



# Acceso a la Justicia

Área de Acceso Igualitario a la Justicia

## Contenido

### Primer panel El nuevo código procesal penal y los pueblos indígenas

- [p2] Crescencio Martínez Geminiano
- [p3] Juan Carlos Martínez
- [p3] Gerardo Carmona
- [p5] Katya Salazar Luzula

### Segundo panel Justicia comunitaria

- [p5] Carlos Sorroza Polo
- [p6] Agustín Ávila Méndez
- [p7] Melitón Bautista Cruz
- [p7] Arnulfo Bautista
- [p8] Rodrigo Cruz Iriarte

### Tercer panel La conflictividad agraria y los pueblos indígenas

- [p9] Carlos Moreno Derbez
- [p10] Anselmo Arellanes
- [p10] Magdiel Hernández
- [p11] Jaime Bailón

### Cuarto panel Gobernabilidad y construcción de la ciudadanía en municipios oaxaqueños

- [p13] Víctor Leonel Juan Martínez
- [p13] Todd Einsenstadt
- [p14] Lourdes Morales Canales
- [p15] Miguel Ángel Vásquez de la Rosa
- [p16] Primo Aquino
- [p17] Cipriano Flores Cruz
- [p17] Juan Carlos Martínez
- [p18] Marcos Leyva Madrid

- [p19] Programa
- [p20] Sobre los organizadores

## Unificando derecho y sociedad en Oaxaca indígena

El proyecto “Unificando Derecho y Sociedad en Oaxaca Indígena” es ejecutado por la Escuela de Gobierno de *American University* (Washington, D.C.), la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO) y la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés), y tiene como objetivo principal reflexionar acerca de la relación que existe entre la normatividad estatal y federal, y los llamados “usos y costumbres” que se utilizan en las comunidades indígenas de Oaxaca para administrarse y resolver sus conflictos, especialmente los relativos a la elección de autoridades, conflictos agrarios y conflictos de relevancia penal. Asimismo, el proyecto tiene como objetivo entrenar abogados indígenas en el nuevo Código Procesal Penal —recientemente aprobado en el estado de Oaxaca— en los temas que pudieran tener impacto en los miembros de los pueblos indígenas de la región.

El proyecto está compuesto de diversas actividades a cargo de cada una de las organizaciones participantes; entre ellas se encuentra una reunión de expertos que se llevó a cabo los días 9 y 10 de agosto de 2007 en la ciudad de Oaxaca, con la finalidad de levantar información y entender mejor los problemas mencionados en el párrafo anterior. Esta reunión estuvo a cargo de DPLF y siguió una metodología de discusión en mesas de trabajo que empezaron con presentaciones motivadoras, seguidas de una discusión entre los expertos dirigida a responder una serie de preguntas preparadas por los organizadores. Entre los expertos, contamos con académicos, abogados litigantes, miembros de organizaciones no gubernamentales, autoridades municipales y comunitarias y empleados públicos —incluyendo magistrados— cuyo trabajo guarda relación directa con el tema que se estaba discutiendo en la mesa.

Originalmente habíamos pensando contar como participantes sólo a los oradores y algunos otros expertos —tratando de mantener un grupo pequeño para maximizar la discusión—, finalmente se optó por invitar también a estudiantes que venían participando del diplomado que la UABJO viene realizando sobre el nuevo Código Procesal en el Penal, así como a otros abogados indígenas que antes habían participado en actividades que DPLF había organizado en Oaxaca.

El evento fue un éxito y la decisión de reunir gente con experiencia en estos temas desde diversas perspectivas (antropología, historia, sociología, derecho, así como autoridades tanto estatales como federales), junto a actores y jóvenes abogados indígenas fue una muy buena decisión, pues promovió el intercambio de diversas experiencias y opiniones.



## Primer panel

### El nuevo código procesal penal y los pueblos indígenas

Este panel fue moderado por **Katya Salazar Luzula**, Directora de Programas de DPLF, y tuvo como objetivo reflexionar acerca de las regulaciones del nuevo Código Procesal Penal de Oaxaca (CPP) que se relacionan o que podrían tener impacto en miembros de los pueblos indígenas del estado que — de manera individual o colectiva— se vean involucrados en procesos penales. La aplicabilidad de las disposiciones que contemplan garantías específicas del debido proceso cuando se trate de imputados indígenas y el reconocimiento que hace el nuevo CPP de la competencia de la justicia indígena para resolver determinados conflictos, fueron algunos de los temas que se discutieron.



“... esto significa que si encontramos alguna carencia en el nuevo CPP, debemos usar las normas internacionales para suplirla.”

—Magistrado Crescencio Martínez Geminiano

El panel se inició con la presentación del **Magistrado Crescencio Martínez Geminiano**, uno de los redactores del nuevo Código Procesal Penal (CPP), quien abordó el tema de los “*Límites entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción oficial en el nuevo CPP: retos y posibilidades*”. Geminiano inició su presentación mencionando una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ésta señala la importancia de los tratados internacionales como fuente del derecho. Eso se ve reflejado en el nuevo CPP, cuando en su artículo 1 señala que el proceso penal tiene por objeto “establecer la verdad procesal, garantizar la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto surgido como consecuencia del delito (...) en un marco de respeto irrestricto a los derechos de las personas reconocidos en las Constituciones Federal y Local, en los tratados internacionales ratificados por el Senado de la República y en las leyes”. Como lo señaló el Magistrado Geminiano, esto significa que si encontramos alguna carencia en el nuevo CPP, debemos usar las normas internacionales para suplirla.

Asimismo, Geminiano resalta que el nuevo CPP en su artículo 126 reconoce la posibilidad que las comunidades indígenas como tal sean consideradas víctimas “en los hechos punibles que impliquen discriminación o genocidio respecto de los miembros de la etnia o generen regresión demográfica, depredación de su hábitat, contaminación ambiental, explotación económica o alienación cultural”. Este artículo les permite a las comunidades indígenas afectadas ser parte coadyuvante del proceso.

Los principios rectores del procedimiento penal acusatorio están contenidos en las disposiciones preliminares del nuevo CPP (entre ellos oralidad, publicidad, intermediación, contradicción, presunción de inocencia, entre otros) y deben regir la interpretación del resto de normas. Una de las garantías fundamentales tratándose de imputados indígenas, está en el artículo 27, que señala que se les nombrará intérprete si lo solicitan, aun cuando hablen español. En ese sentido, Geminiano menciona que este traductor debería ser en realidad un facilitador que conozca ambos mundos, pues de lo que se trata es de empatar dos formas de ver el mundo, de actuar. Geminiano agrega que hay cosas que no están en la ley pero que son necesarias. Por ejemplo, aunque la ley sólo habla de traductores para el acusado —si estamos hablando de un sistema adversarial— estos deberían ser para ambas partes.

En cuanto a la competencia de la justicia indígena, se señala que el artículo 414 del nuevo CPP es bastante más amplio que lo establecido en la Ley de

Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, cuando señala que se declarará la extinción de la acción penal cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima o, sus familiares, acepten el modo como la comunidad ha resuelto el conflicto conforme a sus propios sistemas de normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos. Se excluyen de esta posibilidad los casos de homicidio doloso, violación, violencia intrafamiliar, delitos cometidos contra menores de doce años, delitos agravados por el resultado de muerte y los de asociación delictuosa.

**Juan Carlos Martínez**, abogado y antropólogo, aborda el mismo tema y señala que el CPP es claramente un avance, pero es necesario tomar algunas medidas adicionales para que haya una buena implementación. El reconoce los beneficios de las innovaciones que trae el nuevo CPP, pero agrega que para que pueda ser una norma eficaz se requiere de un cambio de mentalidad en los operadores, un cambio de mentalidad en la ciudadanía y también cambios estructurales, como una real independencia del poder judicial del estado.

Los avances más importantes de esta nueva legislación son los relacionados con el tema de los traductores como el de la jurisdicción indígena. En relación al primer punto, Martínez resalta lo establecido en el artículo 7 del nuevo CPP, que dice que tratándose de imputados indígenas “se procurará” que el defensor tenga conocimiento de su lengua y cultura. Martínez contrasta esta norma con el artículo 27, que señala que tratándose de imputados indígenas se les nombrará un intérprete si lo solicitan, aun cuando hablen español. Martínez relaciona ambas normas con la prescripción establecida en este último artículo, que señala que los procesos se deben realizar en español, lo cual es cuestionable en la medida que las otras lenguas que se hablan en el estado también son oficiales, como señala la Constitución del estado.

En cuanto a la competencia de la jurisdicción indígena, aunque no la llama así, los límites establecidos en el nuevo CPP son bastante amplios y se acercan más a la realidad de Oaxaca. En la práctica, las autoridades indígenas resuelven muchos asuntos, pero lo venían haciendo al margen de la ley. El nuevo CPP posibilita que la mayoría de estas resoluciones sean ahora “legales” y conforme a derecho. No obstante, señaló que resulta preocupante que el reconocimiento de la jurisdicción indígena se enfoque como una contracción de las funciones del Estado y no como una forma de compartir funciones públicas con los pueblos indígenas. En este sentido, el enfoque de privatización de la justicia no ayuda a una mejor comprensión y articulación entre la justicia indígena y la estatal, ambas como un ejercicio de lo público.

Posteriormente, el **Magistrado Gerardo Carmona**, ofrece una presentación sobre el *“Debido proceso para personas indígenas en el nuevo CPP”*. Carmona empieza su intervención hablando del derecho de defensa y menciona el informe realizado por el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el acceso a la justicia para indígenas en Oaxaca<sup>1</sup> y lo que se dice ahí sobre el derecho de defensa y en particular el derecho al traductor o intérprete. El estudio resalta los problemas que hay en relación a este tema y el

<sup>1</sup> Informe del Diagnóstico sobre el Acceso a la Justicia para los Indígenas en México: Estudio de caso en Oaxaca. OACNUDH, Ciudad de México, febrero de 2007.

“En cuanto a la competencia de la jurisdicción indígena, los límites establecidos en el nuevo CPP son bastante amplios y se acercan más a la realidad de Oaxaca.”

—Juan Carlos Martínez

“... la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental de las personas que pertenecen a un grupo indígena que “se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales” y que los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.”

—Carlos Ríos

magistrado Carmona se pregunta si las deficiencias que se mencionan en el informe de Naciones Unidas se encuentran satisfechas en el nuevo CPP.

El piensa que el nuevo CPP es un avance importante hacia la solución de los problemas que el informe de Naciones Unidas señala. Uno de los cambios más importantes es la oralidad, que por cierto, es algo que se toma del derecho indígena. Otra cosa importante es la publicidad de los juicios, que no solo significa que cualquiera pueda presenciarlos, sino también que exista un control externo de los actos de la judicatura, algo pendiente en la agenda de Oaxaca. En ese sentido, le pide a la sociedad civil que sea un contrapeso que le exija a todas las instituciones públicas que tengan que ver con el nuevo CPP, que cumplan adecuadamente su papel.

**Carlos Ríos**, consultor de Pro Derecho, mencionó algunos puntos que se tomaron en cuenta para la redacción de los artículos del CPP que tienen que ver con los pueblos indígenas. Ríos menciona el último párrafo del artículo 7 del CPP, que señala que cuando se trata de imputados que son miembros de comunidades indígenas “se procurará” que su defensor conozca la lengua y cultura de esta persona. Para Ríos, esta norma debilita lo que señala la Constitución Federal en su artículo 2, apartado A, fracción 8ª, que reconoce como derecho fundamental de las personas que pertenecen a un grupo indígena que “se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales” y que “los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”. A diferencia del nuevo CPP de Oaxaca, en este apartado constitucional no dice que “se procurara” sino que “tienen el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.

Ríos también menciona el estatus que se le da a las comunidades indígenas para que sean coadyuvantes, esto es, parte civil en procesos por motivo de discriminación. En estos casos, la comunidad como tal tiene la posibilidad de nombrar a un abogado para que sea parte coadyuvante (querellante adhesivo), con lo que rompe con el monopolio de la acción penal.

Finalmente, Ríos menciona el artículo 414 del CPP cuestionando que se hayan excluido ciertos delitos. Para el especialista esto no es muy acorde con el artículo 2 de la Constitución mexicana. El piensa que no se debió excluir ningún delito. Si las comunidades indígenas conocen y resuelven un caso de homicidio calificado y no violan derechos fundamentales, no tendría por que estar prohibido.

**Jan Perlin**, consultora independiente y responsable del diagnóstico sobre el acceso a la justicia para indígenas en Oaxaca<sup>2</sup>, elaborado por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, menciona que una agenda pendiente debe ser en realidad un trabajo permanente compuesto de varios pasos. Perlin señaló que durante su trabajo en la elaboración del diagnóstico se dio cuenta que no se puede tocar el acceso a la justicia estatal de los miembros de los pueblos indígenas sin ver otros derechos propios de los pueblos indígenas, como la libre determinación y la autonomía.

<sup>2</sup> <http://www.hchr.org.mx/accesojusticia.html>

En cuanto al derecho a contar con intérpretes y traductores, Perlin sostiene que éstos no deberían estar vinculados solamente a la justicia penal sino también a otros ámbitos e instituciones. El reto es diseñar un servicio de traducción calificado que sea dinámico y que sirva a diferentes instancias estatales.

Para ella es importante un cambio en la mentalidad de los operadores, pero también un cambio en la actitud de la sociedad y sobre todo un cambio en sus expectativas sobre lo que la justicia puede ofrecer. En ese sentido, también hay que aceptar que el estado no es un todo homogéneo, y que por eso hay que buscar aliados dentro del Poder Judicial para llevar adelante las reformas. Concretamente, para que la reforma procesal penal tenga éxito, debe tenerse también en cuenta que es necesario mejorar la independencia del poder judicial, así como su acceso a mayores recursos y mejor infraestructura. Para terminar su presentación, Perlin sugiere que la mayoría de casos debería resolverse a nivel de las comunidades, y para eso debería darse una mayor interacción entre justicia comunitaria y justicia estatal.

Finalmente, **Katya Salazar Luzula** resumió las principales ideas de este panel señalando que hay un consenso en que el nuevo CPP es un avance, pero que para evitar problemas de implementación deberíamos lograr que el resto de instituciones afectadas por esta nueva legislación (además del Tribunal Superior de Justicia) colaboren en el proceso. Asimismo, se resaltó la importancia del litigio estratégico y la necesidad de retar al Poder Judicial a través de éste. De otro lado, se planteó el tema de los traductores como un tema clave. Es necesario crear una oficina de traductores e intérpretes, cuyos miembros estén disponibles para atender las necesidades de diferentes instancias del Estado, no sólo del poder judicial. En ese mismo sentido, también se planteó la necesidad de crear una oficina o instituto de la defensa pública que sea independiente del resto de instituciones y que proporcione asistencia legal a todo aquel que no pueda pagar los servicios de un abogado. Esta dependencia debería tener una división especial dedicada a atender a personas indígenas, como sucede en las defensorías públicas de Chile y Guatemala. Finalmente, una buena manera de difundir el nuevo CPP es que las comunidades designen una persona para que se prepare y sea el vínculo entre la comunidad y el derecho oficial: sería bueno promover la designación de un promotor, que conozca bien la nueva ley y sirva de enlace con el sistema oficial. ■

## Segundo panel Justicia comunitaria

Este panel fue coordinado por **Carlos Sorroza Polo**, investigador del Instituto de investigaciones Sociológicas de la UABJO, y su objetivo fue reflexionar sobre las labores que desempeñan cotidianamente los alcaldes y síndicos oaxaqueños, esto es, cómo se ejerce el derecho consuetudinario en las comunidades indígenas de Oaxaca para resolver conflictos al interior de la comunidad, qué casos de tipo “penal”, “civil” o “familiar” —según el derecho oficial— se abordan por las autoridades indígenas, como se resuelven, que casos quedan fuera de su jurisdicción y que sucede con ellos, cuál es la forma de operar del aparato de justicia que existe en las comunidades indígenas y como se relaciona con el aparato oficial.



> Participantes del primer panel Gerardo Carmona, Carlos Ríos, Crescencio Geminiano, Katya Salazar, Juan Carlos Martínez y Jan Perlin.

“... no se puede tocar el acceso a la justicia estatal de los miembros de los pueblos indígenas sin ver otros derechos propios de los pueblos indígenas, como la libre determinación y la autonomía.”

—Jan Perlin



> Participantes del segundo panel Jan Perlin y Agustín Ávila.

“La reforma potosina legaliza la práctica cotidiana de las comunidades no sólo en el aspecto de la justicia, sino en lo que tiene que ver con su vida económica, política y social.”

—Agustín Ávila Méndez

La mesa inició con la participación de **Agustín Ávila Méndez**, investigador del Colegio de San Luis, quien presentó la experiencia del proceso de reformas legislativas en materia indígena en el estado de San Luis Potosí, realizado entre 2003 y 2006. Ávila señaló que si bien este proceso se inició modestamente, paulatinamente fue subiendo su nivel hasta alcanzar cambios legislativos importantes. La reforma potosina legaliza la práctica cotidiana de las comunidades no sólo en el aspecto de la justicia, sino en lo que tiene que ver con su vida económica, política y social.

Entre los aspectos a destacar de estas reformas es que llevan al límite las bases establecidas en el artículo 2 de la Constitución federal. La reforma reconoce no sólo la personalidad jurídica y el patrimonio de las comunidades, sino también las reconoce como sujetos de derecho público. Además, reconoce a las autoridades tradicionales y a las estructuras de su gobierno local, es decir, al sistema de organización y de mando. Por tanto, reconoce a la policía comunitaria y la detención preventiva, asunto nada menor, pues es la única legislación del país que lo hace.

Además de reformar la Constitución estatal, la reforma potosina crea dos leyes reglamentarias. En ellas establece lo referente a la justicia indígena y llega a la definición de un padrón estatal de comunidades indígenas, el cual constituye un mecanismo para establecer con claridad quienes son sujetos de derecho y pueden hacer exigible la ley. El eje de la reforma tiene que ver con la definición y búsqueda de un esquema de autonomía indígena efectiva en el plano comunitario.

Ávila señala que un primer impacto de esta legislación fue que prácticas cotidianas de las comunidades indígenas de autorregulación, reconciliación y manejo de conflictos —que habían sido criminalizadas en las últimas décadas— al ser reconocidas legalmente dejan de ser objeto de persecución. Dada la diversidad y complejidad de la configuración de las comunidades, la reforma puede verse en términos de la creación en los hechos de un cuarto nivel de gobierno.

El investigador presentó una serie de gráficos y mapas, en los que compara las entidades con mayor o menor población indígena, y la respuesta legislativa que se ha dado en los últimos años. Del concierto nacional se puede apreciar que sólo San Luis Potosí y Oaxaca reconocen a las comunidades como sujetos de derecho público. En el caso potosino, el 15% de la población total es hablante de una lengua indígena —náhuatl, huasteco y pame, principalmente—. Posteriormente detalla el contexto en el que se realizó la reforma, en la que participaron los tres poderes estatales y hubo una amplia consulta con partidos políticos, organizaciones y la sociedad en general, y donde se usó como fundamento jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma legislativa motivó reformas institucionales: se establecieron en todos los municipios oficinas de atención para hablantes de lenguas indígenas con personal bilingüe; se reconocieron a los representantes (autoridades locales) designados por las comunidades y se les dotaron de atribuciones diversas; la policía comunitaria pasa a formar parte del sistema de seguridad pública estatal, y se permite la prisión preventiva.

Finalmente, la justicia comunitaria se define como “justicia alternativa”, y se le dotó de elementos para que fuera realmente operativa, incluso, si se cuenta con la aceptación de las partes de someterse a ella y se tiene un adecuado proceso, las resoluciones internas adquieren la categoría de cosa juzgada, y no requiere la convalidación de la autoridad judicial.

En el siguiente sub-tema del panel, se presentaron las experiencias de autoridades municipales de comunidades indígenas respecto a las formas y principios que guían la impartición de la justicia comunitaria. **Melitón Bautista Cruz**, quien ha ocupado los cargos de presidente municipal, síndico y Alcalde Único Constitucional de San Juan Tabaá, expresa que la aplicación de la justicia comunitaria es una tarea compleja y delicada. Afirma que en su comunidad la máxima autoridad es la Asamblea General, lo que permite que haya transparencia y no corrupción del poder, si bien no todos los casos llegan hasta esa instancia, porque hay quienes reconocen sus errores y aceptan la aplicación de justicia del cabildo.

Las leyes constitucionales, los tratados y convenios internacionales, y todos los demás documentos escritos —señala Bautista—, no son retomados ni considerados como elementos fundamentales en la aplicación de la justicia comunitaria. Ésta es dialogada, reflexiva, en torno a la vivencia comunitaria y la consulta a través del Consejo de Ancianos. Además, los ritmos de aplicación de la justicia también difieren de los del derecho oficial; en la comunidad se busca convencer al infractor para que cumpla con sus obligaciones antes de llegar al castigo.

Bautista señala que los problemas se presentan cuando intervienen agentes externos, como abogados, ministerios públicos o las comisiones de derechos humanos, pues su visión difiere de la visión de la comunidad, generando conflictos e incluso criminalizando la actuación de las autoridades comunitarias. Esto se debe también a que protegen los derechos individuales sin importarles si los hechos de las personas infringen o atentan contra los derechos o la forma de vida de la comunidad. Por eso también sancionan a una autoridad, sin considerar que la decisión del castigo o la resolución aplicada, fue tomada por la asamblea. Bautista da varios ejemplos en los que presidentes municipales se han visto sometidos a procesos penales, incluso han sido encarcelados, cuando ellos sólo aplicaron la decisión que tomó la asamblea comunitaria.

A su turno **Arnulfo Bautista**, síndico municipal de San Juan Mixtepec, explicó las dificultades que se enfrentan para aplicar la justicia en un municipio compuesto por más de una decena de comunidades en donde el 80% de su población originaria se encuentra en los Estados Unidos y donde un porcentaje importante de los adultos no sabe leer ni escribir.

Explica que en el caso de Mixtepec el alcalde es una especie de juez de paz, para lo que se designa un miembro de la comunidad que por su edad, sabiduría, experiencia, rectitud y honestidad, cuente con la autoridad moral para aplicar justicia, dado que para ello no se atiende a leyes escritas, sino que se basa en la interpretación de los hechos para dar a cada quien lo suyo. El alcalde no se puede ausentar de la comunidad, porque tiene que vigilar la iglesia, el mercado y las tiendas comunitarias. En



> Participantes del segundo panel Carlos Sorroza y Melitón Bautista.

“Las leyes constitucionales, los tratados y convenios internacionales, y todos los demás documentos escritos, no son retomados ni considerados como elementos fundamentales en la aplicación de la justicia comunitaria.”

—Melitón Bautista Cruz

“... en el caso de Mixtepec el alcalde es una especie de juez de paz, para lo que se designa un miembro de la comunidad que por su edad, sabiduría, experiencia, rectitud y honestidad, cuente con la autoridad moral para aplicar justicia ...”

—Arnulfo Bautista

Mixtepec, el pueblo lo nombró y recibió el bastón de mando, y desde ese día está para servir y apoyar. El alcalde se apoya con la policía municipal. Mientras el alcalde atiende casos menores (violencia intrafamiliar, conflictos entre habitantes, etc.), el síndico municipal atiende cuestiones más difíciles: violencia intrafamiliar de consecuencias graves, delitos mayores, accidentes, problemas como fraudes.

Señala como se han adaptado las sanciones y medidas preventivas para no generar conflictos con las instituciones de defensa de los derechos humanos, como es el caso de la prisión preventiva, que no puede ser mayor a 72 horas. Bautista termina su intervención con una reflexión de como sus reglas internas han permitido ir resolviendo añejos conflictos que enfrentaron en épocas anteriores; como se ha logrado ir generando consensos con el objetivo de buscar alternativas al desarrollo de San Juan Mixtepec, cuidando siempre de conservar las figuras comunitarias, como la del alcalde y síndico, que son las que se encargan de la aplicación de la justicia.

En seguida, para abordar el tema de la relación entre autoridades de la justicia indígena y los derechos humanos, interviene **Rodrigo Cruz Iriarte**, sociólogo y Visitador para los Pueblos Indígenas de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH). Inicia su intervención señalando que a principios de los noventas se presentaron tres hechos que tienen que ver sustancialmente con el tema: el Estado mexicano ratificó el Convenio 169 de la OIT, se formaron las primeras comisiones de derechos humanos en el país, y se inicia el reconocimiento a los derechos indígenas.

Señala que desde su experiencia en la CEDH ha podido apreciar dos niveles de aplicación de la justicia indígena. Por un lado los abogados y las instituciones externas no quieren atender a las comunidades indígenas por que afirman que son muy conflictivas, que no entienden y no se pueden resolver los problemas. Por otra parte, ha visto como las autoridades no sólo hacen valer sus derechos sino que también lo aplican al interior de sus comunidades.

Un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) respecto al conflicto religioso y las expulsiones de las comunidades, dice que en este tema es donde más se siente la confrontación entre derecho escrito y derecho indígena. También refiere haber apreciado que desde los pueblos indígenas se hacen esfuerzos para adaptarse a los nuevos sistemas jurídicos externos, pero en el fondo permanece la figura jurídica de las comunidades y su máxima autoridad sigue siendo la asamblea y las normas de aplicación son los acuerdos de la asamblea. Cuando algún miembro de la comunidad se ve afectado en sus derechos, acude a las autoridades internas para quejarse y exponer sus razones. Cuando el problema no se logra resolver en la comunidad y se va a una instancia ajena, como la Procuraduría de Justicia, la CEDH u otras instancias, la comunidad, sobre todo sus autoridades, pueden enfrentar serios problemas, sobre todo si se ha violentado alguna de las garantías constitucionales e incluso son sancionados por ello. Pero eso también genera problemas internos, porque muchas veces motiva que las sanciones aplicables a quien acudió a quejarse a instancias externas, sean más duras en represalia por su acción.



Cruz señala que por parte de las instituciones también están ocurriendo transformaciones para atender este tipo de casos y respetar los derechos indígenas. Los Juzgados de Distrito, por ejemplo, encargados de resolver sobre los juicios de amparo, tratan de buscar una solución que no perjudique a las autoridades indígenas: porque, además, es difícil que puedan ejecutar una resolución contraria a ellas, cuando la decisión es de la colectividad. Una situación similar ocurre con la CEDH, donde antes de hacer una recomendación para pedir sanciones para las autoridades locales, buscan medidas conciliatorias entre las partes, lo que no ocurría antes; sobre todo porque existen casos graves en donde se corre el riesgo de fracturar el tejido social, como ocurre con las expulsiones de personas por motivos religiosos.

Cruz Iriarte finaliza señalando que desde el punto de vista académico esas dos líneas, derechos indígenas y comisiones de derechos humanos, no se unen: la CNDH dice que en ocasiones incluso se contraponen. En Oaxaca, no obstante, las comunidades indígenas han logrado imponer la aplicación de sus normas internas y la jurisdicción de sus autoridades; sin embargo, aunque también están tratando de no violar garantías individuales, todavía no se ha fijado una frontera que permita saber hasta donde llegan sus atribuciones y cuando las rebasan. ■



### Tercer panel

#### La conflictividad agraria y los pueblos indígenas

Este panel fue moderado por **Carlos Moreno Derbez**, antropólogo con vasta experiencia en la cuestión agraria, que ha ocupado –entre otros cargos– el de delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en Oaxaca. El objetivo del módulo fue reflexionar sobre el conflicto agrario que se presenta entre comunidades, a partir de tres dimensiones que tienen que ver con el impacto de las modificaciones hechas en 1992 al artículo 27 constitucional y a la legislación agraria: la trayectoria histórica; el conflicto territorial y agrario en el contexto de la lucha por la autonomía política; y la división del trabajo institucional y la justicia agraria.

Al introducir el tema, Moreno Derbez señaló que tanto la reforma agraria mexicana como el indigenismo –que se iniciaron como procesos de transformación social para convertirse en políticas de Estado–, se presentaron tardíamente en Oaxaca. Por esa razón, el conflicto territorial ha sido una constante en la historia del estado y los pueblos los han manejado desde sus estructuras sociales, sus sistemas normativos y, en general, su autonomía política.

En Oaxaca, el reparto agrario se llevó a cabo en las regiones en donde las actividades productivas han sido principalmente de cultivos comerciales o de plantación, regiones en donde existían principalmente los grandes latifundios. Sin embargo, más significativo fue que se mantuvieran las posesiones históricas de los pueblos. Por ello se sostiene que la propiedad social fue reconocida y titulada con base en el derecho positivo, pues desde hace mucho tiempo, la posesión colectiva fue la constante.



> Participantes del segundo panel Autoridades comunitarias, Agustín Ávila, Carlos Sorroza, Katya Salazar y Francisco Cruz Iriarte.

“Un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) respecto al conflicto religioso y las expulsiones de las comunidades, dice que en este tema es donde más se siente la confrontación entre derecho escrito y derecho indígena.”

—Francisco Cruz Iriarte

“... en muchos casos los linderos vienen de antes de la Conquista, por lo que al establecerse la jurisdicción española e imponer un sistema de propiedad, se presenta un choque entre dos formas distintas de concebir la territorialidad.”

—Anselmo Arellanes

El historiador **Sebastián Van Doesburg**, que dio inicio al panel y desarrolló la *“Historia y trayectoria del conflicto territorial y agrario”*, se refirió al tema a partir de las fuentes pictóricas, presentado una serie de lienzos que muestran como los pueblos de Oaxaca tienen una memoria histórica de la conservación de su territorio; por eso, a través de un recorrido por documentos muy antiguos, y en base a ellos, se puede hacer un rescate y una comparación de cómo mantienen su territorio actualmente. Al presentar imágenes de distintos lienzos que marcan la territorialidad de los pueblos, se puede apreciar que la definición de los propios territorios ha pasado por un largo proceso de cambio, que también indica que la forma en que hoy se conciben no sea la misma de antes.

En un gran número de casos, estos lienzos fueron realizados antes de que la legislación española pudiera influir sobre la territorialidad. Se aprecia por ejemplo, que inicialmente el territorio era un encargo de la divinidad, posteriormente, ya en la Colonia, era la Corona española la que lo otorgaba. Los lienzos también tienen un valor simbólico pues representan el acto fundacional de un pueblo, en el que pueden participar una o varias comunidades. En ellas los linderos son representados simbólicamente, pues en la época prehispánica los límites eran flexibles. También se ve como, en algunos casos, las imágenes representan la intervención de personajes externos, que intervienen como mediadores en las disputas limitrofes que tienen los pueblos.

El historiador señala que estos documentos, valiosos históricamente y con un alto contenido simbólico para la comunidad, no bastan para resolver conflictos agrarios pues en ellos intervienen otros factores; incluso muchas veces los propios documentos superponen límites y se han dado casos de falsificación de los títulos primordiales. Se deben considerar como parte importante sobre todo porque permiten conocer el desarrollo de las comunidades y su territorio, pero difícilmente bastarán para resolver un litigio agrario.

En seguida **Anselmo Arellanes**, historiador e investigador del Instituto Tecnológico de Oaxaca, realiza una presentación respecto a la conflictividad por límites entre comunidades, señalando que en muchos casos los linderos vienen de antes de la Conquista, por lo que al establecerse la jurisdicción española e imponer un sistema de propiedad, se presenta un choque entre dos formas distintas de concebir la territorialidad, pues cuadrangular tierras era opuesto a la forma no homogénea de la posesión de la tierra que privaba en la época precolombina. En parte, esa situación es la que ha propiciado que Oaxaca tenga el primer lugar en conflictos por límites y en enfrentamientos por ese motivo. Por esa razón, señala Arellanes, las partes que intervienen en la atención de un conflicto agrario deben conocer a fondo sus antecedentes, evolución, coyunturas, etcétera, para así poder actuar con eficiencia.

El siguiente panelista, **Magdiel Hernández Caballero**, doctor en derecho agrario, toca el tema *“Cambios y perspectivas de la legislación agraria. Propiedad y regularización de la tenencia de la tierra”*. Señala que los elementos históricos dan una pauta para entender la conflictividad agraria, que si bien ésta surge ya desde la época precolombina, en la Colonia el cambio de un sentido de propiedad comunitarista a uno privatista, propicia que los conflictos se agudicen, sobre todo a partir de la expedición de

los títulos primordiales. El abogado realiza un recorrido sobre la legislación en las diferentes etapas de la historia de México, señalando la protección o indefensión jurídica en que se encontraban estos territorios.

Señala que actualmente el Registro Agrario Nacional, contempla en Oaxaca 802 ejidos, que poseen cerca de 1.7 millones de hectáreas; y 659 comunidades agrarias, que representan poco más de 5.6 millones de hectáreas. Lo anterior significa que el 77% del territorio estatal es propiedad social; y en proporciones significativas (81%), existe coincidencia entre la tenencia colectiva de la tierra con los territorios municipales.

En lo que respecta al tratamiento jurídico de los conflictos, señala que no existe un tratamiento claro de ellos sino hasta las reformas en materia agraria de 1940 y 1942; sin embargo, en ellas el Estado se convertía en juez y parte y el procedimiento era administrativo, no jurisdiccional. El mismo problema se presenta en las reformas de 1971 con la Ley Agraria, donde ya se daba una protección a las comunidades, ejidos y centros de población nuevos. Fue hasta 1992 con la reforma al artículo 27 constitucional, que se crean órganos autónomos para resolver los conflictos y litigios agrarios.

Sin embargo, los tribunales agrarios y el procedimiento legal establecido han sido rebasados, además de ser incompletos y deficientes. Una vez resueltos los conflictos jurídicamente, no hay formas de ejecutarlos, la propia legislación dice que en caso de que haya inconformidad con la ejecutoria, se levante un acta de hechos y se termina el procedimiento. Por esa razón se han implementado otras políticas y proyectos para tratar de concluir con la conflictividad agraria; tal es el caso de establecer un monto económico para compensar a alguna de las partes por la cesión del territorio que reclama como suyo. No obstante, esta práctica tampoco garantiza que todos los conflictos puedan atenderse. Tan sólo en Oaxaca existen 17 “focos rojos” que requieren más de 500 millones de pesos para resolverse, siendo que el presupuesto nacional para tal rubro es de 900 millones. Por ello —refiere Hernández— algunos de los casos más complejos se han resuelto a partir de las propias comunidades, con mecanismos de mediación y consulta propios de su cultura; un procedimiento que es largo y complejo, pero que ha dado muy buenos resultados.

Hernández Caballero concluye señalando que se ha demostrado que el sistema formal tradicional de justicia agraria no resuelve los conflictos agrarios; actualmente hay una sobre-regulación del juicio agrario y una minimización de otros medios de resolución de conflictos. La justicia alternativa es una posibilidad de resolución de conflictos, pero se requiere una reforma al artículo 27 constitucional para que homologue este tipo de justicia; en las tierras de los pueblos indígenas, la conciliación tradicional debe tomarse en cuenta con ciertas variantes. Por todo lo anterior se requiere una reforma absoluta del juicio agrario, donde se establezcan mecanismos alternativos de conciliación para que éstos se puedan atender con eficiencia.

El sociólogo **Jaime Bailón** presenta un análisis del caso llamado Masacre de Agua Fría, ocurrido en 2002, en que son emboscados y asesinados



“Tan sólo en Oaxaca existen 17 “focos rojos” que requieren más de 500 millones de pesos para resolverse, siendo que el presupuesto nacional para tal rubro es de 900 millones.”

—Magdiel Hernández Caballero

“... a diferencia de otras entidades, aquí la conflictividad se da entre comunidades, más que entre pueblos contra caciques.”

—Jaime Bailón

comuneros de Xochixtepec, agencia de San Lorenzo Texmelucan, en la Sierra Sur de Oaxaca, siendo acusados de ello pobladores de Santo Domingo Teojomulco. A partir de la reconstrucción histórica que hace tanto de la territorialidad de estas comunidades, de las relaciones entre ellas desde la época de la Colonia, así como de los diferendos por límites que han presentado, muestra lo que considera un caso de auto-etnocidio comunitario; diferenciándolo del etnocidio como acción deliberada del Estado para suprimir o reprimir algún grupo nacional.

De este caso, Bailón infiere algunas características generales que han presentado los litigios agrarios en el caso de Oaxaca. El primero es que, a diferencia de otras entidades, aquí la conflictividad se da entre comunidades, más que entre pueblos contra caciques. Otro punto importante es que antes la cuestión agraria era de jurisdicción estatal, y los gobiernos locales no hacían nada por atenderlos; es hasta 1937 que pasan a ser de jurisdicción federal. Además, se establece un nuevo paradigma, la medición con precisión, contrario a la costumbre de los pueblos de designar como linderos a algún accidente o atributo de la naturaleza (una roca, un cerro, un río).

Bailón señala que hay responsabilidad del Estado mexicano en que los conflictos no se resuelvan y lleguen al límite como el de la matanza de campesinos de Xochixtepec. Parte de ello deriva de que el Estado de la Revolución mexicana requería el apoyo de los pueblos indígenas. Existe una gran diferencia respecto de la propiedad ejidal, pues siendo ésta otorgada por el Estado, le garantiza la lealtad del ejidatario; en cambio en el caso del comunero, a éste no se le regala nada, el Estado sólo le reconoce y titula sus propiedades. Entonces resolver un conflicto implicaba tomar posición a favor de un pueblo en perjuicio de otro y eso le quitaba el respaldo de un sector del campesinado indígena. Ello ha conducido al etnocidio, pues incluso formalmente, como en el caso que se presenta, hay una resolución presidencial que titula tierras y argumenta que no existe disputa agraria alguna, siendo que los enfrentamientos violentos se remontan a décadas atrás.

Al hacer un recuento final de la problemática abordada en el panel, **Carlos Moreno** ejemplifica con diversos casos concretos como la conflictividad agraria se complejiza aún más con la aparición de otros intereses (políticos, sociales, económicos, hasta religiosos e incluso de tráfico de estupefacientes, explotación de recursos naturales, entre otros), así como con la intervención de actores diversos (partidos políticos, organizaciones sociales, empresarios, etcétera). Es por ello que el conflicto muchas veces más que con la definición de límites, tiene que ver con el control de la territorialidad. Esto indica que el quehacer de las instituciones relacionadas con la cuestión agraria tiene tareas pendientes para modificar no solo la legislación, sino el procedimiento y formas de operación que se vienen manejando.

Moreno Derbez presenta algunas de las conclusiones generadas en este debate. La primera es que el proceso histórico que da cuenta de la posesión de la tierra es diverso; el control territorial se convirtió en un elemento fundamental para un control centralizado por un grupo que tenía interés en fundar la nación desde otras perspectivas: la nación liberal que en

el siglo XIX se fue construyendo a partir de la experiencia que se traía de la Conquista. En segundo lugar, la política agraria fue reivindicatoria de pueblos y comunidades que se vieron favorecidos, sobre todo a inicios del siglo pasado, por un ejercicio de reparto agrario al crear la idea de propiedad social, que existía de hecho, pero que a la que se le dio fundamento jurídico para existir de derecho: se reconoció la tierra comunal y la ejidal. En tercer lugar, el trato que el Estado ha dado al conflicto agrario requiere de un trabajo que vaya más allá de lo jurídico, que aborde también una revisión histórica, sociopolítica, étnica y de las aspiraciones que los pueblos y las partes en conflicto tienen del territorio que ocupan materia de las diferencias. En cuarto lugar, es necesario modificar la legislación y articularla a otras leyes que den sentido a un modelo de desarrollo regional; no basta modificar la ley agraria si no hay transformación de las leyes relacionadas con otras áreas que implican el manejo territorial (recursos naturales, desarrollo agropecuario, cuencas, etcétera). En quinto lugar, es necesario considerar la mediación estatal y la mediación regional, para tener una plena concepción del problema y buscar soluciones compartidas. Se requiere considerar para establecer los ritmos de la conciliación que las condiciones de cada caso sean distintas a la dinámica institucional. Y finalmente, se requiere una definición clara del sujeto, no sólo sociológicamente sino también desde el punto de vista jurídico (quiénes son los pueblos indígenas y cómo identificarlos, por ejemplo). ■



#### Cuarto panel

### Gobernabilidad y construcción de la ciudadanía en municipios oaxaqueños

Este panel fue moderado por **Victor Leonel Juan Martínez**, abogado e investigador del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO, y su objetivo fue analizar los procesos electorales por normas de derecho consuetudinario, como las llama el Código Electoral, y que se han popularizado como “usos y costumbres”. El debate giró en torno a la experiencia de las elecciones que se han realizado bajo este régimen a partir de 1995, año de su reconocimiento, a fin de analizar de que manera han impactado en los sistemas de organización de los municipios; si se ha fortalecido la autonomía municipal o constituyen un nuevo mecanismo de control político respecto a los poderes estatales; y por qué se han presentado tantos conflictos políticos-electorales en esos municipios.

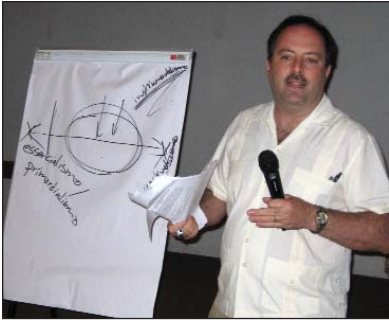
El primer panelista fue **Todd Einsenstadt**, investigador de *American University*, universidad con sede en Washington, D.C., quien abordó el debate que existe sobre cuáles son los derechos que deben prevalecer en una sociedad, los individuales o los colectivos; recogiendo la discusión filosófica entre el multiculturalismo o pluriculturalismo, e integracionismo o asimilacionismo. Como base de su reflexión analiza la conflictividad en las elecciones por usos y costumbres, afirmando que ésta ha aumentado en números absolutos y, aunque en números relativos se conserva igual que a principios de la década de los 90, va a contracorriente de lo que se presenta en el plano nacional, en donde los conflictos postelectorales se han reducido sustancialmente en los últimos años.



> Participantes del tercer panel Carlos Moreno y Sebastián Van Doesburg.

“... el trato que el Estado ha dado al conflicto agrario requiere de un trabajo que vaya más allá de lo jurídico, que aborde también una revisión histórica, sociopolítica, étnica y de las aspiraciones que los pueblos y las partes en conflicto tienen del territorio que ocupan materia de las diferencias.”

—Carlos Moreno Derbez



“ ... si los pueblos escogen cualquier decisión como colectivo, la comunidad debe respetarla, siempre que todas las personas decidan desde una perspectiva de conocimiento, criterio, educación y tengan capacidad de tomar de decisiones.”

—Todd Eisenstadt

Eisenstadt señala que algunas explicaciones pueden provenir de lo que las ciencias sociales llaman esencialismo o primordialismo, por un lado, y constructivismo en el otro. Los esencialistas aluden a reglas que siempre han tenido, a “las cosas son así porque así han sido siempre y así seguirán”, por lo que no deja protagonismo ni agencia a las personas; es estructuralista y no permite explicar el cambio social. Esta posición se puede ver en los discursos de líderes indígenas y en movimientos como el zapatista. Por su parte, el constructivismo es muy relativista y reduccionista, no hay tanta realidad objetiva sino interpretaciones; acaba siendo una interpretación por cada persona que hay. Por eso el análisis y las cuestiones interesantes surgen en la zona media entre estos extremos. El investigador considera que los ciudadanos participan conscientes de la identidad que emplean en determinadas coyunturas y conociendo el contexto en que las elecciones se realizan; así, la ciudadanía participa sabiendo que los partidos que antes tenían un fuerte control no lo tienen ahora, y que el Estado supuestamente no puede tomar la decisión final de las elecciones; situación que si bien puede generar mayor autonomía, también crea vacíos de poder y la participación de nuevos actores, creando conflictos que los municipios no siempre pueden resolver.

Eisenstadt concluye señalando que es necesario buscar una solución intermedia entre los extremos, pues si los pueblos o grupos escogen cualquier decisión como colectivo, la comunidad debe respetarla, siempre que todas las personas decidan desde una perspectiva de conocimiento, criterio, educación y tengan capacidad de tomar de decisiones.

**Lourdes Morales Canales**, politóloga del Seminario de Antropología Política del CIESAS, aborda la conflictividad en estos municipios. Define al conflicto como la expresión de antagonismos entre individuos que buscan la posesión de bienes materiales o simbólicos (riqueza, prestigio, poder). En un sistema político, las diferencias generan consecuencias diversas: reacomodo de fuerzas políticas, cambios sociales, crisis, hasta violencia. Sin embargo, los conflictos no siempre son negativos, pueden generar cambios, en algunos casos son necesarios y generan equilibrios de poder entre personas o grupos. En los municipios de usos y costumbres, la cuestión electoral y sus instituciones (asamblea) no están separadas de otros aspectos de la vida comunitaria.

En Oaxaca los conflictos han sido reflejo de las luchas por el control y el poder político y económico local. Señala que hasta antes de la legalización de los usos y costumbres, la aparición de conflictos era imprevisible para el gobierno estatal, pero la institucionalización de las prácticas comunitarias permitió visualizar focos rojos, pudo generar una política de prevención de crisis y se volvió más eficaz en su intervención.

El segundo aspecto que destaca Morales Canales es la cultura política de la negociación. En Oaxaca permanentemente se están negociando cosas, no sólo electoral, sino social, de recursos, etcétera. Por eso al revisar la conflictividad se encuentra que ésta tiene raíces profundas no solo electorales, de lucha por el poder, sino también personales, de antipatía, de herencias familiares, etc. Hay una mezcla de situaciones que tienen que resolverse en las asambleas comunitarias, en primera instancia, y es algo que no aparece en las estadísticas.

La asamblea es un espacio político de carácter público de mediación, que incluso posee más eficacia que la mediación de las instituciones gubernamentales. Lo anterior deriva de la legitimidad que tiene, lo que no ocurre con actores externos, a los que no se les tiene confianza dado que se considera tienen intereses políticos particulares. Otro factor que influye es la necesidad de mantener la estabilidad en estos municipios, que en general son (pequeños menores a 5 mil habitantes), pues los conflictos generan fracturas que impiden el tequio, la cooperación, las fiestas, etc., por eso es necesario construir consensos. De acuerdo a estadísticas del Instituto Estatal Electoral, en 1995 se resolvieron entre 50 y 60 situaciones problemáticas en mediación y asamblea; en 1998, 80 y en 2001 sólo 18. En 2004, el IEE no abrió la información.

La politóloga, al caracterizar esta conflictividad, señala que los casos más usuales son: 1.- Lucha de poder y violación a la autonomía que surgen cuando mediadores comunitarios tratan de imponer un candidato; cuando se refuerza el rol de alguno de los grupos a través de la coerción; o cuando un grupo pretende modificar el procedimiento de la elección sin el consenso de la mayoría. 2.- La falta de representación de las minorías, relacionado con procesos como la migración, los avecindados, las mujeres y los ciudadanos suburbanos o de las agencias municipales o de policía. Estos casos son complejos porque se excluye a personas que podrían tener acceso a los órganos de decisión de la comunidad, pero que también obedecen a otros factores que es necesario considerar: autonomía comunitaria, descentralización de recursos, etcétera.

Morales concluye señalando que en la propuesta de creación de mecanismos jurídicos y jurisdiccionales para la resolución de conflictos, es necesario considerar la capacidad conciliatoria de las asambleas, pues la extrema judicialización de la política tampoco es la solución; además de que deben agregarse mecanismos que permitan a los jueces contextualizar los asuntos antes de tomar la decisión.

**Miguel Ángel Vásquez de la Rosa**, de Servicios para una Educación Alternativa A.C. (EDUCA), señala que su reflexión en torno a gobernabilidad y participación ciudadana en municipios que se rigen por normas de derecho consuetudinario, es con un enfoque desde el papel de los organismos civiles y su intervención en procesos municipales y estatales. Afirma que Oaxaca se encuentra en un proceso de regresión política, pues hace 12 años el reconocimiento a los derechos indígenas situaba el debate en los derechos humanos de tercera generación, que tienen que ver con el reconocimiento de prácticas culturales de los pueblos indígenas. Paradójicamente ahora se está hablando de derechos humanos de primera generación, que tienen que ver con las libertades fundamentales, como lo revela el conflicto iniciado en 2006 en esta entidad.

Respecto a la participación ciudadana, Vásquez de la Rosa señala que EDUCA la observa en dos vertientes: política, que reivindica la democracia y la participación ciudadana directa; y de política pública, la cual incorpora el pensamiento y la acción ciudadana a los procesos de toma de decisiones y de operación del gobierno. En esta última vertiente EDUCA ha formulado una metodología para elaborar Estatutos Electorales Comunitarios,

“Oaxaca se encuentra en un proceso de regresión política, pues hace 12 años el reconocimiento a los derechos indígenas situaba el debate en los derechos humanos de tercera generación, que tienen que ver con el reconocimiento de prácticas culturales de los pueblos indígenas.”

—Miguel Ángel Vásquez de la Rosa

“... Santa Ana del Valle, comunidad zapoteca de los Valles Centrales está realizando un profundo proceso de revisión y cambio de su sistema de organización política y social, derivado de la problemática generada por los altos índices de migración.”

—Primo Aquino

como un instrumento que permita a los actores comunitarios debatir las normas internas, dado que en muchos casos los conflictos político-electorales se originan por un desgaste de las prácticas culturales o porque son manipuladas por alguna de las expresiones comunitarias o por la intervención de agentes externos. Los Estatutos constituyen entonces un instrumento de negociación, que puede generar consensos sobre las normas internas por un determinado periodo, evitando o reduciendo la conflictividad municipal. Existen experiencias como las de San Dionisio Ocotepec o Ayoquezco de Aldama, en que han mostrado su eficacia.

En la segunda parte de este panel se presentó la experiencia municipal de Santa Ana del Valle, comunidad zapoteca de los Valles Centrales, que está realizando un profundo proceso de revisión y cambio de su sistema de organización política y social, derivado de la problemática generada por los altos índices de migración que tienen. El caso fue presentado por **Primo Aquino**, economista, secretario del Comisariado de Bienes Comunales de esa comunidad, quien refiere que a partir de la década de los ochenta se da una alta emigración de pobladores de Santa Ana del Valle hacia Estados Unidos, lo que provoca que los ciudadanos que se quedan en la comunidad no sean los suficientes para cubrir todos los cargos que requiere el sistema. Esa situación provoca que en 1992 se elija como presidente municipal a una persona que vivía en California, USA, quien presenta resistencia para aceptar el nombramiento, pese a lo cual terminó por ceder y regresó a cubrirlo.

Esta situación empezó a generar diversos cambios en la forma de prestación de los servicios comunitarios, como el que otra persona los realizara en representación del nombrado. En 2001 una comisión de migrantes se presentó a la asamblea general comunitaria para proponer cooperaciones para obras de beneficio de la colectividad, a cambio de que se les eximiera de la prestación de servicios, propuesta que no fue aceptada. Así, los conflictos se siguieron presentando pues los migrantes se negaban a aceptar los cargos con diversos argumentos.

Esta situación generó que en 2002 la asamblea aprobara la creación de una comisión para revisar el sistema de cargos y adecuarla a las nuevas circunstancias de Santa Ana. Esta comisión se formó con ex autoridades municipales y representantes de la tercera edad, mujeres jóvenes y migrantes. Luego de realizar consultas y una amplia encuesta entre todos los ciudadanos del municipio, migrantes incluidos, se determinó la eliminación, reducción y fusión de comités, logrando disminuir el número de cargos de 233 a 164. Asimismo, se estableció que los ciudadanos concluyan con esa obligación comunitaria al cumplir 15 años de servicio o a los 60 años de edad si se había cumplido con la mayoría de ellos.

Pese a que este proceso contó con el consenso de la comunidad, un reducido sector se ha opuesto a las modificaciones; sin embargo, los cambios se han dado paulatinamente, dado que no se trata de acabar con los usos y costumbres, sino de darles la funcionalidad de acuerdo al contexto en que se vive, tratando de no perjudicar a los paisanos migrantes. El proceso continúa y ahora se está buscando la forma en que los migrantes puedan participar en la elección de las autoridades municipales: una propuesta para lograrlo es la realización de asambleas paralelas en Santa Ana y



Los Ángeles, que se enlacen de manera virtual. También plantean exigir al IEE recursos para la organización de los comicios, como se destinan a los municipios del régimen de partidos políticos.

El tercer subtema del panel se tituló *Legislación y autonomía, las reformas por hacer*; en el que se abordó la necesidad de realizar modificaciones al marco jurídico electoral. El debate lo inició **Cipriano Flores Cruz**, ex presidente del Consejo General del IEE de 1995 al 2002, en la etapa en que se dio reconocimiento legal a la elección usocostumbrista y se efectuaron los primeros procesos con estas reglas. Flores Cruz comparte una iniciativa de reforma electoral, que fue presentada al Congreso local, en la que aborda la modificación del libro cuarto que regula ese tipo de elecciones.

Entre las modificaciones que propone se encuentran: el cambio de denominación a normas de derecho indígena, por tratarse de sistemas normativos articulados; la precisión sobre cuál es la definición de municipios regidos por este sistema, a la que se adicionan, la de aquellos que la adopten por decisión propia, así como los que así dictamine una autoridad competente (en virtud de un proceso legal). Su propuesta establece también los derechos y obligaciones generales de los ciudadanos de estos municipios, así como algunos requisitos mínimos de elegibilidad: ser originario o residente del municipio, haber cumplido los 18 años y reunir los requisitos que por costumbre o acuerdo ha determinado la comunidad. Asimismo, propone que el IEE debe calificar la elección para que sea eliminado el Colegio Electoral en que se erige la Cámara de Diputados para tal fin; así como una serie de atribuciones y obligaciones que permiten el fortalecimiento del organismo electoral y una mayor eficiencia en la organización de los procesos electorales. Para la resolución de conflictos, la iniciativa contempla dar prioridad a la construcción de consensos y acuerdos entre las partes; establece medios de impugnación y quiénes pueden interponerlo; el procedimiento para el cambio de régimen electoral; entre otros temas de relevancia.

El abogado y antropólogo **Juan Carlos Martínez** hace una reflexión sobre por qué mientras en Oaxaca se avanza en materia legislativa (reconocimiento a los usos y costumbres, ley indígena, normatividad agraria, código procesal penal, etc.) se continúan con muy malas prácticas judiciales. Señala que el fenómeno jurídico en general tiene dos dimensiones: una, las normas abstractas, que tienen preeminencia; dos, el nivel de las prácticas jurídicas que está ligada a las relaciones sociales. Y en cualquier sociedad hay distancia entre lo que pasa y lo que dice la ley, pero en algunas hay un abismo, y esa ha sido nuestra situación. Ello obedece que para que las normas funcionen se requieren ciertas condiciones –educación, policía eficaz, participación ciudadana y cultura cívica, menor desigualdad económica, entre otras–, que no existen en nuestro país, lo cual ocasiona que se genere una dualidad entre la ley y los acuerdos sociales, que conduce lo mismo a que existan instituciones democráticas que a la permanencia de cacicazgos.

Actualmente, señala Martínez, en México y en Oaxaca en particular se vive un momento de ruptura entre estas normas informales que regulan las relaciones sociales y la realidad, que está cambiando por distintos factores



> **Participantes del cuarto panel** Victor Leonel Juan, Cipriano Flores Cruz y Lourdes Morales.

“... el IEE debe calificar la elección para que sea eliminado el Colegio Electoral.”

—**Cipriano Flores Cruz**

“... el uso estratégico del Derecho puede apoyar los procesos de autonomía, no como la defensa rígida de un sistema, sino como el derecho que tiene la comunidad de decidir cómo llevar su vida.”

—Juan Carlos Martínez



> Clausura de la reunión

(migración, descentralización, correlación de fuerzas políticas, etc.) ocasionando que el sistema tradicional de arreglos esté en crisis. Por ello es necesario dar mayor preeminencia a la realidad. Si se tiene esta flexibilidad, como se mostró en el caso de Santa Ana del Valle, el uso estratégico del Derecho puede apoyar los procesos de autonomía, no como la defensa rígida de un sistema, sino como el derecho que tiene la comunidad de decidir cómo llevar su vida; lo que ayudaría a evitar el estallido de violencia o a que los conflictos se encaucen institucionalmente.

Por su parte **Marcos Leyva Madrid**, coordinador de EDUCA, presenta una iniciativa de reformas al Libro Cuarto del Código Electoral oaxaqueño, que regula las elecciones por usos y costumbres. Refiere que esta iniciativa es producto de un amplio ejercicio en el que participaron ong's, académicos, líderes de comunidades, intelectuales, cuyos resultados fueron presentado al Congreso local en el 2004.

La iniciativa contiene, entre otros temas de importancia, el fortalecimiento del organismo electoral, para lo cual establece su ciudadanización total, así como que cuando menos la mitad de los consejeros sean indígenas o hayan tenido una actividad que les permita contar con experiencia en los sistemas de organización comunitaria. Se propone la eliminación del colegio electoral, así como dotar a la Dirección de Usos y Costumbres del IEE de reconocimiento jurídico del cual carece; señala también la necesidad de dotar de mayor estructura institucional al órgano electoral, así como transparentar su actuación.

Para garantizar el pleno acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, se propone la creación de una sala especializada en derecho consuetudinario en el Tribunal Estatal Electoral, con personal con conocimiento del derecho indígena. También se establecen diferentes medios de impugnación, así como el procedimiento para su interposición. Leyva Madrid señala que, además, se requiere revisar otros asuntos como la redistribución y la representación indígena en el Congreso local. Concluye señalando que es importante volver a abrir el debate sobre la reforma electoral, pero que no basta pues la situación en Oaxaca requiere reformas estructurales. ■

# Programa

## Unificando Derecho y Sociedad en Oaxaca indígena

9 y 10 de agosto 2007

### JUEVES 9 DE AGOSTO

**9:00 – 9:30** Inauguración y presentación de los objetivos y metodología de la reunión a cargo de un representante de DPLF, UABJO y American University

**Primer panel** El nuevo código procesal penal y los pueblos indígenas  
*Coordinadora:* Katy Salazar (DPLF)

**9:30 – 11:00** Límites entre la jurisdicción indígena y jurisdicción oficial en el nuevo CPP: retos y posibilidades  
• Magistrado Crescencio Martínez Geminiano (Tribunal Superior de Justicia, Oaxaca)  
• Juan Carlos Martínez (abogado)  
• Debate

**11:00 – 11:15** PAUSA

**11:15 – 12:45** Debido proceso para personas indígenas en el nuevo CPP  
• Magistrado Gerardo Carmona (Tribunal Superior de Justicia, Oaxaca)  
• Carlos Ríos (Pro Derecho)  
• Debate

**12:45 – 1:30** La agenda pendiente (15 mts.)  
Jan Perlin (consultora independiente. A cargo del Diagnóstico de Naciones Unidas sobre Acceso a la Justicia para indígenas en Oaxaca)  
• Debate

**1:45 – 2:00** Conclusiones y recomendaciones

**2:00 – 3:00** ALMUERZO

**Segundo panel** Justicia comunitaria  
*Coordinador:* Carlos Sorroza (UABJO)

**3:00 – 4:30** Límites entre la justicia indígena y el derecho positivo  
• Agustín Ávila (investigador, San Luis Potosí)  
• Debate

**4:30 – 6:00** Justicia indígena y derechos humanos  
• Francisco Cruz Iriarte (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Oaxaca)  
• Arnulfo Bautista (síndico de San Juan Mixtepec)  
• Melitón Bautista Cruz (ex presidente municipal de San Juan Tabáá)  
• Debate

**6:00 – 6:30** Conclusiones y recomendaciones

### VIERNES 10 DE AGOSTO

**Tercer panel** La conflictividad agraria y los pueblos indígenas  
*Coordinador:* Carlos Moreno (CDI)

**9:00 – 9:15** Bienvenida y presentación

**9:15 – 10:45** Historia y trayectoria del conflicto territorial y agrario  
• Sebastián Van Doesburg (historiador)  
• Anselmo Arellanes  
• Debate

**10:45 – 12:00** Cambios y perspectivas de la legislación agraria. Propiedad y regularización de la tenencia de la tierra  
• Magdiel Hernández  
• Carlos Moreno (CDI)  
• Debate

**12:00 – 12:15** PAUSA

**12:15 – 13:00** Conflicto agrario y conflicto político. Reflexiones a partir de casos  
• Jaime Bailón (UABJO)  
• Debate

**13:00 – 14:00** El conflicto agrario en la tradición oaxaqueña: conclusiones y recomendaciones

**2:00 – 3:00** ALMUERZO

**Cuarto panel** Gobernabilidad y construcción de ciudadanía en municipios indígenas  
*Coordinador:* Víctor Leonel Juan (Investigador, Revista En Marcha)

**3:00 – 4:15** Conflictos y consensos en los municipios de usos y costumbres  
• Todd Eisenstadt (investigador, American University)  
• Lourdes Morales (Seminario de Antropología Política CIESAS)  
• Miguel Ángel Vásquez (EDUCA)  
• Debate

**4:15 – 5:30** Costumbre y cambio; una mirada desde las experiencias municipales  
• Primo Aquino (Secretario del Comisariado de Bienes Comunales, Santa Ana del Valle, Oaxaca)  
• Debate

**5:30 – 6:45** Legislación y autonomía. Las reformas por hacer  
• Cipriano Flores Cruz (ex Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca)  
• Juan Carlos Martínez (Abogado y antropólogo)  
• Marcos Leyva Madrid (EDUCA)  
• Debate

**6:45 – 7:00** Conclusiones y recomendaciones  
Víctor Leonel Juan

**7:00** Clausura de la reunión

## Sobre los organizadores



**La Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF)** es la única organización privada sin fines de lucro, con sede en los Estados Unidos, que promueve la reforma y la modernización de los sistemas nacionales de justicia de América Latina, para asegurar que el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos sean el sello fundamental de los sistemas de justicia en las Américas.

El programa "Acceso igualitario a la justicia" tiene como objetivo fundamental promover el acceso a la justicia de grupos vulnerables y personas marginadas en América Latina. Con esta finalidad, el programa lleva a cabo diversas iniciativas con pueblos indígenas, personas privadas de libertad, mujeres víctimas de violencia, desplazados y migrantes.

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 510A  
Washington, DC20036  
Tel: 1 (202) 462-7701 • Fax: 1 (202) 462-7703  
info@dplf.org • www.dplf.org

## Contrapartes



## Con el generoso aporte de



## Reconocimientos

Coordinación editorial: Katya Salazar (DPLF) y Víctor Leonel Juan  
Coordinación de la reunión en Oaxaca: Laura Park (DPLF)  
Diseño y diagramación: Miki Fernandez / Ultradesigns.com