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

_____. 2001. *Elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres*. Mexico City: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Van Cott, Donna Lee. 2003. "Institutional Change and Ethnic Parties in South America," in *Latin American Politics and Society* 45, 2 (summer 2003): 1-39.

VanWey, Leah Karin, Catherine M. Tucker and Eileen Diaz McConnell. "Community Organization, Migration, and Remittances in Oaxaca," in *Latin American Research Review* 40, 1 (2005): 83-107.

Velásquez, María Cristina. 2000. *El nombramiento: Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

_____. 2004. "Migrant Communities, Gender, and Political Power in Oaxaca," in Fox, Jonathan and Gaspar Rivera-Salgado, eds. 2004. *Indigenous Mexican Migrants in the United States*. La Jolla: Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Velásquez, María Cristina, *et al.* 1997. *Usos y costumbres para la renovación de los ayuntamientos de Oaxaca*. Oaxaca: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social-Instituto Estatal Electoral de Oaxaca

Zenón Flores, Anastasia, tortilla factory owner y luchadora por los derechos de las mujeres, Interview in Asunción Tlacolulita, Oaxaca, July 21, 2004.

El sujeto de la acción indigenista. Síntesis de la trayectoria de su tratamiento y propuesta inicial para su redefinición

*Carlos Moreno Derbez*⁵²

I. Presentación⁵³

Durante más de 60 años el indigenismo ha tenido múltiples variaciones dependiendo de los ajustes que los distintos gobiernos han querido hacer al proyecto nacional.

Entre el surgimiento del Instituto Nacional Indigenista (INI) en 1948, la crisis del indigenismo en la década de 1970 y la transformación de fondo que hemos vivido a partir de la década de 1990 es posible distinguir dos líneas de trato a los pueblos y comunidades indígenas por parte de los encargados de definir la política indigenista y quienes se han interesado por contribuir con sus análisis, desde las ciencias sociales, para lograr su respeto y un lugar más justo en el seno de la nación.

Por un lado, se transformó el concepto de indigenismo y pasó a ser una política de estado que se encuentra a punto de desintegrarse. Por otro lado la discusión acerca de las características de los pueblos indígenas y su inserción en la realidad nacional, así como su papel en la direccionalidad del proyecto nacional se cambió para dar paso a una nueva vertiente de definiciones que, a partir de los Acuerdos de San Andrés, no acaban de encontrar su orientación definitiva. De alguna manera, la discusión de las características de los pueblos indígenas se ha sustituido por la de la búsqueda de definiciones jurídicas tanto en la Constitución Federal como en las correspondientes estatales.

⁵² Antropólogo, ex Director de Director de Participación y Concertación Indígena de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁵³ Algunas de estas reflexiones ya fueron propuestas en el segundo foro nacional de legisladores *México, en la unificación de los derechos indígenas* convocado por la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República el pasado 26 de marzo del 2008.

Durante el surgimiento del indigenismo Alfonso Caso y Gonzalo Aguirre propusieron una política pública la cual consistía en:

[...] una decisión gubernamental, expresada por convenios internacionales, de actos legislativos y administrativos que tienen por objeto la integración de las comunidades indígenas en la vida económica, social y política de la nación [...] Se trata entonces de una aculturación planificada por el gobierno mexicano para llevar a las comunidades indígenas los elementos culturales que se consideren de valor positivo para sustituir los elementos culturales que se consideren negativos en las propias comunidades indígenas.⁵⁴

Aunque esta definición persistió, las discusiones de los especialistas durante la década de 1970 y parte de la de 1980, se empeñaban en demostrar que la cuestión étnica era más importante que la de clase y viceversa, bajo reflexiones que buscaban, como ya se mencionó, contribuir a lograr una más justa y mejor condición de vida de los pueblos indígenas. Esta discusión fue vertiginosamente sustituida por la que tiene que ver con el reconocimiento jurídico, como también ya se señaló anteriormente.

De esta manera, y para caracterizar a los pueblos indígenas se dejó de un lado la denominación genérica de etnia, colectividades indígenas, grupos indígenas, configuraciones socioétnicas, organismos indígenas y algunos otros, para integrar un sujeto cuyo perfil y definiciones se encuentra en construcción y en redefinición, pero que ya forma parte del escenario político a partir de las transformaciones jurídicas de las que somos testigos.

Si bien se pretendía incidir en el cambio de las relaciones de poder con los pueblos indígenas desde la perspectiva de los procesos organizativos, hoy se apuesta al cambio a partir de las modificaciones jurídicas y de la incidencia de los marcos normativos.

La década de 1990 se convierte así en importante para la reorientación de la política indigenista, de las relaciones entre los pueblos indígenas con las estructuras nacionales de poder, de transformación de las distintas expresiones del movimiento indígena nacional y de sus organizaciones y de cambios en las instituciones creadas. También se asiste a los cambios en la legislación y, desde luego en la redefinición del sujeto de atención a partir de todo este escenario, en donde la emergencia del EZLN tuvo un papel protagónico.

Por todo lo anterior, es importante hacer algunas consideraciones acerca del trato y de la relación que se estableció entre el estado nacional, sus gobiernos y los pueblos y comunidades indígenas a través de sus distintos representantes a partir de las definiciones de la política indigenista.

Para el tratamiento de esta breve intervención, se propone dividir la trayectoria del indigenismo en dos grandes vertientes que son reconocidas por especialistas, por políticos y por investigadores: El indigenismo de integración o integracionismo y el indigenismo de participación. El primero considerado en el periodo que incluye

⁵⁴ Alfonso Caso, *Los centros coordinadores indigenistas*, México, INI, 1962.

desde el periodo postrevolucionario hasta la integración y consolidación del Instituto Nacional Indigenista en la primera mitad de la década de 1970 y que tiene como principales exponentes a Manuel Gamio, Moisés Sáenz, Othón de Mendizábal, Alfonso Caso, Julio de la Fuente y Gonzalo Aguirre Beltrán. El segundo a partir de la crisis nacional que se gestó a partir del movimiento estudiantil popular de 1968, hasta el cambio de la institución del INI por Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En este caso podemos mencionar como personajes indigenistas de relevancia a Guillermo Bonfil, Arturo Warman, Enrique Valencia, Margarita Nolasco, Juan José Rendón y Ricardo Ferré, entre otros no menos importantes.

En complemento, se comentará brevemente la experiencia de la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca y de la breve experiencia por construir una relación alternativa a partir de las redefiniciones logradas en su Constitución.

Finalmente, se harán algunas consideraciones acerca de la necesidad de contar con un sujeto para la atención indigenista que haga objetivos los conceptos hasta ahora propuestos desde la perspectiva jurídica y que se expresa en el nombre genérico de pueblos y comunidades indígenas; con el cual, sin lugar a dudas, es posible contar con una referencia, pero que no resuelve plenamente, ni operativa ni objetivamente, con quién establecer ese nuevo trato y por lo tanto la nueva relación a la cual se aspira.

II. El sujeto de la atención indigenista en el integracionismo y en la propuesta participativa

La preocupación de los distintos intelectuales durante el pasado siglo XX en torno a la población indígena se sustentó en una inquietud que Aguirre Beltrán delineó de manera muy puntual. El interés de los indigenistas nunca fue el indio, sino la nación. De esta manera los indígenas, desde el proceso de independencia fueron preocupación de los gobernantes para conformar el proyecto nacional, asignándoles un papel en su construcción. La constante fue, como lo señaló Aguirre, que los indígenas no podían ser parte de la nación a menos que desaparecieran como tales, aun considerando que el perfil y la matriz cultural, por lo menos de los grupos mesoamericanos, deberían ser recuperados para ser usados como distintivo de identidad nacional y por lo tanto de alteridad frente a las otras naciones del orbe. Y agregaba, rescatando de Moisés Sáenz que “la condición social del indio es la de la subordinación, la del ladino de privilegio, en el marco de un esquema de gradación fundado en status adscritos por la herencia biológica”.⁵⁵ Pero que finalmente la salida lógica del indio, como la del ladino, agregó, el mismo Aguirre, era la de hacerse mexicano.

Esta noción ha estado presente desde que el indigenismo conformó y consolidó su postura integracionista. El mismo Alfonso Caso planteaba, en otra célebre frase

⁵⁵ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra polémica*, México, FCE-INI, 1992, p. 117.

retomada de Lázaro Cárdenas, que “no se trataba de indianizar a México sino de mexicanizar al indio”.

Tenemos entonces, en un apretado ejercicio de síntesis, que las primeras y más significativas contribuciones para la configuración del sujeto de la acción indigenista se fueron tejiendo de la siguiente manera:

Para Manuel Gamio la idea de que los grupos indígenas (el sujeto) no podrían ser atendidos si es que no recibían un trato en el espacio regional de su territorio y que era necesario su estudio etnológico para lograr que su integración a la nación se llevara a cabo mediante la acción indigenista integral. Además, debe de tomarse en cuenta que sustenta el principio del método indigenista por excelencia: el de la investigación acción. Conocer para transformar. Transforma a los grupos indígenas para la conformación de la Nación mexicana.

La propuesta de que los problemas de la población indígena debían de tener un trato regional, así como el hecho de que los límites de esa región debían ser estudiados para prever las acciones en todos los temas del rezago y configurar la acción integral, fueron un hecho que fue recuperado y sirvió como punto de referencia permanente para la elección del trato al sujeto de la acción indigenista integracionista.

Por su parte, Moisés Sáenz se preocupó por enmarcar las definiciones partir de la acción educativa tomando como punto de referencia fundamental a la comunidad, sin detrimento de los modelos de trabajo creados con la casa del estudiante indígena, las misiones culturales y los internados indígenas. Educación y comunidad fueron el binomio integracionista de Sáenz partiendo, además, de la teoría y práctica de la escuela rural mexicana sustentada y conformada por Rafael Ramírez. Al llevar a cabo el trabajo en la cañada de los 11 pueblos sienta las bases del trabajo de los Centros Coordinadores Indigenistas desde la perspectiva de la integralidad y, desde luego de la investigación-acción.

Por su parte, Miguel Othón de Mendizábal planteó que el trabajo fundamental del indigenismo era el de incidir en la realidad regional para transformar la condición del indio como casta a la de clase social y que sólo en esa medida sería posible no sólo transformar sus condiciones de vida sino las condiciones de la formación social mexicana.

Puso también énfasis también en la comunidad como el sujeto de la acción indigenista, pero sugiriendo la integración económica y la atención a la salud. Esta perspectiva la comparte con Sáenz en el proyecto Carapan al formar parte de su equipo de trabajo. También es importante señalar que De Mendizábal sugiere la presencia de ciertas regiones aisladas (antecedente de las regiones de refugio), producto del proceso colonial y en donde se configuró una estructura social sustentada en castas.

Alfonso Caso sostuvo en sus múltiples planteamientos que el sujeto de la acción indigenista debe ser también la comunidad y que la acción indigenista podía,

en un lapso de tiempo corto lograr la integración de ellas a la nación mexicana. En complemento, dejó explícito su interés en la formación de los promotores de la acción indigenista con quienes, al ser formados e instruidos en los valores de referencia y en las prácticas de desarrollo de la comunidad, son reintegrados a ellas para llevar el mensaje y la acción de la aculturación.

Finalmente, Gonzalo Aguirre propuso la Teoría de la Integración Regional desde donde perfiló a un sujeto de la acción indigenista que implicaba un tratamiento individual, considerando el principio de autoadscripción personal “es indio aquel que se siente parte de una comunidad indígena” (noción usada también por Caso), pasando por la comunidad hasta configurar la acción indigenista en las regiones interculturales o de refugio.

Una interesante cita es la siguiente:

*La delimitación del campo de aplicación de la acción indigenista [...] había encontrado dificultades que no podía superar a base del concepto de comunidad autosuficiente y autocontenida. Los indígenas, en realidad, rara vez viven aislados de la población mestiza o nacional; entre ambos grupos de población existe una simbiosis que es indispensable tomar en cuenta. Entre los mestizos residentes en la ciudad núcleo de la región, y los indígenas, habitantes del hinterland campesino, hay, en verdad, una interdependencia económica y social más estrecha de lo que a primera vista pudiera aparecer.*⁵⁶

De alguna manera, el sujeto de la acción indigenista en esta perspectiva se refiere al proceso de relaciones interculturales, en un ámbito de interacción en el cual la acción tiene el papel que va más allá de la población agrupada en comunidades o como individuo específico.

Se concibió la región de refugio con sus relaciones interculturales sujetas a una ciudad primada de la cual dependían las comunidades y desde donde se irradiaba el proceso de aculturación. Por ello, los Centros Coordinadores debían ser ubicados en estas ciudades primadas y actuar también con la población mestiza y ladina para romper con las condiciones de atraso con respecto de la formación nacional. El indigenismo de Aguirre Beltrán propuso la integración de las regiones de refugio para que las comunidades dejaran la condición de castas, producto de la inercia colonial no superada, para acceder a la estructuras de clases sociales y, con ello, recibir los beneficios de la Revolución Mexicana y su proyecto nacional.

Como ejemplo podemos aproximar otra interesante frase de Aguirre: “tarde o temprano el desarrollo histórico alcanza los refugios y los destruye, en acción violenta o pausada pero, siempre, inexorablemente. Tal es el camino de la formación nacional y México aún no lo ha recorrido en toda su dilatada extensión”.⁵⁷

A partir de la crisis ya referida y como producto de la expansión de los Centros Coordinadores y del crecimiento del INI, comenzó a perfilarse el indigenismo de participación.

⁵⁶ Gonzalo Aguirre Beltrán, “Integración regional” en *Los centros coordinadores*, México, INI, 1962.

⁵⁷ Gonzalo Aguirre Beltrán, *Obra polémica*, p. 117.

El planteamiento central del indigenismo de participación prácticamente se inicia con la obra colectiva *De eso que llaman Antropología mexicana* aparecida en 1970 y cuyos autores se dieron a la tarea de poner en tela de juicio el enfoque integracionista y la vertiente culturalista que desde 1948 se había venido conformando con el enorme ejercicio de síntesis elaborado por Gonzalo Aguirre, a partir de Gamio y sus sucesores.

Los planteamientos que se produjeron desde la crítica fueron ricos en sus definiciones, pero también en sus vertientes. Así, podemos observar posturas indianistas, etnodesarrollistas ecologistas o incluso de corte clasista en donde se negaba el enfoque del integracionismo y se pugnaba por la construcción de un nuevo sujeto colectivo.

Entre considerar a los indígenas clase social o grupos étnicos no se lograron acuerdos suficientemente definidos desde la perspectiva conceptual. Se llegó incluso a visualizar una polémica poco productiva en la cual se agrupaban a los clasistas y a los etnopopulistas, según se acusaban unos a los otros. La discusión giraba en torno a señalar que las etnias eran primero que las clases y en respuesta se señalaba que las clases son en el contexto de la formación nacional la variable independiente en torno a la cual se integran las definiciones de carácter étnico.

Mientras esta discusión transcurría, el indigenismo seguía operando ensayando diversas opciones de trabajo. Así, al amparo de COPLAMAR se configuraron diferentes sujetos de atención dependiendo del programa. De alguna manera prevaleció el principio de la comunidad, pero empezó a aparecer un sujeto opcional producto de la lucha por la tierra y por la defensa de los recursos naturales.

La acción indigenista propició los comités comunitarios, los grupos de trabajo para la defensa de los derechos o para el fomento de la cultura indígena que culminaron muchos de ellos en la creación de organismos no gubernamentales.

Se puso énfasis en la participación a través de los famosos talleres de planeación participativa, sustituyendo de esa manera al método de la investigación-acción y en síntesis se propició una pléyade de organismos comunitarios y microrregionales en el mejor de los casos que propiciaron una dispersión del trabajo.

También hubo intentos de replantearse el quehacer indigenista mediante la Planeación Regional Participativa y el método de trabajo se fue reduciendo a un mero mecanismo de justificación colectivo de la solicitud y aplicación de acciones y programas. El Programa Nacional de Solidaridad abonó en este ejercicio de dispersión del sujeto de la acción indigenista. A los comités ya existentes se demandaba que se formaran diversos comités de solidaridad para recibir los recursos cuya flexibilidad generaba múltiples presiones. Un ejemplo de ello son precisamente los Fondos Regionales cuya dispersión y manejo confuso no permite observar el impacto regional en el que se pensó en su creación.⁵⁸

⁵⁸ Cristina Oemichen, "El indigenismo y el modelo gubernamental de la política social liberal" en *Poder local, derechos indígenas y municipios*, México, Cuadernos Agrarios, 1998.

III. La Secretaría de Asuntos Indígenas del estado de Oaxaca y el sujeto de atención. Un potencial en espera

La creación de esta Secretaría en el 2001 tuvo una serie de antecedentes importantes, entre los que sobresalen la reforma a la Constitución estatal de 1990, las reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales en 1995, la Ley de 1998 sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, considerada como una ley de vanguardia en México.

El diseño de la institución estuvo animado por la posibilidad de trabajar en la reconstitución de los pueblos y en la transformación de la relación que se había establecido con la sociedad y el gobierno local y nacional.

En las definiciones del sujeto para la acción indigenista se propuso, entre otras cuestiones, trabajar con los municipios indígenas. Esta decisión partió de tomar en cuenta que estábamos y estamos ante un escenario de 16 pueblos indígenas, con un considerable volumen de comunidades (alrededor de ocho mil) y un problema muy significativo con el asunto de las identidades y las alteridades. Ser Zapoteco, por poner un ejemplo, no se acepta de manera genérica. Las diferencias y las competencias entre los zapotecos de la Sierra Sur, la Sierra Juárez, los Valles Centrales y el Istmo son intensas y difícilmente una dependencia del ejecutivo estatal podría darse a la tarea de apoyar la reconstitución como pueblo.

Se tenía conciencia de que había que dar concreción al sujeto “pueblo indígena” reconocido por la Constitución. No se tenía más antecedente que las determinaciones por mantener el respeto a las elecciones de sus propias autoridades mediante el procedimiento genéricamente denominado “usos y costumbres”. Pero también se contaba con el conocimiento de que las definiciones territoriales eran sumamente importantes para los municipios. No en balde la problemática agraria y las dificultades en su tratamiento como consecuencia de dar tratamiento interrelacionado a la cuestión agraria, la territorial, y la relacionada con el control de la parte administrativa y política en esa jurisdicción.

Así, se contaba con 418 municipios que tenían posibilidad de elección de sus autoridades echando mano de sus sistemas normativos y de sus estructuras de representación. Al mismo tiempo se tenía la referencia de que un grupo significativo de 243 municipios (48% del total) tiene coincidencia entre su territorio agrario y su territorio político administrativo y, en complemento, 208 más cuentan por lo menos con seis núcleos agrarios entre comunidades y ejidos, lo cual representaba un universo potencial para trabajar en lo futuro.

En resumen, aun a pesar de que no se contaba con las reflexiones que ahora se disponen se “intuyó” que el sujeto más apropiado para la reconstitución de los pueblos, tal y como lo prevé la Constitución estatal, serían los municipios. Además, cuando se inició el trato con los propios municipios para ir perfilando

un programa de trabajo, nos mostraron que gran parte de ese camino tenía ya un buen recorrido.

De esta manera se iniciaron las actividades con 21 uniones de municipios que agrupaban a 210 de ellos que estaban en integración o que ya tenían un trecho más o menos recorrido. Con ello se propuso trabajar en el diseño de planes de desarrollo regional propiciando la concurrencia institucional en el ejercicio y aplicación de recursos de esos planes de desarrollo regional.

El énfasis puesto en el trabajo con este grupo de Uniones de Municipios, 37 % del total y 50 % de los que usan el sistema de usos y costumbres para elección de autoridades, representaba un potencial de desarrollo. Desde luego, se pensó en que la respuesta inicial debía ser en este sentido y posteriormente trabajar en temas de actualización y vigencia de derechos. Evidentemente, y dato de suma importancia, varias de estas uniones no necesariamente se componían de representantes de un solo pueblo, como el caso de la Unión de Pueblos de Tuxtepec que agrupaba a mazatecos y a chinantecos o de la Unión de Municipios de Juxtlahuaca que agrupaba a municipios de filiación mixteca y amuzgo.

Los avances logrados fueron varias reuniones de concertación y de integración inicial de los planes de desarrollo regional. Pero el programa estatal fue truncado por una decisión del Gobierno del Estado influida de manera determinante por los responsables del COPLADE en ese momento.

Los planes de esta instancia gubernamental eran tratar con municipios aislados. De otra manera “se estaría creando una fuerza política distinta” que no resultaba útil para los fines del ejecutivo estatal, sobre todo los de control político y electoral.

El logro jurídico, larga e interesantemente consultado,⁵⁹ no se ha podido concretar porque no existe voluntad política para llevarlo a cabo. La transformación de la norma no pudo frente a la reconstitución de los pueblos. Por ello resulta penoso contar con una legislación tan avanzada, pero con una pobre consecución de resultados a favor de la integración del sujeto de derecho que en otros lugares de la república se busca afanosamente.

IV. La gran crisis del indigenismo en relación al sujeto de atención

Las modificaciones a la Constitución Federal del 14 de agosto de 2001 y que impactó a los Artículos 1º, 2º, 4º, 18º, y 115º no han sido suficientes ni aceptadas en su totalidad por múltiples actores. Sin embargo, representan un avance porque pasa del simple reconocimiento de la pluriculturalidad del país a la ubicación de derechos de un sujeto genérico con el cual es posible establecer puntos de referencia y, sobre todo, avanzar en las definiciones.

⁵⁹ *Coloquio sobre derechos indígenas*, Oaxaca, Instituto Oaxaqueño de las Culturas-Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, 1996.

En el apartado B la Constitución Federal delega la responsabilidad de las definiciones a las legislaturas estatales tomando en consideración los avances producto de los reconocimientos en las constituciones estatales del Convenio 169 de la OIT de estados como Guerrero (1987), Oaxaca (1990), Querétaro (1990) o Hidalgo (1991) y de las leyes reglamentarias aprobadas en distintos estados, con los que se inició una significativa e inédita apertura de reconocimiento de atribuciones y derechos de un sujeto colectivo que considera a la fecha no se encuentra totalmente definido.

Aun así, el reconocimiento de los derechos en las legislaturas se encuentra desbalanceado y aunque no podríamos aspirar a que fueran todos homogéneos por razones obvias de la diversidad, se hace necesaria una reflexión más precisa en lo que corresponde a la ubicación del sujeto (pueblo y comunidad), la autoadscripción, el ejercicio de la libre determinación y la autonomía, los sistemas normativos, la preservación de la identidad cultural, las definiciones de la consulta y la participación, las tierras y territorios, las definiciones necesarias ante el desarrollo así como el acceso a la jurisdicción del Estado.⁶⁰

Veamos con más detenimiento esto último. Se dice que el sujeto es el pueblo y la comunidad indígena, para lo cual en la misma Constitución se propone la definición de que “son aquellos que descienden de las poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”.⁶¹ Sin embargo, las definiciones no están suficientemente claras y lejos de eso parece querer abonarse a la confusión. La Comisión de Asuntos Indígenas de la LX Legislatura, a propósito de la reforma de agosto de 2001, señala que:

*El reconocimiento insuficiente de sus derechos fundamentales generó conflicto, crisis y tensión política. El movimiento indígena organizado del país rechazó la Ley; y más de 300 municipios indígenas presentaron controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para exigir la nulidad del procedimiento. Los pueblos se sintieron traicionados y excluidos de sus derechos fundamentales.*⁶²

En la referencia anterior es posible encontrar la confusión de la relación entre actores y sujetos. Se menciona al movimiento indígena organizado, pero además se señalan a 300 municipios como los sujetos que ejercen un derecho ¿Cómo sabemos que estos municipios son indígenas? ¿Por la aplicación de la variable lingüística que el INEGI reporta? ¿Son estos municipios los sujetos de derecho público? ¿Son todos los sujetos? Sobre todo considerando que la CDI reporta que los municipios indígenas de acuerdo a sus indicadores son 871. ¿O lo son los representantes del movimiento indígena organizado? Y si esto es así ¿de qué organizaciones estamos hablando, con qué presencia ante los pueblos y comunidades y con qué representatividad? En todo caso, ¿cuál es la relación entre estos dos actores con respecto de la demanda de la definición del sujeto de derecho público como tal?

⁶⁰ La vigencia de los derechos indígenas en México, México, CDI, 2006. <<http://www.cdi.gob.mx>>

⁶¹ Artículo 2º, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, CNDH, 2007.

⁶² Los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la reforma del Estado, México, Cámara de Diputados. LX Legislatura-Comisión de Asuntos Indígenas, agosto de 2007.

A todos los comprometidos de diversas maneras con los pueblos indígenas del país les preocupa que las modificaciones constitucionales hayan quedado cortas con respecto a su reconocimiento como sujeto de derecho con personalidad jurídica. El reconocimiento como tal puede ser un instrumento de desarrollo alternativo a favor de los indígenas del país y revertir efectivamente el rezago y la deuda histórica que la nación tiene con los descendientes de los pueblos originarios; y de quienes se han valido para la construcción de la nación aquellos que han gobernado a este país en distintos momentos.

Sin embargo, sería más prudente avanzar en la definición del sujeto mediante un ejercicio efectivo de una nueva relación, antes que mantener la preocupación de las transformaciones de las legislaturas locales sin contar con este importante insumo. De otra manera podría generalizarse lo sucedido en Oaxaca, en donde se planteó el reconocimiento de los derechos como sujeto de derecho y resulta imposible ejercerlos, excepto a través del código de procedimientos electorales en sus municipios. Los demás derechos están sujetos a las determinaciones y voluntad política de la clase política en turno.

Entre el sujeto definido por la Constitución y las formas de operación institucional para la atención de este sujeto, en lo que corresponde al desarrollo, existen brechas abismales no sólo en lo que corresponde a la definición por sí misma, sino por lo que compete a la relación “transversal” entre una y otra acción, o entre uno y otro programa. Y esto se presenta no sólo entre programas de diferente institución, sino dentro de las dependencias mismas. Así, las reglas de operación se han convertido en el principal enemigo de las definiciones del sentido del quehacer indigenista.

Hay múltiples reglas de operación que no tienen que ver una con la otra y en donde privilegian a un actor por sobre de los otros, lo cual genera contradicciones o sientan las bases para pelear dentro de una misma región o comunidad, el recurso. Ya no se trata, en última instancia, de usar este recurso para la reconstitución de los pueblos, sino que se pretende ganar o “bajar” el presupuesto para determinados intereses, que pocas veces tienen que ver con ese proyecto que como pueblo se ha aplicado, independientemente de las instituciones, y que les ha permitido permanecer históricamente.

Hoy el indigenismo se encuentra atrapado por las reglas de operación, por las indefiniciones de sus prioridades y de los sujetos con quien debe avanzar en sus apoyos.

Esta sobredeterminación de cómo y con quién se ha de operar el presupuesto no puede ser producto de una norma que cuide el uso de dichos recursos. Existe un vacío de definiciones del papel que los indígenas tienen que ver en la recomposición de la Nación. Si esto estuviera suficientemente claro, las reglas de operación, necesarias si así lo considera Hacienda y la H. Cámara de Diputados, para el control del Presupuesto

de Egresos de la Federación, tomarían su justo lugar y no serían el protagonista de los programas para los pueblos indígenas.

Las reglas de operación generan a su vez múltiples interlocutores. ¿Cómo resemantizan esta situación las comunidades indígenas? Al respecto, habría que ver el avance en los trabajos de las comunidades tének y nahuas de San Luis Potosí, en donde los comités o pequeños grupos son visualizados como parte de los órdenes de la comunidad, pero en donde la influencia en el ejercicio central de sus sistemas normativos es totalmente marginal.

Es necesario plantearse también que la CDI, institución que tiene bajo su responsabilidad el ejercicio y conducción de la política indigenista, fue reformulada a partir de una serie de prioridades para buscar el reposicionamiento de esta dependencia en el marco de la administración pública federal y para dar respuesta al mandato Constitucional.

De esta manera se concibieron tres partes fundamentales: La Junta de Gobierno, con la participación de 13 dependencias que inciden o que pueden incidir de manera directa en el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, la Estructura Institucional y el Consejo Consultivo (Artículo 5° de la Ley). Muchos han sido los logros en el momento de transformación de la institución y muchos serán los que se están reservando para los años venideros. Los más significativos o unos de los más significativos son, por una parte, la presencia lograda en la Cámara de Diputados con respecto de los compromisos presupuestales en lo que se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación y en el tema de atención al rezago de la infraestructura comunitaria; y, por la otra, en lo que se refiere al Consejo Consultivo, en el que se logra cada vez más la presencia representativa de los 140 consejeros indígenas.

La estructura institucional se modificó radicalmente en sus oficinas centrales y se generó un agregado que resguardó todos los programas del INI y que no era posible transferir en el corto plazo, como son los albergues escolares y los fondos regionales de desarrollo indígena. Hoy, estas áreas persisten en la institución, de la misma manera como fueron concebidas en el caso de los fondos o de acuerdo a los convenios con otras dependencias (DICONSA y SEP), que permiten la operación de los albergues. Se cambió también la misión, la visión, el logotipo, los colores y la imagen de la propia institución, pero no se modificaron las condiciones de operación en las delegaciones y en los Centros Coordinadores, ahora denominados de Desarrollo Indígena (CCDI).

Es importante comentar que la mayor parte de los CCDI mantienen la misma zona de influencia con la que fueron creados. El número de municipios es más o menos el mismo, pero el volumen de población es el que ha cambiado, ya sea por el crecimiento natural de 15 ó 20 años o por las bajas significativas, producto del reacomodo que tiene su origen en procesos migratorios intensos. Para poner un ejemplo, la ciudad de Monterrey, lugar que carecía de presencia indígena, hoy es una importante plaza que demanda de apoyos específicos y que no es posible proporcionárselos como

consecuencia de que no existen condiciones institucionales para hacerlo.

V. La urgente necesidad de reconocer al sujeto de atención de la acción indigenista o de la política pública para ejercer la nueva relación

Para lograr una adecuada reformulación operativa, sería útil partir de la definición del sujeto de atención de la acción indigenista. Si bien ahora es posible encontrar una pléyade de actores bajo atención, no será posible conseguir una definición adecuada en la medida en la que no se trabaje directamente con los pueblos y comunidades, con sus representantes auténticos, con quien es necesario reformular la relación entre los propios pueblos y comunidades, el Estado y la sociedad nacional.

Por ello, el Consejo Consultivo de la CDI insiste en proponer la revisión del sujeto de atención y en recuperar las experiencias que se han iniciado. Los actuales representantes están conscientes de que el proceso de representatividad requiere de un minucioso esquema de diálogo y consulta, para que cada pueblo ejerza el derecho de que sean sus auténticos representantes quienes establezcan relación con el Estado y con otros pueblos. Solamente de esa manera se puede establecer una relación intercultural en términos de un trabajo que permita el desarrollo consultado.

Una de las funciones sustantivas más importantes de la CDI, que de algún modo sintetiza y engloba a todas las demás, es la búsqueda de una nueva relación entre la sociedad nacional y el Estado mexicano con los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, se hace relevante la definición del sujeto de atención de las políticas públicas, esto es, pueblos y comunidades indígenas, tal como ya se señaló que se expresa en la Constitución.

El asunto es que estas adecuaciones constitucionales requieren de precisiones respecto del contenido semántico de los conceptos que utiliza y consigna, para evitar, hasta donde sea posible, ambigüedades y confusiones en la interpretación de lo que ya quedó como norma. A fin de cuentas cabe preguntarse: ¿Qué es ser indígena en la actualidad? ¿Quiénes son los indígenas? ¿Cuáles y en donde están sus pueblos y comunidades? ¿Qué diferencias podemos encontrar entre los integrantes de un mismo pueblo? ¿Qué legislaciones deben reconocerlos? Y entre muchas otras preguntas que podrían formularse: ¿Qué sentido tiene su reconocimiento?

Estas interrogantes tienen su razón de ser en la medida en que los grupos indígenas del país, como todo sector social o poblacional, cambian y se adaptan ante las circunstancias imperantes en cada periodo histórico o etapa de que se trate. Los grupos indígenas actuales visualizan de otra manera la realidad y sus relaciones que sus antecesores, aunque conservan la matriz básica; de igual modo en que no se problematizan sus condiciones de vida y desarrollo como antes, ni se encuentran en los mismos lugares y regiones que tradicionalmente ocupaban.

En la actualidad, los grupos indígenas, a través de sus autoridades y de algunas

de sus organizaciones, son más demandantes y propositivos, mucho más atentos en su devenir histórico, por lo que son cualitativamente diferentes y aptos para asumir la interlocución sin intermediarios en la definición de políticas públicas que les afectan. Se ha iniciado una ruptura con el paternalismo histórico que los ató a formas de gobierno vertical, autoritario y excluyente que limitaron el desenvolvimiento de su conciencia social, del tipo de relación establecida con las estructuras de poder regional, y la organización autónoma, para encauzarse hacia una perspectiva de corresponsabilidad con el Estado y la sociedad nacional en la búsqueda de soluciones trascendentes a los problemas del desarrollo social.

Es por estos planteamientos que el Consejo Consultivo de la CDI se plantea la necesidad de precisar el contenido de la condición de indígena como entidad colectiva y pertenecer a un pueblo o comunidad. Ésta es una tarea conjunta. Es un trabajo que exige diálogo y definiciones que los propios pueblos, a través de sus representantes, le planteen al Consejo Consultivo y a sus propias legislaturas estatales, tal y como se ha trabajado en el caso de San Luis Potosí. Es, a fin de cuentas, un trabajo de consulta que permitirá recoger todas las voces y llevarlas hasta donde sea necesario para que se hagan los ajustes del caso.

La consulta, a reserva de prepararla de manera más puntual y precisa, consistirá en proponer el análisis de la noción y de los conceptos usados institucionalmente y que dejan ver la posición y la concepción de los grupos indígenas, en contraposición de lo que significa para ellos ser indígena a partir de su sistema de identidad cultural, su organización social, sus sistemas normativos y lo que de ello se deriva: comunidad, asamblea, localidad, región y autoridades, por mencionar sólo algunas. Con ello se espera establecer un campo semántico común entre los grupos indígenas y la institución.

Con esta consulta estamos en la postura de considerar que, un principio importante para superar la situación de indefinición en la que nos encontramos es el reconocimiento del otro; es decir, el reconocimiento a fondo de que todo planteamiento de diálogo tiene necesariamente que establecerse entre dos interlocutores, dado que de lo contrario, aunque sea obvio decirlo, sería un monólogo. Se requiere consecuentemente el reconocerse, considerarse y escucharse, es decir, tomarse en cuenta sin discriminación y sin partir de premisas excluyentes, como pueden ser las caracterizaciones establecidas unilateralmente.

En suma, para la integración de un padrón de comunidades indígenas, que permitirá la redefinición del sujeto de atención y concretar la idea de los pueblos indígenas, sus diferencias y sus coincidencias, es importante partir de la consulta a los propios pueblos desde una instancia participativa dentro de la CDI, como lo es el Consejo Consultivo. Así, estaremos ejerciendo a fondo el reconocimiento de los otros y por lo tanto de la diversidad cultural más allá de un ejercicio declarativo; lo cual permite el ejercicio concreto de derechos y atribuciones de sujetos concretos. Con ello, será posible también contribuir al perfil de nación al que se aspira en donde los pueblos y comunidades indígenas tengan un digno papel.

Bibliografía

Aguirre Beltrán, Gonzalo, “Integración regional” en *Los centros coordinadores*. México, INI, 1962.

_____, *Obra polémica*. México, FCE-INI, 1992.

Caso, Alfonso, *Los centros coordinadores indigenistas*. México, INI, 1962.

Coloquio sobre derechos indígenas. Oaxaca, Instituto Oaxaqueño de las Culturas-Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, CNDH, 2007.

La vigencia de los derechos indígenas en México, México, CDI, 2006.

<<http://www.cdi.gob.mx>>.

Los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la reforma del Estado. México, Cámara de Diputados, LX Legislatura-Comisión de Asuntos Indígenas, agosto de 2007.

Oemichen, Cristina, “El indigenismo y el modelo gubernamental de la política social liberal” en *Poder local, derechos indígenas y municipios*. México, Cuadernos Agrarios, 1998.

La reforma indígena potosina. Un reto al centralismo

*Agustín Ávila M.*⁶³

I. Presentación

El conjunto de cambios recientes, de 2002 a la fecha, a las disposiciones legales en materia indígena en San Luis Potosí ha alcanzado tal perfil que la ha ido configurando como una legislación de avanzada, como resultado de un proceso de reformas con coherencia jurídica y en correspondencia directa con las prácticas sociales, culturales, políticas, jurídicas y las demandas de las comunidades. Podemos decir que la reforma indígena potosina se caracteriza básicamente por:

Tener como punto de partida una Consulta Indígena Estatal de gran envergadura y sin precedente estatal cercano, de la cual las demandas y las propuestas se incorporarían al cuerpo de disposiciones legales de la nueva legislación.

Haber desarrollado hasta el límite jurídico posible los términos establecidos por la reforma federal de 2001.⁶⁴

Definir las disposiciones legales a partir del reconocimiento de las prácticas indígenas vigentes y compatibles con los derechos humanos, por lo que conforma una legislación en alto grado aplicable.

⁶³ Profesor Investigador del Programa de Agua y Sociedad de El Colegio de San Luis.

⁶⁴ Artículo único. Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1°; se reforma en su integridad el artículo 2° y se deroga el párrafo primero del artículo 4°; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18°, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115°, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue: Fracción VII, párrafo 2° “Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”. Dado en la sede Legal del Senado de la República el día 25 de abril del año 2001. Ciudad de México, Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación*, México, D.F., agosto 14 de 2001.

Tener como eje conceptual la definición de una autonomía comunitaria que con claridad apunta a la transmisión de poder (facultades y competencias) a las comunidades, al que algunos llaman el cuarto nivel de gobierno y sus instancias de decisión.

Generar un conjunto de cambios legales e institucionales en cascada y con coherencia jurídica, con reformas de distinto nivel que guardan concordancia y en su caso se complementan.

Avanzar en la búsqueda de aplicabilidad por una nueva ruta, la de establecer con precisión un padrón de comunidades indígenas de la entidad, mediante el cual es posible establecer un punto medular en la aplicabilidad, a saber. ¿quiénes son los sujetos colectivos de derecho?, desde donde es posible identificar las entidades que tengan la personalidad jurídica para hacer exigible la ley.

La paradoja estriba en que la reforma y su ley no fueron producto de un plan, acuerdo, negociación o pacto cupular previamente establecido entre los partidos nacionales, sino que se fue construyendo en lo local, si se quiere, con la suma de voluntades razonadas, que de esta manera con frecuencia trascendieron las líneas, los dogmas y posturas nacionalmente establecidas.

De la presentación y explicación de estos puntos que caracterizan a la reforma indígena potosina nos ocuparemos en esta ponencia, no sin antes ofrecer una referencia básica a la presencia indígena contemporánea en la entidad.

II. La presencia indígena en San Luis Potosí

La población total de San Luis Potosí es de aproximadamente 2'200,763 personas. De éstas, la población indígena estimada (PIE) asciende a 348,551 personas, que representan 15.2% en relación con la población total.

San Luis Potosí se distingue, de acuerdo con la tipología elaborada por el Banco Mundial,⁶⁵ como parte del bloque de nueve entidades con alto nivel de población indígena en asentamientos tradicionales. Éstas son Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

⁶⁵ Tipología de estados con o sin población indígena: 1. Estados con alto nivel de población indígena en áreas tradicionales de ocupación: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. 2. Estados con nivel medio de población indígena en áreas tradicionales de ocupación: Chihuahua, Distrito Federal, Durango, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Tabasco. 3. Estados con bajo nivel de población indígena en áreas tradicionales de ocupación: Baja California, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala. 4. Estados sin población indígena original, pero con emigrantes: Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

Población Indígena en San Luis Potosí, 2000

Concepto de población indígena	Instituciones	Núm. absoluto de población indígena	Proporción de población indígena en relación con el total estatal (%)
HLI (Hablantes de Lenguas Indígenas)	INEGI 2000	235,253	10.23%
PIE (Población Indígena Estimada)	INI-PNUD-CONAPO 2000	348,551	15.20%

Fuente: Enrique Serrano, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández Ham, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002*, México, INI-PNUD-CONAPO, 2002.

No existen municipios netamente indígenas. En todos predomina una etnia, pero coexisten en distintos términos y grados con otras y con la llamada población mestiza. Las localidades con presencia de hablantes de alguna lengua indígena se hallan, como se observa en el siguiente mapa, en buena parte del territorio potosino y muestran, por su tamaño y dispersión, elevados grados de ruralidad.

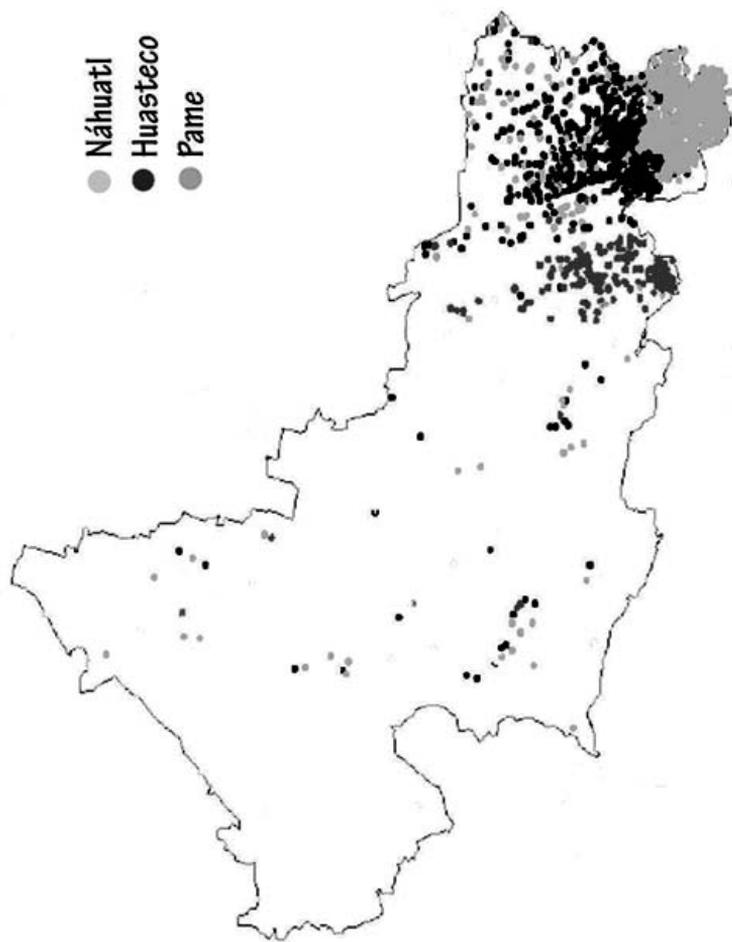
En 11 municipios del estado, más de la mitad de sus habitantes de cinco años en adelante se comunican a través de una lengua indígena, en especial en San Antonio, Tanlajas y Coxcatlán, donde ocho de cada diez personas hablan alguna lengua indígena. El censo registra en la entidad el uso de 36 lenguas indígenas.

En cuanto a las lenguas autóctonas de la entidad, sobresale el náhuatl con 58.9% del total de hablantes; siguen, en importancia, el huasteco con 37.1%, y el pame con 3.4%. Las mismas lenguas comprenden 99.4% de los hablantes de lenguas indígenas (HLI) en el estado. De los hablantes de lenguas indígenas, 94.8% reside principalmente en los municipios que integran la Zona Huasteca. Del total de hablantes de lengua indígena, 88.7% también habla español.

La Huasteca es una región que abarca porciones territoriales del mismo San Luis Potosí, Veracruz, Tamaulipas e Hidalgo, donde la presencia indígena es evidente y ha penetrado en la cultura general de múltiples maneras. En la Huasteca se encuentra la mayor concentración nacional de hablantes de náhuatl.

La Huasteca se caracteriza, desde tiempos prehispánicos, por su composición pluricultural y plurilingüística. No obstante, y justamente como una obra de la historia, nos atrevemos a considerar que el modelo organizativo de las comunidades tiene un alto grado de semejanza entre nahuas, huastecos y pames.

Distribución de localidades con hablantes de lenguas indígenas en San Luis Potosí



Fuente: Sergio de la Vega Estrada, *Índice de Desarrollo Social de los Pueblos Indígenas*, México, INI-PNUD, 2001.

III. La Consulta Indígena y el cambio en la mecánica legislativa

En lo esencial, este novedoso proceso de reforma se originó y vertebró a partir de una consulta estatal indígena de gran envergadura, que duró un año e implicó el traslado de los tres poderes y algunos organismos autónomos (Comisión Estatal de los Derechos Humanos) a 28 comunidades, cuya población ronda las cincuenta mil personas, donde se sostuvieron diálogos directos con alrededor de tres mil quinientas autoridades y demás concurrentes.

Se retomaron algunos elementos sustantivos de la Consulta Nacional Indígena de 1995-1996, en particular lo referente a: 1) La definición de las tres modalidades de consulta; foros generales, encuentros comunitarios y reuniones con los especialistas. 2) Se retomó la importante tarea de involucrar al Congreso en su conjunto. 3) Involucrar a los tres poderes mediante la instalación de un comité estatal organizado de la consulta, donde también se incorporó a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Hay quien pueda pensar que embrujaron a legisladores y magistrados. En efecto eso ocurrió, pues entonces éstos vieron, entendieron, sintieron lo que son las comunidades reales, sus historias, sus propuestas y demandas. Fue ahí donde los temores a la autonomía y la costumbre se desvanecieron para que surgiera la convicción de formular una legislación que reconociera lo que ya existe con fuerza propia.

De ello se da cuenta en la misma exposición de motivos de la reforma al Artículo 9° Constitucional:

[...] en respuesta, abrieron las páginas de su historia, los secretos de su organización, sus códigos de justicia, los principios en los que se basa la convivencia pacífica entre religiones y tendencias políticas, sus tradiciones, mecanismos de defensa, preocupaciones y sus sueños de vivir mejor; de cómo sumar y multiplicar, y no restar y dividir; así también, dieron cuenta de las limitaciones que tienen para procurar su propio desarrollo [...]

Pero, desde luego, además se consultó a las organizaciones sociales y a las agrupaciones académicas y políticas, así como a los ciudadanos interesados, a la sociedad potosina.

El proceso mismo, sus novedades y enseñanzas, llevaron a los tres poderes involucrados a una definición sustantiva; la nueva legislación se formularía a partir del reconocimiento de lo que ya existe, se daría vigencia legal a las prácticas indígenas susceptibles de hacerse compatibles con el marco jurídico estatal y nacional.

Es justamente en ese momento y circunstancias reseñadas, cuando en San Luis Potosí inició la ruptura con las amarras que lo ataban a una dinámica nacional marcada por el centralismo, al incorporar las demandas y propuestas concretas de los indígenas nahuas, huastecos y pames, sus expectativas, vivencias y utopías. A partir de la propuesta indígena, recogida en una amplia consulta, que no necesitó ni pidió el permiso del centro, la reforma marchó por sus propios cauces. Dirían los sastres, se confeccionó un traje a la medida de los indígenas potosinos. Fue por ello que no sólo no asustó, sino que además se cobró plena conciencia de la importancia insoslayable del reconocimiento como sujetos de derecho público.

- 1) Perfil indígena potosino y la consulta indígena. El reconocimiento de lo que ya existe con fuerza propia.
- 2) Las características de la nueva legislación potosina en materia indígenas: Una aproximación de contraste (mapa general con etapas) y listado de procesos y atributos.
- 3) Las lecciones de la legislación precedente; lectura breve de nuestras lecciones. Las etapas y sus definiciones, de usos y costumbres a la justicia indígena. De la periferia al centro.
- 4) Impactos, algunos ejemplos: *a) Descriminalización del gobierno indígena. b) Justicia, jueces. c) Tipología de delitos. d) Las policías comunitarias. e) Alcoholismo. f) Registro civil.*
- 5) Identificación y registro de las comunidades indígenas de San Luis Potosí.

IV. Configuración básica de la nueva legislación

Hemos de referirnos al hecho medular de que, a diferencia de lo que establece la norma federal, en San Luis Potosí se reconoció a las comunidades indígenas, la personalidad jurídica, el patrimonio propio y su calidad como sujetos de derecho público.

En lo referente a la aplicabilidad, se trata de un conjunto de definiciones que llegan a establecer la obligación legal de identificar con claridad a los sujetos de derecho colectivo, es decir, a aquellos que con la personalidad jurídica del caso, van a hacer exigibles sus derechos. Desde esta perspectiva, donde la ley se adapta a la realidad y no al revés, la experiencia potosina se separa de la tendencia dominante que, más que buscar la eficiencia, privilegia la toma de posición, las declaraciones de principios, que generalmente resultan incapacitados en la práctica.

Hay un conjunto de antecedentes, conocimientos, ideas, reflexiones y lecciones de la legislación precedente que nutrieron el proceso de elaboración y definición de la nueva legislación indígena potosina; es el caso, entre otras, de las experiencias oaxaqueña, tlaxcalteca, chiapaneca, quintanarroense y sonoreense.

De nuestra interpretación de estas lecciones referidas, que conceptualmente se centran en el reconocimiento de prácticas existentes y sus salidas jurídicas, así como de las propias lecciones emanadas de la consulta, se logró definir una lógica y un camino distinto al precedente. A saber, no recurrir al diseño de nuevas figuras subordinadas y en buen grado ajenas a las prácticas existentes; tampoco reducir el reconocimiento a términos, al fin ambiguos, como “usos y costumbres” o “autoridad tradicional”.

Por ello, se reconoce el conjunto de estructuras de mando y toma de decisiones, es decir, el sistema de cargos y sus instancias superiores e inferiores, de la asamblea general de vecinos y habitantes, como máxima autoridad; las policías comunitarias, como instrumento de obligatoriedad. De ahí el mismo reconocimiento a la figura

de la detención preventiva. En suma, en la lógica adoptada se está pensando en gobernabilidad democrática, y no en una cómoda figura asociativa subordinada a un poder externo.

El puente que une estratégicamente el límite alcanzado por la reforma y su perspectiva de aplicación, ciertamente tiene que ver con una idea central, con un fin u objetivos, que es la columna vertebral del proceso: dar poder real a las comunidades, tal y como lo demandaron, propusieron y sustentaron a lo largo de la Consulta Indígena Estatal antes referida.

De esta manera, la determinación de reconocer a las comunidades la calidad de sujetos de derecho público no fue producto de un intercambio de concesiones y posiciones, de cuotas o líneas centrales, sino de la necesidad de formular una ley efectivamente aplicable, donde las instancias de toma de decisiones del gobierno indígena y comunitario contaran con las atribuciones y competencias para ejercer con autoridad el ejercicio de gobierno local.

La misma personalidad jurídica reconocida se asocia a la definición legal de los titulares de derechos y obligaciones, pero también al establecimiento de un puente con la legislación federal, que establece la asignación de concesiones, a condición de contar con personalidad jurídica.

Tanto los preceptos establecidos como el reconocimiento de derechos se sustentaron en las propuestas y demandas indígenas. Las reformas han sido aprobadas por la unanimidad de todas las fracciones partidistas que han integrado dos legislaturas sucesivas. Por ello, entonces, la legislación en comento y a diferencia de la reforma federal ha sido legal y también legítima.

Espíritu, conceptos e intenciones encuentran su columna vertebral en dos ejes básicos, a saber: el primero salvaguardar una autonomía efectiva, y el segundo buscar de entrada la efectiva aplicabilidad, la eficiencia de la ley.

Entre los puntos de reconocimientos legales a las comunidades podemos destacar:

- 1) Reconoce las estructuras de gobierno local en su conjunto, incluyendo, por supuesto, a las policías comunitarias, y establece la figura de la detención preventiva y sus procedimientos. De la misma manera, se reconoce la validez de las actas de asamblea y el aval comunitario en torno a la definición de programas y como coadyuvante de las instituciones; es el caso, por ejemplo, del registro civil, que ahora permite resolver el viejo problema de la inexistencia de actas de nacimiento en las regiones indígenas.
- 2) No se trata, en este caso, de una autonomía o justicia indígena subordinadas, sino de una competencia delimitada, que por lo mismo no requiere de la validación o convalidación de un poder o institución externa. Lo mismo ocurre con la designación de autoridades y representantes, de tal manera

que cuando se ha guardado el debido proceso, la resolución de la autoridad indígena adquiere el carácter de cosa juzgada, no es recurrible.

- 3) Una reforma que en lo esencial no hizo otra cosa que darle reconocimiento legal a las prácticas sociales, políticas, culturales y jurídicas vigentes. Es por ello que, en algún sentido, las repercusiones de ésta han sido inmediatas y, como dicen los doctores, fulminantes, al descriminalizar las acciones y procedimientos de la asamblea general y sus autoridades.
- 4) El reconocimiento constitucional como sujetos de derecho público representa, a contracorriente del plano nacional, ni más ni menos que el reconocimiento pleno de facultades y competencias de las autoridades indígenas, es decir, el reconocimiento de sus actos de autoridad.
- 5) Por último, valga señalar que esta legislación se formuló bajo el principio del reconocimiento de la existencia comunitaria como un valor positivo, de capital cultural; de ahí su equiparación para comprender también a aquellas comunidades que, sin ser originarias de la entidad o incluso sin ser indígenas o hablar una lengua indígena, puedan adscribirse a los beneficios de la misma ley.

Las nuevas disposiciones legales conforman un cuerpo articulado que, con sus jerarquías, guarda coherencia e implica una redistribución de competencias y facultades entre estado, municipio y comunidades. De esta manera, el proceso que inició con una reforma constitucional comprende leyes reglamentarias, legislación secundaria y un padrón de comunidades desde el cual se precisa a los sujetos de derecho, quienes harán exigible la ley.

Víctor Jorge Hernández, abogado que dio a esta reforma su altura jurídica, ha señalado con notable agudeza que:

“Lo realmente importante de la reforma constitucional a nivel local, no es que se reconozca a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, pues ya se vio que eventualmente esto no puede tener mayor trascendencia”.

Sino que con ello se les está reconociendo a esas comunidades la calidad de personas jurídicas con potestad pública, con facultades de obrar con imperio en el ámbito de su jurisdicción, que lo mismo le da las atribuciones para imponer a sus integrantes sus determinaciones a través de las autoridades comunitarias, que exigir a otros órganos de poder el respeto de sus propios sistemas normativos y, con ello, sus ámbitos de competencia.

Aquí cabe señalar que durante los trabajos de la reforma, los legisladores de todos los partidos presentes (PAN, PRI y PRD) asumieron, con claridad y firme convicción, el sentido y pertinencia del reconocimiento de las comunidades como sujetos de derecho público. No obstante, persistía la razonable duda de si ello no caería en la inconstitucionalidad y por ello fuera materia de controversia. El hecho es que, pese a que desde el centro diversos personajes e instituciones, como el INI, se oponían a este reconocimiento, los legisladores prefirieron realizar su propio análisis

examinando 64 hipótesis de posible inconstitucionalidad, y al encontrar sólo siete posibilidades se decidió por el reconocimiento en comento.

A pesar de las fuertes presiones ejercidas desde el centro, el Congreso potosino se sostuvo y a los pocos meses de la reforma constitucional, que empezaba a ser cuestionada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación formuló una tesis aislada, mediante la cual se estableció que la reforma federal en materia indígena era piso y no techo; en otras palabras, consagraba derechos mínimos que podrían ser ampliados por los Estados y la misma legislación federal.⁶⁶

Una reforma catalogada como herejía, para unos da demasiado a los indios; para otros es anticonstitucional por rebasar el marco de la reforma federal; y para otros más su invalidez deviene de la creencia que nada vale mientras no se cumpla a cabalidad con los Acuerdos de San Andrés. Al respecto los indígenas potosinos tienen la palabra, a ellos les toca tirar.

Ciertamente, cuando en 2002 terminamos los trabajos de la Ley Reglamentaria, pensamos que algo positivo hacia el exterior sería que en otras entidades no se podría dar menos de lo que se había conseguido en San Luis Potosí, pero nos equivocamos; en la mayoría de los estados se ha ido reformando las disposiciones legales y constituciones en términos *light*, recurriendo a la vieja costumbre de simplemente copiar lo menos rasposo de la reforma federal. Pero todo ello acaso no sea casual si observamos que en el mismo decreto de creación de la CDI la palabra *justicia* ya no aparece, seguramente habrá quienes creen en la nueva brujería y que, por ende, todo está resuelto con la modernidad de la infraestructura.

V. Identificación de los sujetos de derecho: El Padrón de Comunidades indígenas de San Luis Potosí

Es justamente en ese proceso donde naturalmente surgió la necesidad de dar una respuesta clara y precisa a las preguntas: ¿Quiénes son los sujetos de derecho colectivo? y ¿cuáles son las características sociales y organizativas propias de las comunidades?

⁶⁶ Tesis de la SCJN. La reforma federal en materia indígena no es techo, sino piso, los derechos pueden ser ampliados. Veamos lo que a la letra dice ésta:

Derechos de los indígenas. De los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden ser ampliados por las Legislaturas locales dentro del marco de aquélla. El artículo 1° de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que se deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, si son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos. "Tesis aislada con referencia al Amparo de revisión 123/2002, Comunidad indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. (Segunda Sala) 2°. CXXXI/2002", publicada en la página 446 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Tomo XVI, noviembre, 2002.

Más aún, y dado que la nueva legislación potosina ha puesto el acento en la aplicabilidad, por mandato de ley se estableció en la Ley Reglamentaria del Artículo 9º reformado, la obligación del Poder Ejecutivo de definir un “Padrón Estatal de Comunidades Indígenas”.⁶⁷

En efecto, en un plano general se dispone, a partir de los datos del INEGI, de la relación de 1,722 localidades con presencia de hablantes de lenguas indígenas y hasta ahí. Pero ello no nos da cuenta de cuáles son las comunidades, cómo están organizadas, cómo aplican sus sistemas normativos, cómo participan y toman decisiones.

Antes sólo se disponía de aproximaciones censales de las localidades, como lo muestra el siguiente cuadro, que constituyeron un referente, un punto de partida, pero que se caracteriza por indicar exclusivamente las localidades.

Se tiene que sus localidades de residencia y la población indígena, guardan la siguiente distribución por estratos:

Cuadro 3. Distribución de las localidades por estratos de presencia indígena

Etnia	Número de localidades por estratos de presencia indígena						Total	
	Eminentemente indígena (>70%)		Medianamente Indígena (40 a 69%)		Presencia indígena (<40%)			
	Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población	Localidades	Población
Náhuatl	358	95,129	109	14,456	276	11,067	743	120,989
Teenek	410	76,775	70	9,529	291	11,996	771	99,460
Xi ói Pame	56	5,785	12	1,125	140	1,324	208	8,454
Total	824	177,689	191	25,110	707	26,110	1,722	228,903
Población indígena en localidades de una y dos viviendas en los 24 municipios indígenas								1,699
Población indígena dispersa en los 34 municipios del resto del estado								4,651
Población total hablante de lengua indígena en el estado								235,253

Fuente: INEGI, *XII Censo general de población y vivienda*, México, 2000.

En el afán de dar respuesta a estas interrogantes fue como en El Colegio de San Luis nos dimos a la tarea de, en primer lugar, identificar a las comunidades como tales, es decir, con su estructura y características internas, con su composición interior, es decir, cuando la comunidad se integra con más de una localidad.

En nuestro caso, en el trabajo académico para identificar a las comunidades mediante la construcción de un padrón de comunidades indígenas de San Luis Potosí establecimos como criterio básico para determinar la pertenencia indígena el principio

⁶⁷ “Ley Reglamentaria del Artículo 9º de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí” en el *Diario Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 13 de septiembre, 2003. Capítulo II. De los Pueblos y Comunidades Indígenas, Sección Primera, Prevenciones Generales: Artículo 11. El Poder Ejecutivo, a través de la dependencia competente, se encargará del registro del Padrón de las comunidades indígenas del Estado. Transitorios: Cuarto. Dentro del plazo de un año, a partir de que entre en vigor esta Ley, las comunidades indígenas de la Entidad deberán inscribirse en el Padrón a que se refiere el artículo 11 del presente Ordenamiento.

de la “autoadscripción”, el cual constituye normativamente el criterio de identificación establecido en la legislación internacional, nacional y estatal.⁶⁸ Fue con base en tales disposiciones legales, para los fines de nuestro proyecto, como implementamos el diagnóstico y el registro de las comunidades indígenas.

Adicionalmente es importante señalar que el Artículo 9° de la Constitución de San Luis Potosí establece, en su párrafo décimo sexto, el principio de la equiparación: “XVI. El Estado reconoce los mismos derechos a las comunidades que sean equiparables a las descritas en el contenido de este artículo”.

Entre los resultados preliminares del Padrón de Comunidades Indígenas de San Luis Potosí podemos referir la presencia, en general, de una organización interna sólida y eficiente, con capacidad para autorregularse, con sobresaliente continuidad histórica. Efectivamente, frente a la visión extendida que reduce la representación comunitaria a una ambigua e indefinida autoridad tradicional, encontramos una estructura de organización (sistema de cargos secularizado) basada en principios consistentes, por ello el nivel de involucrados y participación en las tareas por el bien

⁶⁸ Parte I. Política general: Artículo 1°: 1. El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguen 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) a los pueblos en países independientes, 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, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. 2. La conciencia de su identidad 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. *Convenio 169 de la OIT*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza.

Legislación federal (vigente al 20 de febrero de 2007). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Título Primero, Capítulo I de las Garantías Individuales. Artículo 2° (Párrafo tercero): La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001). (Párrafo cuarto.) Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001).

Artículo 9° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí: I. Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que forman una unidad política, social, económica y cultural; asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. La ley establecerá los mecanismos y criterios para la identificación y delimitación de las mismas, tomando en cuenta además de los anteriores, los criterios etnolingüísticos; II. La conciencia de su identidad étnica deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas. Las propias comunidades coadyuvarán en última instancia a este reconocimiento.

Ley Reglamentaria del Artículo 9° de la Constitución Política del Estado Sobre Derechos y Cultura Indígenas... Capítulo I, Disposiciones Generales. Artículo 1°. La presente Ley es reglamentaria del artículo 9° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. Tiene por objeto garantizar a las comunidades integrantes de los pueblos indígenas y a sus habitantes, el ejercicio de sus formas específicas de organización comunitaria y de gobierno propio; y el respeto y desarrollo de sus culturas, creencias, conocimientos, lenguas, usos, costumbres, medicina tradicional y recursos; así como el reconocimiento de sus derechos históricos en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del Estado.

Artículo 2°. Son sujetos de aplicación de la presente Ley los pueblos y sus comunidades indígenas y, en su caso, las comunidades equiparables, asentadas en el territorio del Estado, así como los integrantes de tales comunidades y los indígenas de otros Estados que se encuentren de paso o radiquen temporal o permanentemente en esta Entidad.

Artículo 5°. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas. En los casos que señale la ley o exista alguna duda, se tomará en cuenta la opinión de la comunidad de origen, la cual se expresará a través de sus autoridades.

común alcanza proporciones que van, en cada comunidad, de 10 a 15% en el gobierno local o comunitario indígena. Ello se inscribe en lo que Robert Putman ha llamado “el capital social”.

En general, encontramos una estructura interna de cargos con los siguientes niveles de autoridad:

Nivel de cargos de la autoridad indígena

Nivel	Cargos
1	Asamblea General – Asamblea Agraria – Asamblea de Autoridades – Asamblea de Barrio
2	Comisariado (presidente, secretario, tesorero y suplentes). Consejo de Vigilancia (presidente, secretario, tesorero y suplentes). Gobernador Pame
3	Juez auxiliar (1er juez, 2° juez y 3er juez). Delegado municipal (propietario y suplente)
4	Comandante, subcomandante y cabo
5	Policías y guardias rurales
6	Tequihuas – mayules – vocales – citadores - notificadores
7	Comités

Por su parte, como autoridades que operan en el conjunto de la vida interior de las comunidades, tenemos una gráfica que muestra el tipo de actividades que realizan los jueces auxiliares y los delegados municipales. No puede dejar de anotarse un hecho significativo: el cargo de Delegado municipal no está reconocido en ley alguna, ni está presente en todos los municipios y comunidades. Parecería predominante entre los nahuas, pero no exclusivo. Se trata pues de una autoridad de hecho, que en la práctica es reconocida en los municipios como un interlocutor válido, que cuenta con sello y cumple todos los protocolos de autoridad.

Concentrado de jueces auxiliares y delgados municipales registrados en el Atlas

Totales: 23 Municipios	388 Comunidades Indígenas	1,369 Localidades	2,336 Jueces Auxiliares	990 Delegados Municipales
------------------------------	---------------------------------	----------------------	----------------------------	------------------------------

Como se puede observar, se trata de un ejército de autoridades superiores, de tal manera que si contamos a los demás cargos, la lista se hace interminable. En las comunidades indígenas en San Luis Potosí, las atribuciones directas para atender y resolver los asuntos vinculados a las disputas, conflictos, controversias y faltas o delitos verificados en la comunidad se depositan principalmente en la figura del

juez auxiliar y en la de delegado municipal. Dicha autoridad atiende los asuntos en materia administrativa, penal, civil y familiar; en general cuando se trata de ejidos o comunidades agrarias, se dispone de la autoridad respectiva, es decir, el comisariado ejidal o de bienes comunales, que se ocupa de los asuntos agrarios. En el caso de las comunidades en propiedad privada, es el juez auxiliar quien por lo general atiende problemas agrarios de linderos y derechos de paso (servidumbre) y otros vinculados con el uso común de bosque, aguas y espacios colectivos en general.

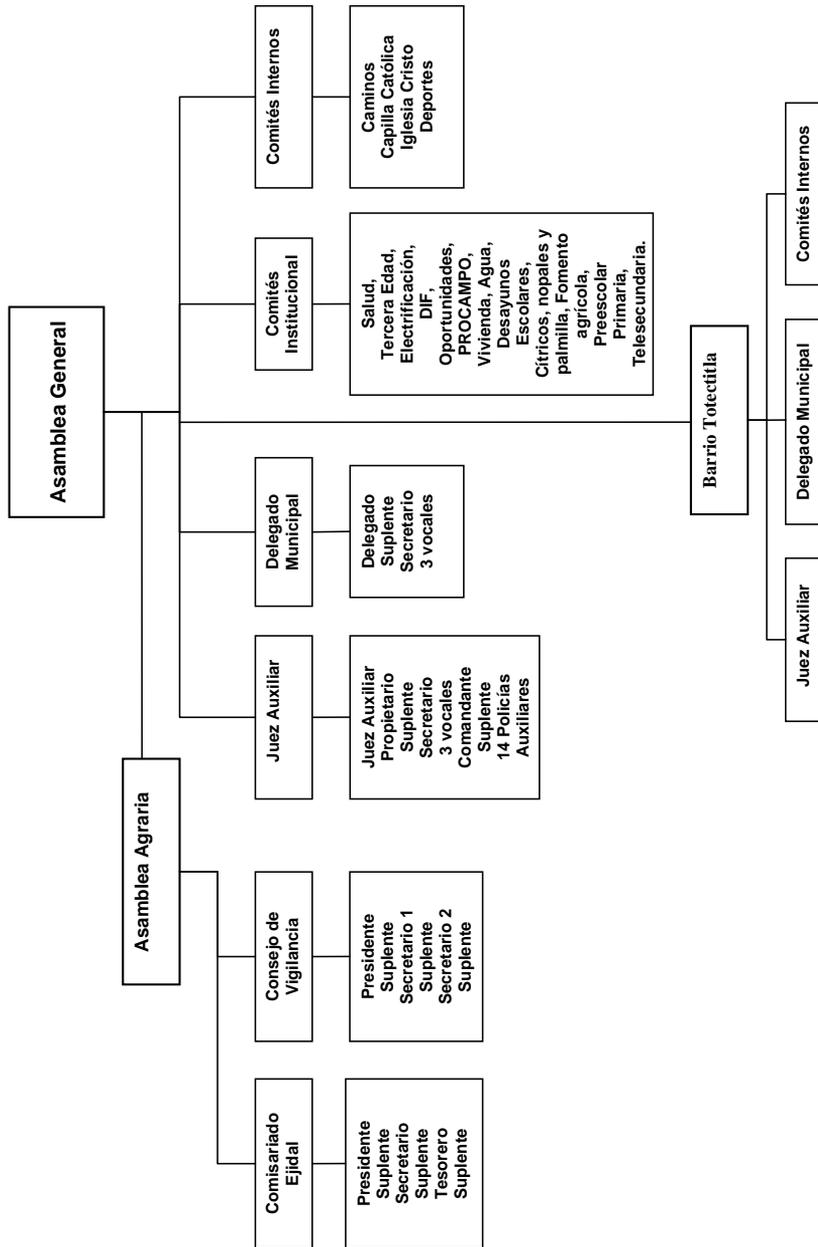
No obstante, de acuerdo con el tipo y tamaño del problema a tratar, puede



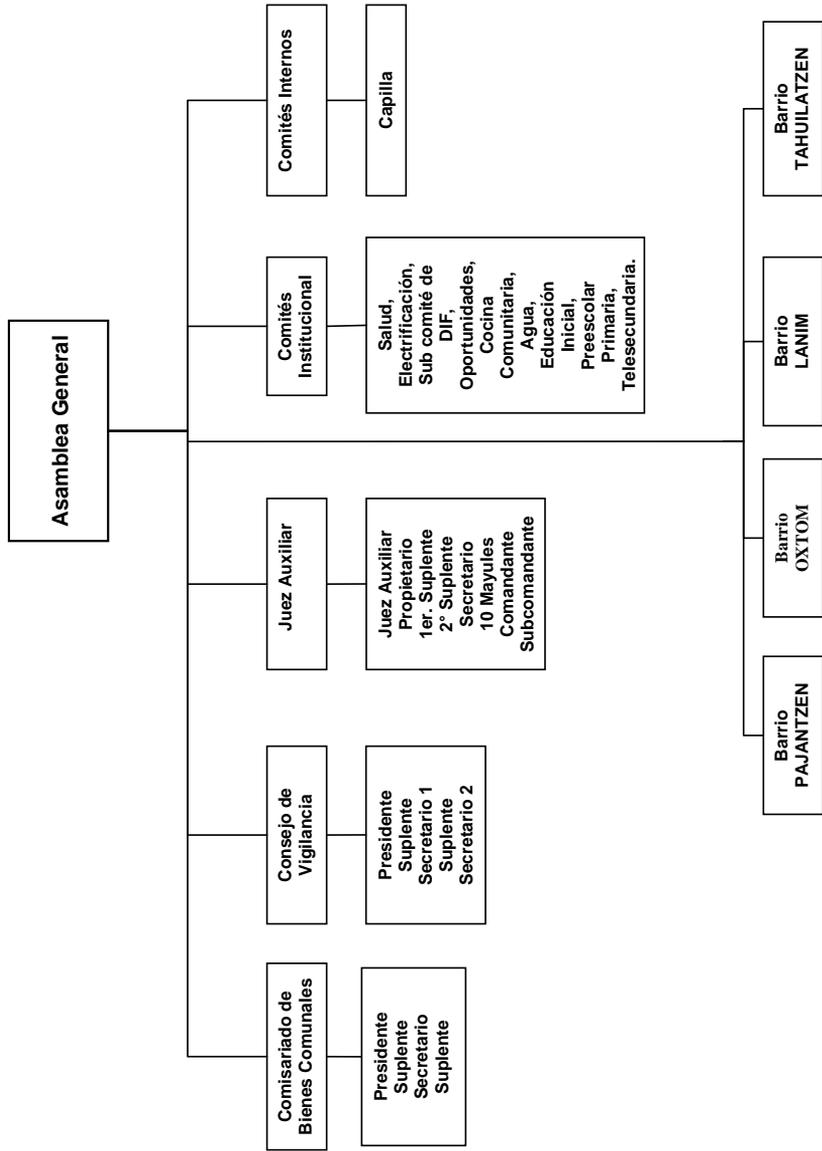
concurrir para la atención un grupo ampliado de autoridades de distinto nivel y ámbito. En ese mismo sentido, hay cuestiones que en definitiva son turnados a la asamblea de barrio o a la asamblea general.

Hay que insistir en que la estructura interna de las comunidades es variable y compleja. En tal caso lo importante es señalar que se trata de un cuerpo amplio (entre 10 y 15% de los miembros de una comunidad cumplen cargo) y corporado, que regula la convivencia interna y se ocupa de la defensa de las comunidades y su integridad, tanto en lo interno como frente al exterior. Para ilustrarlo cabe señalar dos referentes: el primero, relativo a la dimensión de la presencia de jueces auxiliares y delegados municipales; y el segundo, con la imagen de algunos organigramas que muestran la estructura y jerarquía general de la autoridad.

PALICTLA (Nahuas) MUNICIPIO DE TAMAZUNCHALE, S.L.P.



TANCUIME (Huastecos) MUNICIPIO DE AQUISMÓN, S.L.P.



Es preciso aclarar que, a nuestro parecer, la reforma por sí sola no resolverá los problemas de pobreza, miseria, conflictos y desprotección, marginación e injusticias, pero sí representa un paso medular, con la participación efectiva de los indígenas, hacia la solución de estos problemas. Antes la ley se usó contra ellos, ahora se podrá usar a su favor. Un conjunto de derechos sin tutela y paternalismo, eso es lo sustantivo.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, CNDH, 2003.

Convenio 169 de la OIT. Ginebra, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2002.

De La Vega Estrada, Sergio, *Índice de desarrollo social de los pueblos indígenas*. México, INI-PNUD, 2001.

Diario Oficial de la Federación. México, D. F., 14 de agosto, 2001.

INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*. México, 2000.

“Ley Reglamentaria del Artículo 9º de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí” en el *Diario Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 13 de septiembre, 2003.

Serrano Carreto, Enrique (coord.), *Regiones indígenas de México*. México, CDI-PNUD, 2006 en < http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf>.

Serrano, Enrique, Arnulfo Embriz y Patricia Fernández Ham, *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México 2002*. México, INI-PNUD-CONAPO, 2002.

“Tesis aislada con referencia al Amparo de revisión 123/2002, Comunidad indígena de Zirahuen, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. (Segunda Sala) 2ª. CXXXI/2002” en la página 446 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena época, Tomo XVI.

Cambios constitucionales en materia indígena en la península de Yucatán.

El caso de los jueces tradicionales mayas⁶⁹

Manuel Buenrostro Alba⁷⁰

I. Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central reflexionar sobre la situación de los pueblos indígenas de la península de Yucatán a partir de las reformas constitucionales realizadas en los estados de Yucatán, Campeche y Quintana Roo.

Se describe y analiza la experiencia concreta de los jueces tradicionales mayas de Quintana Roo, a diez años de que se aprueba la Ley de Justicia Indígena del Estado. Se hace un balance de los principales conflictos y la forma en que han sido resueltos desde la justicia alternativa maya. La información ha sido obtenida a través de las actas de los juicios conciliatorios que se localizan en los 17 juzgados indígenas mayas del estado de Quintana Roo. También se incorporan datos etnográficos de primera mano obtenidos en los últimos cinco años de investigación de campo en varias comunidades de la zona maya.

El trabajo ejemplifica los cambios constitucionales y el pluralismo jurídico en el estado de Quintana Roo. A lo largo del trabajo se muestra la forma en que coexisten e interactúan autoridades municipales, religiosas, y los jueces tradicionales mayas. A pesar de ser una ley que “vino desde afuera” de la cultura maya, los mayas se la han ido apropiando y han aprendido a hacer justicia a partir de su propia concepción sobre la ley, el derecho y la justicia. También se refiere a los estudios pioneros realizados en la península de Yucatán sobre cuestiones jurídicas. No obstante, como ya se mencionó, hacia el final de la ponencia se trata el caso de Quintana Roo.

⁶⁹ Proyecto CONACYT: U51240S “Globalización, derechos indígenas y justicia desde una perspectiva de género y el poder: Una propuesta comparativa”.

⁷⁰ Profesor Investigador de tiempo completo de la Universidad de Quintana Roo.

En agosto de 1997, luego de que fue aprobada por la VIII Legislatura, entró en vigor la *Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo*. A partir de entonces, se ha generado una rica experiencia sobre la forma en que se imparte la justicia en las comunidades mayas. Esto no quiere decir que antes de la promulgación de dicha ley, no existiera un sistema de impartición de justicia propio de los mayas. Más bien, se crea un sistema de justicia alternativo, el cual es reconocido por la ley estatal.

Las modificaciones, o reformas constitucionales en materia de derecho indígena, a nivel nacional, llaman la atención sobre la existencia de formas de organización social y sistemas de impartición de justicia propias de las diferentes comunidades indígenas de nuestro país.

Las demandas mismas de las organizaciones y pueblos indígenas han ido cambiando a lo largo de los años. Al principio, se centaban principalmente en un reclamo por la subordinación histórica y la pobreza, producto de varios siglos. Años después, las demandas se enfocaron sobre aspectos más concretos: tierra, créditos agrícolas, educación, salud, infraestructura, capacitación, inversión, etcétera. En los últimos años, además de las demandas anteriores, se suma la exigencia de un respeto a la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2000).

Entender el problema indígena, con todas estas nuevas vertientes que ha ido adquiriendo, implica realizar un ejercicio amplio, donde además, aprendamos a escuchar a los propios pueblos indígenas, que son quienes han luchado porque se les reconozca y respeten sus tradiciones y culturas.

El presente trabajo se divide en cuatro secciones. En la primera se hace una revisión de los trabajos etnográficos sobre los mayas peninsulares, tratando de rastrear los aspectos jurídicos con el fin de determinar si este tema ha sido abordado, o no, y de qué manera. En la segunda, se hace una breve revisión de las reformas en los tres estados peninsulares: Yucatán, Campeche y Quintana Roo. En la tercera parte, se destacan algunos aspectos relacionados con la cultura y organización de los mayas de Quintana Roo, resaltando su particularidad frente al resto de los mayas peninsulares. Finalmente, en la cuarta parte se hace una breve descripción de la *Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo*, retomando información de primera mano, proporcionada por los propios jueces tradicionales mayas.

II. Primeros estudios sobre el derecho de los mayas peninsulares

Es importante destacar que nos estaremos refiriendo a los mayas de los tres estados de la península: Yucatán, Campeche y Quintana Roo. Como destaca Humberto Ruz, no es posible referirse a los mayas de la península como si fueran todos iguales, ya que han ido adquiriendo sus especificidades a partir del devenir histórico en que se han visto involucrados (Ruz Sosa, 2002). En este sentido, no es posible hablar de igualdad cultural ni mucho menos socioeconómica. Además de los asentamientos en diversas regiones de la península, los mayas viven en zonas urbanas, como son las tres capitales: Mérida, Campeche y Chetumal; así como en otros centros urbanos

importantes, como Valladolid en Yucatán, El Carmen en Campeche, y Cancún en Quintana Roo. Esta situación implica una gran diversidad de expresiones sociales y culturales, pero principalmente implica formas diferentes de concebir y practicar los aspectos jurídicos de la etnia maya.

Una vez precisado lo anterior, comenzamos destacando que el tema de lo “jurídico” no se encuentra de manera explícita en los estudios realizados sobre los mayas de la península de Yucatán. Hasta hace algunas décadas, se ha comenzado a estudiar, de manera sistemática, este aspecto. Pero esto no quiere decir que en los trabajos clásicos no esté abordado, de alguna forma, el tema de lo jurídico. En la mayoría de los estudios que se han realizado sobre los mayas, en algún momento, se destacan conflictos legales, sistemas normativos, formas de organización social, normas, delitos, sanciones, usos y costumbres, entre otros aspectos que tienen que ver con lo que aquí hemos nombrado lo “jurídico”.

Las fuentes de información son diversas, hay desde documentos históricos como informes de viajes y batallas, informes de misioneros y colonizadores, relatos de experiencias, testimonios, y, más recientemente, etnografías, artículos de revistas, memorias de encuentros⁷¹ –entre y con indígenas– y, sobre todo, aunque menos difundidas y conocidas, monografías y tesis de egresados de las instituciones educativas de la península de Yucatán, así como de otras instituciones que eligen alguno de los tres estados ya mencionados para realizar sus investigaciones.

Todavía en el siglo XIX, era muy difícil hablar de los mayas de un estado sin que tener que referirse a los que se encontraban en otro. Sobre todo las poblaciones de las regiones fronterizas, comparten características sociales y culturales.

En este sentido, quiero destacar de diferentes fuentes los aspectos que tienen que ver con las características del derecho indígena de los mayas peninsulares, como es más correcto llamarlos, sin perder de vista las características específicas de cada región.

Durand trata de incursionar en el estudio del derecho consuetudinario maya y la viabilidad de reconocerlo como un sistema legal. Con el fin de recuperar, o identificar la historia del “derecho maya”, Durand plantea que es necesario recurrir a la iconografía, la arqueología, la antropología y la tradición oral (Durand, 2002).

Durand distingue en su análisis diferentes periodos históricos, en los cuales, y retomando a diferentes autores, se pueden rastrear los orígenes y desarrollo del derecho maya. El primer periodo es el *prehispánico*, en donde destaca que se pueden encontrar algunos aspectos jurídicos. Plantea que “este derecho consuetudinario legitimó las formas de organización intrafamiliares y comunales” (Durand, 2002:94). Además, durante este periodo, destaca la existencia de formas de propiedad, como un derecho

⁷¹ Sólo por destacar algunos: Segundo Encuentro Indígena por la Paz (1998) y el seminario/taller sobre Reconocimiento de las Diferencias Culturales en la Formación de los Profesionales del Derecho (septiembre, 2000).

clasista; así como el papel que jugaron las dinastías, la esclavitud y el tributo. Sobre este periodo concluye diciendo que “[...] conforme a los estudios hasta hoy elaborados, se demuestra la existencia de un Estado militarista y, consecuentemente, de un derecho clasista en la formación social maya” (Durand, 2002:99). Así también, plantea que el origen del derecho maya, tiene que ver con la organización dinástica, y con lo que llama el “derecho consuetudinario maya”, ambos elementos asociados a la cosmovisión.

Durante la *Colonia*, nos dice Durand, los mayas adoptaron, y adaptaron, el régimen de derecho novohispano. La aparición del repartimiento, las encomiendas, y las repúblicas de indios, fueron el nuevo esquema asociado al derecho maya durante este periodo. Sin embargo, el autor destaca que el derecho consuetudinario maya se mantuvo en algunas comunidades. Las características que destaca de este tipo de derecho son las siguientes: su estructura oral, basado en la costumbre, cuenta con órganos propios, regula las relaciones familiares y comunitarias.

Durante el México *independiente*, uno de los principales acontecimientos que influyó en la organización existente fue la Guerra de Castas.⁷² Es en este periodo cuando los mayas luchan y, momentáneamente, logran su autonomía. A partir de entonces, surge una forma de organización política asociada al culto de la cruz parlante, y una estratificación militar. Algunas de estas figuras existen hasta la fecha en diferentes comunidades de Quintana Roo, aunque sus funciones sean diferentes.

Si bien Durand hace un esfuerzo por rastrear el origen del derecho indígena maya, se requiere de una revisión más exhaustiva de las diferentes fuentes y de los distintos momentos históricos.

En otras fuentes, por ejemplo, en lo que se refiere al México independiente, se destaca que uno de los principales conflictos entre mayas y no mayas, tiene que ver con la concepción “legal” que se tenía de los mayas. Manuel Ferrer destaca un pronunciamiento de 1849, del obispo José María Guerra, en el que se mencionaba que “*todos somos yucatecos [...] sin que la distinción del color que es un mero accidente, cambie nuestra naturaleza, para que así también, se cambien los derechos*” (Ferrer, 2002:148). Así, y a pesar de que Yucatán fue incluido desde el principio a la federación mexicana, las antiguas repúblicas indígenas, y sus modos de vida, fueron considerados como una traba para la consolidación del proyecto nacional. Sin embargo, también se reconocía que “*los indios yucatecos [...] se gobiernan mas por los sentidos que por la rason [...] el unico remedio eficaz que hay... es el castigo de azotes... [incluso, se llegaba a afirmar] el indio no oye ni entiende por la oreja; sino por la espalda*”⁷³ (Ferrer, 2002:153). De cualquier manera, en 1868 se decreta la desaparición de las repúblicas de indígenas, consideradas por muchos, vestigios de una “administración primitiva”, y “reliquias” del régimen colonial (Ferrer, 2002).

⁷² La Guerra de Castas fue una lucha en la que los mayas se rebelaron en contra de los mestizos. Inició en 1847 y un año después apareció una cruz que se creía que cuidaba y guiaba a los mayas en su lucha, se le llamó la cruz parlante, ya que poseía poderes para comunicarse con los mayas. Hasta la fecha existe el culto a la cruz parlante en la zona central del estado de Quintana Roo, considerado territorio maya.

⁷³ El testimonio corresponde a una carta enviada por el cura de Yaxcabá, en 1813, al obispo Estévez y Ugarte. Se conserva la redacción tal y como es citada por Manuel Ferrer.

Pero, sin duda, uno de los testimonios más ilustrativos del conflicto entre mayas y no mayas es el de Justo Sierra O'Reilly quien expresó sobre los mayas lo siguiente: “Yo quisiera hoy, que desapareciera esa raza maldita y jamás volviese a aparecer entre nosotros [...] ¡Bárbaros! Yo los maldigo hoy por su ferocidad salvaje, por su odio fanático y por su inmoble afán de exterminio” (Ferrer, 2002:176).

Legalmente, los mayas no eran reconocidos, al menos, no se les reconocían sus características culturales específicas, situación que no ha cambiado mucho hasta la fecha. Pero, ¿cuál era la razón para que los no mayas tuvieran esa idea de los mayas? Pasemos ahora a destacar algunos aspectos culturales de este grupo.

Alberto Ruz, cuando se refiere a los mayas contemporáneos, destaca que “*su fatalismo secular explica su espíritu tradicionalista y su respeto a las leyes y costumbres; sin embargo, no es sumiso. Su concepto de la justicia, de la honradez, del respeto a la vida y bienes ajenos es notable*” (Ruz Lhuillier, 2000:42). Se destaca y reconoce que los mayas cuentan con sus propias costumbres, además de que construyen su propia noción de la justicia. Todos los pueblos del mundo cuentan con sistemas normativos internos que regulan y ordenan su vida social. Los mayas han construido su sistema jurídico a partir de diversos momentos históricos.

Cabe destacar que la etnografía sobre los mayas contemporáneos de la península, no es homogénea en cuanto a cantidad y calidad entre Yucatán, Campeche y Quintana Roo. En Yucatán, prevalecen los trabajos sociológicos, mientras que los antropológicos son pocos y se refieren principalmente a temas urbanos. Mientras que en Campeche y Quintana Roo, existen todavía menos trabajos antropológicos sobre los mayas. Incluso, sobre los mayas de Campeche se dice que “*la manera en que se urde el tejido social entre ellos es en buena medida desconocido [...] es una región en busca de autor*” (Ruz Sosa, 2002:36). A pesar de lo anterior, sí se está haciendo investigación, aunque los resultados son poco conocidos. Por otro lado, la información de las distintas fuentes, se debe de sistematizar, ya que dichas fuentes son diversas y los resultados han respondido a objetivos distintos.

En términos de organización social, cabe destacar que actualmente, en Yucatán y Quintana Roo, persisten lo que se conoce con el nombre de “compañías militares” y religiosas, cuyo origen tiene que ver con la influencia de la Guerra de Castas. Por otro lado, las formas organizativas y las autoridades de los mayas emanan de grupos familiares propios de las unidades domésticas, así como de las formas de organización municipal y ejidal (Ruz Sosa, 2002).

No obstante, en las comunidades localizadas en la frontera de Yucatán y Quintana Roo, es más factible observar expresiones de carácter político y religioso que ya no es posible observar en otras zonas de Yucatán. Por ejemplo, el sistema de cargos, las llamadas guardias militares, así como la importancia religiosa de los líderes y el culto a la cruz parlante (Ramírez, 2002).

En contraste con lo anterior, hay comunidades en donde

hay que hacer notar que en general hay una marcada desaparición de las formas tradicionales de gobierno indígena y de manifestaciones de organización social que nos hablen de una expresión política organizada de la comunidad maya frente al poder de Estado y de sus formas de gobierno, como sería el sistema de cargos bien estructurado o la elección de autoridades a través de los distintos sistemas de usos y costumbres que existen en otros grupos indígenas mexicanos. (Ramírez, 2002: 54).

Pero esto no quiere decir que dichas formas de organización desaparezcan por completo, los mayas han persistido como grupo culturalmente diferenciado de otros, a pesar de que varios factores han estado en su contra desde hace cientos de años. Por ejemplo, en algunas comunidades en donde estos aspectos no cuentan con suficiente fuerza, las manifestaciones de una organización se encuentran cobijadas por creencias religiosas, *gremios* y fiestas patronales. Después de que concluyó la Guerra de Castas, hubo en la región varios intentos de desaparecer todas las expresiones políticas de la cultura maya (Ramírez, 2002). No obstante, en varias comunidades o zonas maiceras, que son aquellas que se localizan alejadas de los centros urbanos y de la influencia de elementos externos, existe un mayor reconocimiento a las autoridades tradicionales.

La Guerra de Castas, iniciada en 1847, tuvo como principal propósito para los mayas insurrectos el recobrar su autonomía y eliminar a los “extranjeros” de toda la península de Yucatán (Villa, 1987). Producto de la guerra, los mayas adoptaron una organización militar, en donde los hombres pertenecían a “compañías”. Por encima de dicha organización, se encontraba el ministro principal de la Cruz Parlante, también se le nombraba gobernador y su cargo era vitalicio. Cada compañía tenía a la cabeza un grupo de jefes con grados militares que iban desde comandante hasta cabo (Villa, 1987).

Las etnografías existentes marcan una diferencia entre los elementos jurídicos de los mayas según sus espacios de interacción. Así, existen los milperos, los que fueron trabajadores de las haciendas, los peones y ejidatarios, los trabajadores agrícolas temporales, los trabajadores de los centros urbanos, por señalar sólo algunas diferencias. En cada sector, no sólo cambian las formas de subsistencia, sino las relaciones sociales y el acceso a toda una serie de usos y costumbres reconocidos por las diferentes comunidades. Para ejemplificar lo anterior, vale la pena destacar que *“la milpa también obliga a generar un sentido de comunidad y normas de convivencia, para tener derechos de acceso al monte y regular su explotación por todos aquellos que se consideran miembros de un pueblo maya”* (Ramírez, 2002:66). Así, cuando se estudia un aspecto como la forma de organización de la comunidad en el acceso y manejo de la milpa, estamos hablando de aspectos jurídicos de los mayas.

Por otro lado, cada vez es más difícil distinguir entre los aspectos jurídicos propios de los mayas, y los elementos provenientes del derecho positivo mexicano. Por ejemplo, en comunidades como Valladolid, Yucatán, coexiste un sistema de cargos propio de la política maya, frente a comisarías y pueblos.

Las etnografías contemporáneas de los mayas, describen los sistemas de cargos de carácter militar y religioso. También conocida como *La guardia*, los cargos militares tienen una estructura jerárquica: comandantes, sargentos, cabos y soldados. El mencionado sistema de cargos coexiste y se encuentra integrado con la estructura organizacional de comisarios municipales y ejidales. La organización religiosa, entre otras funciones, se encarga de ordenar y llevar a cabo los rituales mayas. Principalmente son tres aspectos que forman parte de esta organización: fiestas patronales, rituales asociados a las milpas, y rituales de iniciación y de paso asociados a las etapas de la vida familiar. A la cabeza de esta estructura, están los *h-menob*, cuyo cargo es vitalicio. Dentro de esta organización de sistemas de cargos religiosos y militares, las mujeres están excluidas (Ramírez, 2002). Esto por supuesto que no quiere decir que las mujeres no desempeñen un papel importante dentro de la comunidad.

Mientras que en Campeche, existen autoridades ejidales y directivos de agrupaciones, tales como el Consejo Agrosilvopecuario, a partir de los cuales se regulan varios aspectos de la organización social de los mayas. No obstante, los estudios sobre temas jurídicos en el estado son más bien escasos. A pesar de lo anterior, Yucatán, Campeche y Quintana Roo han realizado modificaciones a sus constituciones estatales en materia de derecho indígena, lo cual no ha sido garantía para que mejore la situación de los mayas de ninguno de los tres estados. Aunque sí está ocurriendo una interacción entre un derecho positivo, frente a un derecho indígena, el cual cada vez está siendo más reconocido gracias a la resistencia de los mayas.

Actualmente, a esta diversidad de formas de expresión de lo jurídico, se suma otro aspecto que ha influenciado en la totalidad de las comunidades, en algunos casos generando conflictos internos, y que tiene que ver con la lucha de diferentes facciones y adscripciones a los diferentes partidos políticos. Existen comunidades que se han dividido a partir de diferencias partidistas. Por otro lado, están los conflictos religiosos producto de la llegada de grupos protestantes a las comunidades mayas.

En el libro de Alfonso Villa Rojas, *Los elegidos de Dios*, sin duda uno de los clásicos trabajos etnográficos sobre los mayas, se destacan incluso varios de los delitos y sanciones que todavía al principio del siglo XX se encontraban vigentes, algunos de los cuales lo son hasta la fecha. Las sanciones a varios delitos, según Villa Rojas, eran de tres maneras: azotes, trabajos forzados, o amarrando de pies y manos a los castigados. Para delitos considerados graves, como asesinato, hechicería, o trato con “blancos”, se practicaba la pena de muerte, la cual se realizaba por medio de machetazos, en algunos cacicazgos se realizaba fusilando al culpable sentado con los brazos en cruz (Villa, 1987). Cabe destacar que Villa Rojas menciona que el principal objetivo de su investigación fue conocer el proceso sociocultural que se opera al transformarse la sociedad rural en urbana, aunque su trabajo constantemente hace referencias a cuestiones jurídicas. Villa Rojas, refiriéndose a los mayas de Quintana Roo, destaca que existen tres categorías de individuos: los jefes, los especialistas de lo sagrado, y los hombres comunes.

III. La Antropología Jurídica y el pluralismo jurídico

Pasemos ahora a revisar algunos conceptos que tiene que ver con la temática de este trabajo. Algunos autores ubican a la *antropología jurídica* como una rama de otra subdisciplina, la *antropología política*. Sin embargo, otros mencionan que se trata de un campo multidisciplinario nuevo, el cual ha sido inaugurado por la misma *antropología jurídica*.

Pero lo que vale la pena destacar, es el campo del cual se ocupa. Primero que nada, la *antropología jurídica* se encarga del estudio de reglas o normas, consideradas como parte de lo "legal" (Krotz, 2001). Pero no se trata de un análisis sincrónico, sino que aborda también los orígenes y modificaciones de las instituciones relacionadas y su legitimación, así como las relaciones con la cosmovisión y la estructura social de los grupos estudiados.

Por otro lado, la *antropología jurídica* se ocupa también del estudio de los conflictos básicos de un grupo social, investigando su definición, prevención y solución (Krotz, 2001). De esta manera, se puede decir que la *antropología jurídica* es un campo multidisciplinario e interdisciplinario de análisis y de debate de los aspectos jurídicos mencionados anteriormente. En otras palabras, una de las razones por las cuales se vuelve importante la *antropología jurídica* es la existencia de un *pluralismo jurídico*, producto de la diversidad cultural de pueblos indígenas y sus reclamos de justicia, lo que da lugar a una diversidad de formas de impartición de justicia. Éste es el principal objeto de estudio de esta disciplina.

En los últimos años, ha crecido el interés por estos temas, sin embargo, el conocimiento sobre esta diversidad de formas de impartición de justicia es limitado y reducido. Hay un desconocimiento sobre las formas en que se imparte la justicia en las comunidades indígenas. Debido a que hacen falta, es necesario realizar estudios de todo tipo, desde un inventario de los sistemas normativos indígenas actuales, hasta el esfuerzo teórico para analizarlos y caracterizar sus vínculos con el estado (Krotz, 2001).

De esta manera, podemos afirmar que la antropología jurídica es un campo de interés relativamente novedoso. A pesar de lo anterior, y debido a que cada vez es más necesario realizar estudios desde esta disciplina, la antropología jurídica ha ido adquiriendo carta de legitimidad en el medio antropológico y en algunas otras disciplinas de las ciencias sociales (Sierra, 1996). Cada vez es más común hablar de antropología jurídica, pero no sólo como una moda, sino como una verdadera herramienta teórica y metodológica que ofrece alternativas para el estudio sociocultural y jurídico de los diferentes fenómenos étnicos y sociales. Bajo esta perspectiva es posible mostrar la forma en que se expresa, desde un punto de vista práctico, el denominado pluralismo jurídico.

Es preciso destacar que la *antropología jurídica* ha unido al derecho y a la antropología. Desde este punto de vista, ambas disciplinas comparten el mismo objeto de estudio.

El *pluralismo jurídico* está asociado al *pluralismo cultural*, desde donde se ejercen diversas formas de organización, visiones del mundo, normas internas de control, sanciones, delitos, e impartición de justicia. Tiene que ver con la existencia de diversos pueblos, muchas veces inmersos dentro de un mismo Estado-nación, como es el caso de México.

El reconocimiento de la existencia de un *pluralismo jurídico* se relaciona con una, cada vez más necesaria, nueva visión de la realidad. Para poder reconocer la existencia de diversas formas de impartición de justicia, es necesario ver el mundo como una unidad de pueblos, de regiones, de etnias. La multiplicidad de culturas, no se refiere a la subordinación de las mismas a una sola cultura dominante (Villoro, 2002).

En un país tan diverso como México, la historia ha demostrado que caben perfectamente formas culturales que corresponden a clases sociales, grupos, pueblos, y etnias distintos. Con esto no se pone en riesgo la unidad nacional, ya que la idea de nación se refiere a la autoidentificación de un conjunto de personas independientemente de lo distintas que puedan ser sus características grupales o individuales (Villoro, 2002).

Cabe destacar que es diferente pertenecer a una nación que a un Estado. La pertenencia a una nación tiene que ver con la autoidentificación con una forma de vida y una cultura. Mientras que la pertenencia a un Estado, con la sumisión hacia una autoridad y hacia un sistema normativo establecido por el Estado (Villoro, 2002).

La pluralidad cultural implica tanto el derecho a la igualdad como el derecho a la diferencia. Pero debemos de entender que igualdad no es uniformidad, más bien, se refiere a la capacidad de todos los individuos y grupos para elegir y realizar su plan de vida, que corresponda a sus propios valores, no importa qué tan diferentes éstos sean. En otras palabras, más que buscar la homogeneidad, es necesario respetar las diferencias. Si un Estado se reconoce como plural, no debe de supeditar o discriminar a ningún grupo social que forme parte del mismo. El pluralismo se debe de construir con base en el respeto y la equidad de todos los grupos culturalmente diferenciados; esto se debe de extender a grupos religiosos y otras manifestaciones y expresiones, como la misma impartición de justicia.

Desde el punto de vista de la impartición de justicia, la existencia de una esfera jurídica en un grupo humano, no depende, necesariamente, de la presencia de un Estado (Krotz, 1997).

Cuando nos referimos al aspecto jurídico de una sociedad determinada, no nos limitamos a normas y argumentos, derechos, obligaciones, reclamos, disputas, acusaciones, sanciones, etcétera. Además de lo anterior, están incluidas las instituciones sociales vinculadas con el funcionamiento de dicha esfera de lo jurídico (Krotz, 1997). Una forma en que las sociedades logran su permanencia a lo largo del tiempo es, precisamente, a través de la esfera jurídica, ya que ésta se vuelve una especie de mecanismo que permite garantizar la permanencia de las diferentes sociedades.

Un aspecto que ha sido parte importante de la reivindicación de los pueblos indígenas es el derecho a la diferencia. Esto quiere decir, el reconocimiento y el respeto de su cultura, así como el derecho de sus miembros a preservarla, sin dejar por ello de participar en la vida nacional. El *multiculturalismo* defiende no sólo el derecho a la diferencia, sino también el derecho de las diferentes culturas a participar en la construcción de las sociedades nacionales, y de la llamada sociedad global. Ambos derechos no son excluyentes, por el contrario, son complementarios (Olivé, 1999).

Efectivamente, hablar de *multiculturalismo* implica referirse a lo que desde finales del siglo XX se ha llamado la cultura global. Esto es, el *multiculturalismo* no sólo se debe de entender desde una perspectiva local, sino internacional. La llamada *globalización* ha creado lo que algunos autores denominan cultura occidental. Esta cultura dominante, sin embargo, no ha logrado eliminar a otras culturas del mundo. En México, como en muchos otros países, a pesar de la globalización, persiste la diversidad cultural.

De hecho, uno de los principales desafíos de nuestros tiempos es resolver la contradicción entre una comunidad mundial, con una cultura homogénea, y la lucha de los pueblos indígenas de conservar su cultura e identidad propias, desde una perspectiva local, regional o comunitaria. No obstante, hay que tener claro que el *multiculturalismo* no debe de ser ni absolutista, ni relativista, en donde todo esté permitido (Olivé, 1999).

Vale la pena destacar que, el *multiculturalismo* no se refiere únicamente al reconocimiento y aceptación de alguien que tenga un color de piel distinto, o use indumentaria diferente, o sus gustos estéticos sean muy distintos, o sus hábitos de alimentación nos parezcan “extraños”. Aunque estos aspectos cuentan, el *multiculturalismo* implica reconocer que los miembros de otras culturas tengan diferentes formas de concebir la naturaleza humana (Olivé, 1999).

Desde hace algunos años, la problemática de los derechos de los pueblos indígenas ha comenzado a atraer la atención de especialistas y de la opinión pública. Incluso, la noción del derecho indígena ha llegado a considerarse como una rama nueva, la cual se encuentra en construcción (Stavenhagen, 2000).

El derecho indígena tiene que ver con todo el sistema normativo indígena, el cual no es igual en todos los casos. Cada pueblo tiene sus propias normas internas de control, sanción y reproducción de dichos sistemas. El derecho indígena también es entendido como *costumbre jurídica o derecho consuetudinario*. Esto es, el derecho indígena hace referencia directa a la construcción de un *sistema jurídico* propio y diferenciado, puesto que se compone de la visión del mundo que tiene cada etnia, pueblo indio o nación (Valdivia, 1999).

El análisis de todos los fenómenos jurídicos contribuye al conocimiento de toda sociedad, ya que se encuentra presente un orden normativo determinado.

Para la definición del derecho indígena, es importante destacar que los grupos indígenas constituyen formaciones sociales que anteceden a la conformación de los estados. Las características actuales del *derecho indígena* se han construido a partir de

distintos momentos. Teresa Valdivia plantea que existen tres aspectos centrales a considerar en la construcción del derecho histórico indígena: “la condición de ser nativos de América, de haber sido los pobladores originales de las tierras americanas; el arraigo, tradición o costumbre históricamente desarrollados y el hecho de conformar una alteridad cultural” (Valdivia, 1995:262).

Por otro lado, Valdivia plantea que el *sistema jurídico indígena* tiene que ver con la existencia de mecanismos de control y de regulación de asuntos públicos y privados de las poblaciones indígenas. Dicho sistema se basa, además, en la cosmovisión de estos pueblos.

Sin embargo, para que este sistema pueda existir y persistir durante diversos periodos, es necesario, que cuente con *normas jurídicas*, las cuales forman parte de un número reconocido de reglas. Además de estas normas, debe de existir un aparato que se encargue de hacerlas cumplir y de sancionar, en su caso, a los que no se apeguen a ellas. Se trata de las autoridades indígenas, las cuales deben de estar reconocidas por todos los integrantes de la comunidad. Esto es, el sistema a través del cual se va a impartir la justicia en un pueblo, comunidad o nación.

También, deben de existir los mecanismos o procedimientos necesarios para el ejercicio de la ley. Aunque las sanciones pueden variar de un grupo a otro. Lo que puede ser un delito en una sociedad, puede no serlo en otra. Igualmente, la forma en que se imparte justicia en un grupo, es diferente en otro que pueda tener características semejantes.

Vale la pena destacar el importante aporte que hace en este sentido Teresa Valdivia, al mencionar, después de revisar diez casos, lo que ella considera que son los seis componentes del sistema jurídico indio: 1) concepción del mundo, 2) normas jurídicas, 3) procedimientos jurídicos, 4) autoridades, 5) relación entre la ley nacional y la india, y 6) relaciones de poder. Evidentemente, cada uno de los aspectos mencionados involucra otros puntos, lo cual se puede entender mejor al analizar los casos estudiados. Es claro, que la enunciación de estos componentes nos sirve de guía en el análisis de toda investigación relacionada al estudio del derecho indígena.

Sin embargo, hay que reconocer que en la mayoría de los pueblos indios, muchas de las formas jurídicas son orales, están referidas a la tradición y costumbre y, por lo mismo, articuladas a sus diversas prácticas socioculturales y económicas. El derecho estatal (y/o nacional) es escrito y referido a la ley (Gómez, 1993). El tipo de castigo en los grupos indígenas, tiene que ver muchas veces con sanciones morales. De hecho, más que buscar castigar a los que cometen una falta, se trata de resolver los problemas, sin afectar a ninguna de las partes involucradas, la conciliación y la reparación del daño están presentes en el espíritu del derecho indígena.

Existen diferentes maneras de explicar el *derecho consuetudinario*. Ya Rodolfo Stavenhagen planteaba, hace tiempo, nueve elementos que caracterizan a este tipo de derecho: 1) normas generales de comportamiento público, 2) mantenimiento del

orden interno, 3) definición de derechos y obligaciones, 4) reglamentación sobre el acceso y distribución de los recursos escasos, 5) definición y tipificación de delitos, 6) sanción a la conducta delictiva, 7) solución de conflictos y disputas, 8) definición de cargos, y 9) funciones de la autoridad pública. Aunque es difícil poder definir características generales para entender el *derecho indígena* y el *sistema de impartición de justicia*, considero que las características importantes, que vale la pena destacar, es que este tipo de derecho, a diferencia del derecho nacional, es oral, flexible, cambiante y se basa en el consenso.

Un aspecto importante, y que también sirve para diferenciar el derecho consuetudinario del derecho nacional, se relaciona con el hecho de que el derecho indígena no resuelve delitos graves. Se basa sobre todo en el cumplimiento de las obligaciones de los integrantes de la comunidad. La impartición de justicia en los pueblos indios se rige por principios diferentes a los que se encuentran normados en el derecho positivo mexicano.

La impartición de justicia y los derechos indígenas participan de concepciones y prácticas regulatorias del conflicto que contravienen principios del derecho dominante y estatal. No obstante, en muchas ocasiones los gobiernos tradicionales no cuentan con un reconocimiento jurídico “oficial” y sus espacios de acción son reducidos, se encuentran subordinados a las leyes e instituciones de gobierno oficialmente reconocidas. Se trata de gobiernos propios en el sentido de que son instituciones socialmente validadas por la comunidad, han sido asimilados y readecuados para normar la vida de los distintos grupos indígenas. Una característica importante de este tipo de gobierno es la existencia de una articulación entre autoridad religiosa, civil y política; así, los cargos se funden en la conformación del sistema político de los pueblos indígenas.

A pesar de esto, en la práctica rara vez se reconoce la diversidad de prácticas y creencias. Generalmente, se aplica el derecho positivo a los indígenas sin tomar en cuenta su origen étnico. La impartición de justicia en las comunidades, en cambio, considera aspectos que van más allá del simple delito, tratando sobre todo de no violentar el orden de la comunidad. Sin embargo, no se ha reconocido el derecho de los pueblos indígenas a ejercer con autonomía sus derechos. Lo que se ha reconocido, son los llamados “usos y costumbres”, y cuando se reconoce la autonomía se hace “siempre y cuando no contravenga a la ley federal” (Ávila, 2002).

Los grupos indígenas no se encuentran aislados, son parte de un contexto más amplio. Por lo que el análisis de un grupo no puede ser desde adentro únicamente; se deben de considerar aspectos de la sociedad nacional y, hoy en día, del contexto internacional. Los *derechos indígenas* implican varios asuntos, “ellos oscilan desde las formas de gobierno y administración de justicia, la aplicación y los usos de la ley indígena y de la ley nacional, los códigos normativos jurídicos y la valoración de la ley o del derecho consuetudinario indígena, hasta demandas sobre violación de los derechos civiles y reivindicaciones de derechos políticos y culturales de los pueblos indios” (Valdivia, 1995:261). En el análisis de los derechos indígenas no se pueden

dejar de lado estos puntos. Si no se consideran, sólo se conocerán aspectos descriptivos de algunas características de organización política de los grupos indígenas.

Los pueblos indígenas cada vez más están reclamando un reconocimiento a su diversidad. Exigen un trato igual, el cual debe de estar basado en el principio del reconocimiento de la diversidad. Varias leyes a nivel estatal, incluyendo Quintana Roo, Yucatán y Campeche, se han reformado en los últimos años. Esto no es un premio para ellos; ha sido un logro producto de la lucha de los pueblos indígenas de México. Sin embargo, y a pesar de la aparente intensidad en la actividad legislativa, su situación no ha cambiado de manera significativa. Como lo podemos apreciar en los datos estadísticos, y en la vida diaria, siguen siendo uno de los sectores más vulnerables de México (Stavenhagen, 2000).

IV. Reformas estatales en Yucatán, Campeche y Quintana Roo

La península de Yucatán refleja la existencia de tres figuras indígenas de autoridad diversas: los jueces tradicionales mayas en Quintana Roo, los jueces de paz en Yucatán y los jueces conciliadores en Campeche.

Los jueces de paz de Yucatán se desempeñan como una figura de jurisdicción primaria sin estar especializados en materia o circunstancia alguna.

Mientras que los jueces conciliadores de Campeche fungen como intermediarios entre un instrumento de resolución de conflictos de carácter primario y un instrumento especial de resolución de conflictos. Aunque también ejercen una justicia alternativa, como en el caso de los jueces mayas de Quintana Roo.

La mayoría de los casos atendidos por estos jueces (tradicionales, de paz y conciliadores) son casos menores, como daños en parcelas provocadas por animales, robos menores, riñas y conflictos entre vecinos y familiares, entre otros.

En los tres casos, los jueces son personas reconocidas dentro de su comunidad. Además de desempeñarse como jueces, cumplen con todas sus responsabilidades como miembros de una comunidad indígena. También hacen su milpa y se encargan de sostener a sus familias. Aunque cada comunidad cuenta con sus propias formas de organización y sus propias formas de resolución de conflictos y ejercer la justicia, los jueces han venido a respaldar estas actividades y a fortalecer el sistema jurídico de los mayas peninsulares.

Para el caso de Campeche, los jueces conciliadores son una figura respetada. Los juzgados de conciliación se crean a partir de la reforma al Artículo 77 de la Constitución estatal, mediante decreto del 30 de noviembre de 1996. Se adicionó el Capítulo 4º Bis, Artículos 75-1 al 75-7, mediante decreto de fecha 10 de julio de 1996. Mediante el acuerdo del Honorable Pleno del Tribunal Superior de Justicia del 19 de diciembre de 1996, se decidió reformar el Reglamento Interno para incluir la figura de los jueces de conciliación, mediante la implantación del Capítulo V denominado "De los Juzgados de Conciliación" comprendiendo los Artículos 55 al 55-L.

En Campeche, un Juzgado de Conciliación se compone por un juez propietario y un secretario propietario, así como suplentes. Todos ellos deberán de ser designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia a propuesta del Gobernador del Estado de entre los habitantes del lugar. Si es necesario, se podrá nombrar a personal auxiliar. Cada uno rinde protesta ante el titular del Juzgado Menor correspondiente. Los criterios para la instalación de un juzgado son: la existencia de asentamientos humanos indígenas; y que en no existan juzgados de primera instancia o menores.

Los jueces de conciliación pueden conocer de asuntos de lo civil, familiar y penal. Pueden conocer (provisionalmente) sobre custodia de menores, separación material de cónyuges y fijación y pago de pensión alimentaria. Los casos en donde el juez conciliador no tiene competencia son asuntos de naturaleza mercantil, divorcios, tutela, testamentos y conflictos sobre propiedad o tenencia de la tierra.

La Ley Orgánica dispone que la fuerza de las sentencias de los jueces conciliadores radicará en la aceptación que los interesados den a las mismas, pero si debiendo excusarse un juez o secretario no lo hiciera, las actuaciones en que intervengan carecerán de validez alguna y no obligarán a las partes.

Pero más allá de los jueces y su papel, llama la atención el nivel de reconocimiento de los pueblos indígenas en la península de Yucatán. Hasta 2007, Yucatán era el estado con mayor rezago en materia de reconocimiento de derechos indígenas. Mientras que en Campeche y Quintana Roo ya existía dicho reconocimiento.

En Campeche, la legislación estatal reconoce el derecho a la autodeterminación, y como autonomía acepta la capacidad de los indígenas a decidir sobre su territorio, los recursos naturales, la organización política, la administración de justicia, la educación, la lengua, la salud y la cultura. Esto pareciera resolver el problema de la diversidad y reconocimiento de los pueblos indígenas, aunque en la práctica no se permite el ejercicio real de dichos derechos.

En caso de Yucatán, en el año 2007 se publica en el diario oficial la reforma de ley que reconoce a los pueblos indígenas. Básicamente se reforma el Artículo 2º, primer párrafo y se adicionan nueve párrafos; se adiciona el Artículo 7º Bis; se reforma el Artículo 28, en su primer párrafo; se adiciona un último párrafo a la fracción I; se reforma la fracción II, se adicionan dos párrafos al inciso a) de la fracción XV, del Artículo 30, y se adiciona el Artículo 95 Bis, todos de la Constitución Política del Estado de Yucatán. Destacaré los que considero que están directamente relacionados con el reconocimiento de los indígenas de Yucatán.

En el Artículo 2º, se establece que queda prohibida toda discriminación por raza, origen étnico o nacionalidad, género, edad, condición física, social, económica o lingüística, preferencias, filiación, instrucción, creencia religiosa, ideología política o cualquier otra que menoscabe la dignidad humana, los derechos y libertades de las personas. El Estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en el pueblo maya, el cual descende de la población que habitaba la península

yucateca, al iniciarse la colonización; que conserva sus propios conocimientos, manifestaciones e idioma, así como, sus instituciones sociales, económicas y culturales o parte de ellas.

Más adelante se destaca que la conciencia de la identidad maya de Yucatán es el criterio fundamental para determinar que a una persona le son aplicables las disposiciones sobre el pueblo maya yucateco y sus comunidades. Los derechos sociales del pueblo maya se ejercerán de manera directa, a través de sus representantes o de las autoridades establecidas.

El Estado establecerá las políticas públicas para hacer efectivo el acceso del pueblo maya a los medios de comunicación masiva, conforme a las leyes correspondientes. Los servicios de salud que se proporcionen a las comunidades mayas se planearán en coordinación con éstas, teniendo en cuenta su propio idioma y cultura. El Estado apoyará la preservación, protección y evolución contemporánea de la medicina maya; de igual modo, el manejo sustentable del entorno y de sus recursos naturales utilizables, las técnicas tradicionales, su uso y desarrollo endógeno.

El Estado garantizará al pueblo maya la aplicación de sus propias formas de regulación para la solución de conflictos internos, como medio alternativo de justicia; sujetándose a los principios jurídicos de oralidad, publicidad, intermediación, contradicción, economía y concentración, con pleno respeto a sus derechos y garantías y de manera relevante, la dignidad de las mujeres, sin contravenir las leyes vigentes. Se reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad Estatal.

Un aspecto interesante es que se considera que los integrantes del pueblo maya serán considerados como sujetos de derecho público, tendrán acceso pleno a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, por lo que se deberán tomar en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de la Constitución; con derecho a ser asistidos por intérprete y defensor, en su propio idioma y cultura.

El problema vuelve a ser de aplicación de estos derechos y de ejercicio real de los mismos.

Con el fin de ilustrar un la forma en que se han materializado dichas reformas, me voy a referir brevemente al caso de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo.

V. Cultura y organización de los mayas de Quintana Roo

La existencia de leyes relacionadas directamente con los indígenas no es reciente, así como tampoco la promulgación de las mismas. Los mayas siempre han contado con sistemas normativos de impartición de justicia, así como con sanciones para aquellos que no respeten el orden establecido.

El derecho indígena, como muchos autores destacan, no es escrito, sino que forma parte de la cultura misma, la cual se ha transmitido de generación en generación desde periodos prehispánicos hasta nuestros días.

Diferentes momentos históricos han influido en la conformación de los actuales mayas de Quintana Roo. La época prehispánica, la Colonia y la Independencia, dejaron huella en las características actuales de los mayas. Pero sin duda, fue la Guerra de Castas, uno de los momentos históricos más importantes que influyeron en la organización social de los actuales mayas de Quintana Roo. De hecho, prácticamente desde ese periodo, se comienzan a hacer distinciones entre éstos y los mayas de Yucatán y de Campeche.

El término *macewal*, fue utilizado por los mayas *cruso'ob* con el objeto de distinguirse de los mayas de Yucatán y Campeche. De hecho, para éstos últimos, se trata de un término que implica desprecio y que representa un insulto. Mientras que para los mayas de Quintana Roo, ser *macewal* se refiere a un estatus de orgullo (Vázquez, 2001:75).

Los mayas nunca aceptaron subordinarse totalmente ante ningún grupo dominante, característica que prevalece hasta nuestros días. Con el inicio de la Guerra de Castas (1847), los mayas se rebelan ante toda forma de opresión. Posteriormente, se refugian en la selva oriental de la península, donde fundan su ciudad santa, a la que nombran *Noj Kaj Santa Cruz X-Balam Naj Kampokolche Kaj*, que se convierte en la capital de la “nueva nación maya” (Vázquez, 2001:76).

Años después, en 1851, y hasta 1901, los mayas conservaron su propia organización religiosa y militar, contando con un gobierno y economías independientes. El territorio de los *cruso'ob* “abarcaba desde Tulúm pasando por la Bahía de la Ascensión, Bahía del Espíritu Santo, y Calderitas enfrente al mar Caribe; y de los *Icaiché* en Campeche hasta Peto, Chikin Dzonot en Yucatán, Tepich” (Vázquez, 2001:76-77).

Sin embargo, para que los mayas hayan podido resistir durante tantos años los constantes ataques provenientes desde afuera, era necesario que contaran con ciertas características que les permitieran su persistencia como grupo culturalmente diferenciado.

Una de las razones por las cuales lograron mantener su relativa “autonomía”, así como contar con un territorio y consolidar su organización política, religiosa y militar, tuvo que ver con la existencia de un gobierno propio.

Para poder resguardar su organización social, los mayas *macewales* contaban con la siguiente estructura:

- 1) General, que gobernaba al sistema de compañías de guardias, integrados por:
 - Comandantes
 - Capitanes

- Tenientes
 - Sargentos
 - Cabos
 - Soldados (*chen gente*)
- 2) Sacerdote gran padre (*nojoch tata*)
 - 3) Sacerdote pagano (*jmen*)
 - 4) Rezadores (semanas)
 - 5) Escribanos
 - 6) Caballeros (*nojoch ts'ul* y *chan ts'ul*)
 - 7) Vaqueras (*nojoch xunan*, *chan xunan*)
 - 8) El *chi'ik*, quien alegra la fiesta.

Los *crozo'ob* resguardaban a la Santa Cruz (Cruz Parlante), haciéndole ceremonias y fiestas. Para el año de 1901, tropas federales comandadas por el general Bravo logran penetrar al territorio de los *crozo'ob* y a su ciudad sagrada, a la cual se le cambió el nombre por el de Santa Cruz de Bravo (Coot, 2002:17).

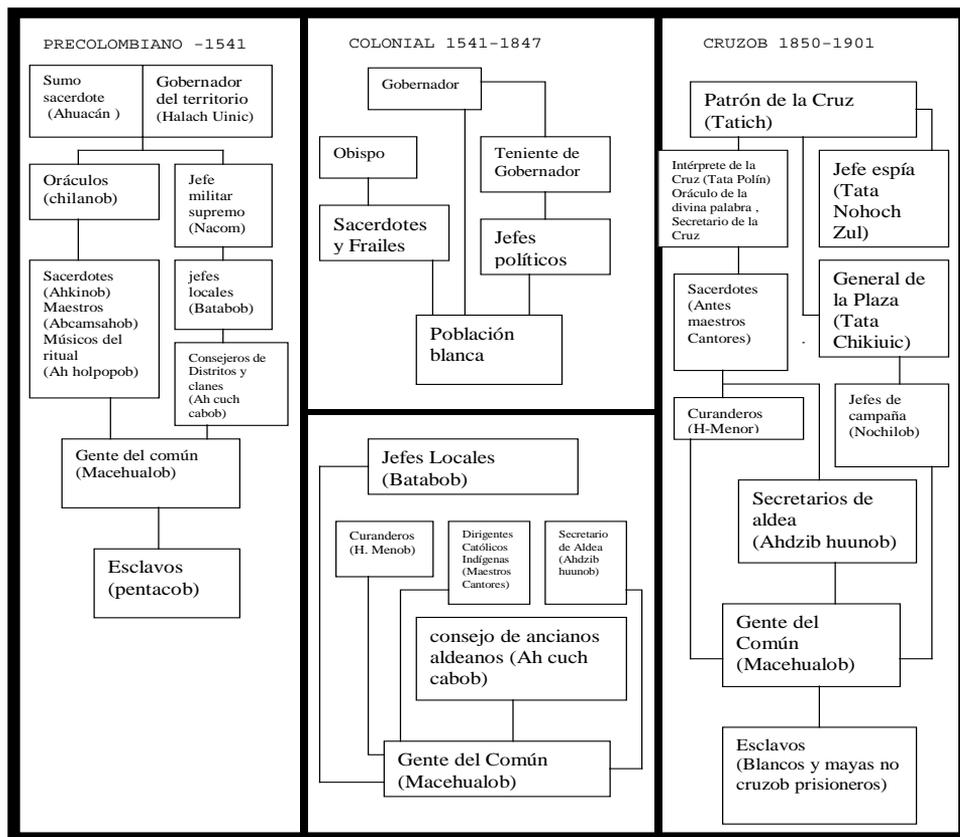
Los mayas fueron desplazados hacia la selva, donde se reorganizaron y crearon los Centros Ceremoniales de:

- Tixcacal Guardia
- Chumpón
- Tulum
- Chanchah Veracruz
- San Antonio Muyil, éste último ha desaparecido (Vázquez, 2001:77).

Cabe mencionar que en esta lista no se menciona al Centro Ceremonial de Felipe Carrillo Puerto, el cual sí es considerado en la *Ley de Derechos Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*.

Hoy en día, los mayas del centro del estado se organizan alrededor de los *Centros Ceremoniales*. En cada uno, participan entre cinco y once pueblos. Cada centro ceremonial cuenta con guardias, conformadas por entre cinco y nueve compañías. Cada una de éstas, a su vez, cuenta con seis oficiales, dos rezadores, y entre cien y doscientos soldados. En los centros ceremoniales, residen los sacerdotes y autoridades tradicionales mayas. Algunos elementos de la autoridad prehispánica y colonial se han transformado para conformarse en la organización social actual de los mayas. De estos tres periodos, Nelson Reed hace un cuadro comparativo que ilustra lo anterior (Cuadro 1).

CUADRO 1
Organización social de los mayas de Yucatán
 ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS MAYAS DE YUCATÁN



Fuente: Nelson Reed, *La Guerra de Castas de Yucatán, México*, ERA, 1971.

En los centros ceremoniales, llamados también *iglesias mayas*, además de resguardar a los santos patronos, se realizan ofrendas, ceremonias, bautizos, casamientos, rezos y fiestas tradicionales.

No cualquiera puede entrar a un centro ceremonial. Para poder hacerlo, hay que entrar descalzo y sin ningún tipo de gorra o sombrero. Adentro, está prohibido tomar fotografías o realizar cualquier actividad que no sea rezar y ofrendar a los santos patronos mayas (Notas de campo: verano 2002 y 2003).

En los centros ceremoniales, o *santo kajo'ob*, se piden y se agradecen buenas cosechas, salud, así como también, se pide permiso para hacer la milpa y ahuyentar el mal.

Como se puede apreciar, los *cruzo'ob* han persistido desde hace varios siglos. A pesar de la influencia y de las constantes intervenciones de los mestizos, ellos han sabido conservar sus tradiciones y su organización social. Actualmente, pareciera que con las leyes estatales están mejor protegidos. Sin embargo, como se ha mencionado antes, los mayas han contado con un sistema normativo desde siempre. Pasemos ahora a analizar ¿De qué forma se integran las leyes estatales a la realidad de los mayas contemporáneos de Quintana Roo?

Tomemos ahora en consideración la experiencia sobre impartición de justicia en las comunidades mayas de la entidad, a partir de la aprobación de la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, en agosto de 1997.

Esta ley establece que el Sistema de Justicia Indígena, en este caso refiriéndose al maya, es el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garantizan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia (Tribunal Superior de Justicia (TSJ), 2003).

En esta ley, se reconoce a la denominada *justicia indígena* como una ley alternativa a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero de los jueces del orden común. Por otro lado, es el Tribunal Superior de Justicia quien determinará en qué comunidades se nombrará un juez tradicional (TSJ, 2003).

Con el fin de capacitar y orientar a los jueces tradicionales, se integró un Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, compuesto por un Magistrado de asuntos indígenas designado por el Tribunal Superior de Justicia y cinco representantes de cada uno de los Centros Ceremoniales Mayas.

Los jueces tradicionales deberán de ser miembros respetables de la comunidad, y conocedores de los usos, costumbres, tradiciones y lengua.

Cabe destacar que, independientemente del reclamo del reconocimiento de los derechos de los mayas, la existencia de la Ley de Justicia Indígena es un primer paso en cuanto a dicho reconocimiento, y al de contar con una administración de justicia cercana a las comunidades mayas.

Más que detallar el contenido de la Ley de Justicia Indígena quisiera resaltar algunos datos relacionados con la experiencia de los propios jueces tradicionales y la del Magistrado de Asuntos Indígenas del Estado de Quintana Roo.

Vale la pena destacar que actualmente existen 17 juzgados tradicionales y, por lo tanto, 17 jueces tradicionales, distribuidos en los cuatro municipios con mayor índice de población maya, siendo los siguientes: Solidaridad, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Lázaro Cárdenas (Cuadro 2).

CUADRO 2
Jueces Tradicionales por Municipio. Año 2008

Municipio	Comunidad	Juez Tradicional
Solidaridad	Tulum	Víctor Balam Catzin
	San Juan	Gonzalo Canul May
	Chan Chen I	Luis Dzib Canul
	Sahcab-Mucuy	Antonio Tuz Kumul
	Hondzonot	Lauro May May
	Yaxche	Pascual Canul May
	San Silverio	Antonio Tun May
Felipe Carrillo Puerto	Yalchen	Dario Che May
	Tixcacal Guardia	Pedro Ek Cituk
	Señor	Abundio Yama Chiquil
	Yaxley	Eulalio Tun Can
	X-Yatil	Juan Witzil Cima
José María Morelos Lázaro Cárdenas	Chumpón	Fidencio Caamal Canul
	Pozo Pirata	Tito Raciél Marín Chan
	San Francisco	Marcelo Cauich May
	San Martiniano	Rosendo May Dzib
	Agua Azul	Jacinto Uc Uch

Fuente: Elaboración propia.

En estos juzgados tradicionales, construidos con materiales de la región, se atienden cotidianamente asuntos en materia familiar, civil y penal, aplicando tanto la Ley de Justicia Indígena, como los principios de la cultura maya en materia de impartición de justicia.

Los jueces tradicionales utilizan diversos materiales, como papelería oficial, formatos y sello, además de que constantemente reciben capacitación proporcionada por el Tribunal Unitario de Asuntos Indígenas.

De esta forma, convergen en la zona maya de Quintana Roo dos sistemas jurídicos. Uno basado en la cultura indígena y otro basado en las legislaciones occidentales, tanto a nivel estatal como nacional. A pesar de esto, siguen existiendo barreras naturales entre ambos sistemas, producto de la cultura y la lengua (Durand, 2002). No debemos olvidar que entre los mayas la justicia se imparte en la lengua maya. Un ejemplo de cómo se expresa esta situación, se aprecia en la siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar, existen dos sistemas que regulan las relaciones sociales de los pueblos indios. El derecho positivo mexicano compuesto por un conjunto de normas jurídicas jerárquicamente establecidas que regulan las relaciones sociales que se desenvuelven en los pueblos indios y su relación con el Estado.

Por otro lado, encontramos el derecho indígena o consuetudinario integrado por un conjunto de normas jurídicas basadas en la costumbre y que regulan las relaciones sociales de los pueblos indios, contando con sus propios órganos reguladores de la normatividad.

No obstante, a pesar de que hay un reconocimiento de la condición pluricultural del país, no se han reconocido los derechos políticos y socioeconómicos de los pueblos indígenas (Durand, 2002).

Sin embargo, como ya se dijo antes, en Quintana Roo se están haciendo varios esfuerzos por avanzar en materia de impartición de justicia. En cada uno de los 17 juzgados tradicionales, los jueces se encargan de resolver los asuntos que se les presentan día con día.

Aunque su competencia es limitada, como ellos mismos lo afirman, ya que sólo pueden resolver controversias en materia civil, familiar y penal, siempre y cuando los contratos por los que se generen todo tipo de derechos y obligaciones, y las prestaciones, no excedan los cien salarios mínimos; los jueces tradicionales tienen ya una amplia experiencia sobre la aplicación de la Ley de Justicia Indígena.

Desde que se fundaron los primeros *juzgados tradicionales* y se nombró a los primeros *jueces tradicionales*, esto es, desde 1998, hasta el 2007, se han tenido en total 1,714 audiencias. En las cuales se han atendido 133 casos familiares, 347 casos penales, 63 casos civiles, 969 bautizos y 202 matrimonios.

CUADRO 3
Jueces tradicionales:
Número de audiencias realizadas por año y materia

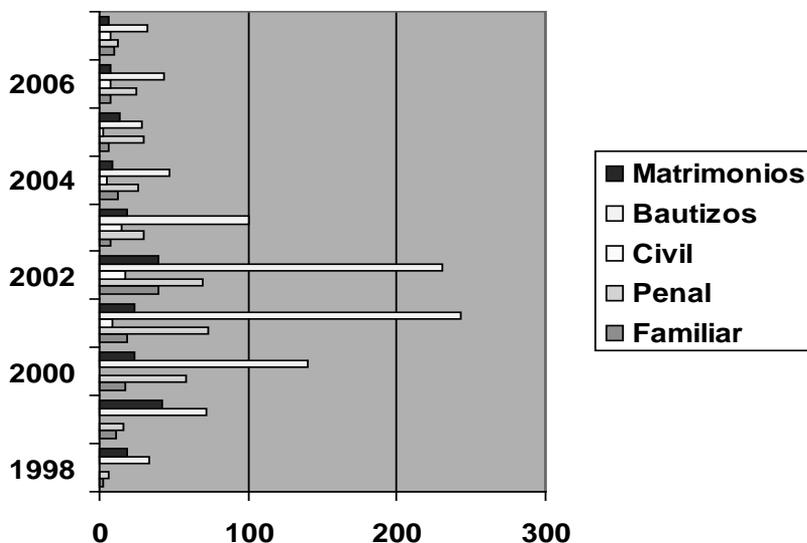
Año	Núm. de Jueces	Familiar ⁷⁴	Penal	Civil	Bautizos	Matri-monios	Audiencias
1998	4	3	6	0	33	19	61
1999	12 ⁷⁵	11	16	0	72	42	141
2000	14	17	58	0	140	23	238
2001	14 ⁷⁶	19	73	9	243	24	368
2002	17	40	70	17	230	40	397
2003	17	8	30	15	100	18	171
2004	17	12	26	5	47	9	99
2005	17	6	30	2	29	14	81
2006	17	7	25	8	43	7	90
2007	17	10	13	7	32	6	68
Total	17	133	347	63	969	202	1,714

Fuente: Elaboración propia

⁷⁴ Para efectos de aclarar la clasificación de las materias de competencia de los jueces tradicionales, retomo lo que dice la Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo, por lo que por materia civil me refiero a convenios y contratos cuyas prestaciones no excedan de cien salarios mínimos. En materia familiar se trata de matrimonios y su disolución, custodia, educación y cuidado de los hijos, pensiones alimenticias. Y en materia penal robo, abigeato, fraude, abuso de confianza, abandono de personas, daños, todos éstos siempre y cuando no excedan de cien salarios mínimos. No obstante, separo los matrimonios y bautizos, los cuales son realizados por sacerdotes mayas, en donde los jueces sólo auxilian a los sacerdotes.

⁷⁵ Cabe mencionar que la mayoría de los jueces nombrados durante este año no comenzaron a ejercer su cargo debido a que fueron nombrados en el mes de diciembre, o no contaban con un juzgado para realizar sus actividades.

⁷⁶ El informe de este año sólo reporta las actividades de 12 jueces tradicionales. El juez de Tulum, Víctor Balam Catzin, y el juez de Pozo Pirata, Tito Raciél Marín Chan, no reportaron ninguna actividad, o al menos no aparece en los archivos, ni en el informe del Magistrado de Asuntos Indígenas.



Fuente: Elaboración propia

VI. Conclusiones

A pesar de todos los avances en materia legislativa, los pueblos indígenas siguen siendo el sector más vulnerable de la sociedad mexicana.

Los últimos 15 años han permitido un amplio debate en México y otros países sobre los derechos de los pueblos indígenas y el reconocimiento de su autodeterminación.

No obstante, en las reformas constitucionales prevaleció la negación de otorgar derechos que implicaran un poder real para los pueblos indígenas. “No reconocieron la autonomía aun cuando así se diga en el texto constitucional aprobado” (Gómez, 2004:181). Al no reconocerles su autonomía, todas sus expresiones culturales, como la justicia y el derecho, quedan subordinadas a leyes y reglamentos que no corresponden con la realidad cultural de los pueblos indios.

La ley hace referencia al autogobierno y los poderes de la comunidad, aunque por otro lado, somete a los indígenas a la Constitución y a las leyes ordinarias, federales y estatales (Vitale, 2004:39).

Como pasa en el caso de Quintana Roo, Yucatán y Campeche, los sistemas normativos de los indígenas se reconocen de manera limitada y sólo cuando funcionan como conciliaciones, siempre y cuando no contravengan normas estatales o federales.

Queda claro que la concentración limitada de los derechos indígenas en un solo artículo de la Constitución, refleja el espíritu de reservación y segregación que hay de trasfondo en dicha reforma. En lugar de expresar y reconocer la pluriculturalidad en toda la Constitución queda un solo artículo para los pueblos indígenas y los otros 135 para los no indígenas (Gómez, 2004:183).

No obstante, a pesar de este sombrío panorama, las experiencias de los Jueces de Yucatán, Campeche y Quintana Roo muestran finalmente la dinámica que ha caracterizado a estas culturas subalternas, lo que les ha permitido adecuarse y responder a los nuevos embates que supone el “reconocimiento oficial” del derecho indígena. Si bien sus apropiaciones y resignificaciones a estos nuevos espacios y leyes no representan un avance relevante, es cierto que en la práctica han podido ganar ciertos márgenes de autonomía, logrando con esto responder a las conflictividades locales bajo sus propias lógicas.

Bibliografía

Ávila Méndez, Agustín, “Organización social, autoridades indígenas y reforma constitucional” en *Nueva Época. Publicación trimestral del INI*. México, Vol. 1, Núm. 3, diciembre, 2002.

Careaga Viliesid, Lorena, *Quintana Roo. Textos de su historia*. México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1990.

Clavero, Bartolomé, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México, Siglo XXI, 1994.

Cordero Avendaño, Carmen, “La justicia indígena en una sociedad pluricultural: el caso de Oaxaca” en *Etnicidad y derecho. Un diálogo postergado entre los científicos sociales*. V Jornadas Lascasianas, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1996, pp. 35-40.

Coot Chay, Heriberto, *Las fiestas de la selva maya*. México, UQROO-INAH-IQC, 2002.

Durand Alcántara, Carlos Humberto, *Derecho indígena*. México, Porrúa, 2002.

Ferrer Muñoz, Manuel, “Crisis del mundo maya yucateco en el siglo XIX: las insuficiencias del marco jurídico” en Manuel Buenrostro (comp.), *Memoria. Jornadas académicas sobre derecho indígena. ¿De derechos para los pueblos... o de fueros para algunos?* México, UQROO-INI, 2002.

García Velarde, Raúl, y Arminda Cevallos Ferráez, *Yucatán: historia y economía, revista de análisis socioeconómico regional. Índice general 1977-1987*. México, Ediciones de la UADY, 2002.

García Velarde, Raúl, y Víctor José Ramírez Peña, *Índice acumulativo de la Revista de la Universidad Autónoma de Yucatán, 1959-1995*. México, Ediciones de la UADY, CIR-Ciencias Sociales, 2002.

Gómez, Magdalena, *Derechos indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. México, Instituto Nacional Indigenista, 1993.

Gómez, Magdalena, “La constitucionalidad pendiente: la hora indígena de la Corte” en Rosalva Aída Hernández, Sarela Paz y María Teresa Sierra, (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*. México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, 2004.

Krotz, Esteban, *Aspectos de la cultura jurídica en Yucatán*. México, Maldonado Editores-CONACULTA, 1997.

Krotz, Esteban (coord.), *Aproximaciones a la Antropología Jurídica de los Mayas Peninsulares*. Yucatán, PNUD-UADY, 2001.

Llobera, J. R. (comp.), *Antropología política*. Barcelona, Anagrama, 1995.

Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*. México, Biblioteca Iberoamericana de ensayo-Paidós-UNAM, 1999.

PNUD-INI (comp.), *Disposiciones legales en materia indígena*. México, 2000.

Ramírez Carrillo, Luis Alfonso, "Yucatán" en Mario Humberto Ruz (coord.), *Los mayas peninsulares*. México, UNAM-Cuadernos del Centro de Estudios Mayas, Núm. 28, 2002.

Reed, Nelson, *La Guerra de Castas de Yucatán*. México, ERA, 1971.

Revista Mexicana del Caribe. México, UQROO-AMEC-Instituto Mora, Núms. 1-13, diversos años.

Reyes Hernández, Francisco Javier, "La Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo", ponencia presentada en el *Segundo Foro sobre Justicia tradicional en comunidades indígenas*. Quintana Roo, 2003.

Ruz Lhuillier, Alberto, *La civilización de los antiguos mayas*. México, FCE, 2000.

Ruz Sosa, Mario Humberto (coord.), *Los mayas peninsulares: Un perfil socioeconómico*. México, UNAM-Cuadernos del Centro de Estudios Mayas, Núm. 28, 2002.

Sierra, María Teresa, "Antropología jurídica y derechos indígenas: problemas y perspectivas de investigación", *Dimensión antropológica*. México, Año 3, Vol. 8, 1996, pp. 54-90.

Stavenhagen, Rodolfo, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000.

Tribunal Superior de Justicia, *Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*. Quintana Roo, 2003.

Tribunal Superior de Justicia, *Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo*. Quintana Roo, 2003.

Valdivia Dounce, Teresa, "Estado, ley nacional y derecho indígena", *Anales de Antropología*. México, IIAUNAM, Núm. 33, 1999.

_____ (coord. y ed.), *Usos y costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad (Antología)*. México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.

Vitale, Ermanno, "El derecho constitucional indígena. Algunas consideraciones (filosóficas)" en *Nexos*. México, Núm. 318, junio, 2004.

Vázquez Canché, Gregorio, "Autonomía entre los mayas cruzo' ob" en Esteban Krotz, *Aproximaciones a la Antropología Jurídica de los mayas peninsulares*. Yucatán, PNUD-UADY, 2001, pp. 75-85.

Villa Rojas, Alfonso, *Los elegidos de Dios: Etnografía de los mayas de Quintana Roo*. México, INI, 1987.

Villoro, Luis, *Estado Plural, pluralidad de culturas*. México, Paidós-UNAM, 2002.

6

Los Derechos Indígenas en Chiapas. Alcances y aplicación

*Elia Avendaño Villafuerte*⁷⁷

Agradezco al Presidente de la Comisión de Gobernación y a la Presidenta de la Comisión Bicameral de Concordia y Pacificación la invitación a participar en este evento y por supuesto al doctor Jaime Bailón por todo el trabajo de coordinación que ha hecho para hacerlo realidad.

En esta participación voy a referirme específicamente al tema en Chiapas, pero también voy hacer algunas acotaciones, en el ámbito jurídico, sobre la legislación de Oaxaca.

Sobre la pertinencia de plantear iniciativas en materia indígena, considero que las reformas constitucionales deben discutirse a fondo, a partir de información clara, independientemente del partido en el que estén los legisladores; y que sigue siendo una deuda pendiente la aprobación de leyes que permitan el ejercicio pleno los derechos indígenas.

Elegí hablar sobre algunos aspectos de la Constitución Política de Chiapas, tomando en cuenta que cualquier referencia a Chiapas está marcada específicamente por los acontecimientos de 1994.

Al respecto quiero aclarar mi posición personal. Yo viví el año de 1994, no lo leí en *La Jornada*, no fui asesor gubernamental, ni tampoco fui asesor del EZLN. Estuve en el ojo del huracán, en la tensa calma, hasta que un tráiler embistió la camioneta donde viajaba mi padre.

En esta intervención quiero afirmar que por mis venas corre sangre chiapaneca; como estudiosa del tema de derechos indígenas, valoro mi pertenencia. Por ello, con

⁷⁷ Directora Jurídica del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).

pesar, observo que en mi estado hay una palabra que define el tratamiento del tema indígena y esa palabra es *apatía*.

Voy a referirme específicamente al Artículo 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y en el análisis pretendo limitarme al ámbito jurídico.

I. Comentarios generales

De manera general se puede señalar que la Constitución local de Chiapas no reconoce derechos colectivos a los pueblos indígenas. La mayoría de los preceptos están contemplados como obligaciones del Estado para proteger a los indígenas; esto se nota desde la redacción.

Al inicio de cada párrafo el sujeto de la oración es la Constitución, el Estado o los Municipios. Es decir, hay una dirección paternalista en la forma en que están redactados los textos que no permite delimitar claramente los derechos tutelados. Es necesario hacer un análisis de la obligación específica señalada a cada uno de los responsables de cumplirla para identificar, por lo menos, un derecho en cada obligación.

Tampoco hay uniformidad para definir a los titulares de los derechos. Se menciona indistintamente a los *pueblos*, a las *comunidades*, a los *indígenas* y a los *municipios* con población de mayoría indígena, sin aclarar que si tienen los mismos derechos.

No hace mención de las comunidades indígenas como parte de los pueblos indígenas, por lo que éstas no están consideradas como sujetos colectivos que pueden ejercer derechos.

II. Aspectos específicos

El Artículo 13 reconoce la pluriculturalidad del estado de Chiapas, sustentada en sus pueblos indígenas. El primer párrafo anota a los pueblos indígenas que lo integran:

*Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón, mocho, **jalcateco, chuj y kanjobal.***⁷⁸

En marzo de 2007 se publicó la reforma a este primer párrafo, para incluir a los tres últimos pueblos que no estaban contemplados con anterioridad en el Artículo 13 Constitucional local.

⁷⁸ Primer párrafo del Artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, No. 17-2ª Sección, de fecha 14 de marzo de 2007. El subrayado en negritas es mío.

Esta acción no cumple con la obligación derivada de la reforma Constitucional federal en materia de derechos y cultura indígena. El Artículo segundo transitorio señala la obligación de los Congresos locales de adecuar su legislación interna al texto del Artículo 2º Constitucional:

*Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión, y las Legislaturas de la entidades federativas **deberán realizar las adecuaciones** a las leyes federales y constituciones locales **que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.***⁷⁹

Para continuar con el análisis de la Constitución local, el segundo párrafo protege a los migrantes indígenas, considerados de manera individual:

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del Estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.

El tercer párrafo contempla diversos aspectos, uno de ellos se refiere de manera general a las formas de organización interna de los pueblos indígenas, sin aclarar que se trata de sistemas normativos:

El estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas.

Contempla el acceso de los indígenas, en lo individual, a la salud, educación y vivienda y anota la obligación de fomentar los derechos de las mujeres y los niños:

También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.

Sobre el derecho a elegir a las autoridades tradicionales, éste no abarca la representatividad que éstas tienen en su comunidad:

Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

En el tema de recursos naturales, se refiere al fomento del ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable con las limitaciones señaladas en las leyes específicas:

*El estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, **en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas.***

⁷⁹ Artículo Segundo Transitorio del Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de agosto del 2001. El subrayado en negritas es mío.

Sobre la participación y decisión de las comunidades indígenas en los procesos de desarrollo, conforme al sexto párrafo del Artículo 13 Constitucional, corresponde al Estado instrumentar planes y programas para impulsar su desarrollo socioeconómico:

El Estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.

Hay un amplio tratamiento sobre el acceso a la justicia y en este sentido hay tres grandes derechos que se contemplan en este artículo Constitucional:

También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia [...]

En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura.

Los indígenas deberán cumplir sus penas, preferentemente, en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a éstas, como parte de su readaptación social.

Los derechos que se identifican claramente son:

- Derecho a que se les designe traductor y defensor que hable su lengua y conozca su cultura.
- Derecho a que sean considerados sus usos, costumbres y tradiciones.
- Derecho a cumplir sus penas preferentemente en establecimientos más próximos a sus comunidades.

Abre la posibilidad de resolver controversias entre indígenas en los municipios:

En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

Sin embargo, la ley reglamentaria sobre Derechos y Cultura Indígenas determina la competencia de los Juzgados de Paz y Conciliación, lo que en estricto sentido limita la participación de las autoridades tradicionales, contemplada en la Constitución, porque son los Jueces quienes deben juzgar a los indígenas:

Artículo 14.- En los términos de la Legislación vigente, los Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas solo tendrán jurisdicción para conocer de los asuntos o controversias en que ambas partes sean indígenas; pertenecientes a una misma o a diferentes comunidades; por lo que deberán excusarse de conocer de controversias en las que una de las partes no sea indígena.

Esto se comprueba en el texto de la misma Constitución local que determina la forma de nombramiento de los Jueces de Paz y Conciliación Indígenas. El artículo se ubica entre los mecanismos para el acceso a la justicia y determina la forma de organización del Poder Judicial, los requisitos son los siguientes:

*Los jueces de paz y conciliación, de paz y conciliación indígenas, serán nombrados por el Consejo de la Magistratura del Estado a propuesta de los Ayuntamientos respectivos, **tomando en consideración su calidad de conciliadores reconocida por el Centro de Justicia Alternativa del Poder Judicial del Estado, así como su correspondiente acreditación por el órgano encargado de la carrera judicial y demás normatividad que para tal efecto contemple el código de organización del Poder Judicial del Estado.** El mismo mecanismo de nombramiento será aplicable a los jueces municipales, con excepción del reconocimiento y acreditación como conciliadores.⁸⁰*

¿Cuántos indígenas pueden cubrir estos requisitos? Necesariamente los candidatos tienen que ser abogados o tener la formación de licenciados en derecho para ser nombrados como Jueces. Para reforzar las limitaciones, los juzgados se establecen por decisión discrecional del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, conforme lo señala la Ley de Derechos y Cultura Indígenas:

Artículo 12.- El Supremo Tribunal de Justicia del Estado, establecerá Juzgados de Paz y Conciliación Indígenas en los municipios o comunidades con población indígena que por sus características lo requieran. La competencia jurisdiccional de dichos Juzgados será la establecida en los códigos de la materia y su procedimiento se regirá por los principios de oralidad, conciliación, inmediatéz, sencillez y pronta resolución.

El Artículo 13 de Constitucional local también prohíbe toda forma de discriminación:

*Se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre, o condición social. La contravención a esta disposición será sancionada en los términos de **la legislación penal vigente.***

Remite a la legislación penal la sanción por discriminar, pero en el Código Penal del Estado no hay ninguna pena aplicable al caso específico.

Al final, el último párrafo del artículo que venimos citando remite a la Ley Reglamentaria:

Los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

La mayor cantidad de derechos en la legislación de Chiapas están contenidos en la Ley reglamentaria. No obstante, cuando la Constitución no reconoce derechos

⁸⁰ Artículo 55, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

fundamentales a los pueblos indígenas, la legislación reglamentaria no puede contemplarlos.

Este es el caso del derecho a la autoadscripción, el derecho a la libre determinación y a la autonomía, entre otros.

Una situación similar ocurre con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca⁸¹ que si bien contiene una gran cantidad de preceptos, de conceptos y de mecanismos para el ejercicio de los derechos indígenas, el segundo párrafo del Artículo 1º, señala claramente su limitación:

Las disposiciones de la presente Ley regirán supletoriamente en materia de derechos y obligaciones de los pueblos y comunidades indígenas; así como en las atribuciones correspondientes de los poderes del Estado en sus distintos niveles de gobierno, para todos los casos no previstos en otras leyes locales.

Esto implica que únicamente puede ser utilizada en los casos no previstos en otras leyes locales. Este precepto se convierte en una limitación muy importante en el momento del ejercicio de los derechos.

III. Retos

El reconocimiento de los derechos indígenas en las Constituciones locales es incipiente, y el alcance para garantizar su ejercicio todavía es sumamente limitado. Nos falta mucho.

No se ha determinado el reconocimiento del sujeto colectivo de derecho, el cual puede llamarse pueblo, comunidad, tribu, etc. Tampoco ha sido definida la naturaleza jurídica que puede tener; en las propuestas legislativas se puede optar por la figura de *sujeto de derecho público* o plantear una entidad como *sujeto colectivo de derecho*. Mientras no sea claro su reconocimiento jurídico, los pueblos y las comunidades indígenas no tienen personalidad jurídica.

Solamente el Estado de San Luís Potosí ha reconocido a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público e integrado un Padrón de Comunidades Indígenas.

¿Qué repercusión tiene que los pueblos o las comunidades indígenas no cuenten con personalidad jurídica?

Simplemente que los casos o las demandas colectivas de los indígenas no lleguen ante el Poder Judicial, ante la Suprema Corte de Justicia, porque la personalidad jurídica es el único mecanismo de acción que les permitiría interponer reclamaciones jurídicas para defender sus derechos.

⁸¹ Publicada el 19 de junio de 1998.

Si las comunidades indígenas son sólo consideradas comunidades agrarias, su personalidad jurídica está limitada a la materia agraria y no pueden reclamar el cumplimiento de sus derechos indígenas.

En seis entidades federativas ya se reconoce a los jueces indígenas con diferentes mecanismos, unos como parte del Poder Judicial, otros como parte del Poder Ejecutivo, es decir, ligados a la Presidencia Municipal. Otros más que fueron nombrados directamente por las comunidades. Hasta ahora es bastante desigual el mecanismo para la elección de los jueces y su relación dentro de la estructura de los Tribunales.

Tampoco están aclarados los límites de acción de las autoridades indígenas; formalmente se debe definir su competencia y jurisdicción. En algunas entidades federativas como Quintana Roo, encontramos que los Jueces Tradicionales tienen competencias limitadas para atender casos de menor cuantía. Sin embargo, sus resoluciones no pueden ser consideradas como primera instancia por los órganos del Estado para fundamentar el no ejercicio de la acción penal. Es decir, un Agente del Ministerio Público tiene que intervenir en todo conflicto que sea de su conocimiento, no puede negarse a actuar porque no existe una legislación que delimite su competencia para respetar lo actuado ante las autoridades indígenas que imparten justicia.

IV. Conclusión

Tenemos que plantear que el reconocimiento de derechos indígenas debe abarcar las relaciones derivadas de la interculturalidad. No pueden identificarse procedimientos o instancias únicamente para indígenas y dejar a los no indígenas fuera de su aplicación. Los mecanismos jurídicos de ejercicio de derechos tienen que estar dirigidos a normar la interrelación entre culturas distintas.

Es importante considerar que los sistemas normativos de los pueblos indígenas no contradicen o enfrentan al sistema positivo mexicano, porque a partir de su reconocimiento en el Artículo 2º Constitucional ya forman parte del Orden Jurídico Mexicano y son sistemas diferentes, que pueden interactuar en espacios territoriales coincidentes siempre y cuando se delimite claramente la atribución y jurisdicción de cada una de sus autoridades.

Bibliografía

“Artículo Segundo Transitorio del Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., 14 de agosto del 2001.

“Constitución Política del Estado de Chiapas” en *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*, No. 17-2ª Sección. Tuxtla Gutiérrez, Chis., 14 de marzo de 2007.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1998.

7

Justicia en los pueblos indígenas. La experiencia de los juzgados indígenas en la Zona Norte de Puebla*François Lartigue*⁸²

Muchas gracias. Efectivamente, haciendo la cuenta son más de cuarenta años que ando observando los procesos en estas regiones que les mencionó Salomón Nahmad, y que trato de seguir haciéndolo, seguir siendo testigo e interlocutor de mucha gente en todas esas regiones, y en muchas de las regiones de este país adonde viajo con la mayor frecuencia posible.

La semana pasada, estábamos en la Huasteca veracruzana, por Chicontepec y Tantoyuca, efectuando talleres con grupos de mujeres indígenas en torno a su experiencia de participación social y política. Cada vez más estas señoras me van llamando “abuelito” y no se equivocan; bien que lo saben este detalle de que en cuarenta años yo he tenido algunas oportunidades de mirar y he visto muchísimas cosas transformarse, cambiar para bien, cambiar para mal, muy pocas veces seguir como eran. Soy básicamente eso, un observador de algo en lo cual estamos todos metidos, un vertiginoso proceso de transformación de las condiciones sociales, poblacionales, técnicas, económicas y culturales.

Muchas transformaciones, muchos cambios, hasta los cambios legales (lo cual no es nunca lo más notable del cambio, sobre todo en este campo que nos interesa) y claro que esos cambios se han estado produciendo en todo el mundo. Primero en la esfera internacional, quizá. Hay ahora en efecto algunos nuevos instrumentos internacionales; unos han tomado cierta importancia y ya de alguna manera éstos son los que obligan. Esa sería una de mis interrogaciones para Ustedes. Se habrán dado cuenta todos de que no soy ningún constitucionalista, pero me gustaría preguntarme

⁸² Profesor Investigador del CIESAS-D. F.

un poco acerca de: ¿Cómo y de qué manera las leyes, estos mismos instrumentos, las constituciones también nos obligan? Diputados, parlamentarios: ¿De qué manera la Constitución los obliga? Ciudadanos, todos, nosotros: ¿De qué manera la Constitución y las leyes nos obligan? Miembros adscritos a pueblos indígenas: ¿De qué manera sus usos y costumbres, o sus normas y sistemas, o sus derechos los obligan? Como que no se obliga de la misma manera en estas distintas situaciones y pienso entonces que hay que diferenciar las cosas; es una reflexión que propongo.

Simplemente para situar esta intervención acerca de la justicia —la experiencia de los Juzgados Indígenas poblanos— en un marco un poco más amplio en el cual vivíamos efectivamente, y por eso mi interrogación acerca de los puntos de interrogación en el título del seminario. Deberíamos poder dar cuenta de un proceso extremadamente significativo, acaso importante y que creo mundial, pero que en todo caso ocurre en muchísimos países de la región, y que ocurre en muchísimos municipios del país, y que ocurre en muchísimas localidades, ejidos, comunidades del país, en donde la gente está haciendo derecho, rehaciendo derecho, y a su manera.

Los diputados y los parlamentarios saben que les toca hacer las leyes, y bien que saben que hay mucho trabajo y que no habrá muchos milagros. Nosotros también acaso ya dejamos de creer en milagros, ya dejamos de pedir peras a los olmos. Sabemos que si bien hay bastante hecho, hay mucho por hacer también y que esto es quizás inacabable. Efectivamente, estas reuniones son importantes y nos convocan a encontrar la manera de comunicarles a todos, lo mejor que se pueda, la noticia de la experiencia que estamos observando. Eso que se está efectuando en muchísimos lugares de este país, en muchos asentamientos, poblaciones, en donde la gente está discutiendo ampliamente acerca de sus respectivos derechos y también, a veces, acerca de su derecho.

Es en ese marco que creo que es interesante que tratemos de enlazar estas fábricas de leyes que son los congresos parlamentarios, y estas fábricas de reflexión acerca del derecho y de sus derechos, que son los grupos ciudadanos en todo el país, en todos los ejidos y comunidades indígenas y mestizas en la actualidad. Algo que además se está plasmando cada vez más frecuentemente en textos, en reglamentos, o sea en elementos objetivos de reflexión y objetivación, que poco a poco van efectivamente configurando un derecho, construyendo, reconstruyendo o reedificando periódicamente unos textos, unos códigos, unas definiciones de normas. Estamos ahí frente a la reedificación de unas normas en donde se intentan procesar los cambios desafiantes que todos tenemos enfrente.

Por ejemplo, el cambio de las relaciones entre hombres y mujeres en nuestras sociedades.

Por ejemplo, el cambio de las relaciones entre ricos y pobres en un mundo igualitarista en el cual estamos enfrentando un crecimiento totalmente inédito de la desigualdad. Este crecimiento actualmente tiene su expresión máxima en uno de los pocos países actualmente gobernado por un partido comunista, China; paradójicamente el país donde actualmente la desigualdad está creciendo de manera más acelerada.

Pequeño problema que me imagino tendrían los legisladores chinos si estuvieran tratando de adecuar sus legislaciones a estos desafíos. Los desafíos los tenemos también: Crecimiento de la desigualdad, crecimiento de las diferencias, aumento de la incertidumbre, de la llamada informalidad y, probablemente, de la inseguridad.

El trabajo de redefinición periódica de las relaciones y de las normas, que definen las formas de convivencia entre desiguales o entre diversos, es un tema que nos convoca y que obligará probablemente a los parlamentarios, y que nos obligará de alguna manera como ciudadanos en muchas partes.

En todo caso, hay un trabajo extremadamente intenso y detallado que la gente en sus comunidades está haciendo actualmente en términos de rediscutir y tratar de redefinir las normas, las multas, las relaciones, las obligaciones, los derechos, y todo eso de alguna manera que debería ser. Deberíamos encontrar cómo reunirlos y cómo proponer formas para que esto sea posible, que sea mejor tomado en cuenta por las comisiones parlamentarias. Tarea acaso nuestra.

Puebla: Se trata entonces de un estudio reciente, un estudio acerca de las condiciones de operación de los Juzgados Indígenas de dos municipios de la Sierra Norte. Unas instituciones enteramente nuevas en esta zona, establecidas desde el poder judicial del estado. Esto fue posible en muy poco tiempo, debido a la experiencia previa, la de una intensa convivencia en la región de dos jóvenes colegas, Adriana Terven y Korinta Maldonado, su experiencia de 10 años de diálogo con la gente de esta zona de Puebla. Tal tipo de experiencia es normal, es común entre los antropólogos; estar día tras día, mes tras mes, en discusión, en interlocución con la gente. Es eso lo que hace un antropólogo. Y si quieren saber cuál es el método de trabajo de un antropólogo, es eso:

Ese estar platicando con la gente en sus propios escenarios, discutiendo y reflexionando con ellos durante días, meses, años, siempre en largos tramos. Es ese un elemento básico del método de campo del antropólogo. Estar escuchando y conversando atentamente, junto con algunas preguntas pertinentes acerca del sentido que la gente atribuye a las cosas suyas. Y también a las que no lo son tanto, pero que interesan o atraen. Y si supieran la cantidad de cosas ajenas que también interesan y atraen en los pueblos de la Sierra Norte. Unos pueblos para nada dedicados a la simple conservación de sus costumbres, más bien movidos por un gran interés hacia lo que ofrece el mundo y el mercado, en este momento de pérdida de valor de sus cosechas y de difícil renegociación del valor de sus haberes.

Les presento ahora algunos elementos de las conclusiones de esas colegas.

La creación de juzgados indígenas en la Sierra Norte de Puebla y sus condiciones.

Se estudiaron dos Juzgados Indígenas, los de los municipios de Cuetzalan y de Huehuetla. La reciente creación de dichos juzgados tuvo como propósito el intentar dar respuestas a las necesidades y demandas de justicia de la población indígena y el

buscar hacerlo con base en el reciente Artículo 2º constitucional reformado en el 2001 (el cual llevaba a reconocer los derechos específicos a los pueblos indígenas, significativamente como sistemas normativos considerados como propios).

La importancia de lo anterior radica en que era entonces la primera vez que el estado de Puebla reconocía de manera oficial a una justicia indígena, integrando así en su código procesal las prácticas o sus costumbres y tradiciones. O sea, los valores culturales de los pueblos y comunidades indígenas ya entendidos como medios alternativos que coadyuvasen a la justicia ordinaria. Y su reconocimiento supone asimismo un avance relevante en cuanto a la perspectiva de legislar nuevamente, luego, en materia indígena, si bien en efecto, se limitó a “reconocer al derecho indígena” como un medio alternativo, algo propicio para la mediación y la conciliación.

Asimismo, este reconocimiento inicial tomó poco en cuenta a la población indígena, a las personas, a sus grupos y a las organizaciones, las mismas quienes, precisamente en los casos de Cuetzalan y de Huehuetla, han venido discutiendo y trabajando acerca de temas de justicia y de derecho indígena desde hace un buen número de años. Algunas organizaciones indígenas locales ya tenían incluso sus propias propuestas de legislación en torno a sus reglas propias, con base en consultas suyas hechas intensamente al interior de sus comunidades. Dichas propuestas no fueron tomadas directamente en cuenta, y tampoco parece que se consideró a los demás grupos étnicos que residen en otras partes del estado, olvidándose así su derecho, el de participar en la toma de decisiones en unas cuestiones que les corresponden y atañen.

Con estas evidentes limitaciones, es interesante observar cómo la instalación de los Juzgados Indígenas en ambos municipios responde a procesos organizativos singulares. En el Juzgado Indígena de Cuetzalan, no se consideró la participación de la colectividad, un aspecto, sin embargo, proclamado y reconocido verbalmente como dimensión fundamental de las prácticas culturales de los nahuas. En el caso de Huehuetla, el Juzgado fue instalado, allí sí, después de largas negociaciones con el Estado, y es a petición de las organizaciones indígenas del municipio que lo fue.

Así pues, el Juzgado Indígena sí se correspondía con una demanda comunitaria u organizativa. Digamos que son las organizaciones locales que consideran estos juzgados como útiles espacios de justicia para la población indígena, quienes se han preocupado luego por darle un sentido de acuerdo con sus propias necesidades (“y lógicas”). O sea que sí, hay allí en curso una apropiación de algo ajeno y que, de alguna manera, interesa.

En Huehuetla, por ejemplo, el Juez Indígena exigió que se le entregara su nombramiento en una reunión abierta, en presencia y con la participación de la población local, y no en el Tribunal Superior de Justicia en Puebla “casi a escondidas” y sin la presencia de las comunidades totonacas que lo habían elegido. Este hecho da cuenta de una estrategia colectiva, la del sentido que ya tiene y tomaría en adelante con más legitimidad este cargo de juez indígena para la gente de esta población.

Respecto a los procedimientos de justicia indígenas, éstos fueron reconocidos, junto con la mediación, como unos medios atractivos y compatibles con el proyecto del poder judicial.

Una parte importante del proceso de esta investigación es una pequeña innovación, algo que desafortunadamente no se ha hecho mucho hasta la fecha en los cabotajes de este oportuno barco que se llama la antropología jurídica. La innovación, quizá significativa en algún momento, alguna condición del momento presente en el marco de las revisiones de la administración de justicia en curso en todo el mundo, es que así, sencilla y normalmente, hemos entrado en discusión con los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Puebla. Y sí, es notable que allí también hayamos emprendido esta relación por una necesidad planteada a las investigadoras por los jueces y los secretarios, los mismos responsables indígenas de los juzgados.

Ahora solamente la estamos iniciando, nosotros con los jueces, por cierto, y con el personal de los juzgados indígenas. Una relación de examen y discusión, un acercamiento exigente planteando al poder judicial y a sus responsables la posibilidad de ir revisando por dónde podría ir una mejora sustancial de las condiciones de ejercicio de las funciones y de trabajo de los responsables de estas instituciones de administración regional de justicia. La perspectiva de ajustes reglamentarios, quizá legislativos, de estos nuevos actores, los jueces y mediadores de estos Juzgados Indígenas.

Hay algo significativo en la situación de estos juzgados de Puebla que nos interesan ahora y que tiene que ver con lo poblano, o sea con la historia política poblana mucho más que otra cosa. Creo que hay algo importante e interesante ahí. Digamos que Puebla es uno de estos estados, que optó más por una vía liberal en las épocas más tempranas del liberalismo de la segunda parte del siglo XIX.

¿Puebla, el espacio de un estado y de una sociedad optando pronto por el liberalismo? De alguna manera, acaso será uno de estos escenarios sociales y políticos en donde el largo proceso transformador del liberalismo (que empezó antes de la independencia nacional y en parte conducía a ella) logró reorganizar, ya de manera duradera, a la sociedad, a sus instituciones y a sus relaciones. Sabemos bastante más ahora acerca de los procesos que, acaso más en estas regiones serranas que en otras del estado, fueron llevados a cabo por las mismas comunidades indígenas, levantando ellas la bandera liberal en sus luchas (claro que también armadas) por la igualdad, en contra de los gobernantes conservadores de la capital estatal. Junto, por cierto, y a veces en tensión, con los proyectos políticos de los grupos comerciantes de las regiones vecinas que reclamaban, ellos, más bien una libertad de iniciativa empresarial, frente a las normas novohispanas de control restrictivo de las transacciones.

Saben, estamos también ahí frente a la rica posibilidad de reflexionar nuevamente acerca de un proceso muy largo y evidentemente controversial, el de la mentada extinción de las comunidades. La comunidad, esta institución colonial impuesta a los pueblos como bien sabemos. La comunidad, esta institución que nace de la destrucción de las instituciones sociales y políticas del México prehispánico; esta exitosa fórmula de recomposición

dentro de un ordenamiento colonial resistible pero invencible (o sea un ordenamiento normal de la subordinación y de la organización imperial de la desigualdad). Total, todos los trabajadores estaban en las comunidades, casi todos (nunca todos del todo, por cierto).

El hecho es interesante, porque en el caso poblano parece que es ese proceso liberal (y mucho de esto, tiene que ver con las largas luchas políticas con los conservadores), que logra imponerse más temprano y con mayor legitimidad relativa, lo cual no se daría así en todos los estados de la República Mexicana.

Y por cierto, los mentados zacapoaxtla (que no eran para nada los habitantes de la conservadora villa de Zacapoaxtla, sino los peones moradores de la rebelde comunidad indígena asentada en tierras entonces apropiadas por la hacienda de Atlapulco) son quienes vencen en su momento a las tropas intervencionistas francesas en Puebla; son quienes optan finalmente por la conversión de sus tierras de comunidad en propiedad particular.

Justamente son ellos los ancestros de estos señores, los actuales interlocutores nuestros de Cuetzalan y de Huehuetla, los que han estado intentando construir y adecuar (ahora en su juzgados) nuevas instituciones transcomunales, negociando para esto con el poder judicial; acercándose, ahora como nunca, a las difíciles arenas de la política municipal en donde su superioridad numérica (y bien que lo saben ellos, que ésta no es nada automáticamente transformable en una hegemonía política), los autoriza a pensar que tiene un lugar importante por ocupar.

Estas instituciones de justicia menor son ahora unas en las cuales pueden intentar procesar, a su manera y en sus idiomas, asuntos y controversias importantes para ellos.

Terminaré indicándoles que en gran medida son los asuntos que tienen, ni más ni menos, que ver con la redefinición posible de las relaciones entre hombres y mujeres de sus localidades y municipios. Por los estudios que hemos iniciado de estadística judicial, de procesamiento de los casos en los juzgados, sabemos que una parte muy considerable tiene que ver con el reclamo de derechos, compensaciones, pensiones, recursos debidos a las mujeres indígenas en sus propios juzgados; mujeres reclamando derechos, los suyos, un asunto nada menor y con bastante futuro.

Hay más cosas que quisiera evocar acerca de esta peculiar situación poblana, la de un estado —más bien de una región, la Sierra Norte—, en donde casi no hubo reforma agraria, ni dotación ejidal, ni más tarde restitución de tierras de comunidad. O sea muy poca reforma agraria por la vía de la creación de ejidos. ¿Será por el hecho mismo de que las comunidades habían efectivamente renunciado a sus tierras comunes?

¿O habían perdido la oportunidad en las lucha? ¿Es que todo esto se logra o se pierde en luchas, confrontaciones sociales y políticas?

¿Habían perdido sus tierras y hasta la posibilidad de reclamarlas? ¿O habían renunciado a hacerlo?

Parece interesante poner en relación los derroteros de las luchas de los pueblos serranos para conservar o recuperar sus tierras, hállese o no de territorios (esta manera nuevamente actual de exorcizar a la propiedad privada y al mercado de tierras), y hacerlo tomando en cuenta ese proceso a lo largo de los siglos XIX y XX.

Sí, es ahí en donde veremos cómo se procesaron (esto ocurrió varias veces) las perspectivas de alguna autonomía, nunca fuera de unos contextos en donde se ganaba algo provisional y en donde se veía con quien se acordaba.

Bibliografía

Maldonado Goti, Korinta, “Construyendo usos y costumbres totonacos en el contexto de la consolidación del Estado multicultural mexicano: El caso del Juzgado Indígena de Huehuetla “Puchiwin Lixmacanin””, ponencia presentada en el *V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica*. Oaxtepec, octubre de 2006.

Tevern Salinas, Adriana, “Revitalización de la costumbre jurídica en el Juzgado Indígena de Cuetzalan: Retos desde el Estado”, ponencia presentada en el *V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica*. Oaxtepec, octubre de 2006.

Tercera parte
Las mujeres y los pueblos indígenas

Nota introductoria

Este apartado comprende dos ensayos en los que se aborda la problemática de la mujer. El trabajo de María Dolores París Pombo muestra cómo las percepciones que se tienen de la participación femenina en pueblos indígenas han ido cambiando. Con datos de campo de comunidades triquis y mixtecas, describe la incidencia de factores como la escuela, los programas de desarrollo encaminados a mujeres y la migración, en la ampliación de la participación femenina en la vida de las comunidades y de los sistemas de cargos. Aunque su presencia aún es pobre en los cargos directivos superiores como los de presidente municipal, no hay duda de que, poco a poco, participan más y, a veces, cuando no lo hacen, el hecho no sólo responde a su exclusión por parte de los hombres, sino a una deliberada actitud de ellas a no sobrecargar sus ya grandes responsabilidades familiares, productivas, en el campo y el taller, y de sustento de la familia. Concluye que la exclusión de la mujeres no es un asunto de las comunidades indígenas solamente, sino un problema general en la sociedad mexicana. En esa misma vertiente parece caminar la ponencia de Graciela Concepción Ángeles Carreño, quien nos dice que hasta muy recientemente las mujeres han podido acceder a cargos de dirección en los ayuntamientos, no sólo los de usos y costumbres, sino también en los que existe competencia de partidos. No obstante su presencia creciente en los procesos electorales, ante la ausencia de los hombres que han migrado, ocupan pocos cargos de la máxima autoridad local: la presidencia; no obstante menciona que últimamente existe un mayor acceso de femenino a cargos municipales, como se puede ver en las cifras de mujeres en regidurías y sindicaturas en los municipios de ese estado. Sin embargo, los datos que muestra para todo el país permiten compartir la misma visión de París Pombo: el escaso acceso de las mujeres al poder municipal es un problema de toda la sociedad local mexicana y no sólo de los pueblos y municipios indígenas.

1

**Transformación de los usos y costumbres:
Participación y ciudadanía de las mujeres triquis y mixtecas**

*María Dolores París Pombo*⁸³

La discriminación y desigualdad de género atraviesan, en México, todas las condiciones étnicas y de clase, no constituyen un problema privativo de los pueblos indígenas. Sin embargo, en el caso de las mujeres indígenas, se suman varios factores de marginación: su condición étnica, de género y de clase. De manera general, la vida de las mujeres indígenas transcurre en un contexto de desventajas y falta de oportunidades así como en una gran vulnerabilidad sociocultural. Las leyes agrarias les dificultan el acceso a la propiedad de la tierra y a los créditos, muchas trabajan largas jornadas en el campo sin percibir ningún ingreso; asumen además las tareas domésticas que se hacen mucho más pesadas por la ausencia de servicios en el hogar: acarreo de leña, agua, elaboración de los alimentos, cuidado de los niños pequeños, etcétera. Las tasas de analfabetismo que son todavía elevadas entre los hablantes de alguna lengua indígena lo son mucho más en el caso de las mujeres. Asimismo, todos los indicadores socioeconómicos –ingreso, morbimortalidad, alimentación– sitúan a las indígenas en condiciones graves de discriminación.

En correlación con la desigualdad socioeconómica y cultural, existe también una marginación de las mujeres indígenas a nivel de la participación comunitaria (política y cultural) y de la toma de decisiones a nivel local. Por sus bajos niveles educativos y escaso dominio del español se encuentran en condiciones de gran desventaja para el desempeño de labores administrativas o de puestos políticos y son frecuentemente subordinadas y desvalorizadas culturalmente. La marginación política de las mujeres en las regiones indígenas depende también de una práctica histórica de exclusión en las decisiones comunitarias y de la difusión de valores patriarcales.

⁸³ Profesora Investigadora de la UAM-Xochimilco.

Cabe señalar, sin embargo, que la participación femenina ha aumentado considerablemente en muchos pueblos indígenas, a veces por la presión ejercida por las propias mujeres, en general por la necesidad de incorporarlas ante la ausencia de muchos hombres que han emigrado a los Estados Unidos o a otras regiones de México. En Oaxaca, el sistema de usos y costumbres se ha ido adaptando y modificando de acuerdo con un conjunto de factores como las altas tasas de migración masculina, el aumento de la escolaridad entre los y las jóvenes y la intervención de organizaciones no gubernamentales y de instituciones públicas federales y estatales. De esta manera, se puede observar un aumento sustancial, durante los últimos años, de la participación de las mujeres en los sistemas de cargos y en las asambleas.

I. Formas de participación de las mujeres en las comunidades triquis y mixtecas

Para analizar los espacios de participación de las mujeres en las comunidades indígenas, es necesario tratar de combinar dos nociones aparentemente contradictorias:

- La inclusión, como un concepto que reza que la legitimidad normativa de una decisión democrática depende del grado en el cual los afectados, por dicha decisión, participaron en el proceso deliberativo previo y tuvieron la oportunidad de influir sobre los resultados (Young, 2000). Cualquier democracia –ya sea local o nacional, directa o representativa– no puede prescindir, evidentemente, de la participación de más de la mitad de la población adulta, es decir de las mujeres.
- El reconocimiento del otro (de la diferencia cultural) como paso indispensable para el inicio de la interacción política, del proceso comunicativo. En este sentido, la construcción y consolidación de la democracia en México sólo puede partir del carácter múltiple de la ciudadanía.

La legalización del procedimiento por elección de las autoridades locales a través de los usos y costumbres en Oaxaca, en el año 1995, no modificó en los hechos las formas de participación y ciudadanía por las que se regían los pueblos indígenas desde hacia décadas. Se trataba de un simple reconocimiento por parte de la Constitución y de las leyes estatales.⁸⁴ La exclusión de las mujeres no puede ser entendida ni como un resultado de este acto legal, ni como una característica intrínseca de los usos y costumbres. Resulta así –desde mi punto de vista– una falsa disyuntiva la de presentar los derechos colectivos de los pueblos indígenas como necesariamente contrapuestos a los derechos individuales de las mujeres. Así como algunas de las más consolidadas democracias liberales europeas no reconocieron el derecho al voto femenino sino hasta muy recientemente,⁸⁵ muchos municipios y agencias cuyas elecciones se rigen

⁸⁴ El *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca* estipulaba así, el 13 de mayo de 1995: “La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado en la elección de sus ayuntamientos”.

⁸⁵ En Suiza, algunos cantones reconocieron el derecho al voto de las mujeres en elecciones comunales (locales) en el año de 1971.

por derecho consuetudinario han instituido la participación de las mujeres. No me parece válido, por lo tanto, el argumento liberal de que la ciudadanía diferenciada (y la ciudadanía cultural) restringe o niega *per se* el derecho de los individuos, en particular de las mujeres.

Del lado opuesto, es decir, desde la perspectiva de cierto relativismo cultural que encontramos frecuentemente en el indigenismo étnico, un argumento frecuentemente esbozado para justificar la escasa inclusión de las mujeres, en las instituciones comunales políticas y religiosas de los municipios indígenas, es que sus intereses son representados a través de otros miembros masculinos de la unidad doméstica, *id est* el padre o el esposo. El argumento se sustenta en el carácter corporativo de las comunidades indígenas, donde la unidad doméstica es la unidad mínima significativa, a diferencia de la noción clásica liberal cuya unidad mínima está constituida por el individuo (Bartolomé, 2005:106). Sin embargo, la noción comunal o corporativa de ninguna manera implica la exclusión de las mujeres. Además, este argumento es cada vez más débil, si tenemos en cuenta que fenómenos como la migración, el despojo de tierras y la penetración del capitalismo usurero y comercial en las regiones indígenas han debilitado cada vez más la institución familiar y la propia asociación comunal. La necesaria negociación entre los intereses de las mujeres (respeto de sus derechos individuales y apertura de espacios para su inclusión) e intereses de la comunidad (respeto de derechos colectivos y de la identidad cultural) ha llevado a “políticas de género” muy diversas en las regiones indígenas, de acuerdo con la historia local, las características étnicas y las formas de intervención del Estado Mexicano y de sus instituciones. Expondré aquí algunas reflexiones e inquietudes en torno a las formas de participación de las mujeres y los cambios en los usos y costumbres en la Mixteca oaxaqueña. En esta región, conviven los mixtecos con otros pueblos minoritarios como los triquis, los chocholtecos y los amuzgos. A modo de ejemplo, me referiré a los municipios mixtecos y a los municipios triquis.

La Mixteca oaxaqueña se caracteriza por una historia de intensa movilización y participación política, pero también de fuerte conflictividad, disputas intercomunitarias, interorganizacionales e interpartidistas, por la posesión de las tierras o por el control político del territorio. Este factor resulta fundamental para entender los cambios que se han dado en el sistema de cargos, en las formas de organización y asociación política y en la participación de las mujeres. En particular, la violencia política ha sido —desde mi punto de vista— un factor que ha limitado seriamente la participación de las mujeres en la región triqui.

La región Triqui es mencionada siempre por la gran segregación y discriminación que sufren las mujeres. Cabe señalar entonces algunos factores que llevaron a su exclusión, que —desde mi punto de vista— no necesariamente tienen que ver con características intrínsecas a la identidad étnica, sino con una historia política marcada por los conflictos y enfrentamientos armados entre partidos y organizaciones políticas y por la represión. La región Triqui Baja, situada en los municipios de Juxtlahuaca, Putla y Constanza del Rosario, ha sido durante décadas un territorio en disputa,

repetidamente invadido o peleado por rancheros mestizos y por mixtecos de poblados cercanos. A pesar de las luchas que libraron los triquis por hacer valer sus derechos sobre sus tierras, entre 1970 y 1990, éstas disminuyeron en 33% mientras que la población aumentó en 49% (Lewin, 1999). Esta desproporción entre tierras agrícolas y densidad demográfica fueron resultado de la creciente parcelación del núcleo agrario y la emigración masiva. Desde el año de 1981, en que se fundó el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui, hasta el final del siglo, 800 triquis murieron a causa de la violencia política (Lewin, 1999). Esas muertes son debidas fundamentalmente al vacío de poder institucional: la ausencia de las autoridades agrarias pero también del poder judicial, que redundó en la impunidad. Finalmente, desde la década de 1990 se han dado balaceras, emboscadas, asesinatos, venganzas y múltiples enfrentamientos armados inducidos por la intervención de intereses partidistas y gubernamentales y por la formación de grupos paramilitares. También han sido constantes las venganzas y los asesinatos entre miembros de la misma organización, en una pelea a muerte por el monopolio del poder y de los recursos al interior mismo de las organizaciones.

A raíz del círculo de violencia que ha azotado a la región Triqui Baja durante las pasadas tres décadas, se ha dado un desplazamiento de población —fundamentalmente de mujeres y niños— hacia la cabecera municipal de Santiago Juxtlahuaca, a la Ciudad de México y al noroeste del país. A diferencia de lo que sucede con la migración mixteca, la emigración triqui tiene visos de desplazamiento político y afecta todavía más a las mujeres que a los hombres.⁸⁶ El carácter violento que adquiere la organización étnica impacta en una mayor segregación de las mujeres en la vida política de la región: el liderazgo, la participación en asambleas donde se toman las decisiones fundamentales para la región, los sistemas de cargos, las comisiones y los comités son totalmente masculinos. En cambio, las mujeres son movilizadas masivamente en todas las manifestaciones públicas, las marchas y los plantones. Se convierten así en una suerte de escudo y, muy fácilmente, en víctimas de la represión o de los enfrentamientos. La cultura de la violencia que ha permeado la cultura política entre los triquis se reproduce en el ámbito doméstico en actitudes de fuerte agresividad y maltrato de mujeres y niñas. En el extremo, éstas se han convertido en el blanco mismo de la disputa.⁸⁷

En cambio, entre los pueblos mixtecos, la participación de las mujeres ha aumentado continuamente en los últimos años, tanto en los procesos electorales como en los sistemas de cargos. El factor que ha acelerado este proceso es la migración.

A diferencia de lo que sucede entre los triquis, la migración mixteca tiene raíces históricas profundas: muchos varones de la región participaron en el Programa

⁸⁶ Por ejemplo, de acuerdo con el *II Censo de Población y Vivienda, 2005*, en Baja California viven 1,747 mujeres triquis y 1,688 hombres. En la ciudad de Santiago Juxtlahuaca, muchos hogares están constituidos casi únicamente por mujeres y niños triquis, originarios de los barrios de Copala.

⁸⁷ Esto resulta claro si analizamos las frecuentes violaciones y desapariciones de niñas y mujeres, en particular hijas y esposas de líderes del Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT), de la Unión de Bienestar Social de la Región Triqui (UBISORT) y del actual Municipio Autónomo de San Juan Copala. Hace unos meses, causó finalmente un impacto a nivel nacional el asesinato de dos mujeres jóvenes que participaban en el proyecto de radio comunitaria del Municipio Autónomo, Felicitas y Teresa.

Bracero desde la primera mitad del siglo XX, y establecieron redes hacia la Unión Americana que continuaron alimentando los flujos de población en dirección al Norte. La migración doméstica inició también como migración masculina y pendular, dirigida principalmente hacia los campos de Veracruz para trabajar en la zafra y en la pizca del café (Velasco, 2005). Fue a partir de la década de 1960 cuando creció aceleradamente la migración doméstica, dirigida principalmente al Valle de México, al valle de Culiacán, Sinaloa, y al valle de San Quintín, Baja California. Unos años después, con la cercanía de la frontera norte y la construcción de redes migratorias, muchos varones empezaron a cruzar hacia los Estados Unidos.

Si bien muchas mujeres mixtecas se dirigen también a buscar trabajo al Valle de México y al noroeste del país, sigue siendo más elevada la migración masculina, de tal forma que la región se caracteriza actualmente por bajas tasas de masculinidad.⁸⁸ La ausencia de muchos hombres adultos en las comunidades ha obligado a su sustitución por mujeres en el sistema de cargos. En algunos municipios, funciones sociales como el tequio, políticas (cargos en el ayuntamiento) y religiosas (mayordomías), son actualmente desempeñadas por mujeres.

Las formas de participación de las mujeres en la Mixteca son múltiples, aunque ocupan generalmente espacios y roles específicos de su género. Existe sin duda una invisibilidad de las mujeres en el papel político que desempeñan en las localidades, así sea muchas veces indispensable para la producción y reproducción de la organización comunitaria. Por ejemplo, son ellas las que suelen establecer vínculos con programas sociales y asistenciales, con las escuelas y las clínicas. A pesar de que no asumen cargos en el comisariado de bienes comunales y de que raramente son titulares de la parcela, se hacen cargo cada vez más de las labores agrícolas.

La intervención de la mujer en el sistema de cargos se ha dado, de forma más general, en las funciones que se ven obligadas a asumir como esposas de autoridad o de mayordomo. En efecto, los principales cargos implican obligaciones ceremoniales extensivas a las mujeres; las mayordomías, por ejemplo, significan tareas y honores asumidos por las esposas o hijas del mayordomo, sobre todo en la preparación de eventos y festividades religiosas y en la atención de los comensales (Velásquez, 2004).

En la actualidad, existe una gran diversidad de experiencias en cuanto a la participación de las mujeres mixtecas en municipios y agencias con derecho electoral consuetudinario. Hace diez años, María Cristina Velásquez (2000), mostró que en la mayoría de los municipios oaxaqueños que se regían por usos y costumbres (295 de 412), la mujer tenía algún nivel de participación en el sistema de cargos y en 314 de los 412 municipios tenía derecho al voto en las asambleas (es decir, en 98 municipios las mujeres no tenían derecho a votar ni a ser votadas). En la actualidad, de acuerdo con la Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado, las mujeres no tienen estos derechos en 92 municipios

⁸⁸ En casi todos los distritos de la Mixteca, las tasas de masculinidad son inferiores a 90, es decir 90 hombres por cada 100 mujeres: Silcayoapam (85.5), Teposcolula (85.9), Huajuapán (87.3), Putla (87.3), Tlaxiaco (87.8), Juchitahuaca (89.5).

de los 418 que se rigen por usos y Costumbres.⁸⁹ De éstos, sólo cuatro se encuentran en la región Mixteca: uno mestizo, uno triqui y dos mixtecos. Cabe señalar que en las agencias municipales triquis de los municipios mestizos o mixtecos –Juxtlahuaca, Constanza del Rosario, Putla y Tlaxiaco– las mujeres participan muy marginalmente en algunas comisiones, casi exclusivamente en los comités de Oportunidades.

Ahora bien, es indudable que las mujeres mixtecas que participan en el sistema de cargos prestan muy raramente cargos de mayor importancia, como el de presidente municipal o el de alcalde. En cambio, forman parte con mucha frecuencia de los comités de educación, salud, ayuntamiento, mayordomía, iglesia, grupos y organizaciones de mujeres, junta patriótica y comisiones como molino de nixtamal, biblioteca, promotora de alfabetización, tienda de Conasupo, liga deportiva femenil, etcétera. (Velásquez, 2000:206-207) Por otra parte, la participación de las mujeres en el tequio y en el sistema de cargos como representantes de sus esposos o hijos no necesariamente les permite transitar hacia una ciudadanía plena. De hecho, debe ser entendida, sobre todo, como una carga más que asumen las mujeres para que sus familiares masculinos ausentes no pierdan su estatus como ciudadanos, es decir, como miembros de la comunidad. En esa medida, el desempeño político de las mujeres indígenas no les abre necesariamente espacios de reconocimiento como ciudadanas (Velásquez, 2004:492).

II. Razones históricas de la escasa participación

La escasa participación de las mujeres está vinculada no sólo a la desigualdad de género que prevalece tanto en las regiones indígenas como en todo el país, sino también –como lo señalamos anteriormente– a una concepción corporativa de la política en las comunidades indígenas, que les ha permitido hasta la actualidad adaptarse al contexto económico, político y cultural, es decir, a los embates del indigenismo de Estado, del desarrollo capitalista y de la globalización.

Un conjunto de condiciones históricas, socioeconómicas y culturales, determina la escasa participación de las mujeres indígenas en sus comunidades. Se trata de condiciones de desventaja acumulada por los altos niveles de analfabetismo, por su inserción dependiente o subordinada en los mercados laborales y de productos, por la falta de visibilidad de sus aportes a la economía y la reproducción social y cultural de sus familias, comunidades y pueblos; o por las construcciones de género que les atribuyen siempre posiciones subordinadas en la organización social o las recluyen al ámbito doméstico y familiar.

La tasa de analfabetismo para la población indígena mayor de 15 años en Oaxaca es de 31.2%, para las mujeres es de 39% y de 22.3% para los varones (una distancia de casi 17 puntos porcentuales refleja con claridad la gran discriminación a la que han sido sujetas las mujeres en el sistema escolar). Por ejemplo, en el municipio de Juxtlahuaca, que

⁸⁹ *Notimex*, 28 de agosto de 2008.

cuenta con más del 80% de población indígena, la tasa de analfabetismo es de 30.1%, y la de analfabetismo entre las mujeres mayores de 15 años es de 37.7% mientras que entre los hombres es de 21%.⁹⁰ Si bien durante las pasadas dos décadas, ha ido disminuyendo el analfabetismo en sectores rurales y se ha reducido de manera significativa la distancia entre varones y mujeres, se sigue manteniendo una importante desigualdad de género: así entre los jóvenes indígenas de 15 a 29 años, la tasa de analfabetismo en Oaxaca es de 12%, pero se eleva a 14.5% en el caso de las mujeres y es de 9.2% para los varones.

Otro factor de la falta de participación de las mujeres se relaciona con la gran dependencia que tienen muchas mujeres indígenas frente a los hombres en razón de los acuerdos matrimoniales. Así, en la región triqui, la mayoría de las bodas se celebran todavía de acuerdo con la tradición: el hombre que se interesa por una joven suele acudir a su casa para pedirla, acompañado de sus padres o de algún familiar; se da entonces un proceso de negociación en varios encuentros entre los padres de la muchacha y los familiares del hombre; finalmente éstos pagan lo que es conocido como la “dote” o “el precio de la novia” que consta de cervezas, tortillas, pollos, un chivo o dinero.

En casi toda la región Mixteca, la costumbre indica también el papel pasivo de la novia al momento de la pedida. Además, tanto en las comunidades triquis como en las mixtecas suele existir una fuerte endogamia, que refuerza los sentimientos de cohesión y solidaridad.⁹¹

Los arreglos matrimoniales han permitido sin duda reforzar la solidaridad comunitaria y ampliar las redes de parentesco, pero dan lugar también a la subordinación de las mujeres jóvenes no sólo a las decisiones de sus padres y de su esposo, sino también a las de sus suegros. El funcionamiento de la familia extensa está basado en el poder masculino, depositado en el padre o en el hijo mayor. Las mujeres triquis tienen poca injerencia en las decisiones que se toman tanto en la familia como en la comunidad, no pueden hablar públicamente, no tienen voz ni voto en las asambleas comunitarias o en la organización política. En la casa, las jóvenes están casi siempre sometidas a los deseos u órdenes de los suegros y del esposo. Si poca es su participación en las decisiones que afectan al núcleo familiar (incluida la migración), nula es su posibilidad de integrarse a la vida política. Así, organizaciones como el MULT y la Unión de Bienestar Social para la Región Triqui (UBISORT, afiliada al PRI), se basan en una cultura fuertemente patriarcal.

Por otro lado, la falta de participación de las mujeres en la vida comunitaria es debida también al excesivo peso de tareas y actividades laborales, productivas y reproductivas que recaen sobre ellas de manera cotidiana. En muchas comunidades, las mujeres se hacen cargo de la cría de animales de traspatio, participan en la cosecha del café,

⁹⁰ INEGI, *II Censo de Población y Vivienda, 2005*, <www.inegi.gob.mx>

⁹¹ Las costumbres ligadas a los acuerdos matrimoniales son sin duda las que más cambiarán en los próximos años, como lo indica el aumento continuo de la exogamia —sobre todo a raíz de la migración— y la negativa de muchas mujeres jóvenes a aceptar calladamente las decisiones de sus padres. En el noroeste, es muy frecuente que las muchachas triquis huyan de su casa para evitar el matrimonio arreglado por sus padres, y se refugien en casa de algún familiar.

elaboran artesanías, van al mercado a vender los productos en particular frutas y verduras. Además, se ocupan de la preparación de los alimentos que incluye todavía martajar el maíz, preparar las tortillas, etcétera. También se ocupan de la crianza y la educación de los niños, de la relación con los maestros de escuela y con los médicos. Muchas de ellas tienen que cumplir también con una serie de contraprestaciones establecidas por el programa de Oportunidades, como la asistencia a los talleres de promoción de la salud, la limpieza de áreas públicas y las campañas de vacunación de animales domésticos.

Una especie de círculo vicioso fomentado por las propias instituciones reza: dado que las mujeres son más responsables con los apoyos económicos, a ellas se les otorga las becas en beneficio de sus hijos y de la salud familiar. Dado que ellas reciben las becas, ellas deben capacitarse y hacerse cargo de las contraprestaciones exigidas por los programas sociales.

Ahora bien, estos programas han tenido sin duda un efecto positivo no sólo en el aumento de la escolaridad de las niñas y en la salud pública, sino también en la creación de espacios institucionales no tradicionales para la participación de las mujeres. Las vocales de Oportunidades (o promotoras) se ven obligadas a dirigirse a asambleas de varias decenas de mujeres, a tomar decisiones en cuanto a salubridad e higiene dentro de la comunidad, a colaborar con el comité de salud y de escuela primaria y secundaria o con los padres de familia. Adquieren así una experiencia en el espacio público que les da posibilidades de capacitarse como líderes y de aumentar su estatus en la comunidad.

Sin embargo, la gran cantidad de obligaciones y tareas que desempeñan las mujeres mixtecas y triquis vuelve para ellas muy poco atractivos los cargos políticos o religiosos. En algunas asambleas para la elección de autoridades, es frecuente que las mujeres designadas para ciertos cargos se rehúsen a asumirlos, debido a su falta total de disponibilidad para desempeñar una tarea más. Esto explica también por qué mientras que para los varones la designación a un cargo suele ser obligatoria, en el caso de las mujeres existe cierto margen de negociación o la opción de rechazar la designación que hace la asamblea.

III. Los factores de cambio

Los usos y costumbres no conforman un cuerpo fijo y ahistórico de leyes heredadas de tiempos ancestrales. Al contrario, han ido adaptándose a los cambios políticos y económicos que se han dado tanto a nivel nacional como internacional y están, en la actualidad, en permanente redefinición. En función de las vías de integración al Estado-nación y del origen étnico de cada pueblo y comunidad, los sistemas de cargos y los usos y costumbres tienen características muy diversas en cada agencia y municipio de la Mixteca oaxaqueña, y una sorprendente flexibilidad y maleabilidad. Por ejemplo, mientras que en algunas comunidades los consejos de ancianos o los principales tienen una incidencia decisiva en los procesos electorales y en la política

local, en otras prácticamente han desaparecido (Velásquez, 2000; Kearney y Besserer, 2004). Asimismo, mientras que en algunas localidades las autoridades religiosas (fiscal o presidente del comité o junta del templo católico o regidor de iglesia, maestro de capilla, sacristanes, mayor de iglesia, mayor de vara, etcétera) constituyen cargos obligatorios, escalones por los que deben transitar todos los varones en su carrera de servicio a la comunidad, en muchos pueblos, las jerarquías religiosas han sido claramente separadas de las jerarquías administrativas o políticas, como medida para evitar conflictos e integrar a los ciudadanos no católicos que son cada vez más numerosos.

Las vías de participación y la ciudadanía de las mujeres mixtecas y triquis han variado continuamente y de manera radical en los últimos años. Los factores principales de cambio han sido:

- a) La migración. En particular la migración masculina, que lleva a la feminización del trabajo agrícola, a la feminización del sistema de cargos e incluso a la feminización de las asambleas;
- b) La intervención de instituciones y programas gubernamentales. Es el caso de Oportunidades, Promusag (Secretaría de la Reforma Agraria), y POPMI (CDI). Oportunidades está llevando a un periodo más largo de escolarización para las niñas y a una mayor responsabilidad de las mujeres en asuntos de educación y salud a nivel comunitario.
- c) El aumento de la escolaridad de niños y niñas (en particular éstas últimas).
- d) La intervención de organizaciones sociales y partidos de oposición. Las Organizaciones No Gubernamentales, organizaciones políticas, partidos de izquierda e intelectuales (en particular, intelectuales indígenas) han transmitido nociones de equidad de género e impulsado procesos de concientización de los varones y de las sociedades indígenas, en general, sobre el papel de las mujeres. La promoción de un enfoque de género en programas sociales ha impactado de manera particular los programas de desarrollo, proyectos productivos, de capacitación y de salud patrocinados por asociaciones civiles. Muchas fundaciones, por ejemplo, otorgan financiamiento con la condición de que los proyectos estén a cargo de mujeres. En esa medida, ideas sobre la necesidad de una mayor participación de las mujeres y de cierta equidad entre los dos sexos empiezan a permear los discursos de los propios varones indígenas y de muchas autoridades tradicionales.

a) La migración

La migración es sin duda un proceso disruptor que ha impactado de forma radical las relaciones de género y generacionales. Actualmente, 30% de la población triqui habita en otros estados de la República⁹² y más de 10% ha emigrado hacia los Estados Unidos.⁹³ La mayoría reside de forma casi permanente en los estados de Sinaloa, Sonora y Baja California. Muchos han cruzado la frontera para trabajar en la costa oeste de los Estados Unidos. En el noroeste de México, la población de hombres y mujeres triquis es muy similar, debido al desplazamiento político y a la migración de tipo familiar y comunitaria.⁹⁴ En cambio, en California, Oregón y Washington —es decir en toda la Costa Oeste de la Unión Americana— existe una migración muy numerosa de varones jóvenes que trabajan temporalmente en las cosechas de frutas y verduras y viven hacinados en barracas y tráileres. Estos jornaleros regresan en invierno a reunirse con sus familias en el norte de México. Algunos siguen los ciclos de las cosechas en Estados Unidos y trabajan durante esa temporada en el sur de California o en Arizona.

La migración en la Mixteca oaxaqueña no es un fenómeno nuevo: esta región fue desde hace decenas de años, el origen de jornaleros agrícolas que trabajaban estacionalmente en regiones agroexportadoras del país o que migraban temporalmente a las periferias de las ciudades. Sin embargo, es sólo muy recientemente cuando el fenómeno migratorio se ha generalizado a casi todos los municipios y comunidades de la región. Así, en 2002 la CONAPO reportaba lo siguiente, en relación con el índice migratorio de distintas regiones del país:

*También conviene hacer notar que el corredor localizado al sur de la corona de ciudades de la Zona Metropolitana del Valle de México, conformado por los municipios del sur del estado de México y Morelos, el norte de Guerrero, el sureste de Puebla y la zona de la Mixteca (Oaxaca, Guerrero y Puebla), presentan una intensidad migratoria tan alta como la que se observa en el corazón de la región tradicional.*⁹⁵

Hasta la década de 1970, la migración temporal constituía una forma complementaria de ingreso; se trataba de una estrategia familiar de migración rural—

⁹² De acuerdo con el *II Censo General de Población y Vivienda de 2005*, de 32,559 triquis que residen en México, 9,767 viven fuera del estado de Oaxaca. El principal lugar de destino de los triquis en la República Mexicana es Baja California, donde habitan 3,435 triquis.

⁹³ De acuerdo con el trabajo de campo realizado de 2002 a la fecha y con estimaciones de algunas organizaciones sociales, como la Unión Campesina (UFW, por sus siglas en inglés), el Proyecto de Ciudadanía de la Costa Central y el Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB), en el Valle de Salinas viven aproximadamente 600 triquis; cerca de 1,000 viven en los valles centrales, y decenas de familias de este pueblo indígena viven en Santa María, California, y en Oregón. Algunos varones triquis emigran ya regularmente para buscar trabajo en la Costa Este, en particular en Nueva York y Nueva Jersey. También hay población triqui poco numerosa en Georgia, Carolina del Norte y Florida.

⁹⁴ Si hablo aquí de migración “comunitaria” y no de “migración familiar” es debido a que tanto la realización del viaje como la ocupación de la vivienda se basa no solamente en los lazos de parentesco cercano (esposa e hijos), sino fundamentalmente en la pertenencia a la misma comunidad y en ocasiones al mismo origen étnico (región Triqui Baja, organizada en torno al poblado de San Juan Copala). Cabe señalar que en la región las relaciones sociales, la tenencia de la tierra y la organización territorial se basaron hasta hace pocos años en lazos de parentesco real o ritual y en alianzas matrimoniales.

⁹⁵ CONAPO, *Índice de intensidad migratoria México-Estados Unidos, 2000*, México, 2002.

rural o rural-urbana por relevos. Actualmente, ante la ausencia total de alternativas en la agricultura, los campesinos de la Mixteca han tendido a sustituir los ingresos que obtenían a través de las ventas de sus productos (café, maíz, frijol y plátano) por remesas que envían los familiares desde múltiples localidades del país y del extranjero. Éstas ya no son un recurso complementario sino que vienen a reemplazar casi totalmente los ingresos por venta de cultivos comerciales. Incluso el maíz y el frijol para el autoconsumo se ven desplazados poco a poco por la compra de granos importados. La migración tiende a ser un fenómeno generalizado que afecta a la mayoría de las familias y de las comunidades.

El aumento de la migración internacional masculina ha llevado a que algunas agencias y municipios se encuentren en condiciones cada vez más difíciles para que los hombres asuman los cargos a los que fueron designados. El tequio también se ve claramente afectado por la falta de hombres, en ocasiones por la falta de población joven y adulta.

Las medidas que han tomado las asambleas de agencias y municipios que se rigen por usos y costumbres han sido diversas. En algunas comunidades, los migrantes son designados para ciertos cargos en su ausencia, y se ven obligados a regresar para cumplir con el cargo durante un año. En caso de no hacerlo, podrían perder sus derechos como ciudadanos, como comuneros o ejidatarios, o bien ser sujetos a una importante multa cuando regresaran a sus comunidades.⁹⁶

Las sanciones que se imponen a los migrantes cuando no regresan para cumplir con sus obligaciones [...] pueden llegar a ser la pérdida de la ciudadanía comunitaria, la confiscación de tierras y de la casa, la pérdida de los derechos a residir en la comunidad y del acceso a los recursos económicos, legales y sociales que resultan de la pertenencia misma a la comunidad. A los miembros excluidos se les puede negar también el derecho a ser enterrados en el panteón del pueblo. (Kearney y Besserer, 2004)

En algunas agencias o municipios, los migrantes pueden designar a algún familiar –con mucha frecuencia al padre– para sustituirlos en el cumplimiento del cargo. Es así frecuente que algunos adultos mayores sigan asumiendo cargos a pesar de haber rebasado la edad de deber servicio a la comunidad.⁹⁷ La ausencia de los hijos

⁹⁶ En San Miguel Cuevas, agencia de Juxtlahuaca, Fernando cumple con un cargo en el comité de salud. La asamblea lo designó en su ausencia, pues llevaba ya veinticinco años viviendo en Fresno con su esposa y sus cinco hijos. Debido a que sus hijos estudian y a que su mujer no podía dejar su empleo, toda la familia se quedó en California, donde vive en un pequeño departamento de un barrio marginal. Fernando habita solo en la casa que se ha ido construyendo con las remesas: una construcción de cerca de 500 m², con una arquitectura de tipo californiana, y una imponente antena parabólica.

En Santa María Cuquila, agencia de Tlaxiaco, es también obligatorio el regreso de los hombres para cumplir con ciertos cargos. Se ha dado incluso la situación de un hombre que a los tres meses de haber cruzado hacia los Estados Unidos, se vio obligado a regresar para ocupar el cargo para el cual había sido designado en asamblea. Sin embargo, los migrantes que participan en organizaciones o clubes de oriundos, en la Ciudad de México o en los Estados Unidos, y que aportan remesas para proyectos de desarrollo local, tienen la posibilidad de sustituir su participación en el sistema de cargos por sus aportes como migrantes.

⁹⁷ En la mayoría de las comunidades, después de los sesenta años se considera que un hombre ha terminado de cumplir en el sistema de cargos y que puede descansar. Eventualmente, participa en los consejos de ancianos que tienen un carácter consultivo.

adultos representa, en este sentido, una gran carga de trabajo y de obligaciones para los padres.

Por otro lado, la migración masculina ha favorecido también una mayor participación de las mujeres en la vida comunitaria y familiar, las mujeres mixtecas han empezado a asumir cargos en representación de sus esposos, sobre todo en los comités escolares o de salud, pero también hay regidoras e incluso síndicas.

La migración ha tenido efectos contradictorios en la región Mixteca: Por un lado, es cada vez más frecuente el abandono o la desvinculación de algunos migrantes de las actividades colectivas como el tequio y el sistema de cargos. Por otro, la inserción en los mercados laborales —muchas veces en condiciones de subordinación y discriminación— ha llevado también a la formación de organizaciones de migrantes que mantienen un contacto permanente y un apoyo económico muy importante hacia las comunidades de origen.

Por la vía del refuerzo de la identidad cultural, la migración ha demostrado la enorme plasticidad y adaptabilidad de los usos y costumbres. Por ejemplo, en San Miguel Mixtepec, que tiene un alto nivel de expulsión hacia Sinaloa durante los meses de invierno, la asamblea para la elección de las autoridades se realiza en junio, es decir, cuando ya regresaron los migrantes, y no a inicios de enero.

Ahora bien, las mujeres mismas emigran también cada vez más, y esto incide también en los gobiernos locales y en la cultura política de las regiones indígenas. Si acompañan a sus esposos en la migración pendular que se ha dado a los campos agrícolas del noroeste de México, muchas mujeres se ven obligadas también a reeditar a la comunidad cuando regresan.

b) La intervención de instituciones públicas y programas gubernamentales

La intervención institucional que promueve la organización femenina indígena a través de proyectos productivos y de capacitación representa no sólo una entrada de recursos económicos para las comunidades, sino también la visibilización de las mujeres indígenas. Estos programas han significado una incorporación novedosa de las mujeres en el sistema de cargos: la creación de comités *ad hoc* para la propuesta y administración de proyectos y para el programa Oportunidades. Por experiencia en el trabajo de campo, las mujeres suelen valorar mucho más la posibilidad de participar en proyectos productivos que la de asumir cargos tradicionales.

Los efectos de Oportunidades son contradictorios. Si bien las becas para las niñas son un excelente incentivo para aumentar la escolaridad entre las mujeres, las contraprestaciones con las que tienen que cumplir las madres de familia resultan para muchas de ellas excesivas. En particular para madres solteras o aquellas cuyos maridos se fueron al Norte y no han enviado todavía noticias ni remesas (situación muy común), las becas de Oportunidades son insuficientes para mantener a la familia y obligan a negociar con el lugar de trabajo para cumplir con la asistencia a talleres y las contraprestaciones.

c) Aumento de la escolaridad entre niñas y jóvenes

Las tasas de analfabetismo siguen reflejando una gran desigualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, la asistencia escolar es prácticamente igual entre niños y niñas de 6 a 14 años, en toda la entidad y en los distritos de la región Mixteca. Lo que llama la atención sobre todo, es que entre la población infantil escolar en edad de saber leer y escribir (de 10 a 14 años), es muy bajo el porcentaje de niñas analfabetas, incluso más bajo, en muchos distritos, que el de los niños, lo cual sólo puede ser atribuido a un mayor aprovechamiento escolar por parte de las primeras.

A partir del *II Censo de Población y Vivienda de 2005*, tenemos así las tasas siguientes de analfabetismo entre escolares de 10 a 14 años y entre adultos de 55 a 59 años, en 3 distritos con una alta proporción de población indígena de la región Mixteca.⁹⁸

TABLA 1

Evolución del analfabetismo en la Mixteca

	% analfabeta 6 años y más	% analfabeta de 10 a 14 años	% analfabeta de 55 a 59 años
Oaxaca	18.6	3.2	38.7
Hombres	15.1	3.5	27.5
Mujeres	21.6	2.9	48.7
Juxtlahuaca	37.3	12.1	70.4
Hombres	31.0	12.1	53.7
Mujeres	42.8	12.1	83.7
Putla	21.9	3.3	48.1
Hombres	18.5	3.6	35
Mujeres	24.9	2.9	59.2
Tlaxiaco	17.8	1.3	41.4
Hombres	11.4	1.4	20.8
Mujeres	23.3	1.2	57.8

Fuente: Elaboración propia con base en el *II Censo de Población y Vivienda, 2005*.

En el caso del pueblo triqui, que tiene las tasas más altas de analfabetismo entre los adultos y una situación particularmente desfavorable para las mujeres, la asistencia escolar es similar entre niños y niñas con una ligera ventaja para los primeros: mientras que 9.8% de las niñas triquis de 6 a 12 años no asisten a la escuela, entre los niños de esta etnia, esa tasa es de 9.1%. Resulta además interesante notar que algunas secundarias y

⁹⁸ Los porcentajes de población indígena para Juxtlahuaca, Putla y Tlaxiaco son de 82.5, 41.1 y 70.1%, respectivamente.

varios bachilleratos de la Mixteca tienen a más mujeres que varones inscritos: mientras que muchos de los muchachos se van al Norte antes incluso de terminar la secundaria, las niñas continúan sus estudios y muchas de ellas están cursando ya la educación media superior. Este factor es fundamental en el cambio de los valores, en particular de sumisión y respeto de las mujeres respecto de sus padres y de los varones (Besserer, 2000). Siguiendo a Federico Besserer, el aumento de la educación entre las niñas está provocando una transformación de “las estructuras hegemónicas de sentimientos”. Cada vez son más las jóvenes que se niegan a aceptar los acuerdos establecidos por sus padres para casarlas y que toman medidas drásticas, como la huida del hogar, con tal de elegir libremente su pareja. Asimismo, es notable la presencia de las mujeres jóvenes en los medios de comunicación indígenas como las radios comunitarias y en otras formas no tradicionales de expresión de la cultura étnica. Si consideramos que la falta de escolaridad de las mujeres era un obstáculo para que ocuparan cargos en algunos comités y en el propio cabildo, la evidente disminución del analfabetismo entre las niñas y las jóvenes puede llevar, a corto plazo, a un aumento de la presión femenina por participar en la organización política de las comunidades, es decir, a una demanda cada vez más significativa de derechos políticos y espacios de participación.

IV. Conclusiones

Durante los últimos años, ha aumentado progresivamente la participación de las mujeres indígenas en el ámbito político, así como ha sucedido con el resto de las mujeres mexicanas. La situación de discriminación socioeconómica y educativa suele actuar como un factor de exclusión del ámbito político. La ciudadanía de las mujeres, su participación y su influencia en las instituciones comunitarias dependen estrictamente de la disminución de la desigualdad étnica y de género que subsisten en el campo mexicano.

En función de un conjunto de factores que han incidido en una mayor presencia y visibilidad social de la mujer —como su participación en proyectos productivos, programas de educación y de salud, impulsados por instituciones estatales o no gubernamentales)—la percepción de la ciudadanía femenina en la Mixteca oaxaqueña ha variado notablemente, y es probable que cambie mucho más en el futuro próximo.

Sin embargo, no es suficiente con demandar la participación de las mujeres indígenas en el sistema de cargos o en las asambleas. Esto implica también una descarga en otras tareas de la vida cotidiana. Aun cuando las mujeres pueden participar y lo hacen, no siempre valoran esa participación como algo positivo para ellas mismas, aunque lo sea para la comunidad (Sánchez, 2007).

Bibliografía

- Bartolomé, Miguel Alberto, “Una lectura comunitaria de la etnicidad en Oaxaca” en Miguel Lisbona Guillén (coord.), *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*. México, El Colegio de Michoacán y la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, 2005.
- Besserer, Federico, “Sentimientos (in)apropiados de las mujeres migrantes. Hacia una nueva ciudadanía” en Daniela Barrera Bassols y Cristina Oehmichen Bazán (coords.), *Migración y relaciones de género en México*. México, GIMTRAP, UNAM-IIA, 2000.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Índices de intensidad migratoria, 2000*. 2002. <<http://www.conapo.gob.mx>>
- INEGI, *II Censo de Población y Vivienda, 2005*. En: <www.inegi.gob.mx>
- Kearney, Michael, y Federico Besserer, “Oaxacan Municipal Governance in Transnational Context” en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (coords.), *Indigenous Mexican Migrants in the United States*. La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies-Center for Comparative Immigration Studies, UCSD, 2004.
- Lewin, Pedro, “La gente de la lengua completa (*yi ni nanj ni' inj*). El grupo etnolingüístico triqui” en Alicia Barabas y Miguel Bartolomé (coords.), *Configuraciones étnicas en Oaxaca. Perspectivas etnográficas para las autonomías*. México, CONACULTA- INAH-INI, 1999.
- Sánchez, Martha Judith, “La importancia del sistema de cargos en el entendimiento de los flujos migratorios indígenas” en Marina Ariza y Alejandro Portes (coords.), *País transnacional*. México, IIS-UNAM, 2007.
- Velasco Ortiz, Laura, *Desde que tengo memoria*. México, El Colegio de la Frontera del Norte, 2005.
- _____, *El regreso de la comunidad: migración indígena y agentes étnicos. Los mixtecos en la frontera México-Estados Unidos*. México, El Colegio de México-El Colegio de la Frontera Norte, 2002.
- Velásquez, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 2000.
- _____, “Migrant Communities, Gender and Political Power in Oaxaca” en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado (coords.), *Indigenous Mexican Migrants in the United States*. La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies-Center for Comparative Immigration Studies, UCSD, 2004.
- Young, Iris Marion, *Inclusion and Democracy*. Gran Bretaña, Oxford University, 2000.

2

Representación femenina en gobiernos locales:**Una agenda por construir***Graciela Concepción Ángeles Carreño⁹⁹*

El tema de la participación de las mujeres en gobiernos municipales en México es reciente. No por la falta de participación de las mismas, sino por la invisibilidad en la que se encontraban, de la cual han salido a través de los conflictos a los que se han enfrentado y que, de manera colateral, las han hecho visibles a los ojos de los ciudadanos y del Estado.

El primer registro con que se cuenta sobre la participación de las mujeres en el ámbito municipal data de 1923 cuando Rosa Torres fue electa regidora en Mérida, Yucatán. En 1938, 15 años después, Aurora Meza Andraca fue nombrada presidenta municipal en Chilpancingo, Guerrero.

A pesar de lo anterior, en muchos estados el derecho de las mujeres a votar y a ser votadas no se encontraba legislado. Tuvieron que pasar nueve años más para que, en 1947, las mujeres obtuvieran el derecho a votar y a ser votadas en el ámbito municipal; y seis años más (1953) para obtener el reconocimiento de este derecho en las elecciones estatales y federales. Tal reconocimiento puede tomarse como punto de referencia para hablar de la participación de las mujeres en el ámbito público; sin embargo, las primeras experiencias, como ya hemos visto, datan de años atrás.

De igual manera, la participación femenina en municipios regidos por el sistema de derecho consuetudinario es muy probable que haya iniciado antes que la discusión sobre el reconocimiento de los dos sistemas de elección vigentes en el estado de Oaxaca, es decir, antes de 1995.

⁹⁹ Maestra en Sociología por el IISUABJO. Actualmente es estudiante del Doctorado en Desarrollo Rural de la UAM-Xochimilco.

Dicha situación ha sido resultado de las transformaciones y, en muchos de los casos, de los conflictos políticos internos de las comunidades, donde las mujeres han jugado un papel fundamental para instaurar el orden, ya que son ellas el vínculo entre los grupos en pugna e incluso han llegado a ser una opción ante la falta de candidatos hombres que puedan sumar los votos necesarios para que el grupo político en cuestión llegue al poder.

Su polémica participación ha traspasado el ámbito doméstico al hacerse presente en las asambleas comunitarias. En algunos casos, la migración las ha obligado a participar en la asamblea representando al esposo. En otros, se debe a su nivel académico, a partir de su experiencia migratoria. Mientras que en otros más, ha sido parte del proceso de politización de las comunidades a través de los conflictos políticos.

I. El caso de Oaxaca

Los primeros casos documentados en el estado de Oaxaca datan de 1984, año en el que Reyna Estela gana la presidencia municipal en Juquila, convirtiéndose en la primera gobernante en tierras oaxaqueñas. Posteriormente, en 1989, una mujer, profesora bilingüe, gana el Ayuntamiento en Tataltepec de Valdés, también en la región chatina.

Con la reforma electoral hecha a nivel estatal, en 1995, se respetan dos formas de elección municipal: el sistema de usos y costumbres y el sistema de partidos políticos; en ambos casos la participación de las mujeres sigue siendo mínima. En referencia a 1998, Cristina Velásquez apunta que: “Aunque es excepcional, existen varias experiencias de mujeres que han ocupado cargos en los ayuntamientos [...] En la actualidad cuatro municipios de usos y costumbres están siendo gobernados por mujeres: San Carlos Yautepec, San Martín de los Cansecos, Santa Cruz Mixtepec y Santa Catarina Tayata”.¹⁰⁰

En el caso del sistema de partidos políticos, en ese mismo año, **seis** municipios se encontraban gobernados por mujeres: Acatlán de Pérez Figueroa, Asunción Ixtaltepec, San Francisco Ixhuatán, Santiago Cacalotepec, Santiago Niltepec y Santo Domingo Zanatepec. Mientras que en las elecciones de 1995 resultaron electas diez alcaldesas, **cinco** por el régimen de partidos y **cinco** por el de usos y costumbres.

Revisando los últimos procesos electorales, nos encontramos que en las elecciones de 1998 fueron electas como presidentas municipales **cinco** mujeres por el sistema de partidos políticos (todas del PRI) y el mismo número por el de usos y costumbres.¹⁰¹ El contraste es evidente. Mientras que en los municipios en que la elección se hace por partidos (152) las mujeres lograron gobernar en 3.28% de los ayuntamientos en disputa, en los municipios de usos y costumbres (418) sólo lo hicieron en 1.2%.

¹⁰⁰ María Cristina Velásquez Cepeda, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEE, 2000, p. 226.

¹⁰¹ Graciela Ángeles Carreño, *Mujeres y participación política en Oaxaca*, inédito. Los municipios de usos y costumbres fueron: San Carlos Yautepec, San Martín de los Cansecos, Santa Catarina Tayata, Santa Cruz Mixtepec y Calihualá. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, junio 2000.

En lo que se refiere a las sindicaturas, las mujeres obtuvieron **cuatro** por usos y costumbres y **dos** por partidos políticos. En ambos casos representa alrededor de 1% del total.

Por lo que respecta a las regidurías, hubieron 29 mujeres, en el caso de usos y costumbres, el 1.4%, de un total de 2,090; y 103, el 13.5%, de un total de 760, en el caso del régimen de partidos.¹⁰²

Según datos aportados en el sexto informe de gobierno de Vicente Fox Quezada, en las elecciones de 2000¹⁰³ fueron electas a nivel nacional 84 mujeres lo que representaba 3.5% del total; para 2001 se eligieron 74 (3%); en 2002 fueron electas 83 (3.4%); en 2003 alcanzaron el mayor número del periodo con 91 (3.7%); en 2004 accedieron al poder 48 (2%); en 2005 disminuyó a 8 (0.3%) y en 2006 aumentó a 29 (1.2%).

Ahora bien, para el año 2002, de las 47 presidentas municipales electas en la región sur del país, 24 fueron propuestas por el PRI, seis por el PAN, cinco por el PRD y una por otro partido, en tanto que cuatro llegaron al poder por una coalición (PCD-PRI, Partido de la Rosa-PS, PCD-PAN-PRD, PAN-PRD). A estas cifras se suman las siete alcaldesas nombradas por usos y costumbres en Oaxaca.

La distribución de las 47 presidencias de la región sur fue la siguiente: Veracruz (13), Oaxaca (12), Yucatán (11), Puebla (3), Guerrero (3), Campeche (2), Chiapas (2) y Morelos (1).

Asímismo, los municipios ocupados por mujeres con población mayoritariamente indígena en el estado de Oaxaca fueron Santiago Jamiltepec, Tataltepec de Valdés, Santo Domingo Petapa, San Blas Atempa, San Agustín Tlacotepec, San Pedro Molinos, Santa Catarina Lachatao y Santa Cruz Mixtepec. De ellos, dos se rigen por el sistema de partidos y seis por el sistema de derecho consuetudinario.

A partir de 1995, se han llevado a cabo cuatro elecciones en las que se encuentran claramente diferenciados los sistemas de elección, lo que nos permite identificar que el número de mujeres electas como presidentas municipales no ha superado los 12 municipios ni ha estado por debajo de los siete. Los datos anteriores no nos permiten hablar de un aumento en la participación, aunque sí de su importante peso en la región del istmo, de donde se ha presentado el mayor número de casos en todo el estado, mientras que sólo en dos municipios se ha elegido más de una vez a una mujer como presidenta municipal.

La siguiente tabla muestra los municipios ocupados por mujeres en las elecciones de 2001, así como el sistema por el que fueron electas y en su caso el partido.

¹⁰² Graciela Ángeles Carreño, *op. cit.*

¹⁰³ Es necesario aclarar que los periodos electorales entre un estado y otro cambian, por ejemplo, en Oaxaca las elecciones municipales se realizaron en 2001.

CUADRO I
Presidencias municipales ocupadas por mujeres en 2001
Estado de Oaxaca

Municipio	Sistema de elección	Partido político
Huajuapán de León	PP	PAN
San Agustín Tlacotepec	U y C	—
San Antonio Acutla	U y C	—
San Blas Atempa	PP	PRI
San Pedro Molinos	U y C	—
Santa Catarina Lachatao	U y C	—
Santa Cruz Mixtepec	U y C	—
Santiago Jamiltepec	PP	PRD
Santiago Yolomécatl	U y C	—
Santo Domingo Petapa	PP	PRD
Tataltepec de Valdés	U y C	—
Valerio Trujano	PP	PRD

Fuente: Elaboración propia con datos del IEE.

De las doce presidentas municipales electas en 2001 en Oaxaca, dos fueron depuestas del cargo y por lo menos tres más vivieron hostigamiento por parte de algún grupo político del municipio con la intención de destituir las del cargo.

En esa misma contienda, por el sistema de partidos compitieron 22 mujeres para presidentas municipales, 1.85% de las 407 planillas registradas por los principales partidos políticos existentes en Oaxaca; de ese total sólo cuatro ganaron las elecciones.¹⁰⁴

¹⁰⁴ El PRI contendió en 152 municipios, presentando seis aspirantes mujeres como primera concejal de las planillas; el PAN de 101 planillas sólo cuatro eran mujeres, el PRD de 129 tuvo nueve candidatas mujeres. Convergencia por la Democracia presentó a dos mujeres de un total de 25 planillas. El PT, PVEM, PSN y PAS rechazaron la participación de mujeres en la primera concejalía.

Además, en las 152 planillas registradas ante el Instituto Estatal Electoral para participar en las elecciones municipales del 2001, las mujeres priístas suman 129 como concejales propietarias y 137 como suplentes. El PAN registró 80 concejales propietarias y 106 como suplentes, en un total de 101 municipios; del PRD la composición fue de 104 propietarias y 169 suplentes que buscaron ganar en 129 municipios; CD 17 propietarias y 37 suplentes. Pese a que su participación pareciera muy amplia se trata apenas de dos mujeres por cada siete hombres que aparecen en las planillas de concejales de los tres partidos “más importantes” en promedio.

Como resultado de ese mismo proceso electoral, 10 municipios fueron gobernados por mujeres: seis electas por usos y costumbres (1.4%)¹⁰⁵ y cuatro por partidos políticos (2.6%).¹⁰⁶ Por diversos conflictos políticos, tres de ellas dejaron el cargo antes de concluir su periodo.

En las sindicaturas, las mujeres obtienen 10 posiciones, 5 por cada régimen electoral lo que representa 1.2% en el caso de usos y costumbres y 3.2% en el de partidos políticos.

En el mismo periodo fueron electas 53 regidoras bajo el sistema de usos y costumbres, 2.5% de un total de 2,090. Mientras que en el sistema de partidos las regidoras fueron 107, el 14% de 760.

Actualmente, de los 202 municipios que conforman el estado de Veracruz 20 se encuentran ocupados por mujeres, Yucatán con 106 municipios tiene 15 presidentas municipales y Oaxaca con 570 municipios tiene 12 presidentas municipales, de las cuales tres fueron electas por usos y costumbres y nueve por el sistema de partidos políticos, siendo cinco del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y cuatro del Partido de la Revolución Democrática (PRD),¹⁰⁷ (véase Cuadro II).

De los 3 mil 569 puestos de elección en el ámbito municipal que conforman los ayuntamientos en Oaxaca, 167 están ocupados por mujeres de los cuales 16 corresponden a sindicaturas y 139 a regidurías.

En contraparte, los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima y Querétaro no cuentan con ninguna presidenta municipal. Mientras que en los estados de Chiapas, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas fueron electas 3 presidentas municipales en cada uno, sumando en total 108 municipios a nivel nacional regidos por mujeres.

CUADRO II

Presidentas municipales electas por el sistema de partidos políticos Periodo 2008-2010

Estado de Oaxaca

Municipio	Nombre	Partido político
Chalcatongo de Hidalgo	Guadalupe Susana Ruiz García	PRI
Huajuapán de León	Martha Elsa García Manzanares	PRI
Putla de Guerrero	Iraís Francisca González Melo	PRD

¹⁰⁵ Santa Catarina Lachatao, San Pedro Molinos, San Agustín Tlacotepec, Santiago Yolomécatl y San Pedro y San Pablo Tequixtepec y Monjas. En Lachatao la gestión es de un año al igual que en Villa Alta, en el primer caso la presidencia fue ocupada en 2002 y la segunda en 2003.

¹⁰⁶ San Blas Atempa, Santiago Jamiltepec, Valerio Trujano y Santo Domingo Petapa. En Huajuapán de León, originalmente fue electo un hombre, pero al declararse inelegible al candidato una mujer ocupó su lugar.

¹⁰⁷ *Noticias. Voz e Imagen de Oaxaca*, Oaxaca, Oax., 3 de abril, 2008.

Santa María Cortijos	Dulce Eufrasia Vargas Ayona	PRD
Santa María Mixtequilla	Araceli Bautista Terán	PRD
Santiago Niltepec	Porfiria Toledo Sánchez	PRD
Santo Domingo Petapa	Rosa Domínguez Rasgado	PRI
Santo Domingo Tonalá	Alí Martínez Martínez	PRI
Villa de Etna	Delia Méndez Ramos	PRI

Fuente: Elaboración propia con datos del INMUJERES.

Continuando con el análisis sobre los dos sistemas de elección reconocidos en Oaxaca, podemos decir que es evidente que en ambos, el acceso de las mujeres a cargos en el Ayuntamiento es sumamente limitado.

Aunque, efectivamente, puede apreciarse que hay una diferencia importante entre los cargos a que pueden acceder las mujeres en cada uno de los casos, la participación de las mujeres en los estados donde sólo es reconocido el sistema de partidos, depende en gran medida de las reformas políticas que en esta materia se realicen, así como en las estrategias que desde el interior de los partidos se pongan en práctica; en tanto que la cuota de participación no ha logrado cumplir con su objetivo, pues a juicio de los dirigentes la elección de candidatos está basada en la capacidad de los mismos¹⁰⁸ para sumar votos, relegando a las mujeres a hacer trabajo de base y en muy pocas ocasiones a ser candidatas.

El tema de la participación política de las mujeres en espacios rurales es un tema prácticamente inexistente en la literatura, la cual se ha centrado en zonas urbanas con características económicas y culturales diferentes a las que experimentan sus colegas en el ámbito rural. Si acaso por el tema de la pobreza y la salud, las mujeres del ámbito rural han ocupado las páginas de algunos libros quedando totalmente fuera del tema de la política; como si su participación no mereciera ser estudiada.

II. De las prácticas políticas a las acciones afirmativas

El reclamo de ciertos sectores femeninos por participar en los espacios políticos ha develado la crisis por la que circulan los sistemas municipales, dando cuenta de un centralismo. Al igual que las mujeres, los jóvenes y los avecindados en muchos de los casos no son considerados como ciudadanos plenos.

Aunque cada uno de estos sectores ha establecido sus propios mecanismos para hacerse visible, las mujeres han presentado muchos más estigmas para poder acceder al poder, en tanto que no sólo son discriminadas por ser mujeres, a ello habrá que sumar su condición étnica y de clase.

¹⁰⁸ Entrevista realizada al Lic. Eduardo Castellanos, presidente del Comité Estatal del PAN, agosto de 2002.

Sobre los mecanismos o estrategias que las mujeres emplean para acceder al poder, Ramos Escandón opina que “las vías de acceso al poder para las mujeres en México siguen siendo sobre todo las redes familiares; [...] en la medida en que ascienden los estratos del aparato burocrático, aparecen menos mujeres”.¹⁰⁹

Sin embargo, no en todos los casos dicha afirmación es válida. En el trabajo que realizamos sobre la participación de las mujeres en gobiernos municipales durante 2002, nos encontramos con casos donde las reformas político-electorales y las transformaciones de la estructura social al interior de las comunidades (principalmente a consecuencia de la migración) han provocado una mayor participación de las mujeres en la esfera pública al tener que ser ellas quienes asuman las responsabilidades del jefe de familia ante la comunidad.

Aunque para el caso de los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, las reformas político-electorales en el estado de Oaxaca no han impactado directamente su acceso al poder, sí le han abierto posibilidades (a través de las cuotas) para el acceso de las mujeres a las cámaras, alta y baja. Sin embargo, hasta el momento no ha influido en la designación de una candidata a la gubernatura del estado.

En el periodo antes citado, las presidentas municipales de Asunción Ixtaltepec (Adelina Rasgado) y de Zanatepec (Adelma Núñez) lograron pactar con José Murat, durante su campaña para gobernador del estado, su apoyo a cambio de un puesto en la cámara local.¹¹⁰ De igual manera Agustina Acevedo, que para ese entonces (1998), ya era líder de los cañeros y de los campesinos de la región, formó el grupo de tres mujeres istmeñas que para el 2003 fueron electas como diputadas por los distritos de Ixtepec, Matías Romero y Tehuantepec, respectivamente.

Tanto el caso de los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, como por los de partidos políticos, en los que han sido electas mujeres para gobernar, un común denominador de explicación es la carrera política de las mujeres a nivel de comunidad o de partido. Cada una, a su manera, ha ido ascendiendo, ocupando al principio puestos de menor importancia, haciéndose mayordoma, participando en los comités municipales de su partido y en otros espacios comunitarios, lo que les permitió relacionarse con el resto de los ciudadanos.

En el caso de las mujeres electas en los municipios de usos y costumbres, no se encuentran exentas de su participación en algún partido político, siendo éste en su gran mayoría el PRI.¹¹¹ Es importante reconocer que los municipios tienen sus propios ritmos de transformación; que en muchos casos la intervención externa los ha

¹⁰⁹ Carmen Ramos Escandón (comp.), *Género e historia: la historiografía sobre la mujer*, México, Instituto José María Luis Mora, 1992, p. 36.

¹¹⁰ Entrevista realizada a la profesora Adelina Rasgado, julio de 2002.

¹¹¹ Aun cuando a nivel municipal las elecciones no se inscriban en el sistema de partidos, los ciudadanos participan paralelamente en los dos sistemas de elección, pues para fines de las elecciones estatales y federales votarán por partidos, identificándose por tanto con alguna propuesta política, misma que en apariencia desaparece al momento de elegir a las autoridades municipales.

acelerado. Pero lo más claro es que en el momento en que las mujeres deseen acceder al poder lo harán, independientemente de los obstáculos que tengan que librar. Las que ya han ocupado cargos y las que han ganado espacio en la asamblea del pueblo tienen claras las razones de su participación; no sólo hablan desde el punto de vista de las necesidades de las mujeres, sino desde su posición de ciudadanas y de las necesidades que tienen como habitantes del lugar; hablan de su intención de tener el poder, lo que modifica un tanto el discurso en el que se dibuja a las mujeres como apolíticas.

En el documento presentado por Alejandra Massolo, en el Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales realizado en junio de 2002 en Cocoyoc, Morelos, reporta que hasta el último dato recabado por la CEPAL respecto al número de presidencias, alcaldías o puestos de representación ocupados por mujeres, se tenía que básicamente representaban comunidades rurales o intermedias, además de que el porcentaje de participación seguía siendo mínimo. Los países que para el año de 1996 contaba con el mayor porcentaje de representación femenina fueron Guyana, Dominica, Bahamas, Nicaragua y Trinidad y Tobago con una participación que oscilaba en 20%, seguida de Panamá, Honduras y Jamaica con poco más del 10%; con menos del 10% se ubicaban Chile, El Salvador, Venezuela y Cuba; finalmente los que se encontraban representados con menos del 5% fueron Costa Rica, Colombia, Bolivia, Haití, Argentina, Perú, Brasil, México, Paraguay, República Dominicana y Guatemala, mientras que Ecuador y Uruguay no tenían una sola presidencia o alcaldía ocupada por una mujer.¹¹²

Lo anterior demuestra que la participación de las mujeres no sólo aumentará en la medida en que las normas electorales permitan a las mujeres exigir espacios de participación, sino que además se requerirá de un ambiente que les facilite competir con los varones en igualdad de condiciones. Para ello no sólo se requiere del marco legal antes citado, sino además de una transformación profunda en la sociedad; pues es en ella donde se reproducen las prácticas discriminatorias a las que se ven sometidas las mujeres que se atreven a sobrepasar el espacio privado.

Las experiencias de las presidentas municipales se encuentran atomizadas. En algunos casos han sido recuperadas por algunos medios impresos y por la agencia de noticias CIMAC, pero están faltas de eco, no han sido compartidas con otras mujeres y mucho menos han servido como una forma de hacer carrera política. Muchas de ellas, al concluir con el cargo han vuelto a sus actividades familiares o empresariales, desaprovechándose su experiencia y no contando con otra posibilidad para poner en práctica lo adquirido. **Muchas de ellas llegaron a la presidencia poco a poco, es decir, ocuparon primero el último rango dentro del escalafón.**

Por otro lado, como en la mayoría de los casos sus experiencias resultan poco gratas, su interés por incursionar en la esfera política queda eliminado, quedándose con sentimientos de frustración y malestar por la forma en cómo los habitantes de

¹¹² Alejandra Massolo, "Participación de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina", *Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales. Memoria*, México, Instituto Nacional de las Mujeres-GINTRAP, 2003, pp. 29-48.

su comunidad las trataron. Lo anterior significa que, salvo aquellas mujeres que militan en algún partido político y que por tanto han podido tener cierto fogueo y han desarrollado capacidades para negociar y comprender el lenguaje político, el resto de ellas no cuenta con estas experiencias, ni logra concretar sus proyectos por no contar con la red de relaciones que les permita mantenerse en el cargo. Esta situación no depende de las cuotas de participación, ni de las reformas electorales, sino más bien de las relaciones que puedan establecer con los grupos políticos y de la aceptación de varones y mujeres para ser gobernados por una mujer.

III. Conclusiones

A partir de la situación antes planteada, podemos decir que la participación de las mujeres en gobiernos locales regidos por derecho consuetudinario está más allá de la voluntad de los actores políticos. En principio tiene que ver con una transformación al interior de las comunidades para permitir el acceso al poder de las mujeres en espacios públicos.

Tal como ya lo hemos mencionado, una de las principales problemáticas a la que se enfrentan las presidentas municipales es la de ser descalificadas por el simple hecho de ser mujeres; el tratar de ser manipuladas por los grupos que las apoyan para llegar a la presidencia o bien por el grupo de hombres que conforman el ayuntamiento.

Ante esta situación, la existencia de un documento legal que pueda servir de guía para la resolución de conflictos es básica, en tanto que hasta el momento las instancias mediadoras de conflictos poselectorales no cuentan con herramientas que permitan emitir una resolución. Por ello los conflictos se oscurecen más, al grado que los municipios terminan quedando a cargo de un administrador municipal, lo que desarticula la organización interna de las comunidades.

La falta de comunicación entre las presidentas, así como de espacios donde puedan comentar las problemáticas a las que se enfrentan, las hace vulnerables a sus detractores. Por lo que, en la mayoría de los casos, son destituidas del cargo a través del descrédito ante la ciudadanía; se les acusa de malversación de fondos, incapacidad para gobernar y, en el peor de los casos, de conductas personales fuera de la norma moral, es decir, adulterio.

En el caso de las presidentas municipales electas por el sistema de partidos, tenemos que, básicamente, las que se encuentran respaldadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) llegan a concluir el trienio, pues cuentan con el respaldo de su partido, lo que les permite que las negociaciones se manejen en un ámbito más amplio. Cabe señalar que más que actos de solidaridad éstos se pueden identificar claramente con negociaciones políticas en las que el partido protege a sus agremiados y al municipio como centro de control. Pues en los casos en que los presidentes varones se encuentran en una situación similar el partido reacciona de la misma manera. Es decir, recurre a la negociación con la contraparte, al tiempo que solicita el apoyo de los simpatizantes para contrarrestar las acciones del grupo opositor.

En contraste, las mujeres que han llegado a ocupar el puesto por un partido distinto al PRI no han contado con la misma suerte que sus contrapartes priístas, ya que generalmente el grupo que impugna su desempeño es priísta, lo que debilita el poder de negociación, pues la base del partido que representa no es lo suficientemente sólida o se encuentra fragmentada.¹¹³

La necesidad de mejorar el marco legal que regula la elección de autoridades municipales, en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, requiere además de un órgano destinado a destrabar los conflictos poselectorales. Cada tres años generan tensiones al interior de la comunidad, dando como resultado, en la mayoría de los casos, divisiones internas que difícilmente podrán ser superadas, cuando ciertos mecanismos legales bien podrían aminorar los focos de conflicto.

Nos referimos pues a la necesidad de establecer un marco legal que determine las causales para la destitución o no de las presidentas municipales, ofreciendo un marco legal que proteja a las mujeres de ser juzgadas en el ámbito público haciendo referencia a su vida privada.

Ante tal panorama, tal pareciera que la elección de mujeres al cargo de presidentas municipales son casos aislados que no responden propiamente a procesos de construcción de ciudadanía. De responder a un proceso integral en el que las reformas electorales y las acciones afirmativas promovieran la participación femenina, el número de mujeres ocupando puestos de representación política debería ser mayor, pues está claro que tanto mujeres como hombres están interesados en ocupar puestos de representación popular.

Finalmente, la participación de las mujeres en el ámbito local sigue siendo parte de una agenda pendiente para las mujeres y los hombres que pretendan recuperar la pluralidad de ideas en un país diverso.

¹¹³ En los municipios no priístas donde existe inconformidad o conflicto poselectorales la probabilidad de que el presidente sea destituido o bien la elección no sea validada es muy alto comparado con lo que ocurre en los municipios priístas.

Bibliografía

Ángeles Carreño, Graciela, *Mujeres y participación política en Oaxaca*. Inédito.

Massolo, Alejandra, “Participación de las mujeres en los gobiernos locales de América Latina” en *Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales. Memoria*. México, Instituto Nacional de las Mujeres-GINTRAP, 2003.

Ramos Escandón, Carmen (comp.), *Género e historia: la historiografía sobre la mujer*. México, Instituto José María Luis Mora, 1992.

Velásquez Cepeda, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. Oaxaca, IEE, 2000.

Cuarta parte
Multiculturalismo y gobernabilidad.
Tensiones y distensiones

Nota introductoria

En esta sección se presentan cuatro importantes ponencias que contribuyen al debate global sobre el tema de los derechos individuales y los derechos colectivos, que son el sustento de la discusión multiculturalista y pluralista.

Rodolfo Stavenhagen hace un recuento de lo que fue el esfuerzo durante varias décadas, por parte del movimiento indígena internacional, para conseguir una resolución y una postura de Naciones Unidas en torno al tema. Realiza consideraciones sobre la importancia que reviste la adopción de la Declaración Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Asamblea General de la ONU y la necesidad de su adopción por parte del Estado mexicano.

La ponencia de José Antonio Aguilar Rivera es fundamental en el debate. Desde una perspectiva de la filosofía política, hace una fuerte crítica a la política de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en Oaxaca, señalando desde su perspectiva los problemas que ha traído en términos de aumento de los conflictos políticos y de ser un freno al desarrollo de la democracia en todo el país. Sin duda, sus señalamientos son importantes para ver el reconocimiento de derechos no como una panacea, sino como un proceso en el que el tema del respeto a los derechos humanos de las minorías al seno de los pueblos indígenas también tiene que ser considerado: Tienen que ser respetados como los derechos colectivos de éstos.

En esa discusión es en la que penetra la ponencia de Alán Arias Marín, aceptando la necesidad de establecer políticas de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, de tal manera de darles oportunidades para acceder a la igualdad del resto de la sociedad. Sin embargo, bordando en el debate teórico entre comunitaristas y pluralistas, rechaza el fundamentalismo que algunos de los enfoques de la primera perspectiva tienen para asumir una posición intermedia. Aquella de un multiculturalismo moderado en la que derechos de disidencia o de entrar o salir de las identidades colectivas o de las propias comunidades sean respetados: así se podrá compatibilizar la cuestión de los derechos humanos individuales con los derechos humanos colectivos.

Finalmente, David Recondo efectúa un largo recorrido para penetrar en la entraña de lo que fue el proceso de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en el caso oaxaqueño a partir de 1995. Nos presenta un largo análisis de las implicaciones de tal reconocimiento en la vida del sistema político oaxaqueño y en el de las municipalidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres en los procesos electorales para designar autoridad municipal. Su trabajo es muy importante como corolario del seminario, porque demuestra que si bien el reconocimiento respondió al interés del ejecutivo estatal para mantener la gobernabilidad, amenazada por el contagio de la situación en Chiapas, éste se realizó en una alianza de fuerzas en las que los partidos y el movimiento indígena también apostaron a ganar. Así, aunque en una parte de los municipios bajo este régimen electoral se reproducen prácticas de control a favor del PRI, en otra representa la apertura de nuevas opciones para la transformación democrática del sistema político regional. Los usos y costumbres de alguna manera permiten mayores cuotas de autonomía a las comunidades frente al Estado y a los grupos políticos externos, ya que es más fácil dirimir los conflictos internamente que hacia fuera. Por otra parte, si bien en un grupo de municipalidades de usos y costumbres los conflictos poselectorales existen, en la mayoría de ellos, alrededor de 350 de los 418, los actores políticos locales logran resolver de manera consensuada la cuestión de quién dirige la comunidad. En este sentido, concluye que más que eliminar este sistema electoral, lo que habría que hacer son reformas para perfeccionarlo, tales como eliminar el colegio electoral del congreso local, crear medios de impugnación para los pueblos y comunidades indígenas, etcétera.

1

Desafíos y problemas a luz de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas

*Rodolfo Stavenhagen*¹¹⁴

En septiembre de 2007 se dio un paso importante para el impulso del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del mundo cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó por aplastante mayoría la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPI)*, que había sido elaborada y negociada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante más de 20 años. Únicamente cuatro Estados (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos) votaron en contra de la Declaración.¹¹⁵

Si bien la Declaración no establece ningún derecho nuevo que no esté contemplado en otros instrumentos de derechos humanos de Naciones Unidas, es muy clara en cuanto a cómo se deben relacionar estos derechos con las condiciones específicas de los pueblos indígenas. Dadas las circunstancias históricas bajo las cuales los derechos humanos de estos pueblos han sido violados o ignorados durante tanto tiempo y en tantos países del mundo, la Declaración no sólo es una muy esperada *acta de resarcimiento* para los pueblos indígenas, también debe ser considerada como un *mapa de acción* para las políticas en derechos humanos a ser adoptadas por los gobiernos, la sociedad civil y los propios pueblos indígenas si en verdad quieren que sus derechos sean garantizados, protegidos o promovidos.

En la literatura sobre derechos de los pueblos indígenas podemos identificar varios enfoques en torno a estas cuestiones.

¹¹⁴ Profesor Emérito de El Colegio de México. Entre 2001-2008 fue Relator Especial de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.

¹¹⁵ Posteriormente, un nuevo gobierno en Australia señaló su intención de adherirse a la Declaración y el Parlamento canadiense unánimemente pidió al gobierno (minoritario) que se adhiera.

I. Los indígenas tienen todos los derechos individuales universales

Un argumento habitual es que teóricamente todos los derechos humanos se aplican a todos los individuos universalmente y por igual, de modo que también a las personas indígenas. Si éste no siempre ha sido el caso en la vida real, no se debe a los derechos en sí, sino a los errores en su implementación. Consecuentemente, los Estados deben desplegar esfuerzos más enérgicos para la *implementación* real de todos los derechos humanos, mientras que la sociedad civil, así como los mecanismos internacionales de protección, deben estar más alertas para hacer que los Estados asuman debidamente su responsabilidad en este sentido.

Se ha demostrado que a pesar de que las y los indígenas, como individuos, tienen en la mayoría de los países, por lo menos en el papel, los mismos derechos que cualquier otra persona, de hecho no siempre disfrutan estos derechos en la misma medida que todos los demás, particularmente en contraste con miembros de otros grupos más privilegiados. De modo que las diferencias en el *cumplimiento* de las normas de derechos humanos señalan desde el principio una situación de inequidad entre los pueblos indígenas y los que no lo son.

Esta desigualdad depende de circunstancias particulares. Los pueblos indígenas pueden disfrutar más de algunos derechos (por ejemplo, los políticos y civiles) que de otros, como los económicos, sociales y culturales. Pero en términos generales, los pueblos indígenas reconocen que su inserción en la estructura y la práctica de los derechos humanos está basada en un *acceso diferenciado y desigual* a los mismos. Esto, a su vez, puede ser el resultado de distintos factores, tales como la *ineficacia* de los mecanismos de implementación de los derechos humanos, la *insuficiencia* de políticas en materia de derechos humanos, los *obstáculos* que enfrentan los pueblos indígenas cuando quieren ejercer sus derechos o las diferentes formas de *discriminación* que siguen sufriendo en todo el mundo.

En la mayoría de los países, las autoridades públicas están muy conscientes de estas cuestiones, aunque en algunas partes tienden a negarlas. Sin embargo, incluso cuando se reconocen, la acción para remediarlas no existe, es insuficiente, llega demasiado tarde o es demasiado escasa. Una respuesta general a todo esto es la creencia de que “mejorando los mecanismos para la protección de los derechos humanos” se revertirá la situación. No obstante, el esfuerzo para mejorar los mecanismos de protección de derechos humanos requiere todo tipo de acciones diferentes y es más fácil decirlo que hacerlo.

Se pueden encontrar múltiples obstáculos en el esfuerzo por mejorar los mecanismos de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, la inercia de los sistemas burocráticos, particularmente en el jurídico, donde la atención a las necesidades específicas de los pueblos indígenas puede que no sea una prioridad máxima. Con frecuencia las instituciones nacionales de derechos humanos tienen poco personal y carecen de las capacidades necesarias para brindar protección a las y los indígenas. A menudo he oído quejas de que “no hay voluntad política”. Pero más

sería aún es la práctica generalizada de corrupción en las sociedades pobres con grandes desigualdades. Los pueblos indígenas son frecuentemente víctimas de la corrupción, y a veces ellos también participan en la corrupción.

A menos que resolvamos los detalles prácticos para mejorar los mecanismos de derechos humanos, esto seguirá siendo palabrería vacía. Pero resolver los detalles prácticos tiene que ver con las estructuras institucionales existentes, los sistemas legales y las relaciones de poder, que a su vez se relacionan con un sistema social más complejo en el que las y los indígenas son, para empezar, las víctimas históricas de violaciones a los derechos humanos. Mejorar el acceso a los tribunales, establecer una oficina de derechos humanos con atención especial a los pueblos indígenas, instaurar agencias especiales de monitoreo, adoptar medidas reguladoras y nuevas leyes apunta todo ello en la dirección correcta, pero a menos que se aborden directamente las cuestiones centrales, el progreso será lento, en el mejor de los casos.

Si los mecanismos adecuados de protección de los derechos humanos no han funcionado o al menos no han funcionado bien para los pueblos indígenas, entonces debemos contemplar otros factores, tales como la discriminación contra los pueblos indígenas en el contexto de sociedades específicas. Éste es un término multiuso que de hecho se refiere a un fenómeno complejo y multidimensional, o más bien, a una multitud de fenómenos de todo tipo. En el nivel más inmediato, la discriminación se refiere a las relaciones interpersonales basadas en estereotipos y prejuicios que se relacionan con las diferencias percibidas entre miembros de grupos diferentes en una sociedad.

Su expresión más universalmente conocida es la de la discriminación racial o el *racismo*. Esto quiere decir, el rechazo de una persona por otra en base a unas diferencias físicas percibidas (o imaginadas). El ejemplo más conocido es el de la dicotomía blanco/negro, como la que se observó en el *apartheid* de Sudáfrica o en los Estados Unidos durante el periodo de la segregación. El racismo en Guatemala ha sido documentado ampliamente.¹¹⁶ Desde sus orígenes, el sistema de Naciones Unidas ha participado en la lucha contra la discriminación racial, básicamente contra el *apartheid* sudafricano. El racismo, debe subrayarse, no tiene absolutamente ninguna base científica: los grupos raciales o étnicos no son ni superiores ni inferiores en relación a otros grupos en capacidad intelectual, desarrollo cultural, capacidades mentales, inteligencia y demás (argumentos que los racistas han esgrimido a lo largo de la historia), debido al color de su piel o a otros atributos físicos. Sin embargo, el racismo (el rechazo personal del “Otro” debido a sus características raciales) es un fenómeno social persistente en muchas sociedades.

Los pueblos indígenas son víctimas del racismo, y también de una *discriminación cultural* que no está basada únicamente en los rasgos físicos. Me topé con este fenómeno en todas mis misiones oficiales como Relator Especial en once países, y también

¹¹⁶ Marta Casauís Arzú et al., *Diagnóstico del racismo en Guatemala*, Guatemala, Serviprensa, 2006.

en muchos otros. La discriminación no sólo es cuestión de simpatías o antipatías interpersonales, sino que existe también en otros niveles. Hay discriminación institucional, por ejemplo, cuando las instituciones de servicio social están diseñadas de modo que brindan servicios principalmente a ciertos sectores de la población, y excluyen total o parcialmente, o proveen servicios de menor calidad, a otros sectores que, por lo tanto, son discriminados. Vemos esto en la mayoría de los países, donde hay una gran concentración de servicios disponibles para las personas de ingresos elevados de las áreas urbanas, y son menos los servicios que llegan a las comunidades rurales periféricas. He documentado ampliamente estas desigualdades en los informes de mis misiones en diferentes países, mostrando –principalmente sobre la base de indicadores y estadísticas oficiales– que los pueblos indígenas son víctimas de la discriminación en la distribución de bienes socialmente valiosos, por lo general los servicios sociales necesarios para mantener o mejorar los niveles de vida en cuestión de salud, educación, vivienda, ocio, medio ambiente, prestaciones, etc.

La discriminación interpersonal puede ser combatida con medidas legales (por ejemplo, prohibiendo los discursos que fomentan el odio, las organizaciones racistas, etc.) y con campañas educativas y comunitarias a favor de la tolerancia, el respeto por las diferencias culturales y físicas. Sin embargo, la discriminación institucional requiere una renovación importante de las instituciones públicas en términos de objetivos, prioridades, presupuestos, administración, fortalecimiento institucional, evaluación, retroalimentación, coordinación, por lo tanto, constituye un desafío importante para las políticas públicas y para la estructura de poder político de cualquier país. ¿Por qué? Porque las decisiones políticas en toda sociedad democrática expresan problemas de grupo, intereses económicos y sistemas estructurados de poder, de los cuales los pueblos indígenas están por lo general muy distantes tanto en términos geográficos como económicos, sociales y culturales.

De modo que los pueblos indígenas enfrentan múltiples obstáculos, como individuos y como colectivos, antes de poder tener el acceso equitativo a todos los derechos humanos individuales universales. Es por esto que el clásico enfoque liberal de los derechos humanos ha sido hasta ahora poco satisfactorio para los pueblos indígenas.

II. Los pueblos indígenas también tienen derechos específicos

Por esto debe enfocarse la segunda perspectiva considerada, que se relaciona con los derechos de los pueblos indígenas tal y como han sido establecidos en los documentos internacionales pertinentes, básicamente el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo y la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

La diferencia principal con respecto a todos los demás instrumentos existentes en materia de derechos humanos es que aquí no son solamente los miembros individuales de las comunidades indígenas los que tienen derechos, sino la unidad

colectiva, el grupo. Algunos de los Estados que intervinieron en los debates sobre estos dos instrumentos internacionales se negaron durante mucho tiempo a considerar a los pueblos indígenas como sujetos específicos de derechos humanos, y éste es uno de los motivos por los que demoró tanto tiempo el proceso de elaboración y negociación de la Declaración.

Poco a poco empieza a darse ahora una interpretación de que hay ciertos derechos humanos individuales que sólo se pueden disfrutar “en comunión con otros”, lo que significa que para efectos de derechos humanos el grupo involucrado se convierte en sujeto de los mismos por derecho propio.

No debemos olvidar que ésta es una vieja inquietud en Naciones Unidas. Hay motivos por los que el Artículo Primero de los pactos internacionales de derechos humanos adoptados por Naciones Unidas en 1966 se refiere al derecho fundamental de todos los pueblos: el derecho de libre determinación.¹¹⁷ Pero también hay una contradicción en esta formulación, porque a pesar del Artículo Primero todos los demás artículos de los dos pactos internacionales se refieren a los derechos de los individuos. Desde entonces y durante muchos años, Naciones Unidas no ha osado abordar esta contradicción hasta ahora, cuando adoptó la DNUPI. Aun en años recientes, durante los debates sobre la *Declaración de derechos de las personas pertenecientes a minorías* (1992) la cuestión de los derechos colectivos o de grupo era cuidadosamente evitada.

¿Cómo habrán de ser definidos en términos legales estos derechos colectivos recién acuñados, cómo serán interpretados y por quién, cómo tienen que ser implementados, cómo serán protegidos? Pero más importante aún: ¿Cómo será determinado el derechohabiente colectivo del derecho colectivo a la libre determinación? ¿Cómo deberá definirse el titular de este derecho (un pueblo)?

Durante todos los años en que han sido discutidos los derechos de los pueblos en las Naciones Unidas, no se produjo consenso internacional alguno sobre la definición del término “pueblos”, ninguno que pudiera servir para referirse a estos derechos en relación a los pueblos indígenas. Una tendencia dominante en los debates de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos ha sido la de identificar a un pueblo con un territorio y con un gobierno. Sin duda en el caso de los pueblos indígenas esto ha sido una cuestión muy delicada. El concepto de los derechos de los pueblos tiene su origen en la era de la descolonización, de la que se ocupó la ONU durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

El desafío actual es renovar su utilidad en la era del multiculturalismo democrático, cuando los pueblos indígenas reclaman ellos mismos este derecho. Ahora los pueblos indígenas y los Estados deben trabajar juntos en la interpretación y aplicación de las diversas facetas del derecho a la libre determinación dentro de los contextos

¹¹⁷ El Artículo Primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es idéntico: “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”.

específicos de sus países. La mayoría de los observadores de esta problemática parece estar de acuerdo que en el contexto de la DNUPI el derecho a la libre determinación debería entenderse como un derecho *interno*, es decir, dentro del marco de un estado independiente establecido, especialmente cuando este Estado es democrático y respeta los derechos humanos. La interpretación *externa* de la libre determinación aplicaría en caso de secesión o separación territorial de un estado existente, y se ha dicho con demasiada frecuencia que esto no es lo que los pueblos indígenas piden cuando reclaman la libre determinación, aunque es obvio que la libre determinación externa no puede ser excluida como una posibilidad lógica. La DNUPI vincula el derecho a la libre determinación (Artículo 3º) con el ejercicio de autonomía o autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos locales e internos (Artículo 4º).

De modo que se debe prestar atención puntual e importante a las diversas formas y problemas del ejercicio de la libre determinación interna. En la medida en la que la situación política, social, territorial y legal de los pueblos indígenas varía considerablemente en el mundo, también el ejercicio del derecho a la libre determinación (interna)—autonomía, autogobierno—tendrá que tomar estas diferencias en consideración. Yo creo que en países donde las identidades indígenas han estado estrechamente vinculadas a territorios reconocidos (tal como puede ser el caso en el área circumpolar), el derecho a la libre determinación presentará ciertas características peculiares a este medio. Otro enfoque es el que puede ser adoptado por aquellos países que tienen una historia de tratados, o donde fueron establecidos territorios legales para los pueblos indígenas, tales como las reservas, que sería el caso en Canadá y Estados Unidos. Serán necesarios otros enfoques en aquellos países, como en Latinoamérica, que tienen una larga historia de mestizaje social y cultural en las áreas urbanas y rurales entre los pueblos indígenas y las poblaciones mestizas. ¿Cuáles serán el alcance y los niveles de los acuerdos autonómicos? ¿Cómo se pueden hacer legal y políticamente viables? Hay muchos ejemplos exitosos en todo el mundo, pero también muchos fracasos. Todos deberíamos aprender de estas experiencias cuando intentemos hacer una interpretación constructiva de las cláusulas de libre determinación de la DNUPI.

Una cuestión que ha surgido muchas veces durante los últimos años en los debates en la ONU, y también a nivel doméstico en muchos países, se refiere a la cuestión de la representación: ¿Quién habla en nombre de los pueblos indígenas del mundo? Esta cuestión ha surgido en el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en el Foro Permanente sobre cuestiones indígenas y en la Organización Internacional del Trabajo cuando se estaba preparando el Convenio 169. También surge en el contexto interamericano con relación a la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, y ha atormentado a más de una sesión del Cónclave Indígena ante la ONU.¹¹⁸

¹¹⁸ Las organizaciones indígenas involucradas en los debates en la ONU formaron un cónclave para unificar sus propuestas que fue muy activo y efectivo en las negociaciones con los estados.

Una victoria importante para los pueblos indígenas son los artículos de la DNUPI en relación a los derechos sobre la tierra, los territorios y los recursos. Tal vez no todo el mundo esté satisfecho con el texto final tal como fue aprobado por la Asamblea General (Artículos 25, 26, 27, 28, 29); y por ello estos artículos también representan un desafío importante tanto para los pueblos indígenas como para los estados en términos de su interpretación adecuada, su aplicación práctica y su implementación efectiva. Todo ello puede requerir nuevas leyes, la litigación en los tribunales y negociaciones políticas minuciosas con las diferentes contrapartes. Tal como ha sido observado en países latinoamericanos y del sureste de Asia, simplemente la cuestión de mapear y demarcar tierras y territorios indígenas tradicionales –para no hablar del proceso de adjudicación– requiere de procedimientos cuidadosos, costosos, conflictivos y a menudo prolongados.

Ahora que la DNUPI ha sido adoptada, es necesario que todos los actores involucrados desarrollen estrategias efectivas de implementación. Estoy convencido de que la ONU tiene un papel permanente en este importante proceso. La DNUPI se está convirtiendo rápidamente en un punto de referencia para la acción política y judicial efectiva en derechos humanos. A los pocos días de su adopción, la Corte Suprema de Belice se refirió a ella para juzgar un caso de tierras en el que estaba involucrada la comunidad maya del distrito de Toledo; y el Congreso Nacional de Bolivia ratificó la DNUPI en su totalidad y la incorporó en la legislación nacional de Bolivia.

III. La implementación de la Declaración

La implementación de leyes es uno de los principales obstáculos en el largo y doloroso proceso de conseguir que los derechos humanos funcionen para la gente. Esto no será diferente en cuanto a la implementación de la DNUPI. En uno de mis informes al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas escribí acerca de la “brecha de la implementación” entre las leyes y la práctica real, que he observado en muchos países. Esto significa que hay muchas buenas leyes en el papel (a veces son el resultado de prolongados esfuerzos de cabildeo o de acuerdos políticos cuidadosamente negociados), pero luego algo pasa y su implementación no tiene lugar. Muchas personas con las que hablo de esto tienen una respuesta muy simple: “*No hay voluntad política*”. ¿Pero qué significa eso exactamente? ¿Cómo se puede hacer para que aparezca la voluntad política si no existe?

Implementar la legislación es una cuestión más compleja que la sola ausencia de voluntad política. De hecho, he observado en algunos países que las leyes sobre derechos humanos pueden ser adoptadas por una serie de razones diplomáticas, culturales, políticas u otras, incluso cuando no hay una intención real de cumplirlas, o cuando el sistema político y legal es tan complejo que su implementación es prácticamente imposible. Esto quiere decir que los políticos pueden estar dispuestos a adoptar dichas leyes aun sabiendo muy bien que no hay una posibilidad real de que sean implementadas.

Un buen caso al respecto es la ley indígena aprobada hace una década en el estado de Oaxaca. Sobre el papel parece una buena ley, muchos y muy distinguidos líderes indígenas locales e intelectuales participaron en su diseño y elaboración. El gobernador del Estado ejerció mucha presión para que fuera aprobada. Diez años después todavía está a la espera de ser implementada. Resulta que la mayoría de los actores involucrados en la aprobación de esta ley tenían otros objetivos en mente y ya desde el principio no les preocupaba realmente la implementación. Sugiero que una de las primeras tareas en la estrategia para la implementación de la DNUPI es educar al sistema político en materia de voluntad política.

Hay una última cuestión que necesito abordar en este punto, aunque sea brevemente. En algunos espacios ha habido reacciones a la DNUPI que dicen que ésta no es un convenio o un tratado que ha de ser ratificado, y que por lo tanto no es jurídicamente vinculante ni siquiera para los miembros de Naciones Unidas que hayan votado a favor de la misma, mucho menos para aquellos que se abstuvieron o que votaron en contra. Es poco probable que surja un convenio internacional en la materia en un futuro cercano. Estoy convencido que un esfuerzo más útil a nivel mundial es lograr que la DNUPI funcione a nivel local y nacional. Unamos todos nuestros esfuerzos y buena voluntad para hacer de esta Declaración un instrumento moralmente vinculante en materia de derechos humanos. Si lo logramos, también se volverá política y legalmente vinculante.

Bibliografía

Casaús Arzú, Marta, *et al.*, *Diagnóstico del racismo en Guatemala*. Guatemala, Serviprensa, 2006.

“Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, Naciones Unidas, 13 de septiembre de 2007 en <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>>.

“Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Diciembre 16 de 1966” en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante (comps.), *Compilación de instrumentos internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*. Tomo I. México, CNDH, 2003.

“Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diciembre 16 de 1966” en Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*. Tomo I. México, CNDH, 1998.

2

**Los derechos indígenas en México:
Un caso de regresión autoritaria**

*José Antonio Aguilar Rivera*¹¹⁹

La primera reforma significativa sobre derechos indígenas en México ocurrió en 1995 en Oaxaca. En 1998 fue aprobada la *Ley de los pueblos y comunidades indígenas*. Ha corrido más de una década de experimentación con el pluralismo legal en Oaxaca y es posible empezar a sacar algunas conclusiones sobre las consecuencias locales y nacionales. Existe ya suficiente investigación cualitativa y cuantitativa para formular algunas hipótesis. La pregunta central es: ¿Cuál ha sido el efecto de este arreglo en el proceso de consolidación democrática que México experimenta desde hace varios años? La respuesta es que el pluralismo legal, como ha sido instaurado y practicado en México, no constituye una profundización de la democracia sino más bien una regresión autoritaria.

I. Los derechos indígenas como una forma de regresión autoritaria

Generalmente la crítica a los derechos indígenas parte de una concepción normativa de la democracia. Éste es el debate conocido entre quienes sostienen que la democracia es una forma de gobierno específica, con valores determinados, y quienes alegan que es un concepto relativo a la cultura. Los relativistas culturales se oponen a que parámetros normativos de una tradición filosófica y cultural —la occidental— se impongan a otra. Éste es un debate filosófico importante, y tendré algo que decir al respecto, pero quisiera iniciar mi argumentación desde una posición distinta. Creo que en el caso específico de México no sólo es posible aducir que diferentes prácticas y normas practicadas por algunas comunidades indígenas, que ahora encuentran cobijo institucional en la ley de Oaxaca, son contrarias a los principios normativos

¹¹⁹ Profesor Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

democráticos, sino también afirmar que no contribuyen a la consolidación de la democracia. Esto es así aun si tomamos una definición *mínima* de democracia. En efecto, para Adam Pzerworski la democracia es esencialmente un sistema en el cual los partidos políticos pierden elecciones.¹²⁰ Hay partidos: existe diversidad de intereses, valores y opiniones. Existe competencia organizada por reglas y periódicamente hay perdedores y ganadores. Existe incertidumbre acotada en el sentido de que no sabemos qué candidato ganará. En este sistema los conflictos se resuelven bajo reglas establecidas y aunque los resultados dependen de lo que hagan los participantes ninguna fuerza controla por sí misma lo que sucede. El momento crítico en cualquier transición del autoritarismo a la democracia ocurre cuando se cruza un umbral después del cual ya nadie puede intervenir para revertir los resultados del proceso político formal. Como afirma Pzerworski, el paso decisivo rumbo a la democracia es cuando el poder pasa de un grupo de personas a un conjunto de reglas.

En este sentido, el arreglo institucional de Oaxaca *no* contribuye a establecer la “incertidumbre acotada” de la que habla Pzerworski. Un rasgo de los regímenes autoritarios es que variables extrainstitucionales —el dedo del gran Elector, los pactos políticos entre las élites, los golpes militares, los pronunciamientos, etc.— deciden quién detenta el poder, no las elecciones. La razón de que los procesos políticos en los ayuntamientos que se renuevan por usos y costumbres en Oaxaca no contribuyen a la consolidación de la democracia es simple: no están regidos por un conjunto de reglas estables y predecibles. Esto es así porque los mecanismos de selección no se encuentran codificados y pueden cambiar de un momento a otro. La ausencia de un calendario electoral fijo, establecido de antemano, también altera negativamente los incentivos de los actores políticos. En consecuencia, los conflictos no pueden ser adjudicados por los tribunales, que básicamente se encargan de asegurarse de que los procedimientos específicos de una elección se ajusten a las normas preexistentes, al código electoral. Aun cuando las autoridades tomen posesión el resultado no es final y puede alterarse *post facto*, pues a menudo ocurren “destituciones” de alcaldes sin mediar un proceso administrativo o político. Como señala Eisenstadt sobre Oaxaca, “los principales actores políticos saben que los tribunales electorales poseen jurisdicción sobre las elecciones del sistema de partidos, pero no sobre las de usos y costumbres, en las cuales los conflictos son mediados de manera *ad hoc*”.¹²¹ Los resultados no dependen de un conjunto de reglas sino de las negociaciones contingentes entre los actores políticos. En las negociaciones poselectorales las partes en conflicto muestran su fuerza relativa en las calles, mediante movilizaciones y asambleas. A menos de que se involucre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como en el caso de Tlacolulita, “la justicia no importa, la fuerza del movimiento y la habilidad política generan ‘victorias’ a ser utilizadas en la mesa de negociación. En palabras de quien fuera mediador del gobierno de Oaxaca, ‘ganar y perder elecciones antes era absoluto, ahora es relativo’”.¹²²

¹²⁰ Adam Pzerworski, *Democracy and the Market*, New York, Cambridge University, 1991, p. 10.

¹²¹ Todd Eisenstadt, “*Usos y Costumbres* and Postelectoral Conflicts in Oaxaca, Mexico, 1995–2004: an Empirical and Normative Assessment”, *Latin American Research Review*, Vol. 42, Núm. 1, 2007, p. 70.

¹²² *Ibid.*

Esta frase captura magistralmente la naturaleza regresiva del arreglo institucional de usos y costumbres en Oaxaca. De un esquema democrático imperfecto, en el cual por lo menos se conservaba la incertidumbre acotada de la democracia y la posibilidad de adjudicación jurisdiccional, se retrocedió a la incertidumbre autoritaria de la lucha política. En efecto, estas ambigüedades legales: “generan incentivos perversos para que los perdedores se movilizan”.¹²³

Existen otras razones de orden político para dudar de la deseabilidad del pluralismo legal como se ha instaurado en Oaxaca. Una de las razones pragmáticas que se adujeron en su momento para reconocer el sistema dual que ahora impera en ese estado fue la estabilidad política; se buscaba disminuir la conflictividad electoral a nivel municipal. Sólo el reconocimiento de prácticas que ocurrían *de facto* lograría la paz. Sin embargo, ahora sabemos que ese es un argumento falso. El reconocimiento de los usos y costumbres *no* ha disminuido los conflictos poselectorales. Por el contrario, existe una fuerte correlación entre la existencia de usos y costumbres y conflictos poselectorales. Desde 1995 el número de conflictos poselectorales (definidos como aquéllos en los cuales los perdedores impugnan los resultados a través de movilizaciones y protestas) ha aumentado significativamente en los municipios regidos por el sistema de usos y costumbres. En efecto, en los municipios regidos por el sistema de partidos políticos, la frecuencia de conflictos poselectorales cayó de 30% en 1995 a 16% en 2004. En contraste, en los regidos por usos y costumbre el porcentaje aumentó de 5% en 1995 a 11% en 2004.¹²⁴ Entre 1989 y 2003 murieron 39 personas a resultas de conflictos poselectorales en Oaxaca.

Desde el punto de vista nacional, el sistema de usos y costumbres tampoco ha contribuido a la consolidación democrática. En 1999, cuatro años después de que se implementara el sistema dual en Oaxaca, una investigación realizada por el Instituto Federal Electoral encontró que

*existen problemas serios de coherencia y consistencia entre procesos locales y federales en aquellos municipios donde las autoridades municipales se eligen por usos y costumbres, pero donde se espera que otros principios operen para las elecciones federales. Los indígenas tienen muchos problemas para operar con un esquema dual, que acaba por producir una especie de “esquizofrenia electoral”. No es claro para los ciudadanos por qué ciertos valores y procedimientos son válidos para una instancia y no para la otra. Los usos y costumbres a nivel local impactan de manera negativa la organización y el desarrollo de las elecciones federales. Se requiere de uniformidad en los sistemas electorales que se aplican en ambos niveles de gobierno. Hay límites a la funcionalidad de esquemas diferenciados, sobre todo en países donde la democracia apenas empieza a consolidarse.*¹²⁵

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*, p. 53.

¹²⁵ José Antonio Aguilar Rivera, Guillermo Trejo y Ana Paula Pintado, “Usos y costumbres en comunidades indígenas y procesos político-electorales”, México, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral del IFE, 1999. Los resultados de este estudio pueden consultarse en: Guillermo Trejo y José Antonio Aguilar Rivera, “Etnicidad y consolidación democrática. La organización de las elecciones en las regiones indígenas de México” en David Recondo y Aline Hémond (coords.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*, México, CMCA-IFE, 2002.

No sólo los usos y costumbres dificultan la organización y desarrollo de las elecciones en aquellos municipios en los que rigen, sino que también existe evidencia preliminar de que afectan negativamente la participación en elecciones federales.¹²⁶

Un argumento de peso que pocas veces se considera cuando se evalúan las ventajas y desventajas del pluralismo legal es el carácter rígido y estático de estos sistemas. Los procedimientos como las asambleas a mano alzada, la falta de codificación de los sistemas de selección, la exclusión de ciudadanos, etc., están pensados para sociedades relativamente estáticas. Esas prácticas están mal diseñadas para lidiar con las dislocaciones sociales que produce el desarrollo económico. Algo de eso se puede ya apreciar en los efectos de la migración en Oaxaca y otras regiones. Los indígenas que regresan a sus comunidades vuelven con expectativas políticas, económicas y sociales diferentes. Al enfrentarse a sistemas donde no rigen criterios como la inclusión plena de las mujeres, a menudo el resultado es el conflicto. El autoritarismo de los usos y costumbres, a pesar de haber sido remozado y reconocido, está mal equipado para procesar los conflictos de sociedades fluctuantes y dinámicas. Los procedimientos de la democracia liberal —como el voto secreto— fueron precisamente el resultado de un largo proceso de ajuste institucional para responder a las necesidades de sociedades modernas en constante transformación. A menos de que condenemos a la pobreza, aislamiento y atraso a los indígenas de México debemos reconocer que esa solución pertenece al pasado. Ciertamente la legislación estatal de Oaxaca, que estableció el sistema dual, representa un caso de innovación institucional, pero, ¿de qué tipo? Se trata, como afirma el teórico político Brian Barry, no tanto de reinventar la rueda sino de olvidar por qué se inventó y de proponer la reintroducción del trineo.¹²⁷ Sin duda, es posible modificar el trineo para hacerlo más funcional, pero es difícil comprender por qué no debemos simplemente recurrir a la rueda.

II. Los derechos indígenas y la democracia

Y así volvemos al manido tema de la democracia y los derechos indígenas. Me parece que la democracia no es un concepto relativo a la cultura. Tienen razón los multiculturalistas cuando acusan a la democracia liberal de ser un producto cultural de occidente. Sin embargo, de su origen no se sigue, como aducen, que su universalismo sea falso, una muestra de imperialismo cultural. Creo, como Barry y otros liberales, que existen criterios universales, a los que se puede llegar a través de un proceso de razonamiento general, para juzgar a las sociedades y a los estados y que son válidos para todas las sociedades sin importar las normas y creencias de las personas que viven en ellos. Como señala Barry:

desde los tiempos más lejanos de los que tenemos registro las cosas que algunas personas le han hecho a otras en nombre del castigo, la venganza o el simple odio son monótonamente similares:

¹²⁶ Allyson Lucinda Benton, "The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico", trabajo presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 19-23 abril 2006.

¹²⁷ Brian Barry, "Second Thoughts: Some First Thoughts Revived" en Paul Kelly (ed.), *Multiculturalism Reconsidered*, Cambridge, Polity, 2002, p. 228.

*dolor físico, pérdida de la libertad, aislamiento, privación de agua o comida, indignidades personales (incluyendo la violación por parte de guardias o soldados) mutilación (incluyendo la castración) y así por el estilo. Podemos deducir que estos son males universales. De manera inversa, la lista de cosas de quienes están en posición de obtener lo que quieren también tiende a coincidir: además de la ausencia de los males, ocio, salud, comodidad, libertad de acción (incluyendo libertad de expresión y de culto), educación, etc.*¹²⁸

¿Por qué el multiculturalismo constituye una amenaza en sociedades, como la mexicana, en las cuales las ideas liberales no están bien arraigadas y las instituciones liberales son frágiles? La respuesta es que la combinación de dos elementos presentes en las reformas indígenas de los últimos años (en particular en Oaxaca) ha sido tóxica: el relativismo cultural y el acomodo de grupos culturalmente distintos. No es necesario que todos los usos y costumbres violen los derechos fundamentales de las personas para considerar el arreglo en su conjunto deficiente e inadecuado desde un punto de vista democrático.

Incluso desde un punto de vista de derecho positivo podemos formular la crítica de que muchas prácticas, ahora protegidas por la legislación estatal de Oaxaca, simplemente son contrarias a la Constitución General de la República. La exclusión de mujeres, como Eufrosina Cruz, de los procesos políticos (como votantes y como candidatos), así como la violación de los derechos políticos de ciudadanos residentes en los municipios, violan de manera flagrante la carta magna. Como señala Recondo, en algunos municipios de Oaxaca ni siquiera todos los varones tienen derecho a participar en las asambleas:

*el derecho a elegir y ser electo depende de otros factores que tienen que ver con los servicios comunitarios. El varón, aunque tenga 18 años, debe participar en el tequio y ocupar puestos públicos a partir del momento en que está casado y se vuelve jefe de familia [...] en general, las costumbres dan lugar a un sufragio censitario, aun cuando el canon adquiera aquí la forma de una participación en las tareas comunes y no solamente las de un impuesto.*¹²⁹

Probablemente el hecho de que la Suprema Corte no haya echado abajo numerosos arreglos de usos y costumbres en Oaxaca se deba a que el ordenamiento legal actual impide a los ciudadanos reclamar la constitucionalidad de las leyes, poniendo de esa manera a los individuos, como Eufrosina Cruz, en clara desventaja frente a las autoridades. Sin embargo, es previsible que cada vez más personas en Oaxaca estén dispuestas a levantar la voz para reclamar la violación de sus derechos fundamentales. La corte deberá intervenir en algún momento para detener estas transgresiones institucionalizadas al orden constitucional.

El sistema de usos y costumbres en Oaxaca no sólo excluye a los partidos políticos, también excluye numerosos procedimientos democráticos: voto secreto, igualdad de los ciudadanos y sufragio universal, entre otros más. De acuerdo a un catálogo de los 412 municipios originales regidos por el sistema de usos y costumbres, en 81% de ellos

¹²⁸ *Ibid.*, p. 234.

¹²⁹ David Recondo, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, México, CEMCA-CIESAS, 2007, p. 360.

no había voto secreto, 18% no permitía la participación de mujeres y 21% impedía la participación de los ciudadanos que habitaban fuera de la cabecera municipal.¹³⁰ Sin embargo, es posible que estos datos subestimen la incidencia de prácticas contrarias a los principios democráticos, debido a la forma en que se construyó el catálogo.¹³¹

En términos de ciudadanía, el arreglo de Oaxaca constituye una franca regresión al siglo XIX, donde la condición de ciudadano estaba determinada por otra, la de *vecino*. En el pasado sólo podían ejercer sus derechos ciudadanos aquellas personas que eran reconocidas como vecinos por los habitantes de la cabecera municipal. Hoy, en muchos municipios de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres (una quinta parte), son excluidas personas que, aunque reúnen los requisitos legales de ciudadanía, no son reconocidas como miembros “de la comunidad”. La exclusión, intolerancia y opresión de las minorías coadyuva a mantener una cultura política autoritaria y antipluralista. El caso de Oaxaca ciertamente no es único en nuestra geografía política, pero sí es excepcional porque ahí las autoridades locales han legitimado formalmente esas prácticas y costumbres. Por ello Oaxaca es un repositorio de ideas y prácticas antiliberales y antidemocráticas. El arreglo de Oaxaca no cumple con la condición mínima para ser considerado democrático: la libre elección de las personas de dicho arreglo. En efecto, la decisión de optar por un sistema u otro *no es producto de la elección libre de los interesados*. La única forma de que un sistema como el discutido sea legítimo es si todos los ciudadanos de un municipio lo adoptan mayoritariamente, es decir, si se somete a elección libre. Esto no ocurre en Oaxaca. Como afirma Recondo, según los funcionarios del Instituto Electoral Electoral, “si se somete la selección de régimen electoral al voto de los ciudadanos se correría el riesgo de provocar nuevas tensiones y de arrastrar al conjunto de la población local a un conflicto que sería mucho más difícil de resolver”.¹³² Este problema, es imposible dejar de pensar, fue hechura de los propios arquitectos del sistema dual de Oaxaca. En resumen, como se ha instaurado en México, el multiculturalismo es contrario a la consolidación democrática. Con todo y sus reformulaciones locales, como en el caso de Oaxaca, es parte de un pasado autoritario que debemos dejar atrás.

¹³⁰ Eisenstadt, “Usos y Costumbres...”, p. 63.

¹³¹ María Cristina Velásquez Cepeda y Luis Adolfo Méndez Lugo, *Catálogo municipal de usos y costumbres*, Oaxaca, CIESAS-IFE, 1996. La información con la que se realizó el catálogo fue proporcionada por las propias autoridades consultadas.

¹³² Recondo, *La política del gatopando...* p. 270.

Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio, Guillermo Trejo y Ana Paula Pintado, *Usos y costumbres en comunidades indígenas y procesos político-electorales*. México, Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral del IFE, 1999.

Barry, Brian, "Second Thoughts: Some First Thoughts Revived" en Paul Kelly (ed.), *Multiculturalism Reconsidered*. Cambridge, Polity, 2002, p. 228.

Benton, Allyson Lucinda, "The Effect of Electoral Rules on Indigenous Voting Behavior in Mexico", trabajo presentado en la reunión anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 19-23 abril 2006.

Eisenstadt, Todd, "Usos y Costumbres and Postelectoral Conflicts in Oaxaca, Mexico, 1995-2004: an Empirical and Normative Assessment", *Latin American Research Review*. Vol. 42, Núm. 1, 2007.

Pzerworski, Adam, *Democracy and the Market*. New York, Cambridge University, 1991.

Recondo, David, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México, CEMCA-CIESAS, 2007.

Trejo, Guillermo, y José Antonio Aguilar Rivera, "Etnicidad y consolidación democrática. La organización de las elecciones en las regiones indígenas de México" en David Recondo y Aline Hémond (coords.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. México, CMCA-IFE, 2002.

Velásquez Cepeda, María Cristina, y Luis Adolfo Méndez Lugo, *Catálogo municipal de usos y costumbres*. Oaxaca, CIESAS-IFE, 1996.

3

**Problemas del multiculturalismo y derechos indígenas.
Libertad individual, pertenencia comunitaria y cultura.**

Un replanteamiento

*Alán Arias Marín*¹³³

Armando Labra Manjarrez

In memoriam.

En el ámbito de la discusión multicultural, algunas tesis provisorias sobre los fundamentos de los derechos indígenas y su especificidad. Las tesis –de carácter tentativo– que se presentan buscan animar el debate teórico y político inherente a la temática de los derechos indígenas, así como poner en cuestión ciertas ideas relativamente arraigadas en el pensamiento multiculturalista y en los movimientos etnopolíticos con esa orientación ideológica y política.

Se trata de ideas significativas en tanto que poseedoras de potencia práctica (teórica, política y organizativa), por ello merecen atención estratégica y una atingente reconsideración crítica.

Cuestionar la *radical especificidad* –diferencia cualitativa– de las culturas de los pueblos indios respecto de la “cultura occidental”, por un lado; así como indicar los efectos indeseados de asumir la supuesta *integralidad de las culturas indias* son temas que pueden –si emplazados críticamente– contribuir a una mayor precisión conceptual del discurso multiculturalista.

También puede resultar conducente, en consecuencia, para propiciar actitudes políticas menos dogmáticas en cuanto a las relaciones y arreglos institucionales (posibles) entre los movimientos y las fuerzas políticas que enarbolan demandas de derechos indígenas con los gobiernos de estados constitucionales de talante democrático.

La discusión que aquí se establece, si bien es de índole académica, no por ello renuncia a una intención práctica: asumir que se trata de un diálogo que no ha agotado sus argumentos, por lo que el debilitamiento de ciertos conceptos o de teorías

¹³³ FCPS-UNAM. Cenadeh.

afirmadas dogmáticamente puede ayudar no sólo al entendimiento de los puntos de vista contrarios, sino al logro de arreglos políticos e institucionales más viables.

I. Diferencia cultural y autonomía individual

El debate sobre el multiculturalismo conduce a una obligada revisión del modelo clásico de ciudadanía y, consecuentemente, conlleva una reforma del Estado, entendida –por los multiculturalistas– como dotada de características refundacionales, sería, por ello mismo, una reforma necesaria, pensada de modo radical y planteada en nuevos términos.

Mediante esta formulación, la discusión es llevada a una situación límite y de máxima tensión, pues se trata de repensar la democracia más allá de sus paradigmas liberales, aunque en la situación paradójica de que todavía resulte imposible –tanto política como teóricamente– abandonar las premisas liberales del debate.

El papel asignado al liberalismo en el debate multicultural –fase atemperada de la vieja discusión entre liberalismo y comunitarismo– consiste en quedar establecido como una figura o referencia de carácter *meta-ideológico*, dotado con capacidades suficientes para dar cuenta tanto de la diferencia y la diversidad en las sociedades liberales, como atender a la heterogeneidad como fuente de autonomía, en el seno de una matriz, no obstante, diseñada como homogénea.

Esa es una de las tensiones intelectuales y prácticas implícitas en la problemática del discurso multicultural; la que en un doble juego, por un lado, le otorga filo crítico y, por el otro, induce y ayuda a su extravío en los territorios de la politización y la ideología. Tensión conceptualmente productiva, si bien, no exenta de riesgos.

La pretendida neutralidad del discurso moderno, propiamente capitalista (o “burgués”), inherente a los conceptos de *ciudadanía* y de *Estado*, en tanto que “neutrales en cuanto al color” (*blindness on color*), queda sometida, así, a un cuestionamiento teórico y práctico sin visos de resolución próxima.

Esto ocurre, en virtud de que se ha reformulado y sobrevalorado –en las últimas décadas– el valor de la pertenencia cultural de los individuos respecto de la ciudadanía y el Estado, entendidos como propios y específicos de una determinada nación.

La ciudadanía ha sido definida tradicionalmente en términos de derechos civiles, pero el realce de las características multiculturales de la mayoría de los estados nacionales, así como la significación política de las demandas de reconocimiento cultural, impele a considerar que: los ciudadanos son personas con identidades individuales, desarrolladas en contextos de tradiciones culturales diversos, por lo que necesitan de esos contextos para el mantenimiento y la reproducción de esas –sus propias– identidades.

Visto así el problema, y siempre desde la perspectiva liberal –como insisten en declarar la mayoría de los teóricos del multiculturalismo–, se debería y podría proceder

a la ampliación del catálogo de los derechos civiles, con la intención de incorporar los derechos culturales de modo que garanticen adecuadas y satisfactorias condiciones de reproducción de las identidades de los ciudadanos.

Los derechos culturales deberían garantizarse –entonces– a todos los ciudadanos en términos de igualdad. El objetivo sería facilitar el acceso –en libertad– a una tradición cultural y, por ende, a participar en las comunidades culturales que se elijan, a fin de estabilizar su identidad o sus identidades; en todo caso, establecer las condiciones de posibilidad para una pluralidad de identidades, abierta y libre.

La pluralidad de identidades resulta un tema complejo y apasionante dado que, en las sociedades contemporáneas, no resulta sencillo hablar de una identidad exclusiva para los sujetos culturales sino, obligadamente, de una multiplicidad de adscripciones identitarias, sea por pertenencias culturales –étnicas, lingüísticas, religiosas– o por determinación de los diversos papeles sociales desempeñados por los individuos.

Esto vale también cuando se habla en términos de una sola cultura (homogénea), como en el caso de las culturas indígenas, a las que el Estado constitucional democrático debiera ofrecer las condiciones (reconocimiento) para su reproducción, mantenimiento, desarrollo y evolución, tal y como reivindican los movimientos etnopolíticos contemporáneos.

No obstante, a menudo se olvida que hay que generar también –y con el mismo énfasis– las condiciones para que aquellos individuos o grupos de individuos que pertenecen a esas culturas y que quieren cambiar y adscribirse a otro referente cultural o quieren participar de otros elementos culturales (exógenos) o –incluso– renunciar a sus contextos culturales de origen, tengan también las oportunidades de hacerlo.

Hasta ahora se ha hecho tradición, tanto en el plano del pensamiento multicultural como en los movimientos por él inspirados, una tendencia hostil a este planteamiento, se trate de una afirmación relativizada o débil de la identidad cultural originaria, sea de negación o cambio de identidades culturales respecto de esa cultura inicial.

El énfasis reivindicativo, verdadero *ethos* político del multiculturalismo, parece reacio al pluralismo implícito en concepciones identitarias dinámicas, evolutivas y cambiantes, identidades abiertas, de ida y vuelta; a cambio, el discurso multicultural y su práctica se han fijado conservadoramente en la afirmación de las identidades vulneradas, reivindicadas como monoculturalmente homogéneas, sin reparar en el derecho fundamental de una libre elección de adscripción de identidad; tampoco ha parado en mientes respecto del carácter unidireccional y cerrado de la reivindicación identitaria. Todo ello, sin aludir –por lo pronto– a los probables contenidos conservadores, autoritarios y hasta trasgresores de los derechos humanos en las acciones y comportamientos colectivos –usos y costumbres– de algunas de esas culturas.

El mantenimiento de la autonomía individual dentro de la comunidad no es sólo de gran importancia política, en tanto que atañe a la libertad de los sujetos individuales (por implicación colectivos), sino que está –a su vez– cargado de densidad teórica. Se trata, para decirlo en los términos de Axel Honneth,¹³⁴ de la compleja relación entre la libertad negativa y la pertenencia cultural.

Un prototipo de la libertad negativa, es el de individuos que disfrutan de derechos humanos y civiles cuyo reconocimiento es más consistente y extendido que la intensidad de la adscripción y el sentido de identidad colectiva relativo a las comunidades a las que pertenecen, sus tradiciones y/o sus usos y costumbres.¹³⁵

En el caso de los indígenas, en México y prácticamente en todo el continente americano, la relación entre libertad negativa y adscripción cultural se presenta inversamente; esto es, la tensión y el conflicto se dan entre el derecho a distanciarse, a irse de la comunidad, sea por motivos económicos, religiosos o culturales; movimiento o intención que es castigada por la comunidad tradicional.

Esto ocurre a pesar de que empírica y estadísticamente sea más que evidente el predominio del proceso sociocultural de *individuación* por encima del de *comunitarización*, significativa en muchos casos, pero a todas luces estadísticamente menor.

La visión tradicional se ha visto reforzada por la perspectiva de los movimientos etnopolíticos recientes vinculados al discurso multiculturalista. Se reclama, con razón, el derecho a la diferencia respecto de la cultura dominante, sin embargo, no se asume la cuestión relativa a la autonomía de los individuos o los colectivos disidentes –en materia política, religiosa o cultural– en el seno de la comunidad.

Éste es un punto clave y problemático. El “derecho a irse” o “la ausencia y la voz”, como lo frasea Albert Hirschman,¹³⁶ el dilema entre marcharse de la comunidad o quedarse y discutir en su seno.

No obstante, el reconocimiento y el respeto mutuo que se deben entre sí los miembros de una comunidad habrían de ser pensados y categorizados no *ex post*, sino en el momento de establecer las diferencias culturales entre las distintas sociedades.

Ahora bien, ¿es pertinente plantear en el seno de una sociedad jerárquica tanto el derecho a abandonarla como el derecho a quedarse y ser respetado como un igual con derecho a voz?

¿No se impone con esa demanda a tales comunidades un criterio deontológico que implícitamente niega su propio carácter jerárquico y, de ese modo, se propugna a favor de un sentido igualitario?

¹³⁴ Véase Axel Honneth, *Disrespect. The Normative Foundations of Critical Theory*, Cambridge, Gran Bretaña, Polity, 2003. En particular la parte III, pp. 240 y sigs.

¹³⁵ Charles Taylor, “What’s Wrong with Negative Freedom?” en Alan Ryan (ed.), *The Idea of Freedom*, Oxford, Oxford University, 1979, pp. 175-193.

¹³⁶ Albert O. Hirschman, *Tendencias autosubversivas: Ensayos*, México, FCE, 1996.

La reivindicación indisputable del derecho a irse o a permanecer críticamente en el seno comunitario tiene pleno sentido sólo si se halla en el contexto de una sociedad liberal, con su específico sentido de autonomía individual, pero muy probablemente carece de sentido fuera de ese contexto.

La disyuntiva planteada por Hirschman conduce a una aporía mayor. Pareciera que de la idea de la validez de un solo modelo de autonomía individual no se desprende la consecuencia de su exigibilidad a cualquier tipo de sociedad. Todavía más complicado resulta derivar que sólo en virtud de ese modelo autonómico pueda definirse el sustento moral de una sociedad, de lo que resultaría, con las implicaciones sociológicas y políticas del caso, que todas las sociedades deberían ser, al final, del mismo tipo.

La aspiración democrática liberal, la adhesión a los valores que conlleva, no puede, sin embargo, convertirse en deber ser de las sociedades no liberales o de las comunidades jerárquicas.

El horizonte teórico y moral que queda abierto es, entonces, el de la discusión acerca de cómo hay que convivir pacíficamente con esas sociedades y sus prácticas no liberales, desde una perspectiva de pretensiones igualitarias y de autonomía individual.

Pese a todo, si bien no en un plano meramente teórico, la experiencia institucional de los últimos lustros, en los Estados democráticos de derecho, apunta a una ampliación de las condiciones y oportunidades de acceso, mediante el reconocimiento u otorgamiento de derechos culturales a un determinado entorno cultural-comunitario, que —a su vez— debiera ser también libremente elegido.

II. El concepto multiculturalista de cultura

Conviene ahora, plantear el concepto duro de *cultura*, adoptado por el multiculturalismo último, luego de un intenso debate con sus críticos y de un notable ajuste autocrítico.

A partir de esa reformulación de la noción de cultura será posible el contraste con la versión de *cultura integralista*, asumida por la mayoría de los movimientos etnopolíticos y los grupos de intelectuales y académicos que acompañan solidariamente esas iniciativas.

Los indígenas como minorías con rasgos precisos, específicos, comparten el comportamiento, políticas y la funcionalidad sistémica de diversas minorías para ofrecer resistencia a los procesos de construcción o reproducción performativa de los Estados. En ese sentido, ofrecen razones y justificaciones análogas a las de las minorías nacionales o a las de las naciones sin Estado. Reclaman como injusta e insuficientemente democrática su incorporación al Estado; buscan la reivindicación de acuerdos históricos o tradiciones de autogobierno; una de ellas, central, es el reclamo del territorio como vital para su existencia y su identidad como pueblos; reivindican

el uso y protección de la lengua y la cultura como condiciones para garantizar su identidad y autonomía.

Tales características los subsumiría¹³⁷ en una situación propia de la esfera de las naciones sin Estado; no obstante, sus diferencias específicas dejan abiertas las preguntas por lo singular y particular de las reivindicaciones y derechos indígenas. ¿Son, entonces, los argumentos reivindicativos de los indígenas distintos a los de las minorías nacionales o de las naciones sin Estado? Y, entonces, ¿qué compone la diferencia específica respecto de las demandas de las minorías nacionales?

El discurso indianista, antes indigenista, así como los movimientos etnopolíticos contemporáneos, sobresalientemente en América Latina, han hecho énfasis en que las reivindicaciones de los pueblos y comunidades indígenas son radicalmente diferentes en virtud de que tienen formas de vida inconmensurablemente distintas al resto de los habitantes de las sociedades contemporáneas.

Se trata de la postulación del argumento de que existe una *diferencia cultural radical* entre los pueblos indígenas y el resto de la población.

Esta afirmación, frecuente en los movimientos etnopolíticos, en la academia de orientación radical y en el discurso retórico de los líderes de muchos movimientos, conlleva consecuencias impensadas con un doble riesgo implícito:

- a) En rigor, limita el sentido de la autodeterminación indígena. ¿Qué se quiere decir con la idea de que las culturas indígenas son inconmensurablemente diferentes? ¿Quiere decir que si se independizan perderían sus derechos de autonomía? ¿Qué si se integran, manejan automóviles, aprenden computación, trabajan en corporaciones trasnacionales, se van a las ciudades –en el caso mexicano la gran mayoría de la población indígena vive en las ciudades o se va a otro país– pierden sus derechos de autonomía?

En consecuencia, ¿sólo podrían mantener sus derechos específicos de autodeterminación, si se mantienen en un estilo, en un modo de vida tradicional?

- b) En tanto que radicalmente diferentes, entonces, no debieran exponerse a los riesgos propios –explícitos e implícitos– de los otros modos de vida (en algunos liderazgos indígenas este llamado a la pureza es una constante).

Así, los indígenas resultan ser incapaces de establecer un juicio informado sobre la cuestión de si deben dejarse influir por otras culturas o no.

Los movimientos etnopolíticos y el entorno intelectual y académico de acompañamiento debieran precisar teórica y políticamente los criterios de interacción con las otras culturas y mundos de vida y no anclarse en el aislamiento y la conservación de las culturas y formas comunitarias de vida indígena.

¹³⁷ Will Kymlicka, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*, Paidós, Barcelona, 2003.

Mucho menos, limitar o restringir al repliegue, la indiferencia o la confrontación, las formas de relación hacia el exterior del ámbito comunitario como condición indispensable para mantener o afirmar la autonomía indígena.¹³⁸

La discusión acerca del concepto de cultura, en sentido teórico estricto, resulta a todas luces necesaria para un entendimiento mejor de los problemas de interacción entre mundos de vida comunitarios como los de los indígenas y otros de carácter individualista, como los pregonados por el pensamiento de corte liberal, dominantes en las sociedades democráticas contemporáneas.

El tema resulta crucial, toda vez que el concepto de cultura conforma uno de los núcleos teóricos de articulación explícita entre el discurso multiculturalista y los movimientos etnopolíticos.¹³⁹

El concepto multicultural de cultura asume la tradicional distinción, del romanticismo alemán (y posromántica), entre *Zivilisation* y *Kultur*.

La primera remite al modo de vida universal, generador de técnica y conocimiento, modo de sostén de la vida material —la civilización material, en los términos de Norbert Elias—. ¹⁴⁰ En tanto, la segunda acepción refiere al mundo de sentido, el universo de signos lingüísticos, símbolos y narraciones identitarias de los pueblos.

Lo distintivo del enfoque último del discurso multiculturalista radica no sólo en que no limita su concepción de la cultura a la distinción referida, ni busca sustituir una por otra, sino que ensaya el abordaje normativo de las tensiones inherentes a la diferenciación entre ambas.

La consecuencia es sorprendente, pues de este modo, no se niega la existencia de una identidad humana común, sino que busca su construcción en contra del monismo de una concepción única, con pretensiones de universalidad *tout court*.

Se prefigura una suerte de *universalismo pluralista experimental*, composición compleja que incorpora, por un lado, una referencia a rasgos genéricos de una naturaleza humana universal y, por otro lado, elementos culturalmente específicos y particulares.

Si uno de los aspectos más críticos del multiculturalismo ha consistido en la reivindicación fuerte del conflicto de valores¹⁴¹ inherente al pluralismo, entendido no

¹³⁸ Un ejemplo notable: respecto de las acciones del EZLN por impedir los caminos vecinales en zonas bajo su influencia, en Chiapas, la argumentación del liderazgo, apunta que los caminos han sido diseñados bajo criterios de estrategia militar, que son para facilitar y agilizar el transporte de las tropas, para poder reprimir al movimiento rápidamente y, por lo tanto, que su intencionalidad última es vulnerar y socavar sus zonas de reserva, su retaguardia estratégica. (Realmente vulneran la retaguardia estratégica del grupo guerrillero porque las vías de comunicación llevan condiciones de modernidad y liberalización individual a sus zonas de reclutamiento y apoyo).

¹³⁹ J. Alán Arias Marín, "El giro multicultural del EZLN" en *Multiculturalismo y derechos indígenas*, México, CNDH, 2008.

¹⁴⁰ Norbert Elias, *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE, 1989.

¹⁴¹ John Gray, *Las dos caras del liberalismo: una nueva interpretación de la tolerancia liberal*, España, Paidós, 2001; e Isaiah Berlin, *Contra la corriente: Ensayos sobre historia de las ideas*, México, FCE, 2006.

sólo como diversidad de creencias y valores éticos individuales, sino como modos de vida contrapuestos, necesidades diferentes, criterios de justicia diversos en condiciones de obligada convivencia, el ensayo constructivo de un concepto universal-pluralista de cultura supone una dimensión tenue de valores y principios para la vida común, compartida entre seres humanos, y otra dimensión densa relativa al modo de vida propio, la historia común y la cultural.¹⁴²

Esta noción experimental de cultura contrasta fuertemente con el relativismo cultural (con el que todavía se identifica inadecuadamente al multiculturalismo)¹⁴³ y la postulación de inconmensurabilidad radical de diferencias de las culturas entre sí.

El discurso multicultural no implica la aceptación sin más de las particulares y diferenciadas interpretaciones de la justicia; si bien, insiste en diferenciados criterios de distribución de los bienes de la justicia.

Dos rasgos caracterizarían, pues, esta ampliación del viejo y cerrado concepto relativista de cultura: mantiene la posibilidad un margen de mínimos universales compartidos. Asimismo, asume la extensión del pluralismo hacia el interior de las comunidades; para decirlo en los términos de Walzer: “el multiculturalismo no es un comunitarismo”.¹⁴⁴

Así, el concepto multiculturalista contemporáneo de cultura, señala una serie de elementos de significado—creencias, valores y comportamientos—que se desarrollan en el tiempo, mediante conflictos internos pluralistas, así como de interacción exógena con otras culturas; de ese modo, los grupos humanos estructuran, regulan y normalizan sus vidas individuales y la de la colectividad.¹⁴⁵

Por lo anteriormente señalado, puede constatarse la superación del concepto cosificado cultural del comunitarismo duro (el “esencialismo no ilustrado”), la cultura como una totalidad orgánica, congelada en el curso histórico, homogénea internamente y claramente diferenciada hacia el exterior.

Esta “revisión” multiculturalista del concepto de cultura, realizado por la vía de la discusión entre “multiculturalistas” y, a su vez, con los críticos externos, hace impertinentes muchas críticas contemporáneas y las hace pecar ya hoy de anacronismo.

El nuevo concepto de cultura del multiculturalismo es entendido como un proceso, “un continuo hacerse y deshacerse”,¹⁴⁶ una dinámica de reproducción y resignificación.

¹⁴² Michel Walzer, *Moralidad en el ámbito local e internacional*, México, Alianza, 1998.

¹⁴³ Identificación explicable en virtud de las iniciales y titubeantes formulaciones respecto del concepto de cultura.

¹⁴⁴ Walzer, 1998, *op. cit.*

¹⁴⁵ Véase una definición análoga en muchos sentidos: Ramón Máiz, “Multiculturalismo y democracia” en Alán Arias Marín, *Debate multicultural y Derechos Humanos*, México, CNDH, 2006, p. 50.

¹⁴⁶ Bernard Williams, *Problemas del yo*, México, UNAM, 1986, p. 75.

Las culturas no son totalidades acabadas, homogéneas y, por tanto, fijas e intransformables, sino conjuntos de comportamientos y creencias susceptibles de evolución.

Por ello, cada cultura supone un diálogo y una serie de interacciones de límites flexibles, porosos; el pertenecer a una comunidad cultural no tiene un sentido unívoco, carece de homogeneidad y admite grados de variación, donde algunos integrantes tienen en común mayor número de creencias que otros, unos más ortodoxos, otros más flexibles en sus interpretaciones.

Puede hablarse, entonces, de diversidad de voces,¹⁴⁷ de intercambios entre subculturas –*insiders* y *outsiders*–; de prácticas y creencias polémicas y conflictivas pues son plurales en versiones e interpretaciones; así, la pertenencia a una comunidad cultural no es una cuestión unívoca.

La conclusión es relevante. Si las culturas se constituyen de creencias y valores que determinan conductas prácticas, no existe ninguna razón apriorística para asumir, sin más, que (**no**) toda cultura posee intrínsecamente valor.

Como se sabe experimentalmente, hay prácticas y creencias indefendibles tanto en las culturas mayoritarias como minoritarias; de modo que nociones como la autenticidad de las culturas o la pureza de la tradición refiere necesariamente a su crítica y a la obligada deliberación respecto de la toma de decisiones.

Esta reformulación del concepto de cultura toma distancia del *comunitarismo*, en aspectos básicos tales como el sentido de la relación entre individuo y comunidad, así como respecto del nexo entre comunidad y cultura.

Los multiculturalistas argumentan que los individuos tienen, en principio, un interés comunitario en virtud de continuar con las prácticas y creencias culturales de su núcleo común originario. Esto es así, pues formar parte de una cultura común dota el contexto desde el que se adoptan elecciones y se procesan tomas de decisión.

De modo que el apoyo de una comunidad cultural sirve de catalizador respecto de la dignidad y el autorrespeto; de ahí la fuerza y arraigo ideológico y político de la lucha por el reconocimiento, clave inicial de las reivindicaciones multiculturales.

La cuestión cultural, así pensada, incide con fuerza en el debate de la justicia. De esta manera, la justicia –incluso la igualitaria– no puede ser asumida como culturalmente neutra, toda vez que posee un componente de sentido, de significación cultural, de mediación por parte de las culturas que la operan e instrumentan.

Así, la pertenencia a una comunidad cultural –piensan los multiculturalistas– conforma parte constitutiva de la vida buena (del liberalismo), la que vale la pena ser vivida por los ciudadanos.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Clifford Geertz, *La interpretación de las culturas*, España, Gedisa, 1994, p. 46.

¹⁴⁸ Ramón Máiz, *op. cit.*, pp. 50-51.

La pertenencia a la comunidad como uno de los bienes básicos de la justicia sería la forma renovada para incidir en la discusión acerca de la justicia y de la pertinencia de sus diferentes esferas.¹⁴⁹

Ahora bien, las preocupaciones tradicionales del pensamiento liberal no dejan de ser interpelaciones críticas para el discurso multiculturalista (como se ha analizado aquí —más arriba— la cuestión del derecho a “salirse del entorno comunitario”).

Si la comunidad debe proveer las condiciones para el desarrollo de las personas, entonces, las culturas debieran ser fuentes de autonomía y libertad;¹⁵⁰ lo que se contraponen al conjunto de ideas de apoyo genérico respecto del tema de la “supervivencia de las culturas”,¹⁵¹ así como la comprensión de la autenticidad de las culturas como fidelidad pasiva y ausencia de crítica por parte de los miembros de una determinada cultura; todo ello, en virtud de que, efectivamente, no todo contexto cultural posibilita la autonomía individual, ni la promueve en los mismos niveles.¹⁵²

Asimismo, en lo que respecta a las relaciones entre comunidad y cultura, derivado de los elementos anteriormente expuestos, se puede plantear que se trata de una relación sumamente compleja. De entrada, las culturas no son correspondientes respecto de determinados grupos de población (territorialmente determinados), de modo que resulta imposible una definición incuestionada de la cultura de un grupo humano.

De modo que, el concepto *comunidad cultural* o grupo cultural resulta ser una noción problemática y, de suyo, cargada de contingencias y particularidades.

En suma, un conjunto de personas puede compartir elementos culturales importantes, una lengua, una serie de mitos y símbolos; otros más pueden tener en común una religión e, incluso, otros pertenecer a una etnia común. De lo que se deduce que la composición de una comunidad cultural supone la integración de elementos diversos, variables, y que no remiten a elementos constantes.

Del mismo modo, las relaciones entre los diversos elementos constitutivos de una identidad cultural, pueden articularse de modos diferentes. Así: algunos integrantes de una comunidad pueden mantener su cultura propia, aún con la pérdida de los nexos con la comunidad de origen —como los emigrantes o los refugiados— sea por razones económicas o políticas.

O, en sentido contrario: pueden mantener vínculos comunitarios, pero no aceptar la cultura propia de esa comunidad o los términos en que está planteada. Se concluye que: ninguna cultura puede ser propiedad exclusiva de ningún grupo étnico; que todas las culturas, de los diversos grupos étnicos, están cargadas de ambigüedad; y que todas las culturas son susceptibles de cuestionamientos e interpretaciones plurales.

¹⁴⁹ John Rawls, *Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University, 1971; y Michael Walzer, *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, FCE, 2001.

¹⁵⁰ Charles Taylor, *The Sources of the Self*, Cambridge, Harvard University, 1992.

¹⁵¹ Charles Taylor, *El multiculturalismo y las políticas del reconocimiento*, México, FCE, 1992.

¹⁵² Bhikhu Parekh, *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*, EUA, Palgrave Macmillan, 2008 p. 57.

Bibliografía

- Arias Marín, J. Alán, “El giro multicultural del EZLN” en *Multiculturalismo y derechos indígenas*. México, CNDH, 2008.
- Berlin, Isaiah, *Contra la corriente: Ensayos sobre historia de las ideas*. México, FCE, 2006.
- Elias, Norbert, *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, FCE, 1989.
- Geertz, Clifford, *La interpretación de las culturas*. España, Gedisa, 1994.
- Gray, John, *Las dos caras del liberalismo: una nueva interpretación de la tolerancia liberal*. España, Paidós, 2001.
- Hirschman, Albert O., *Tendencias autosubversivas: Ensayos*. México, FCE, 1996.
- Honneth, Axel, *Disrespect. The Normative Foundations of Critical Theory*. Cambridge, Gran Bretaña, Polity, 2003.
- Kymlicka, Will, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona, Paidós, 2003.
- Máiz, Ramón, “Multiculturalismo y democracia” en Alán Arias Marín (coord.), *Debate multicultural y Derechos Humanos*. México, CNDH, 2006.
- Parekh, Bhikhu, *A New Politics of Identity: Political Principles for an Interdependent World*. EUA, Palgrave Macmillan, 2008.
- Rawls, John, *Theory of Justice*. Cambridge, Harvard University, 1971.
- Taylor, Charles. *El multiculturalismo y las políticas del reconocimiento*. México, FCE, 1992.
- _____, *The Sources of the Self*. Cambridge, Harvard University, 1992.
- _____, “What’s Wrong with Negative Freedom?” en Alan Ryan (ed.), *The Idea of Freedom*. Oxford, Oxford University, 1979.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia: una defensa del pluralismo y la igualdad*. México, FCE, 2001.
- _____, *Moralidad en el ámbito local e internacional*. México, Alianza, 1998.
- Williams, Bernard, *Problemas del yo*. México, UNAM, 1986.

La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Razones e impactos de una política de reconocimiento

*David Recondo*¹⁵³

En los años 1990, una docena de estados latinoamericanos emprenden reformas constitucionales que reconocen el carácter multicultural de sus sociedades respectivas. En realidad, estas reformas se parecen más bien a medidas simbólicas, dirigidas a la comunidad internacional, en vísperas del quinto centenario del “encuentro de dos mundos”, celebrado en 1992. En México, en 1989, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari promueve la aprobación, por el congreso federal, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre derechos de los “pueblos indígenas y tribales de los países independientes”. En 1991, los mismos legisladores incluyen en la Constitución una referencia a la “composición pluricultural” de la nación mexicana.¹⁵⁴ Pero no sigue una verdadera reforma a nivel federal. Hay que esperar el levantamiento zapatista, el 1° de enero 1994, para que la cuestión de los “derechos de los pueblos indígenas” sea examinada de nuevo.

El 16 de febrero de 1996, tras negociaciones conflictivas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firman los Acuerdos de San Andrés. El gobierno se compromete a promover la autonomía de los pueblos indígenas al reconocer en la ley sus “sistemas normativos” y, ante todo, sus procedimientos tradicionales para designar a las autoridades municipales. Además se compromete a emprender las reformas necesarias para que los indígenas tengan acceso a la justicia, la educación y el desarrollo económico respetando sus particularidades culturales. Las reformas también deben permitir el acceso de los indígenas a la representación política (a nivel local y federal) sin la mediación de los partidos políticos.¹⁵⁵ Sin embargo, en

¹⁵³ Investigador Sciences Po, París.

¹⁵⁴ Artículo 4 de la Constitución. Cf. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Anaya, 1996, p. 22.

¹⁵⁵ “Los primeros acuerdos de Sacam Ch'en”, *Ce-Acatl*, Núms. 78-79, mayo-abril, 1996.

el momento de legislar, los desacuerdos sobre la noción y el alcance de la autonomía reaparecen. El gobierno se opone a la iniciativa de reforma constitucional redactada por una comisión plural de diputados federales, al invocar el peligro que representa para la “unidad nacional” la creación de jurisdicciones especiales para los indios.

Así la reforma queda estancada a nivel federal, hasta el 14 de agosto de 2001, cuando el Congreso de la Unión aprueba tras largas y controvertidas negociaciones, el proyecto de reforma constitucional propuesto por el presidente Vicente Fox. Mientras tanto, la política de “reconocimiento”¹⁵⁶ se concretiza en Oaxaca, al incorporarse los llamados “usos y costumbres” de los municipios indígenas en el Código Electoral local en agosto de 1995, a iniciativa del gobernador Diódoro Carrasco Altamirano. Esta reforma es la primera en un país donde la tradición jurídica, heredada del siglo XIX, siempre se opuso al reconocimiento de derechos específicos atribuidos según criterios etnoculturales.

La reforma sobre los usos y costumbres electorales ilustra perfectamente la importancia de las políticas de reconocimiento en un contexto de cambio político. Este caso regional es una rica enseñanza sobre las ambigüedades de medidas que tienen como meta encarnar la diversidad cultural en las instituciones públicas. Su examen es tanto más crucial cuanto que la reforma constitucional aprobada por el congreso federal, en agosto de 2001, encarga a los estados de la Federación la responsabilidad de legislar a favor de los pueblos indígenas. El EZLN y las organizaciones indígenas que se movilizaron a su lado desde 1994 han desaprobado rotundamente la reforma federal. Reprochan a los legisladores haber traicionado los compromisos de San Andrés sobre varios temas, entre ellos, el reconocimiento de las formas indígenas de elegir las autoridades municipales.¹⁵⁷ En este asunto, la experiencia de Oaxaca a menudo se toma como ejemplo de una de las más “avanzadas” reformas de la que se tendrían que inspirar las leyes en el resto de la Federación. Este texto propone estudiar algunos aspectos de esta experiencia a fin de subrayar las ambigüedades y las contradicciones de una política de reconocimiento de las diferencias culturales en una región en plena transición democrática.

I. La invención de un sistema electoral dual

El 30 de agosto 1995, al cabo de un debate animado, los diputados del congreso de Oaxaca aprueban un decreto que crea un libro adicional en el Código Electoral. Éste sólo contiene cinco artículos sobre los usos y costumbres aplicados por las comunidades en el nombramiento de sus ayuntamientos. Autorizan a las comunidades a elegir sus autoridades municipales en asambleas públicas, sin la intervención directa de los partidos y fuera de la fecha oficial de las elecciones, como solían hacerlo hasta la reforma. Así crea una distinción entre dos tipos de municipios: aquéllos donde las elecciones de ayuntamientos se realizan según los usos y costumbres, y aquéllos otros

¹⁵⁶ La expresión es de Charles Taylor, *Multiculturalism: examining the politics of recognition*, Princeton, Princeton University, 1994.

¹⁵⁷ *La Jornada*, México, D. F., 1º de mayo, 2001.

donde se realiza según las reglas convencionales y con la intervención de partidos políticos. El nuevo libro sólo remite a los municipios que “desde tiempos inmemoriales o a lo menos tres años” han aplicado este tipo de proceso. La definición es vaga y tautológica. El texto no fue aprobado por los diputados del PRD que consideraron que la reforma había sido desviada de su intención inicial para servir los intereses del PRI. Esta reforma refleja las convulsiones de un sistema político regional, cuyo cambio los principales actores intentan controlar. En 1995, la legalización de los usos y costumbres no es el resultado de un solo actor político (el gobierno, el PRI, los partidos de oposición o las organizaciones indígenas), refleja el punto de convergencia de una multitud de actores en busca de un equilibrio político que convenga lo mejor posible a sus intereses.

La idea de legalizar los usos y costumbres electorales es antigua. Numerosas organizaciones independientes emergen en la mayoría de las regiones indígenas a partir de los años 1970. Algunas adoptan un discurso indianista. Reivindican, todas, el derecho de las comunidades “a disponer de ellas mismas”. Esta élite nació de la crisis del modelo de desarrollo nacional-popular vigente desde la década de 1940.

Pero la reforma de 1995 no es una respuesta mecánica a las movilizaciones indígenas. Tampoco a aquéllas, más retóricas, que tuvieron lugar a principios de los años noventas. Aunque el movimiento indígena adquiriera cierta presencia alrededor de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española, en 1992, su peso político es insuficiente para explicar la decisión de los gobernantes. Si la reivindicación es antigua, la idea de hacer una política pública que le dé respuesta es mucho más reciente. Empieza con las reformas emprendidas por el gobernador de Oaxaca Heladio Ramírez López (1986-1992), cuyo objetivo era remozar las instituciones de su estado. De origen campesino e indígena, conoce mejor que sus predecesores la realidad comunitaria de las regiones más pobres del estado. La experiencia adquirida al dirigir la Central Nacional Campesina (CNC), sindicato afiliado al PRI y la organización campesina más importante del país, lo conduce a dar una importancia particular a las necesidades del campo. Sabe más que cualquiera que, en México y *a fortiori* en Oaxaca, los campesinos son la base del régimen. Es consciente de que si el gobierno desatiende las regiones rurales e indígenas cava su propia tumba y la de su partido. Se ha rodeado de consejeros entre los cuales unos, como Salomón Nahmad Sittón, ex director del Instituto Nacional Indigenista (INI), desempeñaron un papel importante en la formulación del nuevo indigenismo en los años de 1970. Antropólogos o sociólogos “críticos”, éstos son defensores entusiastas del etnodesarrollo.

Hemos de entender la reforma como una medida de legitimación del régimen en un contexto de crisis profunda de las formas de mediación y de representación política. Oaxaca en particular acaba de atravesar un periodo de gran inestabilidad política. El movimiento universitario al final de los años setentas y el de los maestros de primaria, a principios de la década de 1980, inician un proceso de cambio político que tiene repercusiones en el ámbito electoral. A nivel nacional, las reformas electorales que el gobierno emprende para intentar canalizar el descontento permiten a los partidos de

oposición consolidarse. La izquierda se articula alrededor de nuevos partidos como el PC o el PMT. A lo largo de los años ochentas, las elecciones se vuelven más y más conflictivas aun en las regiones o los municipios donde antaño no había otro partido que el del gobierno. En 1988, la recomposición de la oposición alrededor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas rompe literalmente con la hegemonía del partido oficial y al presidente Carlos Salinas de Gortari le acusan de haber ganado gracias al fraude más grande de la historia electoral mexicana. En Oaxaca, la oposición progresa de manera espectacular durante las elecciones locales de 1989. El PRD se impone como la segunda fuerza política regional y gana numerosos escaños en el congreso local y en los municipios. La antigua simbiosis entre el partido de Estado y las comunidades está amenazada. Heladio Ramírez busca renovar la imagen del régimen para darle de nuevo estabilidad política. Así, inicia las primeras reformas constitucionales que prescriben el respeto a las “tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”. Pero el reconocimiento queda a nivel retórico ya que no le sigue ninguno reglamento electoral.

Retoman la reforma en 1995, con el nuevo gobernador Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998), el delfín de Heladio Ramírez. Procede de la misma lógica: se trata de preservar la gobernabilidad de un régimen preso de una inestabilidad política creciente. Pero dos factores coyunturales tienen una influencia particular sobre la decisión del gobernador: el levantamiento zapatista en Chiapas y el fortalecimiento de la oposición a nivel municipal. El “efecto Chiapas” es radical: proyecta las demandas de organizaciones indígenas en el centro de la agenda federal. Ante el repunte de la movilización de organizaciones independientes en Oaxaca, el gobierno teme que el levantamiento zapatista sea contagioso. Para evitarlo, decide darle respuesta a una reivindicación muy antigua justo en el momento en que, en los municipios, la oposición amenaza con romper definitivamente el monopolio del partido oficial. Ya que el sistema que incorpora los usos y costumbres no puede seguir así —las organizaciones independientes y el PRD exigen que el PRI deje de acreditarse sistemáticamente las autoridades comunitarias—, el gobierno decide legalizarlos. Se trata de salvar el sistema cuando conoce uno de sus periodos más difíciles.

En 1997, los legisladores modifican la reglamentación, con una nueva reforma electoral. La nueva versión del Libro IV aprobada por el congreso local el 27 de septiembre es más completa que la de 1995. Se compone de cinco capítulos y dieciséis artículos. Los municipios de usos y costumbres son definidos de manera más precisa. Se trata de los municipios que han desarrollado “instituciones políticas particulares, diferenciadas e inveteradas que incluyen reglas internas y procesos específicos para renovar sus ayuntamientos”; aquéllas cuyo régimen de gobierno reconoce como órgano principal de consulta del pueblo y de nombramiento de las autoridades municipales, “la asamblea general comunitaria o cualquier otra forma de consulta de la comunidad”; o bien, por fin, aquéllas cuya mayoría de la asamblea comunitaria decide adoptar el régimen de usos y costumbres para el nombramiento de las autoridades municipales .

La gran novedad aparece en un artículo corto —el Artículo 118— que prohíbe a los partidos registrar las autoridades de usos y costumbres. Estipula, en efecto, que “los

ayuntamientos elegidos según las normas de usos y costumbres no tendrán filiación partidista”. Finalmente, se suprime la “ratificación” por las urnas de la elección de usos y costumbres. De ahora en adelante, la ley establece dos vías electorales distintas: la de los usos y costumbres y la de los partidos políticos. Éstos ya no pueden intervenir en los municipios que hayan optado por el régimen de usos y costumbres, ni en el proceso de designación, ni en el registro de las autoridades municipales frente a las instancias oficiales.

La legalización de los usos y costumbres en Oaxaca no se puede entender de no ponerla en un largo proceso de transformación del sistema político federal y regional. No nace de la decisión de un solo actor, sino de la convergencia de una multitud de actores con intereses diversos. Todos –gobiernos, partidos, organizaciones indígenas– ven en la legislación de los usos y costumbres una manera de realizar sus propios objetivos. Proyectan sus deseos políticos sobre aquéllos. Para unos, los usos y costumbres oficializados son una garantía de estabilidad política; para otros, son una forma de acelerar el cambio. Para unos, permiten mantener, bajo una nueva forma, la antigua hegemonía; para otros, provoca una ruptura del orden político tradicional y la creación de nuevas formas de mediación y de representación política.

En este paisaje heterogéneo, la nueva legislación electoral sólo puede tener efectos contradictorios. ¿Permite sobrepasar la crisis de la representación política? ¿O al contrario contribuye a agravarla? ¿Es un instrumento del cambio democrático o de la consolidación de formas más o menos recicladas de autoritarismo? ¿Contribuye en construir una autonomía comunitaria integradora y abierta o profundiza la segregación y el sectarismo? Todavía es temprano para responder de manera categórica a semejantes preguntas. Sin embargo, la aplicación de la nueva reglamentación en cinco elecciones, de 1995 a 2007, permite formular algunas hipótesis.

II. La nueva conflictividad de las elecciones por usos y costumbres

Según el discurso oficial, la reforma de 1995 no hace más que *reconocer* una realidad social y política, pero contribuye, de hecho, a crear una nueva frontera normativa e institucional. Al definir dos vías electorales *distintas* (usos y costumbres *vs.* partidos políticos), la reforma induce nuevas dinámicas políticas. Aparecen nuevos tipos de conflictos en torno a la definición de las reglas del juego político. Esa conflictividad, no siempre violenta, se cristaliza en torno a tres problemas principales: 1) la definición del régimen electoral municipal; 2) la definición del procedimiento consuetudinario, cuando este régimen es privilegiado pero que los actores locales disienten en cuanto a su interpretación; 3) la aceptación del resultado mismo del proceso de nombramiento. Estos conflictos o controversias han sido recurrente desde 1995, fecha de la primera aplicación del sistema electoral dual.

III. ¿Partidos políticos o usos y costumbres? La definición del régimen electoral municipal

A finales de 1995, parece que el gobierno ganó la apuesta: los conflictos poselectorales disminuyen. La estabilidad política está garantizada, al igual que la del régimen. Al oficializar las costumbres el partido de Estado parece haber logrado alejar de la competencia política a los 412 municipios incluidos en la categoría de usos y costumbres. Sin embargo, es procedente examinar más de cerca cómo se aplica la reforma. La definición del régimen electoral de los municipios es objeto de negociaciones y contribuye a la aparición de un nuevo orden político.

El reparto negociado de los municipios

La nueva reglamentación electoral hace una distinción entre dos categorías de municipios donde, en realidad, las lógicas institucionales y políticas están marcadas por una profunda hibridez. La clasificación de los municipios durante las elecciones de 1995 no es natural, contrariamente a lo que una interpretación culturalista de la política podría hacernos creer. Vamos a mostrar aquí cómo trazaron los operadores políticos una nueva línea de *demarcación* destinada a circunscribir la competencia electoral a la cantidad más reducida posible de municipios.

La primera versión del Libro IV es escueta. No especifica cuáles son los municipios a los que debe aplicarse esta legislación particular. Durante las negociaciones del nuevo texto del código electoral, los diputados y los representantes de los partidos políticos anuncian el número aproximado de municipios que podrían ser considerados consuetudinarios. Los cálculos fluctúan entre 350 y 450. Si para nadie es posible dar una cifra exacta es porque, en realidad, la frontera entre los llamados usos y costumbres y el resto del sistema político no es nada clara. La costumbre y el sistema de representación política articulado alrededor del partido de Estado están completamente imbricados. Aun cuando, como describimos antes, el Estado *toleró* un margen de autonomía en la elección de autoridades municipales, la costumbre finalmente formaba parte de los procedimientos *internos* de selección de los *candidatos* del partido oficial. La simbiosis entre la comunidad y el Estado-PRI hacía que la costumbre no entrara en pugna con ninguna *lógica partidista*. En realidad, el partido de Estado era un partido único en las zonas rurales. La ausencia de competencia electoral impedía la más mínima distinción entre *la costumbre* y *los partidos*, ya que éstos prácticamente eran inexistentes. Como vimos, la consolidación de los partidos de oposición (en particular el PRD) tiende a romper con este *monopolio* de la representación política. En ese momento es cuando aparece la distinción entre *lógica de partido* y *costumbre*. El PRI, que no era percibido como un partido político propiamente dicho, empieza a serlo desde el momento en que otros partidos vienen a cazar en sus dominios, o cuando menos amenazan hacerlo. En ese momento se crea una nueva categoría electoral: la de los usos y costumbres, que establece una diferenciación formal entre dos elementos (costumbre y partido político) que no se había hecho nunca antes. Además, el discurso que acompaña a la reforma funciona como una *dicotomía*, como si las costumbres y los partidos políticos fueran enteramente irreconciliables. En muchos aspectos, sobre los que volveremos

después, los *principios* comunitarios se diferencian efectivamente de los que se aplican en la democracia representativa. Pero en el momento en que se hace la distinción entre costumbres y partidos en la mayoría de los municipios de Oaxaca, la representación política no funciona verdaderamente como competencia entre partidos, sino a modo de una mediación corporativista a través del partido de Estado. Una vez más, Estado, partido y comunidad son indisociables.

En estas condiciones, la nueva reglamentación electoral resulta difícil de aplicar. Es el Consejo General del IEE el que deberá trazar la nueva línea entre la costumbre y los partidos. El Libro IV se aprueba el 30 de agosto de 1995, y la fecha límite para el registro de las planillas electorales es el 30 de septiembre. Para ese día los partidos políticos deben saber en qué municipios van a registrar planillas de candidatos. Como no se prevé ningún mecanismo de consulta y el tiempo apremia, son los representantes de los partidos lo que elaborarán, en prolongadas y ríspidas negociaciones, la lista de municipios de usos y costumbres.

Uno de los personajes claves de esta negociación es Cipriano Flores Cruz, ex funcionario del IFE, al que Diódoro Carrasco propone como presidente del IEE en el congreso local. Tiene fama de negociador y forma parte del ala izquierda del PRI. Los diputados locales de todos los bandos aprueban su designación. La sensibilidad de Cipriano Flores se asemeja a la de Heladio Ramírez. Él también proviene de un medio rural e indígena. Nació en Santiago Zochila, pueblito zapoteca de la Sierra Juárez, y como buen oaxaqueño nunca ha roto definitivamente los lazos con su comunidad de origen, aun cuando no haya vivido en ella desde su adolescencia.¹⁵⁸ Al igual que Heladio Ramírez, hará valer su origen indígena para reforzar su legitimidad en un momento en que la indianidad adquiere una plusvalía política excepcional. Esto le permite sin duda asentar su autoridad y jugar un papel determinante en la resolución de las disputas provocadas por la nueva legislación de las costumbres. Se convierte en el brazo derecho del gobernador en materia electoral. Su misión principal es hacer que la aplicación de la nueva ley se vea coronada con el éxito. Verdadero operador político, sabrá convencer a los partidos (el PRI entre ellos) de que no les conviene en absoluto entrar en competencia abierta más que en un número restringido de municipios.

El PRI se pliega a la *consigna* del gobernador y aparenta ceder más de 300 municipios. Se trata en realidad de municipios en los que había habido una planilla única... del PRI, en las elecciones municipales de 1992. Así, pues, se efectúa una primera repartición: la competencia electoral se circunscribe a 150 municipios, mientras que 390 se clasifican como consuetudinarios. Quedan 30, sobre los que los partidos no logran ponerse de acuerdo y que son declarados "en tránsito". Cada uno considera que posee suficientes simpatizantes o militantes en estos municipios para registrar planillas. En algunos se enfrentan facciones locales que intentan controlar el acceso al poder municipal definiendo en su favor el procedimiento electoral.

¹⁵⁸ Entrevista con Cipriano Flores Cruz, Oaxaca, 20 de julio, 1997.

El meollo de las negociaciones es delimitar el espacio en que los partidos (principalmente el PRI y el PRD) competirán abiertamente. El PRD es el que más insiste en que se establezca un padrón de municipios consuetudinarios y que éstos sean “sacados de la jugada”, es decir, que los partidos no tengan ninguna injerencia en el proceso de designación de las autoridades ni en el de su registro ante el IEE. Propone que se apliquen exclusivamente los criterios de elegibilidad contenidos en Libro IV (“ser reconocido y aceptado por la comunidad”). En los demás municipios, en cambio, todos los partidos (se sobrentiende que “incluido el partido *oficial*”) deberán sujetarse a las mismas reglas del juego. Aun cuando el PRD alardee que su intención es reconocer y proteger las costumbres, su objetivo fundamental es evidente: hay que impedir que el PRI se aproveche de la ventaja que le confiere la *tradición* clientelista en la mayoría de los municipios rurales.

Como en la mayoría de los municipios indígenas no se reúnen las condiciones para una competencia equitativa (el PRD no tiene los medios y el PRI goza de una posición privilegiada), es mejor *sustraerlos* del juego electoral convencional. El objetivo principal del PRD es impedir que el PRI sea el único en sacar ventaja del *voto consuetudinario*. Las prolongadas discusiones en el seno del Consejo General, sobre las condiciones de elegibilidad requeridas para registrar las planillas electorales, no son entendibles más que desde esta perspectiva. El representante del PRD reprocha al PRI el querer reservar la aplicación de la ley a sus “adversarios”. Efectivamente, una primera versión del acuerdo firmado el 23 de septiembre propone que no se apliquen los criterios de elegibilidad contenidos en los Artículos 10 y 139 del Código Electoral (sobre todo estar inscrito en el Registro Federal de Electores y poseer credencial de elector) a las planillas comunitarias que optarían por el registro partidista. El PRI está consciente de que se verá favorecido por esta decisión en la mayoría de los municipios consuetudinarios, pero también sabe que la mayoría de las personas designadas por las comunidades no cumplen las condiciones de elegibilidad señaladas en la ley. En las zonas indígenas, la proporción de inscripciones al Registro Federal de Electores es en general más baja que en otros sitios, debido a la migración¹⁵⁹ o simplemente porque la participación electoral sigue siendo limitada después de tantos años de voto corporativo. El PRI propone por lo tanto aplicar estos criterios de elegibilidad únicamente a las planillas registradas por *otro* partido que no sea el designado por la mayoría de la comunidad (en los hechos, es tanto como decir: “cualquier partido que no sea el PRI”). El PRD acaba por salirse con la suya, ya que la versión definitiva del acuerdo estipula que solamente las planillas comunitarias *independientes* quedarán exentas de las condiciones *generales* de elegibilidad. Dicho de otra forma, el PRD acepta crear un régimen de excepción a condición de que no favorezca a ningún partido.

¹⁵⁹ En la mayoría de los municipios, los que emigran a otras regiones del país o a los Estados Unidos siguen estando obligados con sus comunidades y pueden ser nombrados para cumplir cargos en el ayuntamiento; provisionalmente regresan a sus pueblos para cumplir con su “servicio”. Pero como ya no son residentes permanentes de la circunscripción donde se localiza su municipio, es raro que los inscriban en padrón electoral y que posean credencial de elector.

A la postre, cada uno intenta dar una interpretación al Libro IV que le favorezca más. Y como su contenido es pasablemente ambiguo, las negociaciones prosiguen hasta encontrar un punto de equilibrio entre las dos fuerzas políticas principales: el PRI y el PRD. La interpretación en que desembocan en septiembre de 1995 es determinante, ya que será la que se ratifique para la segunda reforma del Libro IV en 1997, y que consiste en crear dos regímenes claramente separados, en vez de favorecer una *combinación* de los dos.

Municipios híbridos, fronteras porosas

El acuerdo del 23 de septiembre de 1995 no resuelve todos los problemas. La línea divisoria entre municipios consuetudinarios y no consuetudinarios sigue siendo imprecisa. En realidad, muchos municipios realizan sus elecciones consuetudinarias después del 30 de septiembre (fecha límite de registro de planillas) e incluso después del 12 de noviembre (fecha de la elección por partidos).¹⁶⁰ Por lo demás, en algunos municipios el régimen electoral todavía no está definido y da lugar a conflictos: algunos grupos apelan a la costumbre mientras que otros buscan registrar una planilla de partido, como por ejemplo San Sebastián Tutla o Guevea de Humboldt. Poco antes del 12 de noviembre los consejeros del IEE concluyen un segundo acuerdo, en el que recuerdan que en los municipios consuetudinarios la decisión de la comunidad deberá ser “ratificada el 12 de noviembre de 1995 por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo”, pero concede al mismo tiempo una prórroga para la realización de las elecciones en 13 municipios. El mero día de las elecciones oficiales el Consejo General agrega a esta primera planilla 20 municipios y 24 más el 15 de noviembre.¹⁶¹ En estos municipios se decide no “ratificar” las elecciones consuetudinarias por la vía de las urnas. El consejo electoral municipal deberá limitarse a validar los comicios basándose en el acta que la asamblea comunitaria correspondiente habrá elaborado. Estos acuerdos, negociados el mismo día, muestran hasta qué punto el IEE improvisa, dándole una forma legal a procesos que rebasan totalmente las normas inscritas en el código electoral. Entre algunos de los municipios cuyas elecciones se prorrogan hay conflictos: las facciones locales no se ponen de acuerdo acerca de la integración de las

¹⁶⁰ Según las estadísticas proporcionadas por el IEE en su informe oficial sobre las elecciones de 1995 (*Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales de 1995*, Oaxaca, IEE, 1996, p. 207), 300 municipios consuetudinarios designaron a sus autoridades antes del 30 de septiembre y 101 entre el 1° de octubre y el 12 de noviembre. Son entonces 11 los que efectúan elecciones después del 12 de noviembre. En realidad, hay que agregar a esta lista otros tres municipios cuya primera elección acabó siendo anulada y que realizaron elecciones *extraordinarias* (en total son ocho los que realizan elecciones *extraordinarias* por la vía de los usos y costumbres, tres de ellos fueron omitidos en el informe citado; encontramos la referencia en Rodrigo Cruz Iriarte, *Los claroscuros de la estadística electoral por usos y costumbres*, mimeo, octubre, 1999). En una veintena de municipios más los comicios efectivamente se realizaron antes del 12 de noviembre, pero el IEE no tuvo conocimiento de esto hasta después del 12 de noviembre. En otros, en fin, hubo conflictos entre facciones, que realizaron cada una su propia asamblea “comunitaria”, y el IEE y los partidos (principalmente el PRI) tuvieron que intervenir para ponerlas de acuerdo y constituir, en algunos casos, un ayuntamiento de “coalición” sin tener que efectuar elecciones extraordinarias. Estos “arreglos” no fueron ratificados hasta después del 12 de noviembre (es el caso, por ejemplo, de San Sebastián Tutla, San Juan Lalana o Santiago Choapan).

¹⁶¹ *Acuerdo del Consejo General del IEE sobre criterios generales para la interpretación de las disposiciones del Libro IV del CIPPEO*, Oaxaca, IEE, 15 de noviembre de 1995.

planillas electorales. Algunos obtienen el apoyo de un partido político, mientras otros constituyen planillas “independientes” con o sin registro formal.¹⁶²

De 30 municipios que se quedan “en tránsito”, 18 acabarán siendo clasificados bajo el régimen de usos y costumbres, y los 12 restantes bajo el de partidos políticos. Otros cuatro vendrán a agregarse a los primeros en las elecciones extraordinarias de 1996.¹⁶³ La cifra final de 412 municipios consuetudinarios anunciada por el IEE en su informe oficial¹⁶⁴ no es, pues, producto de una decisión anticipada, sino de una negociación sacada adelante, en algunos casos, al ritmo de los conflictos pre y poselectorales. Algunos municipios que inicialmente se habían clasificado bajo el régimen de partidos acaban finalmente en el del de usos y costumbres después del 12 de noviembre de 1995.¹⁶⁵ A otros, en cambio, se les confirma su régimen electoral, aun cuando siga habiendo una facción autoproclamada “comunitaria”.¹⁶⁶

Los acuerdos sucesivos que se concluyen en el seno del Consejo General del IEE contribuyen, así, a crear dos categorías bien diferenciadas de municipios: la de usos y costumbres y la de partidos políticos. Pero es evidente que la realidad política no se ajusta fácilmente a esa clasificación binaria. Ya lo vimos: entre 300 y 350 municipios corresponden más o menos al *tipo-ideal* de la comunidad *tradicional*: los ciudadanos logran ponerse de acuerdo sobre las personas que encabezarán el ayuntamiento. En la mayoría, las relaciones de fuerza entre facciones guardan un cierto equilibrio. La mayoría de las veces un grupo dominante (representado por los principales, tatamandones o caciques) tiene la suficiente influencia y legitimidad para que las decisiones que toma o *sugiere* sean plenamente aceptadas por la mayoría de los ciudadanos de la comunidad. Este grupo dominante está a su vez indirectamente ligado al Estado-PRI por la relación clientelista ya mencionada. El desacuerdo siempre existe (la unanimidad es una mera fachada), pero es lo bastante leve como para poder negociarse en las asambleas de pueblo, o bien en el ayuntamiento. En última instancia, se percibe a las autoridades comunitarias como suficientemente legítimas para resolver conflictos cuando la solución “amistosa” ya no es posible. Son los municipios que en 1992 eligieron una planilla única del PRI. En estos municipios la reforma electoral no cambia mucho las cosas: el PRI sigue interviniendo en el registro de las autoridades sin que esto se perciba como la indebida injerencia de un partido político. La *cooptación* de las autoridades designadas por el partido de Estado se percibe como un procedimiento normal de validación de la decisión comunitaria. Según las estadísticas oficiosas

¹⁶² Es el caso en Guevea de Humboldt, San Sebastián Tutla, San Juan Lalana, San Jorge Nuchita, San Mateo del Mar, entre otros. En San Jerónimo Tlacochahuaya, en los Valles Centrales, se confrontan dos planillas “comunitarias”.

¹⁶³ Se trata de Santiago Yaitepec (13 de marzo de 1996), San Miguel Tenango (19 de mayo de 1996), San Antonio Nanahuatipam (26 de mayo de 1996) y Mazatlán Villa de Flores (6 de julio de 1996). Véase *Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales de 1995*, Oaxaca, IEE, p. 207.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 46.

¹⁶⁵ Es el caso de Mazatlán Villa de Flores, Guevea de Humboldt, Santiago Choapan, Santa Cruz Papalutla, Tanihe, San Pedro Mártir, Coicoyán de las Flores y San Antonio de la Cal. *Ibid.*, pp. 46-47, y *Noticias. Voz e Imagen de Oaxaca*, Oaxaca, Oax., 7 de diciembre, 1995.

¹⁶⁶ Tal es el caso de Santa María Guelacé, San Pedro Ixtlahuaca, Huautla de Jiménez y San Pedro y San Pablo Teposcolula, entre otros.

proporcionadas por el IEE, de los 412 municipios de costumbres 320 “optaron” por que el PRI registrara su planilla comunitaria; solamente tres escogieron otro partido (dos el PFCRN y uno el PAN). Los 89 municipios restantes “decidieron” no tener filiación partidista. Es difícil hacer una evaluación general de éstos últimos: en algunos casos, como vimos, se trata de grupos disidentes que han desplazado al antiguo grupo hegemónico. Para ser congruente con su posición inicial sobre no registrar las planillas comunitarias, el PRD optó por no registrar a ninguna. Es muy probable que entre los 89 ayuntamientos “independientes” hubiera algunos que simpatizaran con este partido. En otros casos, el propio PRI aconsejó a los partidarios de alguna de las planillas rivales que no optarán por ninguna filiación partidista para neutralizar a la oposición. En otros sitios, en fin, los dirigentes comunales, que reivindicaron el reconocimiento de las costumbres en nombre de la *autonomía*, directamente influyeron en esta preferencia.

En todo caso, lo que sí es seguro es que, aparte del conjunto más o menos definido de municipios en los que el *orden tradicional* sigue siendo estable y permite su clasificación bajo la denominación acomodaticia de usos y costumbres, existe una franja de municipios que no entran en los *casos* previstos por los consejeros del IEE y los representantes de los partidos. Esta franja es mucho más amplia y movable de lo que estaba dispuesto a admitir el presidente del IEE, demasiado preocupado por legitimar la reforma del gobernador. Tres municipios ilustran perfectamente la dificultad que experimentan los miembros del IEE para separar los usos y costumbres de los partidos: Soledad Etla, Santa Cruz Amilpas y San Pedro Jicayán. En ellos, contrariamente a los acuerdos suscritos, una planilla comunitaria debidamente registrada ante el IEE compite con una planilla del PRI. Se trata en ambos casos de dos facciones rivales que se identifican con el PRI pero no están de acuerdo con la selección de candidatos.

Cada tres años, las mismas dinámicas se reproducen.¹⁶⁷ De hecho el IEE ha ido formalizando, a partir de 1998, los mecanismos para dirimir las “controversias” (según la jerga de la propia Dirección de Usos y Costumbres de la autoridad electoral estatal).¹⁶⁸ La determinación del régimen electoral, y en su caso, del propio procedimiento consuetudinario, es objeto de largas negociaciones, a veces públicas, a veces a puerta cerrada, entre el presidente del Consejo General del IEE (o el responsable de la dirección de usos y costumbres) y los “solicitantes”:

¹⁶⁷ Según las estadísticas oficiales, 332 de los 418 municipios de usos y costumbres nombran sus autoridades cada tres años, 58 lo hacen cada año y solamente 2 los hacen cada dos años (*Memoria del proceso electoral 2004*, Oaxaca, IEE, 2004, p. 121).

¹⁶⁸ A partir de 1997 la reglamentación sobre los usos y costumbres atribuye al IEE la responsabilidad de “especificar” cuáles son los municipios que designarán a sus autoridades a través de ese procedimiento. Deberá publicar un catálogo de estos municipios en el *Diario Oficial*, al principio del año de las elecciones. Para elaborar dicho catálogo el IEE contará con la información que deben enviarle los municipios. El Artículo 115 del Código Electoral establece, en efecto, que las autoridades municipales encargadas de organizar las elecciones deben indicar al IEE la fecha, la hora, y el lugar donde éstas se deban realizar, antes de la primera sesión del Consejo General del IEE. En realidad, durante cada proceso electoral la mayoría de las autoridades municipales omiten transmitir esta información en los plazos indicados por la ley. En cada proceso electoral el IEE ha aplazado la publicación del catálogo para permitir a los partidos políticos, a las autoridades municipales y/o a grupos de ciudadanos solicitar un cambio de régimen electoral. No obstante, desde 1998, ningún cambio de régimen ha sido aprobado por el IEE, estableciéndose en 418 el número de municipios de usos y costumbres, y 152 el de régimen de partidos políticos. Véase *Compendio de legislación electoral*. Oaxaca, Oaxaca, IEE, 1998, p. 79.

dirigentes de los partidos políticos y de las facciones locales, autoridades municipales en turno y/o representantes de los ciudadanos (ya sean originarios, vecindados, vecinos de las agencias municipales o de policía, mujeres o “radicados”¹⁶⁹).

De esta forma, en enero de 1998, el IEE establece una lista de 56 municipios susceptibles de cambiar de régimen electoral. De estos 56 municipios 45 se habían considerado de usos y costumbres en 1995; los partidos proponen que en esta ocasión adopten el régimen partidista. Los otros municipios, en cambio, se clasificaron en el régimen de partidos en 1995, pero los partidos, las autoridades municipales y los grupos de ciudadanos piden que se “reestablezca” al régimen consuetudinario. En el primer caso las demandas provienen principalmente de los partidos de oposición: el PAN, el PRD y el PFCRN (Partido Cardenista) proponen 43 municipios. El PRI no propone cambios más que para dos municipios consuetudinarios: Guevea de Humboldt y Mazatlán Villa de Flores. En cambio, las demandas de “regreso” al régimen consuetudinario provienen de las autoridades municipales en turno, salvo en tres casos: San Andrés Dinicuiti, donde la petición la formula un grupo allegado al PRD, Santa Cruz Amilpas y Teposcolula, donde disidentes priístas son los que desean el regreso a las costumbres.¹⁷⁰

El IEE no ha recurrido prácticamente nunca a la consulta directa de todos los ciudadanos de los municipios en cuestión. La ley es ambigua en este punto: prevé una “consulta de la comunidad” en caso de que la “conciliación entre los partidos” fracase, pero no señala ningún procedimiento de consulta y tampoco especifica qué comunidad deba ser consultada cuando existan varias en un mismo municipio.¹⁷¹

En realidad, el IEE ha empleado, de 1995 a 2007, tres métodos simultáneos para resolver las disputas: la conciliación entre las facciones rivales, el diagnóstico “antropológico” sobre el terreno y la negociación con los dirigentes de los partidos políticos en los municipios donde éstos tienen influencia directa.¹⁷² Esta preferencia por la “concertación” entre los líderes de los partidos tiene que ver con la lógica de que hablamos antes: el caso es evitar a toda costa los conflictos, o agravar los que sean latentes. Según los responsables del IEE, si se somete la selección de régimen electoral al voto de los ciudadanos se correría el riesgo de provocar nuevas tensiones y de arrastrar al conjunto de la población local a un conflicto que sería mucho más difícil resolver. En suma, de lo que se trata es de desactivar el conflicto encontrando una solución negociada entre los líderes de las facciones movilizadas.

¹⁶⁹ Los “radicados” son las personas originarias de algún municipio oaxaqueño, pero que residen afuera, ya sea en alguna ciudad de México o en el extranjero (la mayoría en los Estados Unidos). La mayoría siguen teniendo contacto con su comunidad de origen, donde quedaron familiares o simplemente conservan la propiedad de una casa y/o de algún terreno. Muchas veces, también, están obligados a cooperar con dinero o demás bienes materiales (como premios para los concursos que se organizan durante las fiestas patronales) en el mejoramiento de la vida comunitaria. También deben frecuentemente cumplir con los cargos comunitarios, ya sea en persona o bien pagando a algún “interino”, como se ha venido dando cada vez más. A partir de finales de los noventa, grupos de radicados han ido reclamando mayor participación en las decisiones públicas y, por ende, en el nombramiento de los ayuntamientos. Regresaremos sobre ese nuevo sujeto político emergente y las resistencias internas que provoca, por parte de los que no han emigrado.

¹⁷⁰ Las autoridades municipales y sus opositores locales están “afiliados” al mismo partido: el PRI.

¹⁷¹ *Compendio de legislación electoral, Oaxaca*. Oaxaca, IEE, 1998, p. 80.

¹⁷² Entrevista con Cipriano Flores Cruz, Oaxaca, 20 de julio, 1997.

Encontramos aquí nuevamente una estrategia clásica del sistema político mexicano: privilegiar la concertación, la negociación, apelando a la *persuasión* y a la *cooptación* de los dirigentes cuando sea necesario, en vez de resolver las disputas por la vía electoral o la judicial. Esta negociación en la cúpula, se basa en una concepción y una práctica de la política en que la mayoría de los ciudadanos deben permanecer pasivos. Esta pasividad es vista como una garantía de estabilidad política: es mucho más fácil entenderse con algunos mediadores que “controlan a su gente”, que con ciudadanos autónomos con aspiraciones potencialmente divergentes. Esta *costumbre* política ha funcionado durante decenios: ha garantizado la estabilidad del régimen. Se parece curiosamente a lo que las comunidades llaman el “consenso”: este ejercicio constante de concertación destinado a evitar decisiones por mayoría que puedan dividir al grupo en tendencias u opiniones claramente diferenciadas. En las comunidades, como en el PRI, la divergencia de opinión se ve como un problema que es mejor resolver, y el ideal que se pregona no es favorecer una de las opiniones en detrimento de las otras sino, por el contrario, integrar los diferentes puntos de vista en una decisión en la que todos salgan ganando. El objetivo es evitar a toda costa que algunos se sientan excluidos, marginados, y caigan en la tentación de entrar en conflicto abierto con el resto de la comunidad. El desacuerdo puede y debe expresarse en la asamblea pero hay que superarlo, cueste lo que cueste, para no romper la unidad de la comunidad y por ende frenar su progreso. El acuerdo supone necesariamente que los individuos se pongan de conformidad con la opinión mayoritaria; cada uno puede defender sus opiniones pero, en un momento dado, debe suscribir a una sola resolución. La producción de semejante consenso somete inevitablemente a los individuos y a las minorías a presiones considerables, más o menos directas y conscientes.

La analogía entre esta particularidad de la organización comunitaria, varias veces descrita por los antropólogos, y el funcionamiento del régimen priísta es sorprendente. En el PRI el llamado al consenso es una constante, al igual que en las comunidades, sobre todo cuando de lo que se trata es de seleccionar a los candidatos para los diferentes mandatos electivos, desde el nivel municipal más bajo hasta la cabeza del Estado. El llamado constante a la negociación para evitar confrontaciones se basa en gran parte en la visión del conflicto como una anomalía, un problema que hay que evitar. Las autoridades municipales, así como los dirigentes del PRI, justifican su reticencia a recurrir a la consulta de los ciudadanos para determinar el régimen, alegando que las facciones locales no aceptarían el resultado y que no poseen una “cultura democrática” que les permita plegarse al veredicto del voto sin una concertación previa. Lo conveniente entonces es negociar una solución consensual para que todos salgan ganando y nadie se sienta tentado de impugnar el resultado de la elección. En suma, es tanto como reducir lo más posible el abanico de opciones, de la incertidumbre, de la competencia.

Esto explica, sin duda, que los funcionarios del IEE (y en particular su presidente) tengan una preferencia evidente por el régimen de usos y costumbres. Buscan mantener el mayor número de municipios bajo este régimen. Naturalmente, no podemos evitar ver en esto una estrategia electoral: el gobierno y el PRI pretenden

circunscribir el espacio de la competencia electoral para poder concentrar su fuerza –y sobre todo sus recursos financieros– en los municipios grandes. Pero el régimen de costumbres se percibe ante todo como una garantía de estabilidad política. Al insistir en la “conciliación” y el respeto de los “usos y costumbres”, el presidente del IEE pretende neutralizar los efectos de una competencia política abierta que amenazaría con provocar confrontaciones entre facciones rivales en el nivel municipal.

Por eso, también, ninguna petición de cambio de régimen, desde 1998, ha sido aprobada por la autoridad electoral. Es muy significativo, de hecho, que ese mismo año, de los 57 municipios propuestos para un cambio de régimen, únicamente seis fueron aceptados... pero en el sentido de un restablecimiento de los usos y costumbres.¹⁷³ Todas las solicitudes de cambio al régimen de partidos fueron desechadas. Eso permitió al entonces presidente del IEE, Cipriano Flores Cruz, declarar triunfalmente que se habían equivocado los que habían augurado la inevitable desaparición de los usos y costumbres “arcaicos” a favor del “moderno” sistema de partidos políticos.

IV. ¿Cuál costumbre?

La definición de los procedimientos consuetudinarios

Hasta aquí nos hemos referido a los municipios en los que una de las partes en conflicto está en desacuerdo con la opción del régimen electoral. Son los municipios que el IEE colocó en el régimen consuetudinario pero en los que una de las fuerzas políticas (la mayoría de las veces, la oposición local) impugna esta decisión y exige el cambio al régimen de partidos. La petición emana, una vez más, de los habitantes de las agencias, de los avecindados, de los radicados o, simplemente, de opositores en el interior mismo de la comunidad–cabecera (en algunos casos se crean coaliciones entre varios de esos grupos de interés, para apoyar la solicitud de negociación de nuevas reglas de juego). Pero fuera de estos casos extremos, que están en boca de todos, existe un número más importante de municipios en que los grupos políticos no cuestionan el régimen propiamente dicho, sino el procedimiento consuetudinario que se debe aplicar. En otros términos, todos están de acuerdo en nombrar a las autoridades municipales sin la intervención directa de los partidos políticos, pero disienten en cuanto a las costumbres que deben regir la elección. Cada facción, en ese caso, pretende imponer su propia versión de las costumbres.

De hecho, esas son las controversias que tienden a prevalecer en las elecciones de 2001, 2004, y 2007, y es muy probable que esa siga siendo la tendencia mientras el PRI controle el gobierno estatal y el IEE. Sin llegar a pedir la organización de elecciones con planillas registradas por partidos políticos y un voto universal y secreto, numerosos grupos, dentro de los municipios de usos y costumbres, exigen ajustes en las reglas de participación política. En 2001, 91 de las 126 controversias tratadas por el IEE tienen que ver con el procedimiento (ya sea su definición previa a la elección, o bien su impugnación una vez realizada la asamblea de nombramiento).

¹⁷³ San Pedro Ixtlahuaca, Santa María Guelacé, Santa María Camotlán, San Sebastián Tecomaxtlahuaca, San Agustín Chayuco y Santa Catarina Mechoacán.

La mayoría de las controversias derivan de la exigencia, de los sectores que hasta entonces se habían mantenido fuera de las decisiones políticas (vecinos de las agencias, avecindados, radicados y mujeres), de participar en la elección de las nuevas autoridades municipales. Sus reivindicaciones implican una redefinición de las reglas de acceso a la ciudadanía, de los criterios de elegibilidad y de los propios procedimientos de elección (voto en asamblea general, público o secreto, elaboración de planillas de candidatos, etcétera).

Las demás controversias se presentan en el momento mismo de la elección, sin que haya habido necesariamente alguna controversia previa sobre el régimen o el procedimiento. Lo que está en discusión es el resultado de la elección, la manera en que se realizó, o los dos al mismo tiempo. Se trata de un conflicto “poselectoral” propiamente dicho: el grupo que perdió la elección se moviliza para exigir otra, y usa como argumento el hecho que las costumbres no se hayan respetado plenamente. Estos conflictos pueden ser más o menos violentos o difíciles de resolver. En ciertos casos basta con negociar la integración de los “opositores” al ayuntamiento nombrado, en otros es necesario organizar una nueva asamblea con nuevas reglas y/o nuevos candidatos.

Éste es uno de los escenarios típicos: las autoridades en turno convocan una asamblea comunitaria; al día siguiente, los opositores exigen que sea anulada ya sea porque no pudieron participar o porque sus candidatos no ganaron. La mayoría de las veces impugnan la forma en que la asamblea fue conducida: los criterios de elegibilidad, los procedimientos de voto y el modo de representación (repartición de los cargos del ayuntamiento entre la mayoría y la minoría).

V. Los usos y costumbres legalizados, un arma de doble filo

En realidad, la ley de usos y costumbres es “un arma de doble filo”. En algunos municipios permite a los grupos dominantes consolidar su hegemonía. Los ancianos o los nuevos caciques se sirven de ella para imponer su interpretación del orden comunitario y del interés general. En nombre de la tradición y de su nueva legitimidad oficial, excluyen a sus adversarios de los espacios de participación y de decisión. Al mismo tiempo, el gobierno de Oaxaca se vale de ella para preservar sus antiguas relaciones de clientelismo y de control político. Así queda garantizada la “gobernabilidad” priísta. A veces, la oposición ni siquiera puede entrar a las comunidades, cuando las autoridades locales, haciendo una interpretación abusiva de la ley, les impiden, en nombre de la tradición, hacer propaganda para elecciones estatales y federales.

En otras partes, la reglamentación sobre los usos y costumbres sirve para establecer un nuevo tipo de la comunidad, más abierta, menos corporativista. Sirve, en resumen, a redefinir las reglas de vida comunitaria, los juegos de poder; contribuye a fundamentar un nuevo equilibrio entre la colectividad y las decisiones de las minorías o de los individuos; permite a las autoridades municipales contrarrestar, a nombre

de la autonomía, el chantaje clientelista del gobierno. Cuando, a nivel municipal, los actores del cambio (organizaciones regionales independientes, nuevas élites indígenas formadas fuera de los canales corporativistas, ONGs cercanas a la Iglesia católica) logran utilizar el nuevo instrumento legal, se valen de él para fortalecer instituciones que se distinguen claramente de la vieja “comunidad revolucionaria institucional”. Así pasó en Santiago Ixtayutla, donde los sectores más marginados se han movilizado en nombre del respeto de “la asamblea general comunitaria” contra las decisiones del cacique local y sus secuaces. A la costumbre de manipulación y de exclusión que defienden las autoridades, oponen otra, mucho menos tradicional, pero seguramente más legítima en ojos de la mayoría. Con pretexto de un rescate de las tradiciones, los nuevos actores políticos inventan prácticas que nunca existieron antes. En Ixtayutla, como en la mayor parte de los municipios de esta región, las “asambleas” eran reservadas al círculo reducido de algunos caciques o ancianos. Al defender las “asambleas generales de comunidad”, inscritas en la nueva legislación electoral, los oponentes contribuyen a abrir la participación política a sectores que, hasta entonces, siempre habían sido mantenidos al margen de las decisiones colectivas.

Además, los usos y costumbres son por definición evolutivos, flexibles y como toda institución social son reformables y perfectibles. Los actores que reivindicaron su reconocimiento legal no son conservadores. Al contrario, son frecuentemente los sectores más educados de las comunidades, los que están más impregnados de los valores universales. Su proyecto comunitario y autonomista es un proyecto de cambio, también un proyecto de participación y de integración en el espacio regional y nacional. Una integración que no significa el rechazo de formas de acción colectiva tradicionales, más o menos reinventadas, que conciben como una alternativa a un modelo de sociedad y de política desigual: una integración diferente. Su visión de los usos y costumbres y de la comunidad es sin duda idealizada, pero no es necesariamente fundamentalista. Muy a menudo, su discurso de militante, un tanto esencialista, esconde una actitud mucho más pragmática.

Es imposible realizar una tabla estadística de las tendencias del cambio político local en un paisaje tan fragmentado como el de Oaxaca. Parece, sin embargo, que a fin de cuentas es más bien la tendencia a la reinención y a la reforma de las costumbres en un sentido democrático que predomina sobre la conservación del viejo corporativismo. Aunque, en las elecciones de la alternancia, el 2 de julio de 2000, el PRI haya seguido ganando con mucho margen, las tendencias al pluralismo se reflejan en la baja del número total de votos acumulados por el antiguo partido de Estado. Los indígenas votan, poco todavía, pero son más y más numerosos al hacerlo.¹⁷⁴ Las comunidades no son herméticas: participan en un largo proceso de transformación política. Parece

¹⁷⁴ Sobre el comportamiento electoral de los indígenas en las elecciones estatales y federales en los municipios de usos y costumbres, véanse de David Recondo: “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca” en Lourdes León (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, México, CIESAS, 2001, p. 91-113; y “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa en una sociedad multicultural”, *Trace (Travaux et recherches dans les Amériques du centre)*, México, CEMCA, Núm. 36, diciembre, 1999, p. 85-101.

razonable apostar a que, en vez de ser un obstáculo a la democratización, las políticas de reconocimiento vayan a contribuir a que el cambio político no sea resentido como algo impuesto desde fuera, sino como un proceso construido por los indígenas desde sus comunidades. Eso supone una adecuación entre las instituciones comunitarias y las que aseguran la articulación entre los intereses y la representación política a nivel estatal y federal. En vez de acentuar el antagonismo a menudo exagerado entre lógica de representación y lógica de participación comunitaria, el reconocimiento de la diversidad institucional puede contribuir a instalar una nueva articulación entre prácticas políticas diferentes pero no necesariamente irreconciliables.

Es un reto significativo, porque una de las principales dificultades viene precisamente de la convivencia sobre un mismo territorio de dos formas de participación electoral: la de los usos y costumbres a nivel municipal y la del sufragio universal y secreto para las elecciones a nivel estatal y federal. Algunos analistas consideran que semejante coexistencia sólo puede ser conflictiva, que la persistencia de usos y costumbres a nivel local sólo puede entrar en contradicción con los valores y prácticas de la democracia electoral e impedir que ésta eche raíz en las regiones más pobres e indígenas del sureste mexicano. La experiencia de las elecciones federales, a partir de 1997, tiende a probar lo contrario. Los indígenas son perfectamente capaces de “manejar” dos repertorios políticos diferentes según se trate de elecciones locales o estatales y federales. No impide que ciertas tradiciones como la exclusión de las mujeres, de las agencias municipales o de los avecindados, entren directamente en contradicción con los criterios de ciudadanía política que subyacen a la nueva democracia electoral mexicana.¹⁷⁵ La articulación armoniosa entre los dos órdenes jurídicos sólo será posible si los conflictos actuales contribuyen a producir nuevas reglas del juego, nuevas costumbres más compatibles con un contexto político plural. Eso depende, en gran parte, de las mejoras que deben ser realizadas en la legislación electoral en este dominio, especialmente de la reglamentación de los usos y costumbres, del acceso a la justicia electoral y de la garantía de las libertades individuales en los municipios donde la mayoría de los electores se pronuncia a favor del régimen de usos y costumbres. Pero eso depende también de una reforma de los mecanismos de representación política tanto a nivel local como a nivel nacional. Ésta queda reservada a los partidos políticos nacionales y estatales. En un país tan grande y diverso como México, tal monopolio del acceso a la representación política sólo puede provocar la exclusión de sectores importantes de la sociedad que no se identifican con ninguno de los partidos existentes. En Oaxaca, el régimen de usos y costumbres representa una respuesta parcial a esta restricción, porque si los casos

¹⁷⁵ Una encuesta realizada en 1997 demuestra que las mujeres participan en la elección de las autoridades locales en 76% de los municipios costumbristas y que ocupan cargos municipales en 72% de los casos. La misma encuesta subraya que, en 40% de los municipios que tienen agencias, los habitantes de éstas participan en la elección municipal (Véase María Cristina Velásquez Cepeda, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Oaxaca, IEE, 2000, pp. 200-203 y 222-229). Es la prueba que la negación del derecho a votar de las mujeres y de los habitantes de las agencias no es una característica intrínseca o inevitable de los usos y costumbres, y que éstas pueden acomodarse muy bien de una participación abierta a todos los ciudadanos de un municipio, incluso de la gente no-nativa, si ésta acepta acatar las normas comunitarias.

más conflictivos fueron evocados en el artículo, en más de 300 municipios, los usos y costumbres permanentemente renegociados permiten, al contrario, ampliar la representación más allá de las posibilidades extremadamente limitadas que ofrece la legislación electoral en el resto de los municipios. Una mejor representación política pasa necesariamente por una adecuación recíproca entre los usos y costumbres y la ley.

VI. Conclusión

Concluiré con algunas reflexiones que podrían servir para futuras reformas al CIPPEO y a la institucionalidad electoral oaxaqueña. Primero, existe un verdadero problema de transparencia. Desde 1999, no hay acceso a la información sobre cómo se define el régimen electoral municipal, no hay acceso a las reuniones donde se concilia el régimen entre la fracción que dice que sostiene los usos y costumbres. Esas negociaciones tampoco son filmadas y no existen relatorías. Así pues, no se sabe en qué condiciones se determina cuáles son los municipios que se deben regir por usos y costumbres. Se sabe, por información indirecta, que hay muchos municipios que han exigido dejar el régimen de usos y costumbres, así como ha habido demandas inversas de cambio del régimen de partidos políticos al de usos y costumbres. Nunca ha habido aceptación de cambio de régimen: ¿Por qué? ¿Cuál es el problema?

Segundo punto, se deben establecer medios de impugnación. Es necesario algún tipo de reglamentación de los usos y costumbres, aunque no necesariamente de codificación. Los anglosajones escogieron una vía mucho más viable en este mundo complejo, con el *common law*. Se trata, pues, de establecer por escrito los principios básicos de cada sistema electoral municipal. Algunos municipios lo han hecho ya, elaborando estatutos donde no enuncian todo el procedimiento de manera detallada, sino que enuncian reglas básicas de quién tiene derecho a votar y ser votado, cómo se ejerce el voto, cómo se computa, etc. Es importante que esos reglamentos o estatutos sean convalidados por alguna instancia exterior a la comunidad y que no sean modificables cada vez que a una asamblea comunitaria general se le pega la gana. Sólo de esta manera se le daría seguridad al proceso y se garantizaría que las reglas del juego no vayan a ser cambiadas en la víspera de las elecciones, de manera totalmente arbitraria.

Último punto, se requiere la definición legal de un procedimiento alternativo en caso de fallar la conciliación. En caso de desacuerdo, se necesita poder aplicar un procedimiento estándar de elección. En muchos casos, las partes no logran ponerse de acuerdo y piden que les manden un administrador. Eso implica una pérdida total de autonomía. Cuando ya nadie se pone de acuerdo, tiene que haber un procedimiento como el que, hasta ahora, ha resuelto muchos conflictos: las partes en conflicto registran sus planillas (no necesariamente con un partido, sino de manera independiente) y los ciudadanos puedan ejercer su voto de manera individual y secreta.

Bibliografía

Acuerdo del Consejo General del IEE sobre criterios generales para la interpretación de las disposiciones del Libro IV del CIPPEO. Oaxaca, IEE, 15 de noviembre de 1995.

Compendio de legislación electoral. Oaxaca. Oaxaca, IEE, 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Anaya, 1996.

Cruz Iriarte, Rodrigo, *Los claroscuros de la estadística electoral por usos y costumbres.* Mimeo, octubre, 1999.

“Los primeros acuerdos de Sacam Ch'en”, *Ce-Acatl*. Núms. 78-79, mayo-abril, 1996.

Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales de 1995. Oaxaca, IEE, 1996.

Memoria del proceso electoral 2004. Oaxaca, IEE, 2004.

Recondo, David, “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca” en Lourdes León (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas.* México, CIESAS, 2001, p. 91-113.

_____, “Usos y costumbres y elecciones en Oaxaca. Los dilemas de la democracia representativa en un sociedad multicultural”, *Trace (Travaux et recherches dans les Amériques du centre)*. México, CEMCA, Núm. 36, diciembre, 1999, p. 85-101.

Taylor, Charles, *Multiculturalism: examining the politics of recognition.* Princeton, Princeton University, 1994.

Velásquez Cepeda, María Cristina, *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca.* Oaxaca, IEE, 2000.

Clausura del Seminario¹⁷⁶

¹⁷⁶ En esta sección se presentan primero las palabras del diputado Diódoro Carrasco Altamirano, expresadas al término del Seminario el día 11 de septiembre de 2008. Enseguida se plasman algunas consideraciones generales que se derivaron de las discusiones realizadas durante los dos días de trabajo.

1

Palabras al cierre

*Dip. Diódoro Carrasco Altamirano*¹⁷⁷

Muy brevemente, porque ya todos estamos cansados. Primero, creo que el seminario ha cubierto con creces la intención que nos propusimos, de cara a la celebración del próximo sábado, que es el Aniversario de la Declaración de Naciones Unidas. Justamente ese es el pretexto y el motivo que nos convocó para esta reunión. Es una reflexión con un muy distinguido grupo de antropólogos, de investigadores, de analistas, de quienes han estado en el servicio público en estos temas, para contribuir con un esfuerzo, por supuesto siempre inacabado y que tendrá que irse nutriendo con otro tipo de reuniones.

Segundo. Somos de la opinión, la diputada Martha Gordillo y su servidor, de que la propuesta de reforma constitucional que está en la mesa de puntos constitucionales la compartimos plenamente. Hay que hacer un trabajo de mucha mayor difusión, de cabildeo, de explicación y de compromiso con quienes van a expresar su opinión en el pleno votando; que de eso va a depender que se apruebe o no, y es una tarea que por supuesto estamos comprometidos a hacer.

Tercero. Creo que vale la pena hacer luego un seminario especial para discutir el tema local de usos y costumbres en materia electoral en Oaxaca. Es un tema muy apasionante. Aquí José Antonio Aguilar Rivera nos planteó una serie de puntos que obviamente van a requerir una mesa para discutirlo.

Tomamos como referencia en este seminario sobre una década de reformas indígenas el caso de Oaxaca, porque Oaxaca fue un catalizador simultáneamente con el levantamiento del EZLN. Fue un catalizador desde el punto de vista de la respuesta legislativa y política que se ve en un estado.

¹⁷⁷ Presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Curiosamente, fue una etapa donde el gobierno mexicano no tuvo una respuesta concreta en el tema. Ahí nosotros encontramos una, que evidentemente puede ser muy imperfecta, pero dio una respuesta política que contribuyó a algo sustantivo para nosotros, que fue la gobernabilidad.

Lo que es importante decir es que aquí se vio el ejemplo de Oaxaca, pero también se vio el de Chiapas, el de San Luis Potosí, Quintana Roo, Puebla y otros estados, que son muy ilustrativos de cómo está el tema en materia de cultura y derechos indígenas.

Finalmente, parece que es claro que sí se requiere hacer un trabajo legislativo adicional; sí se requiere legislar en materia de cultura y derechos indígenas. Para empezar, con la propuesta que hizo Rodolfo Stavenhagen, cómo incorporamos los principios de la Declaración de Naciones Unidas en materia de derechos indígenas, ya sea al marco constitucional o a las leyes secundarias.

Por ejemplo, a la reglamentación pendiente del 2o. constitucional, que es un tema que vamos a discutir y que es parte de los primeros resultados de este evento.

Y segundo, me parece que una preocupación que todos compartimos aquí y que se expresó de distinta manera es cómo buscamos nuevos instrumentos; más bien instrumentos más eficaces que nos permitan garantizar el cumplimiento de los derechos en materia indígena.

Creo que ése es el gran tema: qué instrumentos tenemos que buscar además de hacer buenas o mejorables legislaciones, además del presupuestal. Qué tipo de instrumentos tenemos que buscar. San Luis es un buen ejemplo, por cierto, de lo que han venido haciendo en una entidad federativa.

Termino diciendo que un tema que a mí me preocupa, a propósito de los instrumentos y las garantías, es la enorme fragilidad que se percibe en el país cuando se avanza en legislaciones y en materia indígena. Los cambios gubernamentales, las disputas de poder y los conflictos entre los mismos partidos que están gobernando o en los casos de alternancia, dejan a veces en absoluto desamparo a los sujetos supuestamente beneficiarios de estas legislaciones.

De repente no encontramos, con que no se ha percibido claramente cómo reaccionan estos sujetos, pueblos y comunidades indígenas, frente a los vaivenes políticos; frente a las disputas y a los procesos de transición y de alternancia política.

Es un tema seguramente para hacer una reflexión en otro momento y en otro evento, pero es parte de los primeros resultados que a nosotros nos deja, que a la Comisión de Gobernación le deja este seminario, del cual les agradecemos a todos sus contribuciones, sus reflexiones, su participación y, por supuesto, su contribución a la tarea que nos toca hacer a los legisladores.

Con esto damos por concluido este seminario cuando son las 15:00 horas del jueves 11 de septiembre de 2008. Gracias por su presencia.

2

Consideraciones finales

Aunque a lo largo de las ponencias se expresaron conclusiones particulares, mismas que aparecen en los apartados anteriores, más que conclusiones definitivas, porque el debate continúa abierto, conviene dejar asentadas aquí algunas consideraciones generales derivadas de la discusión en las mesas de trabajo.

El Seminario: **¿Una década de reformas indígenas? Multiculturalismo y derechos de los pueblos indios en México** fue un importante foro que permitió reflexionar sobre uno de los temas fundamentales del país que ha sido soslayado recientemente. Las disputas entre las élites nacionales, y el rechazo y no aprovechamiento de los avances legislativos alcanzados en materia indígena por parte de los simpatizantes del movimiento zapatista, dentro de otras razones, explican que el tema haya pasado en los últimos años a un segundo plano en la agenda política. De ahí la importancia de la discusión realizada para actualizarlo.

Hace una década que en Oaxaca se realizaron importantes reformas en materia indígena que nutrirían la experiencia federal y la de las regiones mexicanas. Se reconoció por primera ocasión, además de una serie de derechos culturales, los de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, así como la personalidad jurídica de los mismos. Esto aconteció en un contexto nacional en el que se habían cerrado los espacios de negociación entre el gobierno federal y el EZLN, por lo que la experiencia oaxaqueña sin duda fue fundamental para avanzar en las reivindicaciones indígenas que más tarde se concretarían en otras partes del país.

La discusión de las mesas osciló entre las reflexiones de carácter teórico sobre multiculturalismo y pluralismo, el recuento de experiencias regionales concretas y la

extrapolación con la riqueza de la experiencia tenida en el estado sureño. De ella se pueden recuperar brevemente algunos aspectos fundamentales.

En primer lugar, que en el caso oaxaqueño, el reconocimiento de los usos y costumbres que los pueblos venían utilizando para la elección de sus autoridades municipales desde hace siglos, no colocó a la entidad en un regreso hacia el pasado. Por el contrario, tal reconocimiento y su puesta en práctica permitió abrir espacios para la expresión de actores sociales como las mujeres, los *avecindados*, los creyentes de religiones diferentes a la católica, las agencias municipales, mediante la problematización de los procesos de elección de autoridades. Esto ha llevado al reordenamiento de la arena política y a la búsqueda de la redistribución del poder en los espacios locales, con la participación de los miembros de las comunidades indígenas. Lo anterior, sin lugar a dudas, ha generado nuevas tensiones y conflictos, pero el reconocimiento legal de las prácticas comunitarias fue un puente institucional que abrió posibilidades más hacia el futuro que hacia el regreso a un orden de cosas anterior. Además de que el sistema electoral que reconoce las particularidades indígenas necesita implementar reformas que permitan que aquellas posean medios de impugnación *ad hoc*, y de solución institucional de conflictos, así como la desaparición del colegio electoral en el caso del congreso oaxaqueño.

En general, el seminario reconoció que además de avanzar en materia legislativa para reconocer de manera plena los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional y estatal, también es necesario, por esa misma vía y otras, resolver las tensiones que surgen en una sociedad multicultural que avanza en su vida democrática, como lo es la compatibilización de derechos individuales y colectivos, derechos al disenso en las comunidades, derechos a salir y entrar en los consensos y vida colectiva: tales expectativas deben ser tareas por resolver al mismo tiempo que las primeras.

Un tema por resolver es la compatibilización práctica, en las propias comunidades, de un marco constitucional con elementos de pluralismo jurídico, en la que encuentren sus equilibrios el respeto a los usos y costumbres y el respeto a los derechos humanos de individuos que pueden disentir internamente: En el que se compatibilicen los sistemas normativos internos con el orden jurídico positivo, dentro de otros dilemas.

Otro de los temas reiterados es el del acceso a las mujeres a la participación política y al poder local. La discusión permitió reconocer que el problema de la exclusión de las mujeres no es sólo un asunto de las comunidades indígenas, sino de la sociedad mexicana a nivel global, y que todos estamos obligados a intervenir para terminarlo.

También se señaló que, en el caso de las comunidades indígenas, hay que impulsar la presencia y el respeto a la intervención de las mujeres, así como la de otros grupos de excluidos que actualmente luchan por hacerse su lugar en municipios de usos y costumbres, en la toma de decisiones y en la dirección política. No obstante, también se remarcó que esa participación no siempre es un deseo de aquéllas, ya que en muchos casos se encuentra sujetas a una serie de responsabilidades como la

elaboración de alimentos, el cuidado de los niños, la participación en programas de desarrollo, que les impide aceptar, por decisión propia, mayores cargas de responsabilidad.

Esas tensiones son un desafío para la legislación y para la negociación y operación política, toda vez que tal sistema electoral de usos y costumbres y el reconocimiento de la autonomía a los pueblos indígenas tienen muchos aspectos positivos como el que la toma de decisiones queda principalmente en manos de la comunidad y los grupos locales, y no al arbitrio de partidos y grupos de poder externo. Sobre todo en tiempos en que las disputas partidistas son ensombrecidas por faltas de compromiso por consolidar una democracia plena en el país.

No obstante, a pesar de la trascendencia de las reformas constitucionales a nivel federal y en varios estados del país, se ha fallado en la aplicación práctica de las mismas, en su difusión a toda la sociedad y, sobre todo, en la capacitación del personal del Estado para interiorizarlas y aplicarlas. No se ha promovido el conocimiento pleno de la nueva legislación entre los propios pueblos indios y tampoco parece haberse aplicado a profundidad, salvo ejemplos señeros como los de la aplicación de la justicia por parte de jueces indígenas en algunas entidades.

Sin embargo, no se han creado en todos los casos las condiciones institucionales que permitan homologar su aplicación en las comunidades con las normas estatales.

En segundo lugar, aunque la experiencia oaxaqueña ha sido un punto de referencia obligado para las reformas federales y en los estados, su caso es único, y no puede exportarse como modelo a seguir ya que cada realidad regional posee sus propias particularidades en cuanto a la composición, articulación, control del territorio, condiciones históricas, etc., de sus pueblos y comunidades indígenas. Así lo muestran por ejemplo los ejercicios de política pública seguidos en San Luis Potosí, Quintana Roo, Campeche, Puebla, en materia de impartición de justicia en los pueblos indígenas, o el caso de la Policía Comunitaria de Guerrero, experiencias regionales que abundan en ejemplos de cómo la política de reconocimiento permite equilibrios y gobernabilidad en los sistemas regionales de conformación del poder.

A una década de iniciadas las reformas en Oaxaca, y a casi ocho de reformada la Constitución Federal para reconocer derechos indígenas, sin embargo, se puede realizar un balance del avance legislativo a nivel nacional.

A pesar de que en el decreto del 14 de agosto de 2001, se ordena al Congreso de la Unión y a las entidades federativas adecuar sus marcos normativos a la reforma constitucional, el balance no es muy alentador.

Sólo 37 de cerca de 250 disposiciones federales contienen mención a la problemática de los pueblos indígenas. Una parte de ellas ya había sido reformada como resultado de la incorporación de un párrafo primero al Artículo 4º en 1992, y en el caso de 27 lo fueron como resultado de la reforma de 2001.

En la actualidad son 21 los estados que contemplan constitucionalmente los derechos indígenas, con diverso alcance jurídico y desarrollo reglamentario: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

No obstante, en diez de estos casos las legislaturas deben reformar sus constituciones para que sean concordantes con las reformas de 2001: Guerrero (1987), Hidalgo (1991), Sonora (1992), Chihuahua (1994), México (1995), Quintana Roo (1997), Michoacán (1998), Chiapas (1999), Nayarit (1999) y Sinaloa (2001), ya que las menciones al tema indígena fueron incorporados en años previos. Además, todavía falta sensibilizar a los legisladores de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y el Distrito Federal para que incluyan los derechos indígenas en su legislación primordial.

Es decir, sólo 11 de las 32 entidades federativas cumplen el mandato constitucional de tener adecuados sus marcos normativos internos al orden federal vigente: Durango (2003), San Luis Potosí (2003), Tabasco (2003), Jalisco (2004), Puebla (2004), Campeche (2005), Morelos (2005), Veracruz (2006), Querétaro (2007), Yucatán (2007) y Oaxaca, que aunque realizó sus reformas desde 1998, son concordantes con la Constitución General de la República.

Por otra parte, es de destacar que 11 estados tienen leyes particulares en materia indígena (Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, México, Nayarit, Oaxaca, Querétaro Quintana Roo, San Luis Potosí, y Tlaxcala), y en tres casos (Michoacán, Quintana Roo y San Luis Potosí) se dispone además de normatividades específicas para la aplicación de la justicia en los pueblos indígenas.

Pero además de ello, a pesar de la importancia de que se haya legislado en materia indígena, los recursos asignados para la atención de los reclamos de desarrollo de los pueblos indígenas han sido escasos. Es decir, los avances legislativos en materia indígena no fueron aparejados con una redistribución del gasto público y su mayor impacto en las comunidades y con su decidida participación.

Cambiando nuestro enfoque hacia el suministro de recursos para el desarrollo, el Congreso de la Unión establece a partir 2002 partidas específicas para la atención a los pueblos indígenas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como lo mandata la citada enmienda, aunque éstas no sean suficientes para atender todos los reclamos en materia de desarrollo económico y social.

Por el contrario, en lo que corresponde a las entidades federativas, sólo en algunos casos se cumple y de manera pobre este ordenamiento en los presupuestos de egresos respectivos, y no se han encontrado casos documentados de que esto suceda a nivel de los presupuestos municipales.

Luego entonces, además de reclamar que a nivel federal termine de adecuarse el marco normativo, y de que lo mismo suceda con las entidades que no han cumplido el máximo mandato todavía, requerimos exigir el cumplimiento de la disposición que obliga a éstas y a los municipios, destinar partidas específicas para pueblos indígenas. Sólo de esa manera podemos pensar que sus derechos, una vez reconocidos en las leyes, empiecen a concretarse y expresarse en caminos, carreteras, obras de agua potable, salud, escuelas, etcétera, que siguen siendo, junto con los reclamos de autonomía y derecho a sus culturas, exigencias fundamentales de poco más de una décima parte de la población nacional.

Además, falta lo siguiente: el reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas a nivel de la Constitución Federal; el que se adopte en el país la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 13 de septiembre de 2007; así como se defina con claridad, con la participación de ellos mismos, quiénes son los pueblos y comunidades indígenas objeto de las políticas públicas que la reforma constitucional de 2001 señaló para su desarrollo.

Éstos son, dentro de otros, los reclamos para el futuro inmediato a favor de los pueblos indígenas de México.

Bibliografía complementaria

BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *Derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas*. México, CNDH, 2008.

“Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Compendio de legislación electoral. Oaxaca*. Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, febrero de 1998.

“Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, Vol. 2, 1992, pp. 940-1046.

Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. Oaxaca, H. Congreso del Estado de Oaxaca, junio de 1995.

“Constitución del Estado de Sinaloa” en <<http://www.stj-sin.gob.mx/constitucion.html>> (consultada el 6 de julio de 2007 y el 11 de febrero de 2009).

“Constitución del Estado de Sinaloa” en *Colección legislaciones. Estado de Sinaloa*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 5-87.

“Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua” en <<http://www.congresochihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/constitucion/actual.pdf>> (consultada el 11 de octubre de 2007).

“Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua”, *Colección legislaciones. Estado de Chihuahua*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 5-84.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, CNDH, duodécima edición, agosto de 2007.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1995.

“Constitución Política del Estado de Campeche” en <<http://www.congresocam.gob.mx/marcojuridico/LEY%20001.pdf>> (consultada el 11 de octubre de 2007 y el 11 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Chiapas” en <http://www.stj-chiapas.gob.mx/legislaciones/varios/constitucion_local.pdf> (consultada el 18 de agosto de 2006 y el 11 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Chiapas”, *Colección legislaciones. Estado de Chiapas*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.

“Constitución Política del Estado de Coahuila” en <<http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/1normat/leyest/cpcoah.pdf>> (consultada el 22 de octubre de 2007 y el 11 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Durango” en <<http://www.congresodurango.gob.mx/>> (consultado el 21 de agosto de 2006 y el 11 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Durango”, *Colección legislaciones. Estado de Durango*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 5-78.

“Constitución Política del Estado de Guanajuato” en <<http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/modules.php?name=Transparencia&file=index&func=contenido&cat=1&scat=11>> (consultada el 22 de octubre de 2007 y el 11 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Hidalgo” en <<http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/>> (consultada el 1 de octubre de 2007).

Constitución Política del Estado de Jalisco. Tlanepantla, Delma, 2003.

“Constitución Política del Estado de Jalisco” en <<http://www.congresoal.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Estatales/Constitución%20política%20del%20estado,%201994.doc>> (consultada el 23 de agosto de 2006 y el 11 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Morelos” en <http://www.congresomorelos.gob.mx/> (consultada el 24 de agosto de 2006 y el 11 de febrero de 2009).

Constitución Política del Estado de Nayarit. Tepic, Gobierno del Estado de Nayarit, 2004.

“Constitución Política del Estado de Nayarit” en <<http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/leyes/cpen.html>> (consultada el 11 de octubre de 2007 y el 11 de febrero de 2009).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, 1986.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, octubre de 1995.

“Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga” en <<http://www.queretaro.gob.mx/documento.php?clave=2752>> (consultada el 11 de octubre de 2007 y el 9 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Quintana Roo”, *Compilación de Leyes Estatales*. Chetumal, X Legislatura 2002-2005 del Estado de Quintana Roo, marzo de 2004 (CD).

“Constitución Política del Estado de Tabasco” en <https://www.congresotabasco.gob.mx/cd_leyes/cons_politica_2004.doc> (consultada el 5 de septiembre de 2006 y el 9 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Tlaxcala” en <<http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/leyes/ley/cons-t2007-1.doc>>

“Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, *Colección legislaciones. Estado de Veracruz*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 5-63.

“Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave” en <<http://www.legisver.gob.mx/Cconstitucion.htm>> (consultada el 11 de octubre de 2007 y el 9 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado de Yucatán” en <http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/Yucatan/nr4rf13.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero” en <<http://www.congresoguerrero.gob.mx/0101/arch/docu/cons/esta/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO,%20%20ULTIMA%20REFORMA%2028%20ABRIL%202006.doc>> (consultada el 11 de octubre de 2007).

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”, *Cuadernos de Divulgación Jurídica*, Núm.1. México, Universidad Autónoma de Guerrero, 2003, pp. 47-111.

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México” en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/Leyes2003/pdf/01_marco_jur040520.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo” en <http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/c_politica.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 1918”, Morelia, Talleres de la Escuela de Artes, 1918, reproducido en Michoacán y sus Constituciones. Morelia, s/e, 1968.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, 2002.

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla” en <http://www.congresopuebla.gob.mx/leyes/ficha_ley.php?clave=49> (consultada el 20 de diciembre de 2004 y el 9 de febrero de 2009).

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luís Potosí” en <<http://148.235.65.21/congresoslp/Default.asp>> (consultado el 11 de octubre de 2007).

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora” en <<http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/estatal/constitucion%20politica%20del%20estado%20de%20sonora.pdf>> (consultado el 11 de octubre de 2007).

“Convenio (Núm. 169) de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” en Silverio Tapia Hernández (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*. México, CNDH, 1999.

COSSÍO Díaz, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*. México, CNDH, 2002, p. 154.

“Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 13 de Septiembre de 2007” en <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>>.

“Decreto Núm. 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 6 de junio de 1998.

“Decreto Núm. 266, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial. Extra*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 19 de junio de 1998.

“Decreto por el que se adiciona un artículo 39 bis a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., miércoles 7 de diciembre de 2005.

“Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., 14 de agosto de 2001.

“Decreto por el que se reforma la fracción IV, del artículo 7º de la Ley General de Educación”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 13 de marzo de 2003.

“Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 22 Junio de 2006.

“Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 15 de mayo de 2003.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., martes 15 e junio de 2004.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., martes 19 de septiembre de 2006.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., miércoles 18 de diciembre de 2002.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., miércoles 18 de diciembre de 2002.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Planeación”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., viernes 13 de junio de 2003.

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., viernes 13 de junio de 2003.

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 29 de abril de 2004.

“Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., miércoles 25 de junio de 2003.

“Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 2 de septiembre de 2004.

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. México, INEHRM, t. II, 2000.

Diario Oficial, Mérida, Gobierno del Estado de Yucatán, miércoles 11 de abril y viernes 11 de mayo de 2007.

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

ELIZÁRRARAS Álvarez, Rodrigo, *Gobernabilidad y autonomía indígena: motivos y efectos en el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca*. México, ITAM, Tesis de licenciatura, 2002.

Gaceta Oficial. Jalapa, Gobierno del Estado de Veracruz, 22 de diciembre de 2006.

“Informe de actividades de la Comisión de Asuntos Indígenas en el Senado de la República. LX Legislatura. Primer año de ejercicio” en <[http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe_activades.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe_actividades.pdf)> (consultada el 16 de octubre de 2007).

“Iniciativas sobre las que trabaja la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados” en <http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/cuadro_asuntos_por_comision.asp?13> (consultada el 16 de octubre de 2007).

“Ley de Administración de Justicia Indígena y Comunitaria del Estado de San Luis Potosí”, *Periódico Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, jueves 1º de junio de 2006.

“Ley de Asistencia Social”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 2 de septiembre de 2004.

“Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., viernes 18 de marzo del 2005.

“Ley de Capitalización del PROCAMPO”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., lunes 31 de diciembre de 2001.

“Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial. Extra*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, viernes 19 de junio de 1998.

“Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro”, *Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”*, Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, 27 de julio de 2007.

“Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California”, *Periódico Oficial*, Núm. 44, Mexicali, Gobierno del Estado de Baja California, viernes 26 de octubre de 2007.

“Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México” *Gaceta del gobierno*. Toluca de Lerdo, Gobierno del Estado de México, 10 de septiembre de 2002.

“Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit”, *Periódico Oficial*. Tepic, Gobierno del Estado de Nayarit, 18 de diciembre de 2004.

“Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas”, *Periódico Oficial*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 29 de julio de 1999.

“Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche”, *Periódico Oficial*. Campeche, Gobierno del Estado de Campeche, 15 de junio de 2000.

“Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo”, *Periódico Oficial*. Chetumal, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 31 de julio de 1998.

“Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., viernes 7 de diciembre de 2001.

“Ley de Dotaciones y Restituciones del 6 de enero de 1915”, reproducida en Julio Cuadros Caldas, *Catecismo agrario*, México, RAN-CIESAS-SEP/CONACYT, 1999 (reedición de la sexta edición de 1932), pp. 7-11.

“Ley de Justicia Comunal del Estado de Michoacán” en *Periódico Oficial*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, 8 de mayo de 2007.

“Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo”, *Periódico Oficial*. Chetumal, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 14 de agosto de 1997.

“Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala”, *Periódico Oficial*. Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, viernes 7 de abril de 2006.

“Ley de Vivienda”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., martes 27 de junio del 2006.

“Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *Diario Oficial de la Federación*, México, D. F., lunes 9 de febrero de 2004.

“Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., miércoles 11 de junio de 2003.

“Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 13 de marzo de 2003.

“Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., martes 25 de febrero del 2003.

“Ley General de Desarrollo Social”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., martes 30 de enero de 2004.

“Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango”, *Periódico Oficial*, Durango, Gobierno del Estado de Durango, domingo 22 de julio de 2007.

“Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República” *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., viernes 27 de diciembre de 2002.

“Ley que crea la Comisión Nacional Para para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., miércoles 21 de mayo de 2003.

“Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados”, *Diario Oficial de la Federación*. México, D. F., jueves 2 de septiembre de 2004.

“Ley Reglamentaria del Artículo 9º de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí” en el *Diario Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 13 de septiembre de 2003.

Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas. México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002.

Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”. Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, viernes 12 de enero de 2007.

Periódico Oficial, Mazatlán, Gobierno del Estado de Sinaloa, lunes 26 de mayo del 2008.

Periódico Oficial. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 12 de febrero de 1992.

Periódico Oficial. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 9 de julio de 1994.

Periódico Oficial. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1º de octubre de 1997.

Periódico Oficial. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 6 de junio de 1998.

Periódico Oficial. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 19 de junio de 1998.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, Presidencia de la República, 2001, <<http://pnd.presidencia.gob.mx/>> (consultado en octubre de 2005 y 2006).

“Primera declaración de la Selva Lacandona”, *Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras*. México, Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas de la Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 145-147.

Programa Nacional de Derechos Humanos. México, Secretaría de Gobernación, 2004.

Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006. México, Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Sedesol-INI, s/f.

“Proyecto de Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit”, *Crónica parlamentaria*. Tepic, Congreso del Estado de Nayarit, 11 de mayo de 2004.

RABASA, Emilio O., y Gloria Caballero, *Mexicano: esta es tu Constitución*. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, 1995.

“Reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Oax., Gobierno del Estado de Oaxaca, miércoles 1º de octubre de 1997.

