

Derecho

Pueblos Indígenas

Sociedad

**Derecho y sociedad  
en Oaxaca indígena**

Logros alcanzados y desafíos pendientes

Gobernabilidad

Justicia

*Participación política*



# **DERECHO Y SOCIEDAD EN OAXACA INDÍGENA**



Logros alcanzados y desafíos pendientes

© 2009 Fundación para el Debido Proceso Legal  
Todos los derechos reservados  
Impreso en los Estados Unidos de América  
Publicado por la Fundación para el Debido Proceso Legal  
Washington, DC 20036  
[www.dplf.org](http://www.dplf.org)

ISBN 978-0-9801271-6-4

Diseño gráfico: ULTRAdesigns

Esta es una publicación del Área de Acceso Igualitario a la Justicia  
Con el apoyo financiero de USAID/TIES

# CONTENIDO

---

<b>Introducción</b> .....	v
<b>Legislación federal y estatal en materia de derechos indígenas: saldos al 2009</b> Moisés Jaime Bailón Corres .....	1
<b>Ciudadanías diferenciadas, política del reconocimiento y defensa de la identidad colectiva en Oaxaca</b> Jorge Hernández-Díaz .....	11
<b>Ciudadanías diferenciadas, entre la política y la justicia</b> Víctor Leonel Juan Martínez.....	23
<b>Implicaciones socio-jurídicas del reconocimiento de la jurisdicción indígena en Oaxaca</b> Juan Carlos Martínez .....	39
<b>Territorio y conflictos agrarios</b> Carlos Moreno Derbez.....	49
<b>Por la ley o la costumbre: obstáculos en la participación política de las mujeres en el sureste mexicano</b> Gloria Zafra .....	63
<b>Autores</b> .....	74
<b>Coordinadores</b> .....	76



## INTRODUCCIÓN

---

El permanente conflicto entre los derechos colectivos y los derechos individuales se materializa en la vida cotidiana de municipios y comunidades indígenas, sobre todo en su abordaje por el aparato judicial e institucional estatal. La tradición liberal del marco jurídico mexicano choca con frecuencia con decisiones comunitarias basadas en la defensa de los derechos colectivos.

Si bien esta discusión ha marcado las demandas del movimiento indígena en México y América Latina, así como la implementación en diversos países de una política del reconocimiento de derechos de pueblos y comunidades indígenas, en la construcción teórica sobre la temática subsisten lagunas, estereotipos y, por supuesto, un debate inacabado. En muchos casos, las contradicciones entre los dos órdenes normativos, el nacional y el comunitario, se presentan como si estuviesen reducidas a ámbitos específicos de la vida pública de municipios y comunidades o bien derivaran de su grado de “desarrollo”: los *usos y costumbres* versus el derecho positivo; el choque entre modernidad y tradición; la justicia indígena y la aplicación de la ley.

Este debate, además, parece irresoluble en la teoría, pues deviene de posiciones encontradas que no se armonizan fácilmente pues tienen principios diametralmente opuestos: la defensa del individuo, por un lado; la preeminencia de la colectividad, por el otro. Sin embargo, en la práctica se puede apreciar la amplia gama de matices que adquiere este dilema, en que si bien existen fuertes tensiones, que incluso en ocasiones han derivado en rupturas y enfrentamientos, existen también situaciones de coincidencia e incluso de colaboración. Procesos que trascienden el tejido político y social.

Un caso paradigmático de esta diversidad es Oaxaca, un estado del sureste mexicano con características que nos permiten apreciar las distintas aristas del tema: la permanencia de 16 grupos étnicos de los 52 existentes en México; una alta concentración de población indígena: más de la tercera parte de la población total, atendiendo el criterio de mayores de cinco años hablantes de una lengua indígena; más del 50 por ciento, de acuerdo con otros criterios antropológicos y culturales; la existencia de 570 municipios, que equivalen al 23 por ciento del total nacional; y una peculiar relación histórica —documentada y analizada por distintos autores— entre las élites políticas y los pueblos indios.

Esta situación ha derivado en un ejercicio histórico *de facto* —dentro, en los márgenes y aún en contra de la legislación vigente— de prácticas jurídicas en municipios y comunidades basadas en el ejercicio de los derechos de la comunidad. Sin embargo, a la vez, también ha existido un reconocimiento, en los hechos, por parte de los gobiernos y las élites políticas estatales, del derecho a la autodeterminación de las comunidades indígenas para regularse conforme a sus reglas internas, lo que les ha permitido mantener sus sistemas de organización sociopolítica y la construcción de ciudadanías diferenciadas. Aunado a ello, existe una política del reconocimiento,

cuya etapa más reciente se inicia en 1990, que ha motivado la modificación del entramado jurídico estatal para reconocer los derechos de pueblos y comunidades indígenas.

En las últimas dos décadas, en Oaxaca se han realizado diversas reformas constitucionales y creado o reformado diversos ordenamientos de la legislación secundaria para reconocer e incorporar los derechos indígenas en ellas. Sobresale la reforma de 1995, que reconoce las reglas internas de los municipios para la elección de sus gobiernos locales y la de 1998, que crea la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

No obstante, pese a estar a la vanguardia en el reconocimiento de estos derechos, su aplicación práctica devela que subsisten lagunas y contradicciones, además de que han surgido o se han visibilizado nuevos y graves problemas.

Este libro trata justamente de esta relación, tensa y problemática, entre el ejercicio cotidiano de los derechos indígenas y el marco normativo estatal y nacional; de sus contradicciones y choques, pero también de sus coincidencias y acuerdos.

Una preocupación académica y práctica por estos temas fue la razón por la que, entre los años 2007 y 2009, la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés), la Escuela de Gobierno de la *American University* (Washington D.C.) y la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) ejecutaron el proyecto “Unificando Derecho y Sociedad en Oaxaca Indígena”, financiado por la Iniciativa de Capacitación, Pasantías, Intercambios y Becas, TIES, por sus siglas en inglés, y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El objetivo principal de este proyecto fue reflexionar acerca de la relación que existe entre la normatividad estatal/federal y las normas internas que se utilizan en las comunidades indígenas de Oaxaca para administrarse y resolver sus conflictos, especialmente los relativos a la elección de autoridades, los conflictos agrarios y los conflictos de relevancia penal.

El proyecto tuvo diversos componentes a cargo de las tres instituciones participantes. En 2007 DPLF organizó una reunión de expertos que congregó a especialistas en la temática y permitió una amplia y rica discusión sobre las distintas aristas del tema. En 2008 se organizó un curso internacional que permitió la retroalimentación y el análisis del anterior debate teórico a partir de casos empíricos. En parte, los textos que aparecen en este libro son el resultado de este proceso, pues quienes escriben en él son especialistas que participaron en ambos ejercicios, a los que han sumado su amplia experiencia y conocimiento de los temas que desarrollan.

El libro presenta tres ejes fundamentales de discusión:

a) La aplicación de la justicia en la jurisdicción indígena, sus problemáticas y su relación con el marco jurídico estatal y nacional; su articulación con el derecho internacional, así como un análisis de las reformas en materia indígena que se han realizado en México y sus entidades federativas en la última década. Sobre estos temas escriben Juan Carlos Martínez y Jaime Bailón.

b) Las elecciones de autoridades en los municipios aplicando normas de derecho consuetudinario, como las denomina el código electoral oaxaqueño, aún cuando se han popularizado con el término de *usos y costumbres*, que analiza el ejercicio de ciudadanías diferenciadas, las reglas internas que permiten el ejercicio de la autonomía municipal y comunitaria, así como la gobernabilidad y las nuevas problemáticas surgidas en la disputa por el poder local, entre las que se destaca la exclusión de amplios sectores de la población, como las mujeres. Gloria Zafra, Jorge Hernández y Víctor Juan Martínez son quienes abordan estos temas.

c) La conflictividad agraria, que es uno de los más complejos y graves problemas que aqueja a las comunidades oaxaqueñas, cómo se articula o se enfrenta con la legislación, los costos sociales y políticos que ha tenido, así como la conformación del campo social agrario, es el tercer eje, abordado por Carlos Moreno.

En los artículos que siguen se tratan con profundidad los problemas que se presentan en el enfrentamiento entre dos órdenes normativos que defienden principios diametralmente opuestos: los derechos colectivos y los derechos individuales; las consecuencias jurídicas, pero también políticas y sociales de ese choque; los mecanismos institucionales que se disponen para atenderlos; los nuevos acuerdos, dentro y al margen de la legislación, que se establecen para resolver las contradicciones.

El lector encontrará en las páginas siguientes una reflexión que se aleja de las falsas dicotomías que idealizan o fustigan ambos órdenes normativos, para, en cambio, privilegiar el debate teórico partiendo del análisis crítico, con referencias empíricas y propuestas concretas, para abordar, a partir de la experiencia oaxaqueña, uno de los puntos nodales en la agenda de América Latina del siglo XXI: el reconocimiento de la diferencia.

**Víctor Leonel Juan Martínez**  
Instituto de Investigaciones Sociológicas  
de la Universidad Autónoma  
Benito Juárez de Oaxaca

**Katya Salazar Luzula**  
Directora Ejecutiva  
Fundación para el Debido Proceso Legal



# LEGISLACIÓN FEDERAL Y ESTATAL EN MATERIA DE DERECHOS INDÍGENAS: SALDOS AL 2009

*Moisés Jaime Bailón Corres<sup>1</sup>*

## 1. LA REFORMA INDÍGENA FEDERAL DE 2001

El 14 de agosto de 2001, el Diario Oficial de la Federación publicó un decreto que realizaba cambios a los artículos: 1º, 2º, 4º, 18 y 115 constitucionales, el cual sería conocido como la Reforma Indígena.

Aunque fue rechazada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y sus simpatizantes porque no cubría todas las aspiraciones de cambio constitucional esperadas, como la de reconocer la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas, algunos aspectos relevantes de la misma merecen destacarse.

Un punto importante de la reforma en cuestión es que prohíbe todo tipo de discriminación y establece el criterio de *autoadscripción* como la base para establecer quién es miembro de un pueblo indígena y quiénes constituyen un pueblo indígena. Así se rechaza la visión racista previa, en la que la situación de indígena era definida de forma externa, a manera de estigma por los otros, generalmente los blancos y los mestizos. Ahora el criterio que se establece es que la propia persona indígena o el pueblo indígena son quienes deciden si se adscriben o no a esta identidad.

La reforma constitucional también consagra una serie de derechos al desarrollo económico y social de los pueblos y comunidades indígenas. Sin embargo, el punto más importante de la misma es que establece, por primera vez, el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, aunque siempre dentro del marco constitucional y legal de la Federación y con acotamientos cuyos alcances se delegan a las legislaturas estatales. Esto último fue parte de las causas de su crítica y rechazo.

Parte de la discusión durante esos años de debate, originado sobre todo a partir del alzamiento del EZLN el primero de enero de 1994 en Chiapas, se derivaba del temor del gobierno federal de que los pueblos indígenas lo que querían con su demanda de autonomía era generar autonomías con el tipo de soberanía que establece un estado. Es decir, que querían propiciar un proceso de balcanización del país, en el que cada pueblo que se quisiera volver una nación particular lo podría hacer. La posibilidad de explotación de ricos yacimientos de petróleo y de minerales estratégicos en la zona del conflicto abrevaba también una teoría del complot internacional.

---

<sup>1</sup> Este artículo se inscribe dentro de un proyecto mayor que venimos realizando con el Instituto de Investigaciones en Humanidades de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca (IIHUABJO) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Este temor infundado de los legisladores llevó a que se estableciera con claridad una solución frente al mismo en la redacción de la reforma del artículo 2° constitucional, que incluso fuera reiterativo en estipular que el reconocimiento que se daba era dentro del marco de la constitución, la unidad nacional y el respeto de los derechos humanos, incluidos los de las mujeres<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> “Artículo 2o. 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 conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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.

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.

- A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
  - II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
  - III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
  - IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
  - V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
  - VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
  - VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
  - VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura. 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.
- B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
- Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:
- I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.
  - II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabeti-

Una consecuencia fundamental de la Reforma Indígena es la necesaria adecuación del marco normativo federal y del de las entidades federativas a las nuevas disposiciones constitucionales. Veamos qué paso en estos años en estos dos bloques legales, comenzando por el primero.

### **a. Leyes reformadas o aprobadas antes de 2001**

El universo de la legislación federal se compone aproximadamente de 250 leyes vigentes. De ese total, en diez casos se hace alguna referencia a la problemática de las comunidades indígenas, antes de la reforma constitucional de 2001. De ese universo, continúan vigentes los siguientes ordenamientos: Ley del Seguro Social (1995), Ley General de Asentamientos Humanos (1993 y 1994), Ley Federal de Defensoría Pública (1998), Ley Agraria (1992), Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (1992), Ley Federal de Derechos de Autor (1996), Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (1988 y 1993) y Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (2000). A ellas se deben agregar la Ley de Amnistía y la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, de 1994 y 1995, emitidas al calor de los acontecimientos generados en el sureste mexicano el primer año señalado.

---

zación, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

- III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
- IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.
- V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.
- VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.
- IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley." *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, CNDH, 2009, pp. 1924.

La Ley Agraria, por ejemplo, ya menciona el tema de los pueblos y comunidades indígenas; la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, también reformada como la anterior en 1992, tiene ciertos párrafos de reconocimiento de las comunidades indígenas; la Ley de Amnistía de 1994 fue una ley que se promulgó a raíz de la coyuntura del alzamiento del EZLN y que sigue vigente porque el conflicto todavía no ha concluido; la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, de 1995, también sigue vigente por la misma razón; la Ley del IMSS, desde antes de 1995 menciona algunos aspectos para atención de derecho-habientes no afiliados miembros de comunidades indígenas. Igual acontece con la Ley Federal de Derechos de Autor y la de Equilibrio Ecológico. La de Defensoría Pública de 1998 incorpora, dentro de otros aspectos, la necesidad de que haya traductores indígenas en el sistema que establece la ley federal de defensoría pública; y en la Ley para la Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes también hay algunos párrafos donde se mencionan los pueblos, comunidades y personas de origen indígena.

Aunque estas disposiciones ya tienen una consideración previa a las reformas de 2001 en materia indígena, deben adecuarse a la mencionada reforma federal.

#### **b. Leyes nuevas aprobadas después de 2001**

En materia de leyes nuevas, relacionadas de manera directa o indirecta con la cuestión indígena, aprobadas después de la reforma indígena de 2001, existen catorce ordenamientos: Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas; Ley que crea la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; Ley General de Desarrollo Social; Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil; Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; Ley de Vivienda; Ley Orgánica de la PGR; Ley de Capitalización de Procampo; Ley de Desarrollo Rural Sustentable; Ley de Asistencia Social; Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; y Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

El contenido básico de estas nuevas disposiciones, salvo las dos primeras, cuyo objeto completo va encaminado a las lenguas y a los pueblos, comunidades y personas indígenas, es distinto al tema en discusión. Pero en los ordenamientos existen artículos o párrafos de artículos en los que se señalan o norman obligaciones del poder público para con los pueblos, comunidades y personas indígenas. Es decir, fueron emitidas adecuándose a la reforma federal.

#### **c. Leyes reformadas después de 2001**

Por otra parte, en cuanto a reformas para adecuar disposiciones ya existentes, éstas se realizaron en las siguientes trece legislaciones: Código Penal Federal; Código Federal de Procedimientos Penales; Código Federal de Procedimientos Civiles; Ley General de Educación; Ley General de Salud; Ley de Planeación; Ley para el Tratamiento de Menores Infractores; Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales; Ley del Instituto Mexicano de la Juventud; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Aguas Nacionales; y Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.

Al igual que en el grupo anterior, en este se hicieron las reformas precisamente para adecuarse al nuevo marco constitucional.

#### **d. Disposiciones pendientes de aprobación en la Cámara de Diputados**

Es necesario mencionar un grupo de proyectos de ley que habían sido aprobados en el Senado y enviados a la Cámara de diputados, que involucraban reformas de las siguientes normatividades: Ley de Turismo; Ley del Instituto Nacional de las Mujeres; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley Federal de Defensoría Pública y Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas<sup>3</sup>. Sin embargo, no fueron aprobadas por las legislaturas LVIII, LIX y LX, para que pudiera procederse a su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, por lo que continúa pendiente su decreto<sup>4</sup>.

#### **e. Los aspectos pendientes**

Por otra parte, quedaron pendientes de cualquier dictamen de las legislaturas federales mencionadas la creación, adecuación o reforma de varios proyectos que, aunque estaban en su programa de trabajo, no fueron nunca dictaminados por ninguna de las dos cámaras, de tal manera que fueran concordantes con la reforma indígena de 2001.

Estas legislaciones eran las siguientes: Ley de Protección Civil; Ley de Fomento para la Lectura y el Libro; Ley para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal; Ley Federal de Radio y Televisión; Ley Federal del Trabajo; Ley Federal de Derechos de Autor; Ley General de Vida Silvestre; Ley de Imprenta; Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas; Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura; Ley Agraria; Ley de la Propiedad Industrial; Ley General de Población; y Ley de Amnistía para los Presos por Motivos Políticos y de Conciencia del País<sup>5</sup>.

Al término del gobierno de Vicente Fox, apenas se había adecuado una mínima parte del marco normativo federal respectivo. Lo anterior nos demuestra el poco interés de las fracciones partidarias representadas en el Congreso de la Unión, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, por avanzar en este terreno. El gobierno federal, por su parte, careció de capacidad

<sup>3</sup> Datos proporcionados por la Lic. Rosa Isela Ortiz Galaviz, Secretaría Técnica de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República, 13 de abril de 2004. Resalta el caso de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, que no fue aprobada sino hasta julio de 2007.

<sup>4</sup> Más recientemente, los senadores de la LX legislatura, una vez aprobada en varias comisiones, han enviado a la Cámara de Diputados, para su discusión y aprobación, una minuta que propone reformas en materia indígena a las leyes de Defensoría Pública, General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Orgánica de la PGR y al Código Federal de Procedimientos Civiles. Ésta es la única minuta que habría salido en un año de trabajo del Senado, que iniciara sus funciones en 2006, aunque habrá que decir que discuten otros siete proyectos. Ver *Informe de actividades de la Comisión de Asuntos Indígenas en el Senado de la República. LX Legislatura. Primer año de ejercicio*, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe\\_actividades.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe_actividades.pdf) (consultada el 16 de octubre de 2007). Por su parte, la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, además de recibir la minuta del Senado, ha trabajado en ocho iniciativas propias, algunas de las cuales se sobrepone a las que trabaja la otra cámara; ver: [http://sitl.diputados.gob.mx/album\\_comisionesLX/cuadro\\_asuntos\\_por\\_comision.asp?13](http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/cuadro_asuntos_por_comision.asp?13) (consultada el 16 de octubre de 2007).

<sup>5</sup> Datos proporcionados por la Lic. Rosa Isela Ortiz Galaviz, Secretaría Técnica de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República, 13 de abril de 2004.

para realizar las labores de cabildeo que hubieran llevado a buscar acuerdos para lograr la adecuación del marco legislativo federal.

Se puede decir que el tema indígena pasó a lo largo del sexenio foxista de ser un tema prioritario de la agenda nacional a ser un tema secundario, ante las disputas por el poder político entre las élites dirigentes. Esta opinión se fortalece más todavía cuando sabemos que se aprobaron decenas de otras legislaciones que fueron registradas posteriormente a este paquete relacionado con la cultura y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Desgraciadamente, así como sucede con el poder ejecutivo, el Congreso carece de continuidad en sus agendas de trabajo. Cada legislatura decide el orden de sus prioridades de legislación en función de la correlación de fuerzas políticas y de los acuerdos que se puedan establecer con los otros poderes. Por ello, el paquete de reformas pendientes, si no es empujado por otros actores políticos y por la sociedad civil, difícilmente podrá ser tomado en cuenta en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. Así nos lo muestra el escaso crecimiento de las partidas para pueblos indígenas en los presupuestos de egresos de 2007, 2008 y 2009 presentados por el Presidente y aprobados por la Cámara de Diputados.

## **2. LA REFORMA INDÍGENA EN LOS ESTADOS**

Veamos ahora la situación en los estados de la federación. El cuarto párrafo del artículo 2° constitucional federal establece que el derecho de los pueblos a la libre determinación se ejercerá en un marco de autonomía nacional; y que 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 este mandamiento superior, los criterios etnolingüísticos y el asentamiento físico. Y luego, en el apartado A del mismo artículo, el segundo párrafo de su fracción séptima, dice también que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios con el propósito de fortalecer la participación y la representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. Finalmente, el último párrafo del apartado B del artículo citado ordena que las constituciones y leyes de las entidades federativas establezcan las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada estado. Es decir, cada entidad federativa tiene la obligación de dar mayor profundidad y mayor detalle a lo que se entiende por libre determinación y por la autonomía que se está otorgando a nivel federal, así como de aprobar las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Por otra parte, el artículo segundo transitorio del decreto del 14 de agosto de 2001 ordena que, al entrar en vigor, es decir, a partir del día siguiente, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones que procedan a las leyes federales y constituciones locales y reglamentar lo aquí estipulado. Ya hemos visto que pocas leyes federales se han adecuado. Ahora veremos qué pasa en las constituciones estatales.

### a. Constituciones estatales reformadas

Veamos ahora en qué constituciones estatales existen ya consideraciones sobre los derechos de los pueblos indígenas. Una primera mirada superficial nos indica que en 21 constituciones estatales ya existen señalamientos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas o con los grupos étnicos de México. Son los casos de 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.

### b. Constituciones estatales sin reforma

En las once constituciones restantes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, no se ha reconocido ningún tipo de derechos para los pueblos indígenas, a pesar de que en todas existe este tipo de población<sup>6</sup>. Resulta necesario decir que en todos los estados de México hay población indígena. En Baja California, por ejemplo, hay una gran cantidad de trabajadores migrantes de Oaxaca, Guerrero o Puebla que están en los campos, en la producción de cultivos comerciales para exportación, o la gran cantidad de indígenas que viven exclusivamente en las ciudades fronterizas como Tijuana, sobre todo. Otro caso es el del Distrito Federal, en donde hay decenas de miles de indígenas que viven de manera permanente o están de paso<sup>7</sup>.

### c. Rezago estatal

La mirada que apunta a señalar que en dos terceras partes de las entidades del país ya se han hecho las reformas indígenas es un tanto engañosa. Los avances en la adecuación constitucional en las entidades federativas se expresan con crudeza cuando analizamos los contenidos de esos textos y la fecha en que fueron realizados. En el grupo de estados que tienen reconocido algún tipo de derechos (21), la mayor parte de sus textos constitucionales son obsoletos y no concuerdan con las reformas que en materia indígena se hicieron a la Constitución General de la República en 2001.

En dos casos, Guerrero (27 de marzo de 1987) e Hidalgo (23 de octubre de 1991), sus constituciones hacen una pequeña mención, desde una perspectiva asistencialista e integracionista, al tema indígena.

Hay otro paquete de diez constituciones que fueron reformadas entre 1992 y 2001. Es decir, la mayor parte de estas reformas se hicieron al calor de la reforma de 1992, que incorporó un primer párrafo al artículo 4º constitucional, que reconocía la composición pluricultural de la nación

<sup>6</sup> No obstante, aunque no reconocen derechos a los pueblos indígenas, tenemos que mencionar que las constituciones de Coahuila (reforma de 21 de julio de 2006), en su artículo 7º, y la de Guanajuato (reforma de 23 de diciembre de 2003), en el 1º, prohíben todo tipo de discriminación, dentro de ellas la motivada por el origen étnico y nacional. Ver: <http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/1normat/leyest/cpcoah.pdf> y <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/modules.php?name=Transparencia&file=index&func=contenido&cat=1&scat=11> (consultadas el 22 de octubre de 2007).

<sup>7</sup> Así, para 2005, en Baja California se registraban 33.604 personas de cinco años o más que hablaban alguna lengua indígena, de las que casi la tercera parte habitaba en el municipio de Tijuana; en el caso del Distrito Federal, el registro arrojaba la cifra de 118.424 personas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *II Censo de población y vivienda 2005*, México, 2005, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/default.asp?s=est&c=10398>

mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que decía que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y que garantizaría a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; así como también disponía que en los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas<sup>8</sup>. Este es el caso de los estados de: Sonora (que lo hizo el 10 de diciembre de 1992); Chihuahua (el 1º de octubre de 1994); México (el 27 de febrero de 1995); Quintana Roo (el 30 de abril de 1997); Michoacán (el 16 de marzo de 1998); Oaxaca (el 6 de junio de 1998), Chiapas (el 17 de junio de 1999); Nayarit (el 21 de agosto de 1999); y Sinaloa (el 9 de mayo de 2001). En nueve de estos estados se trata de textos constitucionales que requieren reforma porque no se adecuan al nuevo marco federal en la materia.

La única excepción la constituyen las reformas realizadas a la Constitución oaxaqueña en 1998. La temática indígena está contemplada en sus artículos 12, 16, 20, 25, 29, 80, 91, 112, 113, 126 y 127. Se trata de una reforma muy completa que reconoce, entre otros aspectos, la autonomía y libre determinación y la personalidad jurídica de los pueblos y las comunidades indígenas; y menciona específicamente los quince pueblos, en plural, que se reconocen. En varios aspectos, la Constitución oaxaqueña es más amplia que la propia Constitución federal en materia de reconocimiento de los derechos indígenas y es concordante con ésta.

#### **d. Constituciones estatales con reformas concordantes con las reformas federales**

Hay otro grupo de diez entidades territoriales que han adecuado su legislación a las reformas federales de 2001. Es el caso de las constituciones de San Luis Potosí, Tabasco, Durango, Jalisco, Puebla, Morelos, Campeche, Veracruz y, hasta 2007, Querétaro y Yucatán. Como veremos, con la excepción de San Luis Potosí -que supera un poco el mandato federal, al reconocer personalidad jurídica a las comunidades indígenas- en los otros nueve casos las reformas son menores en sus alcances, llegando al extremo de la simulación, como en Jalisco, o simplemente se trata de un pequeño cambio del número de artículo federal de referencia, como en Campeche (del artículo 4º al artículo 2º). Sin embargo, puede considerarse que esta decena de estados ha cumplido el mandato constitucional de adecuar su carta fundamental estatal.

Así, sumando Oaxaca a este grupo, son once entidades territoriales las que tienen su normatividad constitucional estatal acorde con la federal, en lo que a derechos indígenas se refiere.

A las diez entidades estatales que no tienen ninguna mención de la cuestión indígena se deben sumar los casos de Guerrero y de Hidalgo y los de las otras nueve entidades cuyas reformas son obsoletas. Ello nos da un panorama desalentador: 21 estados de la federación requieren, a más de siete años de distancia, cumplir el mandato del artículo 2º constitucional y el segundo transitorio del decreto de 14 de agosto de 2001, en cuanto a adecuar su normatividad a esas reformas federales sobre cuestiones indígenas.

<sup>8</sup> Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, 1995, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, México, p. 44.

### e. Leyes estatales en materia indígena

Por otra parte, es necesario señalar, finalmente, que sólo en once entidades federativas se han emitido leyes particulares en materia indígena. Este es el caso de: Oaxaca (19 de junio de 1998); Quintana Roo (31 de julio de 1998); Chiapas (29 de julio de 1999) y Campeche (15 de junio de 2000), que lo hicieron antes de las reformas federales de 2001; y los estados de México (10 de septiembre 2002), San Luis Potosí (13 de septiembre de 2003), Nayarit (18 de diciembre de 2004), Tlaxcala (7 de abril de 2006)<sup>9</sup>, Durango (22 de julio de 2007), Querétaro (27 de julio de 2007) y Baja California (27 de octubre de 2007)<sup>10</sup>.

## 3. ALGUNAS CONCLUSIONES

En conclusión, del universo de la legislación federal integrada por alrededor de 250 ordenamientos, a la fecha sólo 37 disposiciones tienen alguna consideración del tema indígena; en diez de estos casos los contenidos fueron incorporados antes de 2001. Falta aprobar en la Cámara de Diputados un grupo de disposiciones que desde hace años le fueron enviadas desde el Senado. Un grupo mayor quedaron como proyectos de ley sin que hubieran sido aprobadas, desde 2001, y otras más deben adecuarse para ser concordantes con el mandato de la carta fundamental.

En cuanto a las entidades federativas, sólo en una tercera parte de ellas, es decir, en once casos, se cumple con la existencia de constituciones que son concordantes con la Carta Magna Federal en lo que al tema indígena se refiere. El resto no ha hecho ninguna reforma nunca o cuando la hicieron se apegaron a la reforma de 1992, en algunos casos, por lo que en 21 entidades federativas se requiere que se cumplan las disposiciones del decreto de 14 de agosto de 2001. Finalmente, sólo en once estados se tienen leyes reglamentarias en materia de derechos y cultura de los pueblos indígenas.

La responsabilidad de este enorme rezago legal corresponde, en parte, a las élites políticas que dirigen el orden federal, que han dejado de lado el tema indígena y no lo consideran como prioritario en la agenda del país; pero también, a aquellas corrientes del movimiento indígena que, al no ver reflejadas en la reforma de 2001 sus propuestas, prácticamente maniataron a otros movimientos y organizaciones indígenas en los estados.

La crítica completa y el rechazo a la reforma federal se materializaron en un retraimiento del movimiento indígena en el interior del país. Los simpatizantes del EZLN dijeron: si no hay una reforma plena no le entramos a legitimar la reforma que hizo el Estado mexicano. Esta posición llevó a que muchas organizaciones indígenas que querían presionar en sus entidades federativas para hacer reformas detuvieran sus ímpetus y la inercia de reformas indígenas que parecía venirse. Se contuvieron ante el temor de ser consideradas pro-gobiernistas. Sus asesores, imbuidos del pensamiento del EZLN, les decían que tenían que esperar a que el gobierno federal cumpliera los acuerdos de San Andrés completamente. Si no era así, no debía impulsarse

<sup>9</sup> Tlaxcala aprobó una ley indígena con muy pocos contenidos y sin tener el sustento en su Constitución particular.

<sup>10</sup> *Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro* en *La Sombra de Arteaga – periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, Querétaro, 27 de julio de 2007.

nada en los estados. Situación que generó un balance dramático ya que el proceso de reformas se abortó a nivel estatal. Faltó inteligencia para aprovechar la coyuntura de cambios y transformaciones legales que existía y así poder avanzar en materia indígena no solamente a nivel federal, sino también en los estados. Como consecuencia, actualmente el tema indígena ha perdido importancia en la agenda de las élites que dirigen el país.

Si eso pasó a nivel de la adecuación de la normatividad federal y estatal, en el caso de los recursos asignados en los presupuestos gubernamentales para atender a la población indígena, la situación es bastante más angustiante que el anterior balance. Pero eso es materia de otro análisis, que es necesario realizar lo más pronto posible.

Necesitamos de nuevo colocar el tema de los derechos indígenas en la agenda nacional, para poder avanzar en los reclamos de este importante sector de la población, que representa el 13% de los mexicanos de hoy.

## BIBLIOGRAFÍA

Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, 1995, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, México, p. 44.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, CNDH, 2009.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *II Censo de población y vivienda 2005*, México, 2005, en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/centeo2005/default.asp?s=est&cc=10398>.

*Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro* en *La Sombra de Arteaga – periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*, Querétaro, 27 de julio de 2007.

Senado de la República, *Informe de actividades de la Comisión de Asuntos Indígenas en el Senado de la República. LX Legislatura. Primer año de ejercicio*, disponible en: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe\\_actividades.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe_actividades.pdf) (consultada el 16 de octubre de 2007).

# CIUDADANÍAS DIFERENCIADAS, POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO Y DEFENSA DE LA IDENTIDAD COLECTIVA EN OAXACA

*Jorge Hernández-Díaz*<sup>1</sup>

**E**n un evento que tuvo lugar en Guelatao, el 21 de marzo de 2006 en la Sierra Norte de Oaxaca, como parte de los homenajes que cada año se realizan para celebrar el natalicio de Don Benito Juárez, uno de los oradores, el entonces presidente municipal, a la postre diputado federal, dijo:

Resulta lógico, espiritualmente entendible, que Juárez haya encontrado en la libertad, en la justicia y la democracia, el camino para engrandecer al hombre. No es rara su fe en el individuo, cuando el pensamiento clerical encadenaba la razón y la esencia de un hombre que podía darse a sí mismo un estadio de mayor felicidad y bienestar. No es raro que haya proseguido la separación del hombre de la naturaleza, esencia del pensamiento occidental, horizonte al que se ha dado continuidad situando en peligro de muerte a todo el planeta<sup>2</sup>.

Y más adelante señalaba:

Pensar en un liberalismo que respeta la comunalidad quizás permita entender las utopías del Benemérito, que partieron de un territorio de raíces de calidad. Con ello podemos salir a flote de este mar cuantitativo que esteriliza el espíritu, que mata la poesía, convirtiendo nuestra existencia en una máquina remedo de humano. La libertad, la justicia y la democracia sólo pueden existir cuando se comparte el bien común. Por eso sigue siendo válido el apotegma juarista, sin confundir la pequeña propiedad con la propiedad privada, como tampoco el derecho propio con el derecho ajeno.

La importancia de la alusión deriva, por supuesto, del hecho de que Juárez es descendiente de zapotecos, fue en dos ocasiones separadas presidente de México, líder del movimiento de la Reforma Liberal de mediados del siglo XIX y defensor de este país contra la intervención francesa, por lo que es uno de los héroes nacionales más celebrados. Los anhelos de algunos pueblos y personas indígenas se sintetizan en esta figura histórica. Por ello, las aspiraciones y paradojas expresadas en este discurso son parte de los contenidos que encierra hoy la discusión sobre el derecho a la diferencia y a una mejor calidad de vida, que tiene como referente inmediato a la población indígena del país. La deliberación se da especialmente entre dos grandes bloques ideológicos, en el sentido gramsciano de la palabra, entre liberales y comunitaristas; los primeros

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (IISUABJO).

<sup>2</sup> Discurso del presidente municipal de Guelatao, Carlos Martínez Martínez, en el acto de conmemoración del bicentenario de Benito Juárez, San Pablo Guelatao, Ixtlán, Oaxaca, 21 de marzo de 2006.

continúan argumentando que sólo es posible la construcción de un país que supere la pobreza si el Estado se sustenta en una entidad culturalmente homogénea y la de quienes proponen un país en el que la pluralidad encuentre un reconocimiento jurídico, para poder encontrar vías para la construcción de un Estado multicultural.

En los últimos años los habitantes de este país hemos sido testigos y protagonistas de un proceso en el que la defensa de la diversidad cultural se ha convertido en un ámbito de la discusión política, con especial atención en la población indígena, aunque no exclusivamente<sup>3</sup>. Con diferentes enfoques, se han abordado las propuestas de las prácticas sociales que se desarrollan en los territorios donde habitan los distintos grupos o comunidades indígenas; algunas de ellas son parte de las estrategias ensayadas desde hace tiempo por los integrantes de las élites dominantes, que las usaron para mantener sus fueros en las regiones indígenas; otras, son manifestaciones de las diversas formas implementadas por algunos integrantes de los grupos indígenas para modificar el *statu quo*. Es por eso que reivindican su derecho a la diferencia a la vez que demandan condiciones materiales y legales para ejercerlo.

Se trata de prácticas complejas, contradictorias, que se han desarrollado históricamente como formas particulares desplegadas en casos concretos. La discusión sobre el futuro de los grupos indígenas y su relación con el Estado gira en torno de esta polémica, en la que se expresan de múltiples formas, y algunas veces incluso recurren a los mismos argumentos y símbolos, aunque se posicionen ideológicamente en bandos distintos. Así sucede con la figura de Benito Juárez. En uno de tantos foros que se organizan para exponer las propuestas en torno de este tema, un antropólogo indigenista reivindicaba a Juárez como un indígena defensor de la multiculturalidad, mientras que un profesor del Centro de Investigación y Docencia Económica, acogiendo una postura liberal, señalaba que se sentía extraño en un recinto que simbolizaba lo indígena y la pluriculturalidad; ambos refiriéndose a Don Benito Juárez. Ambos eran imprecisos, pues como bien lo muestra la biografía del personaje de referencia, éste no llega a ser presidente del país por ser indígena y el recinto que dirigió en su época fue precisamente un lugar en el que se defendieron y albergaron las ideas liberales<sup>4</sup>. Así sucede frecuentemente en la polémica que se ha desatado en torno a la defensa de los derechos indígenas.

Esta discusión involucra desde nociones técnicas hasta otras de carácter político y filosófico que aún no están resueltas y de las que depende, en parte, la construcción de acuerdos, en la que están involucradas distintas posiciones políticas, en un contexto en el que adquieren centralidad las demandas de que el respeto a la diferencia y a los derechos de los pueblos indígenas estén cabalmente reconocidos por el Estado como parte del respeto integral de los derechos humanos<sup>5</sup>; y también sean contempladas como parte del reconocimiento de los derechos que dan sustento a las ciudadanías y, en este sentido, a un conjunto de derechos y obligaciones que se podrían even-

<sup>3</sup> Otros sectores como los afrodescendientes o afromexicanos y los afromixtecos también están movilizados y exigen que sus afiliaciones étnicas sean reconocidas y demandan prerrogativas políticas en función de esa distinción.

<sup>4</sup> Me refiero al evento organizado por la Comisión Especial para la Reforma del Estado de Oaxaca, que tuvo lugar el día 5 de diciembre de 2008, en el Paraninfo de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca, institución de la que fue profesor y rector Don Benito Juárez.

<sup>5</sup> Rodolfo Stavenhagen, 2008, *La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y cómo implementarla*, ponencia presentada en la Reunión sobre Gobiernos Locales en América Latina, Oaxaca, Oaxaca, 2 de octubre.

tualmente conceptualizar, como ya lo he hecho en otro lugar<sup>6</sup>, como ciudadanías diferenciadas que se manifiestan en contextos multiculturales; volveré más adelante sobre este punto.

Hasta la fecha, el indicador más aceptado para distinguir a los grupos nativos que habitan en el territorio nacional ha sido la lengua. En México, los académicos y los diseñadores de políticas públicas han considerado que el pilar de la identidad indígena lo constituyen sus lenguas, que son el principal vehículo de comunicación entre los miembros de una comunidad. Si bien esto es cierto, es necesario remarcar que para el caso de los grupos y comunidades indígenas en Oaxaca, el dominio de una lengua de origen prehispánico no es el único elemento cultural utilizado para sustentar la diferencia, fundamento de una identidad colectiva, y en consecuencia, tampoco tiene el monopolio de la representación para la movilización política de carácter étnico.

La identificación de la población indígena considerada con este criterio es sin duda importante, no sólo porque permite conocer el número de personas que hablan una lengua distinta al español, y quiénes en primera instancia podrían ser aquellas que mantienen formas de vida y concepciones culturales distintas a la predominante en el ámbito nacional. Además, están insertos en contextos políticos en los que se practican formas de gobierno diferentes a las que se supone debieran preponderar en el país. Sin embargo, existen muchos otros elementos que también son o han servido para justificar los reclamos referidos a la defensa de identidades colectivas particulares.

Por ejemplo, las formas de gobierno y los sistemas electorales son usados como elementos diferenciadores o diferenciantes; en el caso oaxaqueño, en donde coexisten dos tipos de sistemas electorales reconocidos oficialmente: el de partidos políticos y el de normas consuetudinarias (popularmente conocido como usos y costumbres) son referentes que han sido empleados para diferenciar y/o identificar a las comunidades indígenas de las no-indígenas. El sistema electoral basado en las normas consuetudinarias (comunitarias) incluye una variedad de formas y no sólo se utiliza como referente para marcar diferencias entre indígenas y no indígenas; de igual manera, es un elemento que singulariza a distintas localidades. En esta situación, distintas propuestas políticas que dan sustento a formas diferentes de elección amparan identidades colectivas que se contrastan entre sí y con la predominante a nivel nacional.

Lo que deseo resaltar es que las comunidades indígenas oaxaqueñas también mantienen sus identidades colectivas basadas en la manera en la que están organizadas políticamente y que la presencia o ausencia de sus lenguas originales no necesariamente es el elemento primordial para la movilización o justificación de demandas de carácter político con sustento étnico. En muchos casos se trata más bien de un tipo de organización social que resguarda el funcionamiento de una relación especial que da sustento a una pertenencia comunitaria, a la que podría llamar ciudadanía comunitaria, que establece un catálogo de derechos y privilegios, junto a obligaciones y deberes, ostentados por grupos particulares de individuos. Con estas reglas en vigor, el colectivo que las impone garantiza que sólo aquellos pobladores de una comunidad que cumplan ciertos requisitos pueden ser considerados miembros plenos de ella. Sólo los ciudadanos comunitarios

<sup>6</sup> Jorge Hernández-Díaz, (Coord.), 2007, *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI editores y UABJO, México.

son los que concurren en la toma de decisiones; aquellos que no lo son, aún cuando sean residentes y ciudadanos del Estado que contiene a la colectividad de referencia, al interior de la localidad tienen sus derechos limitados.

Es decir, en cada localidad existe una concepción compartida de quién es miembro de una colectividad, lo que ayuda a quienes a ella pertenecen a concretar los lazos, las obligaciones y los derechos que definen a la comunidad, entendida ésta de manera amplia como los miembros que pertenecen a esa entidad y que gozan de derechos y responsabilidades de participación en la toma de decisiones políticas internas, es decir, al interior de la comunidad política local, donde las facultades del Estado están acotadas en alguna medida.

En ambos casos encontramos involucrados componentes territoriales y administrativos, sólo que en el caso comunitario son de carácter más restringido en su dimensión, por el tamaño del territorio, y en la extensión de su contenido en cuanto a las atribuciones ciudadanas se refiere; pero en términos de valoración de estas propuestas, ambas reclaman para sí, con igual fervor, la misma validez política. Por lo que uno de los problemas sociológicos y filosóficos es la discusión en cuanto a su pertinencia.

Este fenómeno obliga a reflexionar acerca del proceso de transformación y alcances del Estado-nación, como unidad política, y de los derechos de sus integrantes, pues esta discusión también conduce al examen sobre lo que la idea de ciudadanía representa en la actualidad y, sobre todo, en este caso en que los derechos políticos de ciertos individuos están vinculados íntimamente a la pertenencia de las personas a grupos específicos y de ello depende la manutención de sus respectivas identidades colectivas. Todo esto plantea nuevos retos: el reconocimiento de la diferencia cultural, el resurgir de las identidades asociadas a los grupos indígenas y la manera en que estos hechos afectan al valor de la igualdad asociado a la ciudadanía en su acepción liberal.

En Oaxaca se han implementado un conjunto de leyes y normas que han legalizado parte de las prácticas que sustentan la diferencia cultural<sup>7</sup>. Las que más efecto han tenido son, como ya se ha mencionado reiteradamente, aquellas que aluden al reconocimiento de las reglas consuetudinarias para el nombramiento de las autoridades municipales. Si bien son varias las leyes y normas que en Oaxaca integran este cuerpo legal que reconoce los derechos culturales y que son parte de lo que en un contexto más amplio se puede considerar como políticas del reconocimiento<sup>8</sup>, al parecer, como lo han documentado varios analistas, el efecto más importante de la política del reconocimiento se ha centrado en la manera en que las localidades designan a sus autoridades comunitarias.

<sup>7</sup> Hugo Aguilar Ortiz y María Cristina Velásquez C., 2008, *La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política en conflictos electorales municipales en Oaxaca*, en Xochitl Leyva, Araceli Burguete Cal y Shannon Speed (coordinadoras), *Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina. Hacia la Investigación de Co-labor*, publicaciones de la Casa Chata, México.

<sup>8</sup> Para abundar sobre el contenido del término "reconocimiento", ver: Charles Taylor, 2001, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México; Charles Taylor, 1997, *Argumentos Filosóficos*, Paidós, Barcelona; para su uso en el contexto oaxaqueño, ver también Alejandro Anaya Muñoz, 2005, *La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Implicaciones éticas de una política del reconocimiento*, en *Cuadernos del Sur*, Año 11, N° 21, y 2003, *La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado*, en *Relaciones*, El Colegio de Michoacán, pp. 267-305.

Para las comunidades indígenas, el alcance de tal reconocimiento ha sido una importante contribución política<sup>9</sup>, pues además de contar con un marco de referencia jurídico en el que las autoridades comunitarias adquieren una condición legal respecto a sus ámbitos locales como dentro del contexto estatal, también ha contribuido a generar una discusión en torno a estos reclamos, proporcionando elementos tanto a la construcción de gramáticas autonómicas, como multiculturales a las organizaciones y movimientos aliados. Esta es una contribución relevante de las organizaciones indígenas a las demandas de otros movimientos aliados, que hacen del reclamo del respeto a sus particularidades culturales una razón para la movilización política, en la que encuentran fundamento y motivo para la organización y el reclamo de participación ciudadana de calidad.

En cuanto a las localidades se refiere, su efecto es restringido; aunque las implicaciones de tal reconocimiento pudieran abarcar otras dimensiones de la realidad social de las poblaciones de Oaxaca, entre otras las que se refieren al ámbito de la colaboración entre las distintas comunidades para potenciar la administración de sus recursos, su efecto se ha limitado a la designación de sus autoridades y a una administración local de sus recursos; pero muy poco han avanzado en términos de una definición o consolidación de formas de autogestión comunitaria y control territorial. Así, aunque el discurso se ha enfocado sobre varios de los aspectos que tienen que ver con la defensa de las especificidades culturales de los pueblos oaxaqueños, dando relevancia a la defensa de las autonomías, la realización de estos anhelos es limitada.

Lo significativo es que el discurso que dio sustento a la defensa de las normas consuetudinarias, para que adquirieran un estatus legal dentro del Estado, se ha convertido también en un campo semántico para la defensa de la identidad colectiva, primero, de las comunidades y municipios, luego, de la organización política de los pueblos indígenas y, más recientemente, de otras organizaciones o movimientos aliados. Es claro que no existe una sola voz, que éste es un movimiento polifónico, que es un conjunto de expresiones que encontraron en este espacio una manera de defender distintas formas de entender identidades colectivas particulares, distintas gramáticas jurídicas y políticas<sup>10</sup>. Su particularidad habrá que revisarla, pero sin duda comparte o forma parte de un conjunto de manifestaciones mucho más amplio que, en el mundo, rechaza la idea del Estado-nación como la única entidad política viable y promueve una modificación del aparato estatal para transformarlo en una entidad multicultural o de reconocimiento de la diferencia y respeto de ámbitos autonómicos.

Es en este sentido que se deben aquilatar las reformas oaxaqueñas encaminadas al reconocimiento de la diversidad cultural de sus habitantes. Hasta hace pocas décadas, la simple mención abierta de ese reclamo hubiera sido una propuesta inadmisibile en el ámbito político, pues la concepción del Estado nacional homogéneo parecía inquebrantable y sus ideólogos consideraban que la presencia de los grupos indígenas constituía una barrera para conseguir la modernización del país, por lo que las políticas recomendadas estaban orientadas básicamente hacia la aculturación de la población indígena.

---

<sup>9</sup> Aguilar Ortiz y Velásquez, Cit.

<sup>10</sup> Araceli Burguete Cal y Mayor, *Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina*, en Leyva, Burguete y Speed, Cit.

Las organizaciones que componen el movimiento indígena contemporáneo desafiaron dicha propuesta y consiguieron modificar, en parte, la actitud de los gobernantes y de una buena parte de los intelectuales del país. Aunque todavía existe una diferencia entre la normatividad y las acciones concretas de gobernantes y de amplios sectores de la población mexicana, lo cierto es que también se observan avances significativos que ofrecen nuevas posibilidades para la actuación política, si bien en un ambiente poco halagador. Sin embargo, y a pesar de sus altibajos, seguramente hoy las condiciones políticas son más propicias para que las organizaciones sociales que componen el movimiento indígena consigan nuevas prerrogativas y derechos para la población que representan. Entre otros avances se puede mencionar la implementación de una educación verdaderamente intercultural y la transformación misma del Estado mexicano en uno en el que se reconozca, respete y promueva la presencia de los grupos indígenas.

La aplicación de las nuevas leyes y normas en Oaxaca suscitó, desde el principio, una polémica. Por ejemplo, a menudo se cita en el debate la idea de que este sistema electoral se opone al de los partidos políticos. Para unos, la legalización de las normas consuetudinarias es una manera de fortalecer la democracia comunitaria juzgada superior a la de los partidos políticos. Así, con distintos argumentos, conciben la autonomía como una demanda legítima del pueblo indígena que, lejos de perseguir el separatismo, propone garantizar la unidad nacional en cumplimiento de la diversidad. Quienes defienden esta propuesta consideran que el reconocimiento legal de las formas comunitarias de organización política constituye un primer paso hacia la autonomía.

En realidad, como lo hemos mostrado en otra parte<sup>11</sup>, lo que se ha llamado *los usos y costumbres* abarca una gran variedad de maneras en las que un municipio o comunidad se organiza internamente para definir los mecanismos a través de los cuales se van a seleccionar o a designar a quienes serán las autoridades comunitarias. Estas formas van desde la competencia similar a la partidista, sólo que sin partidos formales, hasta casos en los que se practica un sistema similar al que los antropólogos han denominado el sistema de cargos. En este último, lo que sobresale es la prestación del servicio comunitario, que en muchos casos ha sido el elemento central para garantizar la continuidad en el tiempo de una serie de relaciones intracomunitarias en las que la solidaridad y la reciprocidad son los valores capitales.

Los servicios comunitarios no se reducen a la simple prestación o realización de los cargos. Además, los miembros de la comunidad deben participar regularmente en trabajos colectivos y otros servicios, o bien formar parte de una serie de alianzas que los faculten para el desempeño de la autoridad comunitaria. Es obvio que este no es un sistema en el que las personas ocupen posiciones uniformes, por el contrario, se trata de un sistema jerárquico. Para que se mantenga, también prevé sanciones para los infractores. Se supone que en la comunidad, cada uno de sus integrantes está obligado a cubrir un mínimo de funciones comunitarias, pero solamente una minoría acumula la influencia y el prestigio necesarios para llegar a la cúspide de la jerarquía.

En términos muy generales, en tal organización política el marco de referencia con el que se selecciona a los servidores está asociado con las evaluaciones de las tareas comunitarias que haya realizado la persona propuesta para ocupar un cargo. Quienes han cubierto todos los escalones

<sup>11</sup> Hernández-Díaz, Cit.

de la jerarquía, conocidos como ancianos, principales, tatamandones, los que han cubierto todos los cargos de autoridad, son, idealmente, los más capacitados en los asuntos comunitarios y los que mayor prestigio e influencia debieran tener. Es por eso que se argumenta que en la designación de los cargos, los ciudadanos de cada localidad evalúan los méritos de cada persona, para lo que cuenta especialmente la manera en la que ésta se comporta con la comunidad y el prestigio que ha conseguido a través de su contribución al mantenimiento y respeto de las normas y valores comunitarios. Se supone que cada uno cubre, a lo largo de su vida, diferentes funciones. En principio, las responsabilidades y el prestigio adjuntos a estas funciones aumentan progresivamente. Esta jerarquía incluye funciones de carácter religioso (organización de las fiestas patronales, mantenimiento de la iglesia, etc.), administrativo (los distintos puestos del ayuntamiento) y agrario (comisariado de bienes comunales o ejidales). Otras funciones vinculadas a obras públicas, al mantenimiento de las escuelas o a la aplicación de programas gubernamentales (especialmente los de carácter social, aunque no exclusivamente) forman también parte de este organigrama comunitario. La administración municipal se concibe como un servicio obligatorio donde se privilegia la manutención de la unidad comunitaria.

A los criterios anteriores, hoy en día se añaden los que se refieren a las aptitudes intelectuales o destrezas técnicas. En el caso de los puestos más importantes, como el de presidente municipal, por ejemplo, es importante que el candidato propuesto sepa leer, escribir, dominar el idioma español, mantener relaciones con personas o instituciones al exterior de la comunidad, entre otros. Las personas designadas deben, de igual forma, disponer de un determinado capital económico que les permita mantener a su familia durante la duración del mandato (este requerimiento se ha modificado sustancialmente a medida que ha avanzado el proceso de descentralización de los recursos del gobierno federal). En la mayoría de los casos deben ser originarias de la comunidad, aunque este requisito puede ser obviado en algunos casos, cuando la persona indicada ha cumplido con la realización de los deberes comunitarios que definen la pertenencia de una persona a una determinada colectividad y, en consecuencia, obtienen su ciudadanía comunitaria.

Lo anterior es el modelo, el marco de referencia que se debe seguir; sin embargo, en los casos concretos, las normas consuetudinarias se adecuan a una compleja red de relaciones de fuerza dentro de la colectividad. Las descripciones idealizadas de los procedimientos electorales contenidos en las normas consuetudinarias, para la cuáles las decisiones en las asambleas sólo toman en cuenta los criterios vinculados a la jerarquía del servicio comunitario, deben abordarse con precaución. La comunidad es un espacio de conflictos y relaciones de poder. A menudo la unanimidad no es más que una fachada creada ante el exterior por razones elementales de protección frente a un medio ambiente hostil y percibido como una amenaza para la reproducción de la comunidad. Al interior, los antagonismos entre facciones, entre familias o incluso entre individuos, son constantes. Se deben generalmente a conflictos por el control de la tierra o simplemente a las desigualdades sociales y a la competencia por el prestigio y el poder dentro de la comunidad. En los procesos de cambio de autoridades municipales, la selección de las personas propuestas para ocupar los puestos de autoridad refleja la correlación de fuerzas al interior de la comunidad en un momento dado<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> David Recondo, 2007, *La política del Gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, CIESAS-CEMCA, México.

Pero, en medio de esta miríada de situaciones, la extensión del contenido de la ciudadanía comunitaria rebasa la dimensión política; los privilegios que otorga la ciudadanía se expresan en una dimensión social, que es la que genera las controversias entre los defensores de la propuesta liberal y los de la propuesta comunitarista, pues la ciudadanía comunitaria es, en este caso, posición y privilegio. En ésta, las personas adquieren los privilegios siempre y cuando sometan sus intereses individuales a los de la colectividad; esto significa, sobre todo, anteponer lo público a lo privado. Lo que define la integridad del ciudadano comunitario es el hecho de comportarse como integrante de un colectivo; y así, defender antes que los intereses de su individualidad, los de su comunidad, para de esa manera contribuir a su sostenimiento.

Will Kymlicka y Wayne Norman<sup>13</sup> colocaron oportunamente en la discusión sobre la ciudadanía las cuestiones que han adquirido relevancia en el pensamiento contemporáneo: la de los derechos individuales y la de las identidades colectivas, la cuestión de la sociedad justa y la de la pertenencia a los grupos particulares. En esta discusión, los derechos individuales son aquellos que se incluyen entre los derechos de los que podrían categorizarse como los protegidos por la ciudadanía liberal. Es un tipo de ciudadanía en la que la dimensión colectiva se ve sustituida o restringida por una dimensión privada muy importante: un individuo tiene derechos, un individuo tiene una soberanía específica que no puede ser revocada por la comunidad en la que está incluido; así, un individuo está protegido por leyes que lo resguardan frente a sus compatriotas. La dimensión pública queda eclipsada por la afirmación de la privacidad del individuo. Entendida de esta forma, la ciudadanía significa el paso del privilegio al derecho. Al respecto dice Sartori que “los derechos del ciudadano son tales porque son los mismos para todos”<sup>14</sup> y agrega que si los derechos son distintos para grupos determinados, entonces volveremos al privilegio.

Sin embargo, para Kymlicka<sup>15</sup>, Taylor<sup>16</sup> y otros, el hecho de que exista el reconocimiento de una ciudadanía diferenciada es un avance en la lógica del despliegue de la ciudadanía: primero fueron los derechos civiles, luego los políticos y ahora, tras los derechos sociales, se busca el reconocimiento de los derechos culturales. Rodolfo Stavenhagen ve las cosas de otra manera; él plantea que como consecuencia de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, “los pueblos indígenas son ahora reconocidos como actores en el derecho internacional, es decir, como nuevos ciudadanos del mundo. El derecho público internacional de los derechos humanos no tiene ya ninguna razón para no incorporar a los pueblos indígenas como sujetos del mismo”<sup>17</sup>.

Para algunos, sobre todo desde una perspectiva liberal, la defensa de políticas del reconocimiento forma parte de un movimiento peligroso, pues, por una parte, acumula todos los riesgos que para la ciudadanía liberal entraña el igualitarismo social, pero añade a éstos el quiebre de la igualdad que sí es esencial para la ciudadanía liberal: la de los derechos y las obligaciones. La propuesta

<sup>13</sup> Will Kymlicka y Norman Wayne, 1995, *Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory*, en Ronald Beiner, *Theorizing Citizenship*, SUNY, Albany.

<sup>14</sup> Giovanni Sartori, 2001, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, Madrid.

<sup>15</sup> Will Kymlicka, 2003, *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo, ciudadanía*, Paidós, Barcelona.

<sup>16</sup> Ops. cit.

<sup>17</sup> Stavenhagen, Cit.

de Sartori<sup>18</sup>, siguiendo a Dahrendorf, es que “los derechos de ciudadanía son la esencia de la sociedad abierta”. Así piensan los liberales, que “si se reformulan en “derechos de ciudadanías” (plurales y separadas), la sociedad abierta se rompe y subdivide en sociedades cerradas. Lo que puede dar lugar a situaciones superadas, y así, una vez abolida la servidumbre de la gleba que ligaba al campesino con la tierra, tenemos el peligro de inventar una “servidumbre de la etnia”.

En suma, 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.

En los convenios internacionales sobre derechos humanos se establece que la autodeterminación implica que los pueblos tienen el derecho a determinar libremente su status 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 asociada, aún están lejos de quedar concluidos. Lo que hace falta es una propuesta que pueda complementar y articular los derechos reconocidos universalmente con las demandas justas de grupo.

Con el reconocimiento legal de las normas consuetudinarias para la elección de las autoridades municipales se ha respondido, en parte, a las demandas de un sector oaxaqueño del movimiento indígena. Pero sus reclamos no han sido totalmente satisfechos; hoy en día muchos de ellos tienen que ver con el perfeccionamiento jurídico de las formas que en este estado ha adoptado la política del reconocimiento.

Los nuevos reclamos pueden resumirse de la siguiente manera: reformas a la ley reglamentaria para que la definición de pueblo usada sea la del Convenio 169 de la OIT, que las consideraciones sobre autonomía de los municipios incluyan medidas para fortalecer su autonomía económica; igualmente, proponen que el concepto de territorio indígena tenga un contenido pleno en el que se reconozcan los derechos colectivos, además de los individuales; y con la aprobación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, se reclama ahora también su implementación. Los estatutos comunales no sólo deben regir la tenencia de la tierra, sino la totalidad de la comunidad. Que la ley sobre el derecho indígena debe ser a nivel federal, pues hasta ahora sólo es aplicable al estado de Oaxaca.

---

<sup>18</sup> Sartori, Cit.

En el movimiento indígena, sus dirigentes conciben la organización comunitaria como una alternativa al modelo de sociedad dominante. Su discurso, en concordancia con el de la legislación internacional sobre los derechos de las minorías nacionales, asocia la comunalidad al ejercicio de la libre determinación y para ello han retomado el de la defensa de lo que ahora se conoce como *usos y costumbres*, en algunos casos dándole una nueva significación, pero siempre con la idea de que ésta es una manera de defender una identidad comunitaria que tiene un gran potencial para movilizar a las personas en defensa de identidades colectivas más incluyentes como la de grupo o pueblo indígena.

Algunas de las medidas propuestas son más inmediatas y operativas, como la elaboración de estatutos comunitarios para regular lo que en cada pueblo se conoce por usos y costumbres, que incluye, por ejemplo, el reconocimiento pleno del consejo de ancianos como entidad con autoridad cabal en la localidad, y que su observancia se contemple en la legislación estatal. Entre las propuestas que van más allá de los reclamos inmediatos, algunos dirigentes plantean nuevas reformas y nuevas acciones para complementar lo que hasta ahora se ha avanzado. Las medidas que proponen son para continuar fortaleciendo el aparato jurídico que desde ahora reconoce y permite la participación de la población indígena y sus pueblos en la arena política en el ámbito estatal.

Por otra parte, en este mismo proceso se han hecho visibles las exclusiones que tienen lugar en las localidades donde se aplican las normas consuetudinarias. En los últimos años estos señalamientos se han centrado en las manifestaciones de expulsión de los no-católicos; en la supresión de algunos de los derechos que les concede la Constitución federal a los habitantes de un municipio, como votar en las elecciones para designar a las autoridades locales; en la discriminación por motivos de género, pues las mujeres no pueden participar plenamente de la vida política comunitaria. Igualmente, vemos que en muchos municipios que eligen autoridades siguiendo el sistema electoral de usos y costumbres no cuentan con población indígena, y algunos municipios con más del 60% de población indígena se rigen por el sistema de partidos políticos<sup>19</sup>. La referencia comunitaria e identitaria la otorga en estos casos la manutención de una forma de gobierno o el ejercicio de un sistema electoral. Así como las identidades colectivas de los pueblos y comunidades indígenas no sólo se sustentan en el ejercicio de sus lenguas originales y pueden hacerlo en otras dimensiones culturales como las formas de gobierno y sus sistemas electorales, de igual manera estas dimensiones son empleadas por otros sectores de la población para reclamar el respeto de su especificidad. Esta situación abre la posibilidad para que se manifieste la pluralidad, pero también muestra los problemas que acarrea, en un momento dado, para la gobernabilidad del Estado.

Los casos documentados hasta ahora ilustran que, en la práctica, la política del reconocimiento puede ser un arma de dos filos<sup>20</sup>. Por un lado, los habitantes de las comunidades adquieren

<sup>19</sup> Un ejemplo de esto puede ser el municipio de Pinotepa de Don Luis, municipio mixteco ubicado en la región de la costa, o los municipios de Juchitán de Zaragoza, San Blas Atempa o Santo Domingo Tehuantepec, que cuentan con un elevado porcentaje de población indígena y que se rigen por el sistema de partidos políticos.

<sup>20</sup> Alejandro Anaya Muñoz, 2006, *Autonomía indígena, Gobernabilidad y Legitimidad en México. La Legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*, Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, México; Recondo, Cit., Hernández-Díaz, Cit.

la facultad para nombrar a sus autoridades respetando sus normas consuetudinarias, lo que representa una manera de reconocer el derecho a autogobernarse. Pero, por otro, se limita la participación de ciertas personas, que en algunas circunstancias son mayoría numérica. Por lo tanto, no sólo se reproducen dos formas de ejercer la ciudadanía, y de ahí que se pueda hablar de ciudadanías diferenciadas, sino que también se trata de limitantes en el ejercicio de las mismas. Así, bien podríamos decir que estamos frente a una situación de ciudadanías diversificadas y también diferenciadas, sólo que éstas adquieren un sentido negativo, por las diferencias y exclusiones a que da lugar. Esta situación bien podría estar minando la función integradora de la ciudadanía, entendida en el sentido liberal, ya que las políticas del reconocimiento dan lugar a otorgar privilegios legales para un sector de la población. Estos privilegios se convierten también en nuevas formas de exclusión, que teóricamente se pretendían eliminar desde la concepción liberal de la ciudadanía, en donde la dimensión pública queda superada por la afirmación de la privacidad del individuo. Y también contradicen el anhelo comunitarista de eliminar formas de exclusión y discriminación.

En la situación analizada ambas aspiraciones se vulneran. Se supone que la ley fue creada precisamente para superar esas desventajas y propiciar que quienes estaban en esa situación la superaran, pero crearon nuevos problemas, nuevas exclusiones, o legitimaron las exclusiones ya existentes. Pero, a la vez están fortaleciendo procesos de autonomía, en este caso, de los municipios y comunidades que se rigen por usos y costumbres, que de una u otra manera tratan de salirse del control centralizado e intentan imponer sus propias normas, distintas a las que rigen en el ámbito estatal y federal, aunque en un ambiente lleno de contradicciones. Es decir, las reglas se construyen al interior de la comunidad política local, no es el Estado a través de sus reglamentos jurídicos sino la comunidad misma en la práctica política la que define sus límites. El dilema es que en ese proceso excluyen a amplios sectores de la población, creando situaciones de conflicto con los ámbitos de poder más amplios.

Por otro lado, también se pueden hacer acotaciones en cuanto a la propuesta liberal; la inconsistencia de sus argumentaciones reside en únicamente perseguir la ciudadanía con contenidos políticos y legales, lo que, obviamente, aunque importante, no es suficiente para alentar la igualdad y conseguir la inclusión para que la población en su conjunto consiga mejores niveles de vida.

Ésta es sólo la enunciación de algunas controversias que se pueden presentar cuando coexisten dos o más formas de concebir la ciudadanía y muestra que para superar las injusticias del pasado, para respetar cabalmente los derechos humanos de todas las personas, no basta la implementación de políticas del reconocimiento, ya que éstas pueden dar lugar a nuevas formas de exclusión. Por tanto, son necesarias otras medidas para fomentar la participación ciudadana y conseguir una mejor distribución de la riqueza que se genera en el Estado que incluye esta diversidad. Lo que se ha observado en Oaxaca es sólo un indicio de otras manifestaciones de los fundamentalismos, que debemos prevenir sin menoscabar el derecho a mantener nuestra especificidad cultural y a una vida digna.

## BIBLIOGRAFÍA

Alejandro Anaya Muñoz, 2003, *La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priista y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado*, en *Relaciones*, El Colegio de Michoacán.

— 2005, *La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca: Implicaciones éticas de una política del reconocimiento*, en *Cuadernos del Sur*, Año 11, N° 21.

— 2006, *Autonomía indígena, Gobernabilidad y Legitimidad en México. La Legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*, Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés, México.

Araceli Burguete Cal y Mayor, 2008, *Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina*, en Xochitl Leyva, Araceli Burguete Cal y Mayor y Shannon Speed (coordinadoras), *Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina. Hacia la Investigación de Co-labor*, publicaciones de la Casa Chata, México.

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

— 2001, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Fondo de Cultura Económica, México.

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

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

Hugo Aguilar Ortiz y María Cristina Velásquez C., 2008, *La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política en conflictos electorales municipales en Oaxaca*, en Xochitl Leyva, Araceli Burguete Cal y Mayor y Shannon Speed (coordinadoras), *Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina. Hacia la Investigación de Co-labor*, publicaciones de la Casa Chata, México.

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

Rodolfo Stavenhagen, 2008, *La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas y cómo implementarla*, ponencia presentada en la Reunión sobre Gobiernos Locales en América Latina, Oaxaca, Oaxaca, 2 de octubre.

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

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

# CIUDADANÍAS DIFERENCIADAS: ENTRE LA POLÍTICA Y LA JUSTICIA

*Víctor Leonel Juan Martínez<sup>1</sup>*

Originario de Santa Ana del Valle, comunidad zapoteca de los valles centrales de Oaxaca, el señor Felipe Martínez era prueba de que las promesas de la modernidad se habían cumplido. Al no tener empleo seguro y con una familia que mantener, a fines de la década de los 70 del siglo pasado tomó la decisión de emigrar a los Estados Unidos. Ahí, no sin esfuerzos, consiguió un buen empleo que le permitió permanecer en ese país; después obtuvo la residencia y luego la ciudadanía estadounidense. Se llevó entonces a su familia; sus hijos crecieron en la ciudad de Los Ángeles, California, dónde se formaron, empezaron a trabajar, se casaron y nacieron los nietos de Felipe.

A fines del siglo XX, nuestro personaje encontró un buen trabajo en la Universidad de Los Ángeles, lo que le deparaba un empleo estable, prestaciones sociales y la seguridad de un buen retiro.

Con su comunidad de origen, Felipe mantenía ligas; si bien cada vez más reducidas, estaba al pendiente de las cooperaciones para obras y actividades diversas en Santa Ana; cada tres o cuatro años visitaba su pueblo. En los 25 años que estuvo fuera de su comunidad, en varias ocasiones había sido nombrado para desempeñar cargos en distintos comités, que había aceptado dado que eran posiciones sin mucha responsabilidad y podía contratar a alguna persona que lo desempeñara físicamente. Así, era un ciudadano moderno por partida triple: cumplía con su pago de impuestos y obligaciones en EU; se mantenía ligado a su país natal, México, y contribuía con su comunidad de origen, Santa Ana del Valle. Libertad, propiedad, seguridad, igualdad, progreso: se cumplían los postulados de la modernidad.

Inesperadamente, en las elecciones municipales de 2004, que se hacen en una asamblea general comunitaria, con voto público a mano alzada —características “premodernas” según los defensores de la democracia liberal; el mismo nombre con que se han popularizado estas prácticas corroboraría esa visión: usos y costumbres—, sus paisanos recordaron a Felipe como una persona responsable de sus deberes con la comunidad, que cumplía con los requisitos para integrar el Ayuntamiento y lo designaron como regidor en el cabildo que habría de asumir funciones el 1 de enero de 2005.

Si bien en la perspectiva liberal un cargo de elección popular es irrenunciable —en el caso mexicano así lo establece su marco constitucional—, esto se entiende porque quien lo alcanza contentió voluntariamente por esa posición y lo hizo por la vía de los partidos políticos, que

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO (IISUABJO) / Posgrado en Desarrollo Rural de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X).

tienen el monopolio para el acceso a esta representación; por tanto, la persona electa se debe a una ciudadanía que sufragó por él.

Mecanismo distinto se emplea en las comunidades donde se aplican los usos y costumbres, en las que el nombramiento se hace en virtud de otras características y aún cuando no sea deseo expreso de quien es postulado. De acuerdo con las reglas internas de Santa Ana, si alguien se niega a cumplir con un cargo para el que fue electo tiene fuertes sanciones, incluso se contempla la posibilidad de expropiarle sus bienes, situación que sería posible dado otro rasgo “premoderno”: en la comunidad no hay propiedad privada, todo su territorio se inscribe en el régimen de bienes comunales.

En este contexto, la decisión tomada por la asamblea afectaba la vida de Felipe. En su trabajo sólo podrían otorgarle el permiso por un año, lo que sería insuficiente dado que el período del gobierno municipal es de tres. Si cumplía con la decisión de la comunidad tendría que renunciar a su empleo y con ello a las prestaciones sociales presentes y futuras; más aún, en ese tiempo no percibiría ningún ingreso dado que el cargo para el que fue designado, como todos los de la estructura sociopolítica en Santa Ana, se desempeña de manera gratuita. Aunado a ello habría de separarse de su familia, ahora en EU, y regresar por tres años a una tierra de la que partió cinco lustros atrás. Así, seguridad, libertad y progreso, personal y familiar, estaban amenazados por decisiones que podrían ser consideradas autoritarias, dado que se pretendían imponer a la voluntad personal de Felipe y que, además, se asumían en un sistema de organización política y social con características premodernas.

De esta forma, parecía que se violentaban los principios de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, establecida en 1789, en Francia, piedras angulares en la construcción de la noción del ciudadano moderno<sup>2</sup>.

Pese a ello, Felipe tenía alternativas. Como él mismo reconocería, difícilmente lo sancionarían, o al menos no de forma extrema como privarlo de sus bienes, pues su amplio historial de servicios y aportaciones a la comunidad lo impedirían; podría también pedir la postergación de su nombramiento para otro período, con buenas posibilidades de que le fuese concedida. En el caso más extremo, podía haber decidido quedarse a vivir en definitiva en EU, como todo indica hará en el futuro<sup>3</sup>. Ante las distintas posibilidades, consultó con su familia, valoró pros

<sup>2</sup> La Asamblea francesa en su Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano establece claramente una concepción a favor de los derechos individuales en contra de la integración política colectiva; esta decisión se manifiesta en los principios adoptados por Francia en su entramado legislativo y en legislaciones de otros países que tuvieron como referencia a aquella: libertad, igualdad, propiedad privada, son las palabras mágicas que forjaron un nuevo paradigma. Por otra parte, Thomas Jefferson escribía al presentar la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América: “Sostenemos como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales; que a todos les confiere su creador ciertos derechos inalienables entre los cuales están la vida, la libertad y la consecución de la felicidad; que para garantizar esos derechos, los hombres instituyen gobiernos que derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados”.

<sup>3</sup> El señor Felipe señaló que pensaba en retornar en definitiva a su comunidad cuando la más pequeña de sus nietas concluyera una carrera universitaria. Al momento de la entrevista él tenía 60 años de edad, su nieta seis meses de nacida; si consideramos que en promedio la carrera universitaria se concluye entre los 22 y los 25 años, Felipe tendrá entonces más de 80 años; con toda la familia en los EU difícilmente regresará a su pueblo natal. Entrevista con Felipe Martínez. Julio de 2007.

y contras, y tomó una drástica decisión: renunciar a su trabajo, regresar a Santa Ana del Valle y cumplir con su cargo como regidor en el período 2005-2007. ¿Qué lo orilló a tal decisión que tomó libremente?

El caso de nuestro personaje no es aislado. Historias como esa se repiten a lo largo y ancho del territorio del estado de Oaxaca. Prácticas que cuestionan los fundamentos de la teoría de la modernidad, que van en contra de los postulados de la democracia liberal y que evidencian el choque entre los derechos colectivos y los individuales, dando mayor preeminencia a los primeros. Situación que, de manera inusitada para un país de tradición liberal y republicana, además, tiene un reconocimiento en la legislación estatal.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas así como la existencia de sistemas de organización diferenciados, que marcan no sólo la disputa por el poder local, sino también los principios y mecanismos para la construcción de la ciudadanía, son temas que abordamos en este texto.

## **1. LA POLÍTICA DEL RECONOCIMIENTO EN OAXACA**

En agosto de 1995, tras un largo proceso legislativo, y en medio de una crisis nacional derivada de la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) un año antes en Chiapas, el Congreso oaxaqueño aprobó una reforma de la Constitución local y del código electoral que legalizaba lo que denominaría “elección por usos y costumbres de los municipios y las comunidades indígenas”. En 1997 se hizo una reforma de la reforma, para atender algunas lagunas normativas evidenciadas tras la primera experiencia con este ordenamiento, pero incluso éstas fueron consideradas insuficientes. En 2008, una nueva reforma del código electoral establece los medios de impugnación que pueden interponerse en esos procesos, que era una de las principales demandas de diversos sectores, aunque se trata de una normatividad vaga y confusa que poco resuelve las problemáticas que se presentan.

Entre el año del reconocimiento a la fecha, 2009, se han realizado cinco procesos de elección de ayuntamientos con este marco jurídico. A la distancia, hay un debate abierto sobre cuáles fueron los intereses reales que permitieron la reforma y cuáles los impactos que ésta ha tenido en los municipios oaxaqueños, lo cual ha derivado también en abordar la esencia de este sistema de organización político-social.

### **a. Las razones de la reforma**

Más allá del discurso, el reconocimiento ha tenido también un uso instrumental por la política. Esa dimensión está presente en las reformas de 1995, sin lugar a dudas, pero es también un elemento persistente a lo largo de la construcción histórica de Oaxaca. No fue necesariamente un espíritu multicultural el que guió al Constituyente de 1824 a reconocer las *repúblicas de indios* con las mismas atribuciones que los ayuntamientos, sino la visión de que eran necesarias para mantener la estabilidad política de la naciente entidad, además de asegurar la recaudación de impuestos y el control de pueblos y territorios. Ni fue la aceptación incondicional del liberalismo

o la capitulación ante las nuevas élites, la posición de pueblos y comunidades indígenas de aceptar esta peculiar relación con el Estado regional, sino más bien la oportunidad de ejercer una resistencia mimetizada en las instituciones y en las normas creadas por él.

Ejemplos múltiples se encuentran a lo largo de la historia oaxaqueña; desde la legislación y las instituciones existe un reconocimiento expreso o tácito a la existencia de culturas diferenciadas, con sus propios sistemas de organización sociopolítica. Los resquicios legales fueron aprovechados por comunidades, que encontraron en el espacio municipal el ámbito propicio para mantener su autonomía política y las instituciones fueron apropiadas y reinventadas. Esta relación paradójica de respeto-control, sometimiento-autonomía, es una característica inmanente al sistema regional de dominio oaxaqueño<sup>4</sup>.

La decisión de 1995, entonces, no podría escapar a una definición antes que nada política, en la que distintos actores vieron en el reconocimiento una forma de alcanzar sus intereses.

El gobierno estatal y el federal lo vieron como una forma de mantener la estabilidad y el control político, ante el temor de que la rebelión zapatista de Chiapas motivara acciones similares del movimiento indio en Oaxaca; el entonces hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), como oportunidad para mantener su predominio y contener el avance de los partidos opositores; los partidos de oposición, el resquicio por donde podrían ampliar su influencia; los partidos políticos, como cumplimiento de un acuerdo nacional para reformar el marco electoral que permitiera elecciones más equitativas; el movimiento indígena, como respuesta a sus añejas demandas de autonomía y un reconocimiento a su existencia como sujeto social; los municipios y comunidades, como reafirmación de su autonomía y reconocimiento de sus prácticas cotidianas; las organizaciones sociales, como un espacio en donde podrían influir y desplazar a los partidos; los dirigentes indígenas y los intelectuales, como la materialización de sus utopías<sup>5</sup>.

Posiciones estas que generaron sus propias reivindicaciones discursivas, pero, más allá de ello, podemos apreciar cómo todos estos intereses están presentes y cómo el reconocimiento responde, en determinadas coyunturas y espacios, a cada uno de ellos.

<sup>4</sup> En Oaxaca existe una memoria del reconocimiento pues en su tradición legislativa, en distintos momentos de su historia, se han reconocido los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Al respecto pueden verse: María Luisa Acevedo Conde y María Teresa Pardo, 1993, *Reformas Constitucionales y Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de Oaxaca*, en *Cuadernos del Sur*, Núm. 4, Oaxaca, México, mayo-agosto; Francisco López Bárcenas, 1998, *Entre lo Propio y lo Ajeno. El Sistema Electoral Consuetudinario en Oaxaca*, Ce Acatl, Oaxaca, México; Moisés Jaime Bailón Corres, 2000, *Pueblos indios, élites y territorio*, El Colegio de México; Víctor Leonel Juan Martínez, 2005, *¿De la ficción constitucional al espejismo multi-cultural? Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña*, en *Diez voces a diez años; reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años de su reconocimiento legal*, EDUCA.

<sup>5</sup> Al respecto pueden verse distintos trabajos que abordan alguno o algunos de los factores que hicieron posible la reforma electoral de 1995, entre ellos: David Recondo, 2002, *Etat et coutumes électorales dans l' Oaxaca (Mexique): réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*, Tesis doctoral, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Francia; Alejandro Anaya Muñoz, 2002, *Governability and Legitimacy in Mexico: The Legalisation of Indigenous Electoral Institutions in Oaxaca*, Tesis doctoral en Ciencias Políticas, Universidad de Essex, Inglaterra; Lourdes Morales Canales, 2007, *Le système politique de Oaxaca (Mexique) et la représentation politique des indigènes*, Tesis doctoral en Ciencias Políticas, Université de La Sorbonne Nouvelle, París; y Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez, 2007, *Dilemas de la institución municipal; una incursión en la experiencia oaxaqueña*, Miguel Ángel Porrúa-IISUABJO.

Singularmente convergían en la decisión del 95 los objetivos políticos de las élites de mantener la estabilidad y gobernabilidad en la entidad, para garantizar la preservación de sus intereses, con los de los pueblos y comunidades oaxaqueñas, que reflejan la política de la resistencia que a lo largo de su historia han mantenido. En este sentido, la reforma legislativa constituía un paso fundamental para las clases subalternas, de la resistencia a la consecución de éxitos: el reconocimiento formal de su autonomía política, aún cuando acotada al ámbito municipal, no es un asunto menor. Y es que la política no es un asunto exclusivo de las élites, es también usada por las clases subalternas; por ello, tanto en la definición del 95, como cotidianamente en sus espacios comunitarios, se hace política dado que lo que está en juego es la defensa de las reglas de organización sociopolítica de pueblos y comunidades; y en ella está contenida también la defensa de una noción del bien público y de la vida ciudadana<sup>6</sup>.

## **2. CIUDADANÍAS DIFERENCIADAS; ENTRE LA POLÍTICA Y LA JUSTICIA ELECTORAL ¿PARAÍSO DEMOCRÁTICO O COMUNIDAD AUTORITARIA?**

La comunidad indígena como espacio cerrado en donde prevalecen la solidaridad, la comunión con la naturaleza, el consenso y la unidad, es la imagen de la comunidad ideal que se forjó, principalmente desde la literatura antropológica y la intelectualidad india, en el siglo pasado. Con matices, esta posición persiste en algunos sectores. Desde esta óptica, sólo cuando algún agente o circunstancia externa se entromete en la idílica relación entre sus habitantes se presentan conflictos: son los partidos políticos, el mal gobierno, los líderes venales, las políticas públicas, los causantes de los problemas; nada tienen que ver los desequilibrios internos, las exclusiones, los excesos de la comunidad autoritaria.

Cuando los hechos concretos los desmienten, incluso pareciera que consideran que lo que sucede es que la realidad no está a la altura del modelo. Utopías arcaicas, las llama Vargas Llosa, es decir, descripciones en las que la ficción reemplaza al análisis crítico como instrumento de conocimiento de la vida social. Ideas, que una vez que se arraigan resulta complejo y políticamente incorrecto señalar su inconsistencia o cuestionar su validez, ya que adquieren gran eficacia para movilizar a la gente en busca de ciertas demandas<sup>7</sup>.

En el otro extremo se encuentra la crítica radical: los atávicos usos y costumbres sólo sirven para reforzar y reproducir cacicazgos, violentan los derechos humanos, son excluyentes, obstaculizan el desarrollo, impiden la libertad de creencias, son antidemocráticos y rupestres: ¡aún conservan el voto público a mano alzada!; la violencia que se presenta en algunos casos es muestra del atraso cultural de pueblos que no se quieren modernizar. Así, el desarrollo de estos pueblos se condiciona a que abandonen sus arcaicas formas de organización y sus principios de vida colectiva y transiten a la democracia. Olvidan que, como señala Savater, el instrumental político

<sup>6</sup> Rhina Roux, 2002, *La política de los subalternos*, en Gerardo Ávalos Tenorio (coord.), *Redefinir lo político*, México, UAM, pp. 229-255.

<sup>7</sup> Mario Vargas Llosa, 1996, *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 20-22.

de la democracia es tan apto como cualquier otro para vehicular el despotismo y mejor que todos para legitimarlo<sup>8</sup>.

Sin embargo, es una falsa dicotomía constituirse en apologistas o detractores de estos sistemas diferenciados de organización sociopolítica. Se requiere más bien analizar y comprender los claroscuros que tienen, la lógica y los principios que los sustentan y las prácticas que les dan vigencia.

En la práctica, lo que se aprobó en la reforma de 1995 con el nombre de “usos y costumbres” y que en 1997 se denominó “normas de derecho consuetudinario”, es la existencia de sistemas diferenciados de organización político-social, reglas distintas en la construcción de la ciudadanía y en la disputa por el poder local. En ese sentido, la costumbre, si bien puede tener un papel importante, no necesariamente remite a prácticas añejas o reminiscencias de un idílico pasado, mucho menos apela al milenarismo bucólico esencialista tan común para defender ese régimen. Del mismo modo, aunque el factor étnico tiene una singular importancia, la ciudadanía diferenciada la trasciende o le da un nuevo sentido al constituir una característica particular del sistema regional de dominio. Por ello, más que apelar a la conservación de rasgos que caracterizan la tradición indígena, se requiere conocer qué sucede en la actualidad y cómo se construye la ciudadanía como resultado de las prácticas cotidianas, de las formas comunitarias de organización social vigentes.

El reconocimiento de estas ciudadanía diferenciadas se inserta también en el debate teórico entre el liberalismo y el comunitarismo, entre los derechos individuales y los colectivos. Para Díaz-Polanco<sup>9</sup>, la diversidad enfrenta el peligro que representa la radicalización de ambos supuestos teóricos. Por un lado, el programa liberal no pluralista; por el otro, el relativismo o esencialismo cultural. Negar toda diferencia, en el caso del primero; apelar a la “superioridad ética de la civilización india”, en el caso del segundo; así cancelan toda posibilidad de diálogo intercultural.

Por otra parte, si consideramos que en un proceso que apele a la construcción del diálogo intercultural se pueden construir espacios y mecanismos que permitan esa coexistencia de identidades diferenciadas en una nación, habría de cuestionarse si la política del reconocimiento oaxaqueña, así como las prácticas y transiciones entre el ejercicio de la ciudadanía diferenciada y la liberal, no son parte de esas condiciones para establecer las relaciones interculturales<sup>10</sup>.

### **a. Construyendo ciudadanía**

En Oaxaca esta reflexión teórica y filosófica ha encontrado referentes concretos en los complejos procesos políticos de los municipios; los aciertos y bondades, así como sus problemas y conflictos,

<sup>8</sup> Fernando Savater en el prólogo de la obra de Maurice Joly, *s/f, Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, Muchnik Editores-Colofón S.A., México.

<sup>9</sup> Héctor Díaz-Polanco, 2006, *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Siglo XXI editores, México.

<sup>10</sup> Dado que la interculturalidad, lo mismo que el multiculturalismo, son términos que se han usado para todo tipo de objetivos y discursos, muchas veces hasta encontrados, aquí la caracterizamos como el deseable diálogo entre grupos de culturas diferentes en condiciones simétricas, que proponen, más allá de una coexistencia pacífica, una convivencia constructiva para todos los participantes, conducente a una sociedad justa y equitativa. Díaz-Polanco, Cit.

dan a unos y otros argumentos para la defensa de sus posiciones. Y es que la realidad nunca se da en blanco y negro, por lo que es necesario apreciar toda la gama de colores en que se manifiesta.

En 418 municipios oaxaqueños (los que están inscritos en el régimen usocostumbrista, de un total de 512 existentes en la entidad) viven una intensa dinámica sociopolítica que se traduce en conflictos y consensos; en preservación de las tradiciones junto a procesos de cambio; en la reinención de la identidad; en el uso instrumental de la costumbre, en unos casos para continuar cacicazgos, en otros para liberarse de ellos.

A partir del reconocimiento legal de estos sistemas de organización diferenciados se ha generado un amplio debate en torno a su viabilidad, limitaciones y aciertos. A ello ha contribuido la alta conflictividad que en muchos casos conlleva manifestaciones violentas y que se presentan cada tres años al renovarse los gobiernos locales, o incluso que permanecen con altibajos entre las elecciones. A la discusión contribuye también la aparición de mecanismos electorales o de participación ciudadana en apariencia inéditos para estas comunidades, como el uso de la ingeniería electoral propia de la democracia representativa: por ejemplo, la realización de elecciones mediante el voto secreto y en urnas, cuando la imagen que se tiene es de asambleas comunitarias con voto público; o la aparición de campañas proselitistas; la competencia de planillas y boletas en que las facciones se identifican con colores; la elaboración de padrones comunitarios, etcétera.

Sin embargo, la atención se centra en uno de los problemas estructurales de estos sistemas de organización sociopolítica: la exclusión de sectores de la población —mujeres, jóvenes, avecindados, profesionistas, migrantes, practicantes de una religión distinta a la católica— a los que se niega la categoría de ciudadanos comunitarios y, por ende, su posibilidad de participar en los principales procesos de dirección (elecciones, acceso a cargos, entre otros).

El interés por estos hechos, que aparentemente antes no se presentaba, radica en que hasta 1995 las reglas diferenciadas que sustentan la organización política y social de cientos de municipios oaxaqueños no eran reconocidas por la ley. Por tanto, la disputa por el poder local y los conflictos que se presentaban, fuera de las comunidades se veían más como diferencias entre facciones, las más de las veces ligadas a pugnas intrapartidistas, que a problemas de un sistema de organización que se rige con reglas diferentes a las de la democracia representativa y en que lo electoral es sólo una parte del proceso más amplio, si bien puede ser el punto crítico de manifestación de las distintas contradicciones del sistema.

Sin embargo, al contrario de lo que parece, esta dinámica que ahora se aprecia con claridad, tampoco es inédita. Lejos de ser comunidades ahistóricas e inamovibles, en distintas épocas, de acuerdo a fenómenos y procesos políticos, económicos, sociales y culturales, se han generado diversas adecuaciones para responder a los nuevos contextos en que se desenvuelven. Antes, como ahora, cuando no se han logrado conciliar las diferencias internas, también han existido rupturas y conflictos; sin embargo, tras el reconocimiento legal, estas contradicciones adquirieron mayor visibilidad. Si bien es cierto que la disputa por el poder local es el proceso que refleja esas contradicciones, reducirlo sólo a ella nos permite conocer las manifestaciones, pero no los

cambios y contradicciones estructurales y subjetivas que están generando lo que Negri llama *poder constituyente*: la reconstitución permanente del futuro de la comunidad<sup>11</sup>.

Dado que la ciudadanía, sus atribuciones y responsabilidades, nos hablan no sólo de la estructura formal de una sociedad, sino que indican el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas<sup>12</sup>, una forma de seguir el proceso oaxaqueño es partiendo de las formas de construcción y adquisición de la categoría de ciudadano en estas comunidades.

En la concepción liberal la preeminencia la tienen los derechos del individuo frente a la colectividad, mientras que en la ciudadanía diferenciada, su validación y ejercicio se da fundamentalmente en torno a lo colectivo, en lo que diversos autores han denominado como ciudadanía cultural<sup>13</sup>, étnica<sup>14</sup> o diferenciada<sup>15</sup>. Las diferentes acepciones que se han dado a esta ciudadanía son precisamente el reflejo de esos procesos múltiples, que generan diferentes respuestas, según el tiempo y el espacio en que se ejerzan y se desarrollen.

Además, para obtener el status que confiere la ciudadanía diferenciada han de cumplirse requisitos y características que en la actualidad son difíciles de compaginar con los intereses, temporalidades y espacios en los que se movilizan los habitantes de estos municipios. Hasta hace algunos años no había mayor problema en ello; los sujetos vivían en una comunidad rural, dedicados a actividades productivas (agrícolas, pecuarias o forestales); en ese sentido, eran sujetos simples; si bien podrían tener identidades subalternas (campesino, mujer, comunero, joven, anciano) éstas no generaban grandes contradicciones y en la jerarquización de estos distintos espacios en que se movían privilegiaban su carácter de miembro de la colectividad.

El nuevo contexto de los municipios oaxaqueños se enmarca por la globalización y los cambios en los ámbitos nacional, estatal y regional; así como por sus transformaciones internas. Procesos novedosos como el tránsito rural-urbano, la descentralización de recursos de la federación hacia entidades y municipios, la crisis del sistema político regional, la migración masiva, la transición intergeneracional, entre otros, tensan los sistemas diferenciados. Esto obliga a una reconstrucción de los conglomerados socioculturales, para recomponer o readecuar sus sistemas

<sup>11</sup> En el poder constituyente intervienen la subjetividad social, historicidad, prácticas y proyectos de sociedad, la resistencia a prácticas antidemocráticas y el deseo de establecer condiciones democráticas, así como las condicionantes externas, tendencias dominantes, políticas estructurantes, intereses y acciones de actores externos. Antonio Negri, 1994, *El poder constituyente. Ensayos sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias / Prodhufi, Barcelona.

<sup>12</sup> Carlos Sojo, 2002, *La nación de la ciudadanía en el debate latinoamericano*, FLACSO, Revista de la CEPAL No. 76, abril.

<sup>13</sup> Renato Rosaldo, 1999, *Ciudadanía Cultural, Desigualdad, Multiculturalidad*, Conferencia magistral sustentada en el seminario *El Derecho a La Identidad Cultural*, realizado en la ULA- Noroeste, Tijuana, Baja California, 19 de febrero; y 2000, *La pertenencia no es un lujo: procesos de ciudadanía cultural en una sociedad multicultural*, en Revista *Desacatos*, núm. 3, CIESAS.

<sup>14</sup> Guillermo de la Peña, 2005, *Identidades étnicas, participación ciudadana e interculturalidad en el México de la transición democrática*, en *Identidades en juego, identidades en guerra*, Leticia Reina et. al. (coords.), CIESAS-INAH.

<sup>15</sup> Si bien el término lo manejan Kimlykca y Norman, entre otros, al referirse al multiculturalismo, para el caso de Oaxaca ha sido utilizado para delimitar a los ciudadanos en los municipios de usos y costumbres, Jorge Hernández-Díaz, 2007, *Dilemas en la construcción de ciudadanía diferenciadas en un espacio multicultural. El caso de Oaxaca*, en la obra que coordina el mismo autor: *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI editores, México.

de organización política-social; si bien es cierto que en todas las épocas se han presentado condiciones que requieren realizar cambios, hasta hace unas décadas éstos se daban de manera paulatina, diferente al ritmo vertiginoso que han adquirido actualmente, con variables difíciles de controlar y que se presentan simultáneamente en multiplicidad de espacios.

Por otra parte, podemos apreciar cómo en estos municipios y comunidades se puede transitar del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, base de esta ciudadanía diferenciada, al ejercicio de atributos de la ciudadanía liberal. El caso más evidente lo constituye el hecho de que en un mismo día se realicen elecciones municipales por usos y costumbres y, paralelamente, comicios estatales o federales. Así, el ciudadano comunitario puede salir de una asamblea para ir a las urnas a depositar su voto como ciudadano mexicano. O bien, asistir a una elección por partidos políticos, que refleja las distintas posturas en la lucha por el poder local, en la que salen a la luz los antagonismos, que incluso pueden derivar en rípidas confrontaciones, para pasar a una asamblea de comuneros y/o ejidatarios, en donde la defensa del territorio permite hacer a un lado las diferencias y generar acuerdos y consensos entre los -en el otro espacio- adversarios políticos<sup>16</sup>. También ocurre que en un municipio en que la elección es por partidos políticos, los candidatos deben cumplir con requisitos de la tradición para tener posibilidades de ganar los comicios<sup>17</sup>; y viceversa, existen municipalidades regidas por usos y costumbres, en las que, en la práctica, los requisitos y el procedimiento se asemejan más al establecido por la democracia liberal que a los principios de la colectividad.

Esto plantea una contradicción y un dilema teórico, pues esas ciudadanía difieren no sólo en el procedimiento, sino en los procesos y valores mismos de construcción y de concepción cultural y política. Para la concepción liberal, el ciudadano concurre a la plaza pública de manera individual, se supone que en igualdad de condiciones que los otros ciudadanos, para ejercer derechos como miembro de una comunidad política. En cambio, la perspectiva de la ciudadanía diferenciada se basa en criterios de identidad cultural que no pueden explicarse sin la participación en relaciones sociales colectivas, donde se busca un reconocimiento del sentido de pertenencia y la reivindicación de derechos en el sentido substancial y no formal. Si esto es así, ¿cómo ejercer a la vez dos tipos distintos, y aparentemente contradictorios en su concepción de ciudadanía? Incluso, en procesos internos de las comunidades, en ocasiones se apela a la defensa de derechos individuales, cuando hay problemas en la elección o en la negación de la integración de sujetos y actores a la organización sociopolítica comunitaria. Viceversa, en comicios estatales o federales se exige a candidatos e instituciones el cumplimiento de acuerdos o la respuesta a demandas que tienen una carga invariablemente colectiva. Experiencias que marcan soluciones prácticas a los conflictos y contradicciones presentadas.

<sup>16</sup> Como sucede en Magdalena Ocotlán, comunidad zapoteca de los valles centrales. En 2007 el Comisariado Ejidal estaba integrado por personas identificadas como líderes de las principales facciones que se disputan el ayuntamiento bajo las siglas del PRI y PRD. Pero, contrario al enfrentamiento constante que se presentaba en la lucha por la administración municipal, en el espacio agrario concilian diferencias y establecen acuerdos.

<sup>17</sup> En San Pablo Huixtepec el poder municipal se disputa entre el PRI y el PAN. Sin embargo, un candidato a la presidencia municipal que no haya cumplido previamente el cargo de alcalde no tiene ninguna posibilidad de alcanzar la posición en el ayuntamiento. De igual forma, el proceso de selección de los miembros de la planilla está dado en razón de los servicios que las personas hayan prestado a la comunidad.

## b. Consensos y conflictos; el uso de la política

En estas situaciones vemos el ejercicio de la política. Aún cuando en los planteamientos de defensa de las ciudadanías diferencias, comunitarias, sobre todo a partir de las descripciones idealizadas del sistema de cargos o de la comunalidad, se señala que son comunidades “apolíticas”, que los inspira un espíritu de servicio más que una lucha por el poder, lo cierto es que en la práctica hay también una lucha por las posiciones. Y es que el ejercicio de la política no responde únicamente a la disputa por el poder o el control y distribución de los recursos, aunque converge en ella, sino también tiene que ver con la pluralidad de concepciones del mundo y de sentidos que guían las acciones. Así, la definición de los fines colectivos depende de una negociación entre distintos grupos que componen una sociedad, y para ello han de usar la política<sup>18</sup>.

Esta situación va ligada al conflicto. Cuando la negociación escala en intensidad, en primer término requiere la intervención de las instituciones comunitarias, y de las externas cuando las primeras no bastan; de esta forma, el conflicto es parte de esta dinámica entre posiciones que tienen formas particulares de entender cuáles son los medios para garantizar la preservación de la comunidad y/o alcanzar sus fines de bienestar, que por supuesto, están ligados a los intereses de las facciones en pugna. Por eso, lo que en algunos lugares son diferencias que se resuelven sin grandes complicaciones, en otros espacios y/o hechos, son más complejas de resolver y generan conflictos y crisis internas. En los últimos años se han presentado graves conflictos intracomunitarios que han derivado en violencia y en la ruptura del tejido social.

Al conocer los problemas estructurales del sistema y los conflictos que de ellos derivan, que han sido documentados en diversos trabajos<sup>19</sup>, uno podría preguntarse si tiene caso abogar por mantener un sistema complejo, al parecer arbitrario, excluyente y conflictivo, como el de los usos y costumbres. Además, las cifras refuerzan esta imagen. En 2001, en 18 municipios no hubo elecciones o éstas se anularon; en el trienio 2002-2004 se desaparecieron poderes en 29 municipios de usos y costumbres y en nueve más los presidentes municipales “solicitaron licencia”<sup>20</sup>, lo que en la práctica política es una forma de resolver conflictos políticos en los ayuntamientos sin llegar a la desaparición de poderes. En los comicios de 2004 se anularon elecciones en diez municipios y en cinco más no se efectuaron. Y si no se hubiese atravesado el conflicto político de 2006<sup>21</sup>, seguramente tendríamos también decenas de municipios con desaparición de poderes.

En 2007, al concluir el proceso electoral, en quince de estos municipios se habían suspendido o anulado los comicios y en un número indeterminado se presentaron conflictos, movilizaciones, violencia. Santa María Guiegolani, un municipio de la sierra sur, cobró una imprevista fama

<sup>18</sup> Enrique Serrano Gómez, *Reflexiones en torno al concepto de lo político*, en Ávalos, Cit., pp. 25-42.

<sup>19</sup> Entre otros, pueden verse David Recondo, 2007, *La política del Gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, CIESAS-CEMCA; Jorge Hernández-Díaz, *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca*, Cit.; Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan, *Dilemas de la institución municipal; una incursión en la experiencia oaxaqueña*, Cit.

<sup>20</sup> Cuauhtémoc Blas López, 2007, *Oaxaca, ínsula de rezagos, crítica a sus gobiernos de costumbre y de razón*, editorial Siembra.

<sup>21</sup> Durante 2006 se presentó en Oaxaca un conflicto que manifestó una grave crisis del sistema político regional, en el que hubo una amplia movilización popular que se enfrentó a un régimen autoritario y sumió en la ingobernabilidad durante un semestre a la entidad. Al respecto se puede ver el texto de mi autoría: 2007, *¡Ya cayó, ya cayó! Colapso del sistema político en Oaxaca*, en *Cuadernos del Sur*, revista de Ciencias Sociales, UABJO-CIESAS-INAH-ITO, octubre-diciembre.

mediática internacional por una exclusión de una candidata a la presidencia municipal, con el supuesto argumento de que al ser mujer no puede participar<sup>22</sup>. En Pluma Hidalgo hubo una muerte derivada de la toma de protesta de las nuevas autoridades municipales. En Tecomaxtlahuaca, el edil sufrió un atentado unos días después de efectuados los comicios. Posteriormente, previo a la toma de posesión del nuevo cabildo, el otro candidato que contendiera fue asesinado y el presidente municipal nuevamente atacado. Son clásicas las referencias de otros procesos como en Santiago Amoltepec o Quetzaltepec, en donde la violencia primó por largos periodos. Estos hechos nos hablan de problemas estructurales en estos sistemas de organización diferenciados, de agotamiento de la institucionalidad comunitaria para procesar los conflictos y de lagunas en el marco normativo estatal para este régimen.

Sin embargo, en el reverso de la moneda encontramos que también se han efectuado una serie de transformaciones pacíficas y consensuadas de sistemas de organización sociopolítica de las comunidades y de las reglas internas de acceso al poder local.

En ese contexto pareciera que la reforma de 1995 fuera el piso desde el cual arranca esta polarización en la disputa por el poder local o estos procesos de cambio. No necesariamente es así. En décadas pasadas, la toma de palacios municipales, la movilización y los enfrentamientos eran parte del paisaje cotidiano de la entidad cuando era el cambio de autoridades, e incluso el éxito o fracaso de los comicios se medía en razón de la violencia y muertes presentadas.

En cuanto a las transformaciones de esos sistemas organizativos mediante el diálogo y el consenso, ya desde los sesentas del siglo pasado, en la sierra norte (en los sectores Zoogocho, Villa Alta y Cajonos), merced a la alta migración tuvieron que hacer adecuaciones para que el sistema comunitario pudiera seguir funcionando. En Yalalág, Julio De la Fuente relata diversas transformaciones en las primeras décadas del siglo XX, propiciadas en parte por las secuelas del movimiento revolucionario de 1910 y los conflictos limítrofes con comunidades vecinas<sup>23</sup>; en los 60s, un grupo de ciudadanos constituyó una filial de la Confederación Nacional Campesina (CNC), el consejo campesino yalalateco, para enfrentar al cacicazgo tradicional, pues eran tiempos en donde la única forma de vencer al PRI era formando parte de él<sup>24</sup>. En Santa Ana del Valle enfrentaron la misma situación a principios de los 80s, cuando sometieron a votación el cargo del Comité del PRI, que anteriormente se transmitía por voluntad de quienes detentaban el poder local, al mismo tiempo que las mayordomías dejaban de ser obligatorias. En Villa Díaz Ordaz, en esa década se reformularon los acuerdos internos para separar la imbricación entre el sistema religioso y el civil, para que los conversos del catolicismo a nuevas creencias religiosas —testigos de Jehová y evangelistas— pudieran mantener sus derechos y cumplir con sus obligaciones comunitarias. A mediados de los 80s, estudios sobre los chatinos documentaban las transformaciones que ocurrían en Panixtlahuaca a consecuencia del nuevo contexto político, económico y social en que se disputaba el poder local, derivado de la introducción del cultivo del café<sup>25</sup>; y en 1993, un trabajo sobre los huaves de San Mateo del Mar apunta que, en ese

<sup>22</sup> Víctor Leonel Juan Martínez, 2008, *Eufrosina y la exclusión de mujeres*, en Revista *En Marcha*, núm. 98, enero.

<sup>23</sup> Julio De la Fuente, 1977, *Yalalág, una villa zapoteca serrana*, INI, Clásicos de la Antropología, México.

<sup>24</sup> Víctor Leonel Juan Martínez, *Yalalág, las contradicciones en la lucha por la autonomía*, en Jorge Hernández-Díaz, *Ciudadanas diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca*, Cit.

<sup>25</sup> Jorge Hernández-Díaz, 1987, *El café amargo. Diferenciación y cambio social entre los chatinos*, IISUABJO.

sistema de organización descrito como tradicional, el cambio era la regla más que la excepción; y que el sistema de cargos con que se describía era más una aspiración o un modelo de lo que se pretendía, que lo que ocurría en la realidad<sup>26</sup>.

Sin duda, la reforma del 95, al sacar a estos sistemas diferenciados de organización sociopolítica de la especie de clandestinidad jurídica en que se encontraban, permite generar nuevas condiciones en su construcción y reconstrucción. A las diferencias y problemas estructurales que tienen habría que sumar procesos recientes, que hemos mencionado, que impactan en municipios y comunidades. Todos estos factores han acelerado y dado otra dimensión a esos procesos locales.

Ante eso hay distintas reacciones. Por un lado, como hemos visto, algunos municipios han sufrido una crisis en su sistema que se expresa en niveles de violencia e ingobernabilidad. Pero en muchos más hay un proceso de recomposición, de generación de nuevos acuerdos y reglas de organización interna. En Santa Ana del Valle, por ejemplo, entre 2001 y 2005 nombraron una comisión encargada de reformular el sistema que estaba en crisis por el fenómeno migratorio; tras un largo proceso se redujo la carga para sus ciudadanos, se eliminaron comités, disminuyeron los cargos, etcétera; es decir, transformaron el sistema para conservar sus bases en la definición del devenir de su comunidad a partir de la colectividad. Como ese, en otros municipios están modificando sus reglas; en algunos se han apropiado incluso de instrumentos de la ingeniería electoral. Además, se están generando acuerdos de otra naturaleza. Para resolver el conflicto entre Matatlán y su agencia, San Pablo Güilá, en 2004 llegaron al acuerdo de que los recursos de los ramos 28 y 33 se distribuirán en partes iguales, situación que se refrendó en 2007 y que ha permitido desactivar los riesgos que representaba la disputa por los recursos municipales. Existen un sinnúmero de ejemplos de estos procesos de recomposición político-social, logrados en intensas negociaciones, pero con el consenso de la comunidad. La mayoría de los municipios oaxaqueños viven en mayor o menor grado esta dinámica; los más están resolviendo sus diferencias mediante el diálogo y el acuerdo<sup>27</sup>.

### **c. Judicialización o institucionalización**

Como hemos señalado, hay conflictos en que las instituciones comunitarias han sido rebasadas y no son ya los canales adecuados para dirimir las diferencias. Es menester entonces acudir a instituciones y legislación externas, como el órgano electoral estatal o los tribunales electorales, y al marco constitucional y a las leyes secundarias.

Sin embargo, esta situación entraña diversos problemas. Uno es que la impronta liberal de una legislación que defiende los derechos individuales se enfrenta a la salvaguarda de los colectivos, base de los sistemas de organización diferenciadas. Y aún no se crean espacios y mecanismos que permitan encontrar formas de conciliar unos y otros.

Otro reto es cómo evitar la judicialización de la política; esto es, que diferencias que se pueden

<sup>26</sup> Jorge Hernández-Díaz y Jesús Lizama Quijano, 1996, *Cultura e identidad étnica en la región huasteca*, IISUABJO.

<sup>27</sup> En los textos citados de David Recondo, de Jorge Hernández-Díaz y de Víctor Leonel Juan, se pueden apreciar múltiples ejemplos al respecto.

resolver mediante el diálogo, el compromiso y la negociación, se conviertan en problemas que involucren ya no intereses o valores sino la necesidad de decidir acerca del deber y las obligaciones; convertir problemas políticos en problemas de derechos produce que sean resueltos mediante la promulgación de decisiones vinculantes incondicionadas, lo que cierra el espacio para las artes políticas del acuerdo y la negociación<sup>28</sup>.

En ese contexto habría que considerar que una de las lagunas de la legislación es que no existen medios de impugnación para encauzar los conflictos. Pese a ello, es de llamar la atención que los ciudadanos de estos municipios también están buscando canales institucionales para dirimir sus diferencias. Así, mientras en los cuatro procesos efectuados entre 1995 y 2004 sólo ciudadanos de seis municipios acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que abordó solo dos (Tlacolulita y Santiago Yaveo), en las elecciones municipales de 2007 se presentaron quince recursos (juicios de protección de los derechos políticos del ciudadano), de los cuales en tres se anularon elecciones y los doce restantes no fueron admitidos. Más allá del resultado de las impugnaciones presentadas, es de resaltar que los ciudadanos de estas comunidades están buscando opciones que eviten dirimir diferencias con las tradicionales formas de presión política (movilizaciones, bloqueos, enfrentamientos, etcétera). Puede percibirse también esta necesidad de institucionalizar procesos que permitan evitar rupturas que dañen el tejido social.

### 3. REFLEXIÓN FINAL

Resolver las diferencias y contradicciones en sus sistemas diferenciados de organización es el dilema que enfrentan los municipios que se rigen por los llamados *usos y costumbres*. La capacidad que tengan los actores locales para resolver problemas estructurales como la exclusión, la ausencia de representación política de las minorías, el agotamiento, en algunos casos, del procedimiento de elección (asamblea y voto público), así como de enfrentar las nuevas condiciones de la disputa por el poder local, permitirá ver si se consolidan como un sistema con legitimidad interna, o bien, llegan a límites de polarización en detrimento de su autonomía y el bienestar de sus habitantes.

Una perspectiva que nos ayuda a entender estos procesos es la de la ciudadanía. Si bien predomina la concepción que la entiende como la pertenencia a un Estado-nación y la relación de éste con sus habitantes, enmarcada por derechos y obligaciones, que conlleva un ejercicio de participación, la categoría de ciudadano también se da en procesos de construcción social permanente, en que las distintas clases, sujetos y actores sociales le dan en la práctica una noción particular, lo mismo que definen sus componentes. De ahí que las ciudadanías diferenciadas nos hablen de una concepción de ver el mundo, la construcción del bienestar común y el ejercicio de derechos y obligaciones.

Ello nos ayuda a comprender, por ejemplo, la decisión de Felipe, con cuya historia iniciamos este texto, dado que en esta concepción de ciudadanía los sujetos individuales y los actores sociales, aún cuando pueden estar actuando en y desde múltiples espacios e identidades diferentes, con concepciones distintas del bienestar común, aceptan y acatan las normas de un sistema de organización específico de los municipios y comunidades oaxaqueños.

<sup>28</sup> Humberto Schettino, *El giro normativo en el debate sobre lo político*, en Ávalos, Cit., pp. 129-159.

En este sentido, estos sistemas diferenciados de organización tienen legitimidad porque parten de un acuerdo entre los integrantes de las comunidades, más allá de que los referentes idealizados con que se conocen sean ya meros simbolismos para reivindicarlos. Por ello es que cuando los acuerdos internos se rompen o no responden ya a la realidad de las comunidades, se presentan contradicciones, diferencias, conflictos; el reto, entonces, está en la forma que se tiene para resolverlos.

Si se tiene flexibilidad en la discusión de las reglas internas, en el debate sobre las contradicciones internas y los cuestionamientos que los propios habitantes de estos municipios hacen de sus sistemas de organización y normas internas y se logran alcanzar los consensos y la construcción de nuevos acuerdos sociales, a la par que se realizan las reformas necesarias del marco jurídico y se da paso a resolver las contradicciones normativas mediante una institucionalización del diálogo intercultural, el uso estratégico de la política y el Derecho puede apoyar los procesos de autonomía, no como la defensa rígida y acrítica de un sistema, sino como el derecho que tiene la comunidad de decidir cómo llevar su vida.

A casi tres lustros del reconocimiento de este régimen electoral podemos afirmar que la pertinencia de la reforma es que ha permitido develar las contradicciones que existen en el ámbito comunitario y que, dado que no se reconocía legalmente esta realidad organizativa, permanecía oculta. Debatir sobre esta realidad no sólo en espacios académicos y medios de comunicación, sino fundamentalmente en las comunidades, que los ciudadanos estén reconociendo las contradicciones del sistema y generando los acuerdos necesarios para solucionar esa problemática mediante procesos de recomposición de su organización política, es uno de los mayores aportes de esta reforma.

Este debate abierto habrá de continuar. En los extremos de las posibilidades que se presentan para estos municipios —comunidad democrática o comunidad autoritaria—, sólo recordemos que “una sociedad en que cada uno es esclavo de todos apenas es mejor que aquella en que cada uno es esclavo de un déspota”<sup>29</sup>. Y en Oaxaca vaya que tenemos experiencias en ambos sentidos.

---

<sup>29</sup> Bertrand Russell, 1949, *Autoridad e Individuo*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, Traducido del original inglés por Margarita Villegas de Robles, México.

## BIBLIOGRAFÍA

Alejandro Anaya Muñoz, 2002, *Governability and Legitimacy in Mexico: The Legalisation of Indigenous Electoral Institutions in Oaxaca*, Tesis doctoral en Ciencias Políticas, Universidad de Essex, Inglaterra.

Antonio Negri, 1994, *El poder constituyente. Ensayos sobre las alternativas de la modernidad*, Libertarias / Prodhufi, Barcelona.

Bertrand Russell, 1949, *Autoridad e Individuo*, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, Traducido del original inglés por Margarita Villegas de Robles, México.

Carlos Sojo, 2002, *La nación de la ciudadanía en el debate latinoamericano*, FLACSO, Revista de la CEPAL No. 76, abril.

Cuauhtémoc Blas López, 2007, *Oaxaca, ínsula de rezagos, crítica a sus gobiernos de costumbre y de razón*, editorial Siembra.

David Recondo, 2002, *Etat et coutumes électorales dans l' Oaxaca (Mexique): réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*, Tesis doctoral, Université Montesquieu-Bordeaux IV, Francia.

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

Enrique Serrano Gómez, *Reflexiones en torno al concepto de lo político*, en Gerardo Ávalos Tenorio (coord.), *Redefinir lo político*, UAM, México.

Francisco López Bárcenas, 1998, *Entre lo Propio y lo Ajeno. El Sistema Electoral Consuetudinario en Oaxaca*, Ce Acatl, Oaxaca, México.

Gerardo Ávalos Tenorio, (coord.), 2002, *Redefinir lo político*, UAM, México.

Guillermo De la Peña, 2005, *Identidades étnicas, participación ciudadana e interculturalidad en el México de la transición democrática*, en *Identidades en juego, identidades en guerra*, Leticia Reina et. al. (coords.), CIESAS-INAH.

Héctor Díaz-Polanco, 2006, *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, Siglo XXI Editores, México.

Humberto Schettino, *El giro normativo en el debate sobre lo político*, en Gerardo Ávalos Tenorio (coord.), *Redefinir lo político*, UAM, México.

Jaime Bailón Corres, 2000, *Pueblos indios, élites y territorio*, El Colegio de México.

Jorge Hernández-Díaz, 1987, *El café amargo. Diferenciación y cambio social entre los chatinos*, IISUABJO.

— 2007, *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI Editores, México.

Jorge Hernández-Díaz y Jesús Lizama Quijano, 1996, *Cultura e identidad étnica en la región huave*, IISUABJO.

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

Julio De la Fuente, 1977, *Yalalág, una villa zapoteca serrana*, INI, Clásicos de la Antropología, México.

Lourdes Morales Canales, 2007, *Le système politique de Oaxaca (Mexique) et la représentation politique des indigènes*. Tesis doctoral en Ciencias Políticas, Université de La Sorbonne Nouvelle, Paris.

María Luisa Acevedo Conde y María Teresa Pardo, 1993, *Reformas Constitucionales y Derechos Culturales de los Pueblos Indígenas de Oaxaca*, en *Cuadernos del Sur*, Núm. 4, Oaxaca, México, mayo-agosto.

Mario Vargas Llosa, 1996, *La utopía arcaica. José María Arguedas y las ficciones del indigenismo*, Fondo de Cultura Económica, México.

Maurice Joly, s/f, *Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, Muchnik Editores-Colofón S.A., México.

Renato Rosaldo, 2000, *La pertenencia no es un lujo: procesos de ciudadanía cultural en una sociedad multicultural*, en *Revista Desacatos*, núm. 3, CIESAS.

— 1999, *Ciudadanía Cultural, Desigualdad, Multiculturalidad*, Conferencia magistral sustentada en el seminario *El Derecho a La Identidad Cultural*, realizado en la UIA- Noroeste, Tijuana, Baja California, 19 de febrero.

Rhina Roux, 2002, *La política de los subalternos*, en Gerardo Ávalos Tenorio (coord.), *Redefinir lo político*, UAM, México.

Víctor Leonel Juan Martínez, 2005, *¿De la ficción constitucional al espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña*, en *Diez voces a diez años; reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años de su reconocimiento legal*, EDUCA.

— 2007, *¡Ya cayó, ya cayó! Colapso del sistema político en Oaxaca*, en *Cuadernos del Sur*, revista de Ciencias Sociales, UABJO-CIESAS-INAH-ITO, octubre-diciembre.

— 2007, *Yalalág, las contradicciones en la lucha por la autonomía*, en Jorge Hernández-Díaz, *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. El caso de los usos y costumbres en Oaxaca*, Siglo XXI Editores, México.

— 2008, *Eufrosina y la exclusión de mujeres*, en *Revista En Marcha*, Núm. 98, enero.

# IMPLICACIONES SOCIO-JURÍDICAS DEL RECONOCIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN INDÍGENA EN OAXACA

*Juan Carlos Martínez<sup>1</sup>*

**E**l encuadre político de los pueblos indígenas en Oaxaca ha sido un largo dilema que ha marcado la mayor parte de nuestra vida independiente. Desde el siglo XIX ha existido una propuesta liberal que primero implicó asimilarlos y más recientemente integrarlos. En ambos casos, el objetivo ha sido construir un país de ciudadanos formalmente iguales, en contraposición a una realidad diversa y étnicamente jerarquizada. Este proyecto que, sin duda, ha tenido en algunos momentos una intención libertaria para los indios, tiene por lo menos el problema de no haber contado con su opinión.

En algún sentido, este proyecto liberal se convirtió, desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días, en el rector de la producción legislativa del país. En lo relativo al sistema de justicia ordinaria, su proyecto es fortalecer el acceso a la justicia estatal y reducir a su mínima expresión o desaparecer las prácticas de justicia que desarrollan los propios indígenas en sus comunidades. Es decir, la búsqueda es que todos los co-nacionales tengan las mismas instituciones, los mismos derechos, las mismas formas de canalizar los conflictos y, con ello, estandarizar el modelo de justicia. En teoría, estas acciones darían como resultado un sistema de seguridad jurídica y equidad.

Ahora bien, si este modelo ofrece un panorama tan promisorio, ¿por qué habríamos de buscar otro que tienda al reconocimiento de diversos sistemas jurídicos, diversas normas y diversas instituciones? En teoría, esta propuesta, además de resultar más compleja, parecería eternizar las desigualdades. En la primera parte de este trabajo trataré de argumentar las razones que explican por qué esta segunda perspectiva puede resultar más adecuada para una entidad como Oaxaca.

En primer lugar, el modelo de justicia liberal, a pesar de ser un buen modelo en la teoría, ha dado malos resultados prácticos, lo que después de casi dos siglos de implementación deja serias dudas sobre su viabilidad. Paradójicamente, su proyecto igualitario ha resultado en una justicia muy desigual y su noción de seguridad jurídica mantiene en la incertidumbre a la mayor parte de la población sometida a los juzgados.

Pero hay otra cosa que resulta obvia y que nos aporta otro argumento empírico a favor del reconocimiento de las instituciones indígenas. En México, las primeras leyes que reconocen la existencia de los pueblos indígenas y sus instituciones provienen de los años 90 y se dan justamente en Oaxaca. Sin embargo, este reconocimiento justamente da existencia jurídica a algo que tuvo existencia fáctica durante siglos, es decir que, durante siglos, de alguna manera prevalecieron las instituciones indígenas en coexistencia, a veces tensa y a veces colaborativa, con la justicia estatal (Martínez, 2005).

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (IISUABJO).

## 1. EL ARREGLO POLÍTICO OAXAQUEÑO Y SUS CRISIS

Cualquier persona que haya estado en los municipios y las comunidades rurales de Oaxaca sabe que la justicia indígena existe y que tiene una vitalidad, que tiene una fuerza que no va a desaparecer. Es decir, hasta este momento, ninguna acción gubernamental ha logrado la erosión de estos sistemas de justicia porque hay un tejido social, porque hay unas relaciones comunitarias, porque hay instituciones que han existido y que tienen una función dentro de sus sociedades y aunque creo que hoy atraviesan una crisis seria (Hernández, 2007 y Recondo, 2007), están ahí y la gente las requiere, acude a ellas y en esa medida las fortalece, aún cuando en determinados casos también asisten a la justicia estatal.

Según estudios, las autoridades de las comunidades indígenas de Oaxaca resuelven cientos de casos que van desde cuestiones simples hasta asuntos complejos que rebasan evidentemente la esfera de su competencia formal (entre otros, Nader, 1989; Martínez, 2005 y 2006; OACNUDH, 2007), mientras que estas mismas comunidades “exportan” al sistema de justicia estatal sólo algunas decenas de asuntos. Como vemos, en sus regiones son estas instituciones las que canalizan la mayor parte de la conflictividad social.

Entonces, si reflexionamos políticamente sobre lo que esto significa, vemos que, dadas las características corporativas del estado y la forma en que se instituyó el sistema político oaxaqueño —en donde, a través de la estructura del PRI se van coordinando, se van articulando en un sistema de jerarquías muchos grupos sociales, comunidades indígenas, sindicatos, grupos de comerciantes de barrios etc.— esto permitió la existencia de un tejido sociopolítico que en buena medida canalizaba la conflictividad social. En tal sentido, todos los conflictos o la mayor parte de los conflictos que se generan en la entidad se van resolviendo a través de estos acuerdos informales entre líderes corporativos o *brokers*, que van mediando entre la sociedad y el estado, o entre sujetos pertenecientes a diversas redes corporativas.

Esta dinámica sociopolítica generó muchas estructuras paralelas para canalizar conflictos, de manera que una mínima parte se judicializaba, por lo que el poder judicial en Oaxaca, y en todo México, mas que el tercer poder, ha sido el poder de tercera (Fix Fierro, 2006). En este sentido, a la fecha, el poder judicial tiene poca relevancia porque casi no le llegan los conflictos; también es por eso que de facto han prevalecido las instituciones de justicia indígena en Oaxaca. El estado las combate en el discurso, pero de facto las reconoce y, a cambio, se apoya en ellas para mantener el control social (Martínez, 2006).

Ahora bien, estas redes corporativas y esta estructuración política del estado de Oaxaca siguen vigentes, como lo muestran las últimas elecciones locales (2007) y federales (2009), pero no son estables, como lo muestran los graves conflictos de 1971 y 2006 (Martínez Vázquez, 1990; Osorio, 2007; Sotelo Marbán, 2009). Una multiplicidad de conflictos locales, en Ixtlayutla, Tlacolulita, Yalalag, entre otros (Hernández, 2007), muestran de qué manera parte de las comunidades rompen con este acuerdo tácito del sistema político oaxaqueño, que reconoce de facto a las comunidades a cambio de mantener una lealtad a las redes de poder priísta. En este sentido, paulatinamente, para el gobierno del estado y su estructura partidista, va siendo cada vez más difícil canalizar los conflictos.

Así, la ruptura que se da al interior del PRI en 1999, después de la elección del gobernador José Murat y las tensiones con el gobernador anterior, Diodoro Carrasco, pero particularmente a partir del conflicto de 2006, van introduciendo en una crisis muy delicada a las formas tradicionales de impartir “justicia” en Oaxaca. Con la erosión de un tejido sociopolítico capaz de generar negociaciones y acuerdos, muchos conflictos se desbordan y van mucho más allá de lo que cualquier cálculo razonable pudiera prever. En este sentido, podemos leer las frecuentes tomas de carreteras, los enfrentamientos comunitarios, la persecución a dirigentes sociales, la matanza de Xochiltepec en 2001 y, por supuesto, la insurrección popular de 2006.

## **2. LA PRESIÓN SOBRE EL PODER JUDICIAL**

Esta conflictividad desbordada ha generado una nueva presión sobre el poder judicial. Cada vez más conflictos tratan de judicializarse porque no encuentran canales de resolución en estas esferas corporativas. La ciudadanía busca que el poder judicial dé una respuesta a confrontaciones sin salida. Pero como tenemos un poder judicial que no es independiente (Martínez y Pulido —en prensa—), que jamás se preparó realmente para dirimir controversias sino para formalizar los acuerdos que se generaban extrajudicialmente, éste se vuelve una ventanilla más en el laberinto de la conflictividad oaxaqueña.

Ante esta grave situación, ya detectada por el gobierno estatal, pero sobre todo por el propio poder judicial, la apuesta más importante para reformar el poder judicial ha sido la implementación de los juicios orales. Aún es pronto para evaluar el impacto de esta reforma, pero si los juicios adversariales no pasan por una reforma estructural y el nuevo formato se sigue basando en ministerios públicos que no saben investigar, defensores públicos que cobran bicocas y jueces formalistas —todo esto dentro de una estructura judicial sometida al ejecutivo estatal— la cantada reforma parece más un destello de fuegos artificiales.

La reforma de la justicia muestra tener muchos límites de carácter económico en Oaxaca (Martínez y Pulido —en prensa—) y la inequidad que hay entre la defensoría y el ministerio público, entre otros, parecen problemas insalvables. En una reciente visita de campo en la región de la Mixteca pude constatar las dificultades de acceso que representa para las comunidades llegar a la cabeceras distritales donde se asientan los juzgados. La nueva reforma penal plantea suprimir dos juzgados penales (Juxtlahuaca y Nochixtlán) y dejar solo dos para toda la región mixteca (Huajuapán y Tlaxiaco), lo que implicará duplicar las dificultades de acceso de las comunidades.

Otro tema que salta de una primera revisión de la práctica de los nuevos juzgados orales es que la mayor parte de las audiencias de garantías están derivando en prisión preventiva, cuando se supone que esta medida iba a ser la excepción en estos nuevos procesos y el principio de inocencia contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos por fin sería un principio procesal en México. En buena medida, esto parece ser un resultado de la enorme asimetría de las partes procesales, ya que el ministerio público, más que buen investigador, tiene ante los jueces una especie de investidura moral que le da credibilidad a sus dichos, por

el simple hecho de enunciarlos. En todo caso, más que pretender un análisis exhaustivo de la implementación de la reforma penal en Oaxaca, quiero señalar que suponer que esta reforma va a significar la respuesta a todos los desafíos que enfrenta el poder judicial oaxaqueño es una falacia.

### **3. LA JUSTICIA INDÍGENA ANTE LOS NUEVOS RETOS**

Vemos que existen una serie de condiciones fácticas que, por un lado, hacen inviable pensar en la desaparición de la justicia indígena y, por otro, que las nuevas condiciones de la realidad oaxaqueña han creado una nueva presión hacia las instituciones formales de impartición de justicia.

Ahora bien, habría que pensar si, además de reconocer que fácticamente es improbable que la justicia indígena desaparezca y que el poder judicial resuelva los problemas que tiene para canalizar la conflictividad social, es deseable que la justicia indígena persista y que las instituciones estatales no se hagan cargo de ciertos niveles de la conflictividad social.

Por supuesto, hay casos que por su naturaleza deben ser tramitados ante la justicia formal ordinaria, pero hay una gran cantidad de conflictos sociales que de hecho nunca llegan, aún debiendo en teoría ser perseguidos por la acción del Estado. De estos, muchos se ventilan en las instituciones indígenas, que tienen mucho más posibilidad de asegurar un eficaz acceso a la justicia.

Una de las características de la justicia indígena es que las formas usadas para ventilar los casos siempre mantienen el protagonismo de los afectados, siempre son ellos y no los abogados o las evidencias quienes adquieren el rol central del proceso, siempre se les está preguntando: ¿Qué te paso?, ¿Qué te hicieron? ¿Por qué hiciste esto? Entonces, se está discutiendo el caso y construyendo colectivamente una solución. Las partes están constantemente conociendo y entendiendo el punto de vista del otro e incluso entrando en la posibilidad de ponerse uno en el lugar del otro. En todo momento se está haciendo referencia a algunos principios que ambas partes están compartiendo. Todo este ambiente, y un proceso ligado al sentido común de los usuarios, da la posibilidad de construir soluciones reales al conflicto, aunque evidentemente esto no siempre sucede y también existe la posibilidad de que en estos casos se filtren posiciones e intereses que distorsionen la imparcialidad del proceso.

Otra ventaja de la justicia local indígena es que los casos importantes se discuten en asamblea y en la construcción de la solución participan sectores amplios de la población, lo que tiende a generar una discusión democrática, y con ello, el fortalecimiento del tejido social. Aunque la justicia plebiscitaria tiene sus riesgos y desventajas está lejos de ser la lógica del linchamiento, que en algunos espacios se ha difundido. En los juicios comunitarios, aunque por momentos se desbordan las pasiones, por lo general encuentran cabida opiniones ponderadas, constructivas y creativas que permiten que el pueblo sea protagonista de sus conflictos. Además, es un espacio donde todos recuerdan los principios que sirven de vínculo social, se invocan valores culturales, que no necesariamente son los valores del sistema formal.

No quisiera caer en una defensa ideologizada de la justicia comunal, como a veces hacen ciertos actores esencialistas. Al mismo tiempo que constatamos lo anterior, podemos verificar que no siempre se trata de una justicia armónica (Nader, 1998), sino que suele tener, en la práctica, tensiones conflictivas y fragmentación, pero como todo sistema de justicia, cuenta con un modelo de o un *corpus* o *doxa* que sintetiza un ideal social, lo que Bourdieu (1987) llamó “el buen orden y la buena distribución”.

En estos procesos se invocan ciertos principios que no tiene la justicia ordinaria formal, como la solidaridad, el trabajo colectivo, el comportamiento de cara a lo trascendente, la importancia de ritualizar la vida, la asistencia a los desaventajados, entre otros. En contraste, la justicia ordinaria formal fue construida para atender individuos; está básicamente para atender problemas entre individuos mientras que la justicia comunal atiende mucho más lo colectivo, atiende mucho más la lógica cultural de grupos, de familias que se sienten agraviadas por otras familias, de hechos que generaron movimiento colectivo; no sólo atienden el hecho objetivo sino la experiencia de agravo.

Vemos que la justicia comunitaria indígena viene a representar una alternativa de solución de conflictos ética y moralmente sustentable, lo que nos permite sostener que no sólo las razones de hecho respaldan su reconocimiento jurídico. Así pues, vemos que los supuestos de superioridad del derecho moderno o las críticas a la moralidad del sistema indígena son más bien argumentos ideológicos que sirven para subordinar a la comunidad indígena que verdaderas propuestas para mejorar la justicia. Así pues, el reconocimiento de un pluralismo jurídico puede ser la mejor estrategia para cumplir los fines de orden, coexistencia pacífica y cohesión social que persigue el derecho, en sociedades plurales y culturalmente diversas como lo es la oaxaqueña.

#### **4. CÓMO PUEDE ABORDAR EL DERECHO LA DIVERSIDAD CULTURAL**

Dado que razonablemente podemos suponer que por lo menos en el corto plazo no va a desaparecer la justicia indígena y además vemos que existen argumentos políticos, morales y éticos para que ésta siga existiendo, podemos suponer que el derecho tiene la obligación de forjar un marco normativo que permita una coexistencia ordenada, democrática y sobre todo pacífica de los diversos sistemas normativos que coexisten para orientar la conducta de los individuos y las colectividades en un territorio compartido. Pensar cómo hacer para coordinar sistemas de justicia es el reto del derecho en Oaxaca, porque el precio de la negociación y el recelo son altos e indeseables.

Aunque en lo abstracto, los sistemas normativos indígenas y el sistema de justicia moderno son abiertamente incompatibles, en la práctica, entendemos que históricamente han tenido formas de coordinación, aunque éste ha sido abiertamente subordinante del derecho indígena o abre espacios de simulación, contubernio y corrupción propios de las prácticas no legalizadas del ámbito judicial.

No obstante, han existido algunas prácticas de coordinación entre justicias legalizadas como por ejemplo, la Ley Municipal de Oaxaca, que le da carácter de auxiliares del juzgado a los alcaldes

municipales, que con frecuencia son una institución apropiada por las comunidades indígenas; así mismo, de acuerdo con este ordenamiento, los síndicos son auxiliares del ministerio público. Estas disposiciones han redundado en que con frecuencia los alcaldes y los síndicos entregan citatorios, hacen las primeras diligencias de las averiguaciones previas e incluso llegan a aplicar interrogatorios enviados por lo jueces o incluso llegan a ejecutar órdenes de aprehensión.

Tácitamente, las autoridades suelen también abstenerse de entrar a algunos pueblos sin contar con el apoyo de sus autoridades, pues saben que la comunidad organizada los puede repeler. En muchos casos hay órdenes de aprehensión que jamás se van a ejecutar porque la policía no entra a detener gente que es defendida por su pueblo.

Otra opinión frecuente ante esta realidad es que no existe legislación estatal que regule la relación entre el derecho estatal y el indígena. Desde esta perspectiva, la falta de regulación permitiría que los pueblos indígenas sigan haciendo lo que hacen sin que el estado intervenga; de hecho, esto es lo que ha permitido la pervivencia de las instituciones indígenas. El problema de esta posición es que ignora que de facto se ha establecido una relación y ésta se ha dado en términos de desigualdad y dominación, lo que ha permitido actos de corrupción no sólo de las autoridades estatales, sino también de las propias autoridades indígenas. El no reconocimiento genera que los acuerdos y la relación, que de hecho se dan, se lleven a cabo de manera extralegal generando corrupción y discrecionalidad.

De hecho, aunque en la actualidad existen ya leyes que podrían favorecer una mayor coordinación entre sistemas legales, en la práctica, los jueces no conocen estas leyes (OACNUDH, 2007), y para las comunidades, en términos generales, su uso tampoco ha sido una prioridad.

Es decir, si tomamos en cuenta, por un lado, que esta pervivencia de sistemas se ha llevado a cabo pero de forma irregular y desordenada, y que, por otro lado, la falta de reconocimiento genera tensiones y prácticas de corrupción y discrecionalidad, lo más adecuado sería pensar en un sistema jurídico pluralista que le diera reconocimiento y cabida a ambas instancias, pero exigiendo de ambas el cumplimiento de ciertos principios y presupuestos básicos que dieran racionalidad y certeza a los procesos y a los usuarios.

## **5. EL INCIPIENTE TRATAMIENTO LEGAL DEL PLURALISMO INSTITUCIONAL VIGENTE**

Después de un tortuoso proceso de reforma se publicó un nuevo artículo segundo constitucional que, aunque dejó inconformes a la mayoría, comienza a esbozar los principios del pluralismo jurídico.

El artículo 2 de la constitución reconoce a los pueblos indígenas el derecho de libre determinación, que dará un marco constitucional de autonomía. El derecho de libre determinación no es una cosa menor. Es un concepto retomado del derecho internacional, como categoría formulada a partir de los procesos de descolonización en el mundo, que dieron origen a múltiples procesos locales de independencia. En el caso de los pueblos indígenas, la libre determinación no implica

una aspiración a la independencia de sus estados nacionales, sino a la formulación de marcos de autonomía política ejercida dentro de los mismos.

Normalmente, el concepto de libre determinación se había aplicado a países independientes y, en los casos de estados federales, a las entidades federativas.

En este caso, como señalábamos, la libre determinación no significa que se ejerza como soberanía, sino como autonomía, lo cual implica ciertas atribuciones que pueden estar escritas en la legislación, para definir los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales que son importantes para su continuidad como pueblos.

El artículo 2 de la Constitución General dice que el reconocimiento de la autonomía posibilita, entre otras facultades, la de definir cuales son las instituciones que van a regir la vida interna dentro de la comunidad; la fracción segunda del apartado a), a su vez, establece la facultad de aplicar sus propios sistemas normativos en la resolución de sus conflictos internos, respetando las garantías individuales, los principios generales de la Constitución, los derechos humanos y, de manera relevante, respetando la dignidad de las mujeres indígenas. La Constitución hace referencia a sistemas normativos, lo que implica el reconocimiento de instituciones, procedimientos y normas, que son los elementos que conforman un sistema normativo. Es muy importante destacar que en la Constitución no está adoptado el concepto de “usos y costumbres”, que en la teoría del derecho hace referencia a una fuente del derecho, sino el de sistemas normativos, lo que implica ya un reconocimiento como derecho.

Por otra parte, México tiene signados dos instrumentos elementales en la materia; uno es el Convenio 169 de la OIT, que también contiene elementos para sostener el derecho de los pueblos indígenas para aplicar sus propios sistemas normativos dentro de su territorio y en la solución de sus conflictos internos. El artículo 9 de este ordenamiento establece justamente que: “en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos con los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”. Por otra parte, la reciente declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, también signada por México, insiste, en su artículo 5, en el principio por virtud del cual los pueblos indígenas están facultados para normar su vida interna y usar sus instituciones propias en la aplicación de su derecho propio.

Por su parte, la Constitución oaxaqueña también establece el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, que se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, por lo que la entidad y los pueblos indígenas tienen personalidad de derecho público, que la constitución federal no establece. El artículo 16 de la Constitución del estado especifica que éste reconoce a los pueblos y comunidades indígenas sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos y la jurisdicción que tendrán en sus territorios.

Así mismo, la ley de derechos de los pueblos indígenas de Oaxaca, en su artículo 34 dice que las

decisiones tomadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas con base en sus sistemas normativos internos y dentro de sus ámbitos jurisdiccionales serán compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales respectivas. Aquí vemos que el término convalidar es adecuado al espíritu constitucional que reconoce autonomía para determinar sus asuntos internos. Compatibilizar es un término más problemático, porque significa sacar las resoluciones de su contexto para darles un valor semejante a los contenidos sustantivos y procesales del derecho externo a la comunidad. Esto atenta contra el principio de autonomía, es decir, contra la capacidad de definir las conductas normativas del pueblo, que son aquellas que serán prohibidas, permitidas u obligatorias en sus territorios, tal como lo define la Constitución estatal.

El artículo 414 del nuevo Código de Procedimientos Penales del estado merece una mención especial, dado que señala lo siguiente:

Art. 414. 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, en su caso, sus familiares, acepten el modo como la comunidad ha resuelto el conflicto conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, se declarará la extinción de la acción penal.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el juez competente.

Se excluyen los casos de homicidio doloso, violación, violencia intrafamiliar, los delitos cometidos contra menores de doce años, los delitos agravados por el resultado de muerte y los delitos de asociación delictuosa.

Este artículo tiene una ambivalencia importante, ya que abre un espectro de posibilidades a la justicia indígena, o más precisamente, da legalidad a las prácticas de justicia que históricamente se han desarrollado en las comunidades. Sin embargo, tiene el defecto de no reconocer la jurisdicción indígena, como sí lo hace la Constitución local, ya que deja al acuerdo de los particulares –el imputado y la víctima– someterse o no a la autoridad indígena, cuando evidentemente el espíritu de la norma constitucional y los tratados internacionales no es reconocer un derecho de justicia alternativa a los individuos indígenas, sino un derecho de jurisdicción que por su naturaleza se debe ejercer de manera colectiva.

En el mismo sentido, la declaratoria de extinción de la acción penal señala que el estado se inhibirá de conocer para dejar el asunto en manos de particulares, contraviniendo el principio constitucional de que lo que hacen las comunidades indígenas se entenderá como derecho público, es decir no es que el estado se contraiga de sus funciones como lo indica la lógica liberal, sino que parte de las funciones que debe desempeñar el estado serán desempeñadas por los pueblos indígenas y en ese sentido se ejercen como funciones públicas a través de las autoridades indígenas.

En este recorrido, vemos cómo en la legislación se va generando un proceso de “embudo”, en donde los principios son muy amplios, pero su materialización legislativa es restrictiva y continúa llena de los prejuicios que han marcado la relación de subordinación que desde la colonia ha existido entre los pueblos indígenas y el Estado.

## 6. CONCLUSIÓN

Vemos que el reconocimiento de la jurisdicción indígena no es sólo una aspiración para unos o una idea aberrante para otros, aunque de manera limitada e incipiente ésta ya se encuentra plasmada en la legislación de México y de Oaxaca en lo particular. Sin embargo, su desconocimiento o la reticencia de las propias comunidades a la reforma constitucional han generado un vacío que ha impedido el desarrollo jurisprudencial de estos principios.

En este momento de crisis de los sistemas de justicia y seguridad en México, seguir por el camino del reconocimiento de las instituciones indígenas es una de las formas de mantener un cierto nivel de control social. La transición en la presidencia de la república ha debilitado el presidencialismo y el Estado mexicano se encuentra en peligro de fragmentación a manos de poderes fácticos. Reconocer, fortalecer y someter a rendición de cuentas la capacidad de gobernar que los pueblos indígenas han tenido en sus territorios es una de las formas en que México puede detener el deshilvanamiento de sus instituciones.

No es que la coexistencia de justicias no sea compleja y que no tenga retos importantes para el derecho, pero en todos los puntos del territorio se hace necesario el reforzamiento de canales institucionales para procesar sus conflictos. Combatir o negar la existencia de la justicia indígena es una forma de crear más conflictos y tensar las ya de por sí difíciles relaciones entre éstos y el Estado.

Si hipotéticamente alguien tuviera la capacidad de socavar del todo la justicia indígena, en una entidad donde casi el 40% de su población es indígena, las instituciones formales no tendrían forma alguna de atender todos los asuntos que les sobrevendrían y que en la actualidad son atendidos por la justicia indígena.

Esta realidad nos obliga a pensar en reformas legislativas y en el impulso de políticas públicas que ayuden a que estas múltiples formas de resolver y canalizar conflictos alcancen una racionalidad que brinde mayores índices de satisfacción y confianza a la gente, que nos permitan tener una convivencia más organizada, más sana y menos conflictiva, y que los asuntos que cada vez más se dirimen con acciones de violencia alcancen cauces institucionales de un Estado pluricultural, no sólo en el texto constitucional sino en la práctica de sus espacios públicos.

## BIBLIOGRAFÍA

David Recondo, 2007, *La política del Gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México.

Diego Enrique Osorno, 2007, *Oaxaca Sitiada. La primera insurrección del siglo XXI*, Grijalbo, México.

Héctor Fix Fierro, 2006, *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, IJJ-UNAM, México, pp. 3 y ss.

Juan Carlos Martínez Martínez, 2005, *Derechos Indígenas en los Juzgados. Un análisis de campo judicial oaxaqueño en la Región Mixe de Oaxaca*, INAH, Fondo Editorial Oaxaca, México.

— y Miguel Pulido (en prensa), *Independencia judicial en Oaxaca, México ¿una ficción?* DPLF, Fundar, CIJ, Washington.

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

José Sotelo Marbán, 2009, *Oaxaca: Insurgencia civil y terrorismo de Estado*, ERA, México.

Laura Nader, 1998, *Ideología armónica. Justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*, Instituto Oaxaqueño de las Culturas, Fondo Estatal para la Cultura y las Artes, CIESAS, Oaxaca.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), 2007, *Diagnóstico sobre acceso a la justicia para los indígenas en México: estudio de caso en Oaxaca*, OACNUDH, México.

Pierre Bourdieu, *La fuerza del derecho*, en *Informe Bibliográfico*, El Nacional, México.

Víctor Raúl Martínez Vásquez, 1990, *Movimiento popular y política en Oaxaca: 1968–1986*, Centro de Diseño y Artes Gráficas de la Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México.

# TERRITORIO Y CONFLICTOS AGRARIOS

Carlos Moreno Derbez<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

El tema relativo a la cuestión agraria en Oaxaca, tratado en el curso realizado entre el 30 de julio y el 8 de agosto de 2008, permitió contar con una aproximación tanto al conocimiento y problematización de la compleja condición derivada de las posesiones históricas de la tierra, el acceso legal a ella y el control de los territorios, como a los conflictos que se derivan de su manejo por parte de los pueblos y comunidades indígenas del estado.

La tierra —vista por muchos como un recurso para el control económico y político— es reflexionada y considerada por los oaxaqueños como punto de referencia para poner jurisdicción a la diferencia y reivindicar la alteridad y la diversidad étnica. Bajo esa óptica, el ejido o la comunidad agraria van más allá del derecho reconocido por el Estado mexicano a favor de un sujeto colectivo, para adquirir la condición de territorio, en donde el derecho por ejercer se encuentra inmerso en una concepción cultural que se articula a una lógica distinta, en la que muchas veces el derecho positivo pierde la condición de norma o es usado para sustentar lo que históricamente se considera como propio. En efecto, los historiadores nos informan que los pueblos y comunidades mantienen una larga tradición de conflicto entre ellos y de litigio ante los gobiernos ajenos y con quienes han tenido necesidad de tratar el reconocimiento de su posesión o de demostrar, ante un conflicto con algún vecino, que les asiste el derecho del gobierno en turno<sup>2</sup>.

En estas condiciones, el “otro Derecho”, la norma ajena, impuesta, ha sido usada la mayor parte de las veces con eficiencia, para recuperar, acceder o incluso exigir el reconocimiento o el respeto de sus territorios. Además, la defensa de la tierra adquiere una complejidad adicional cuando se observa que los pueblos luchan por su territorio con vecinos, independientemente de su condición o pertenencia étnica; y cuando es posible observar las múltiples dimensiones y manifestaciones de control y manejo político de los pueblos, agrupados en territorios con una dimensión agraria, que también luchan desde la condición de municipios. Así, los agentes que aparecen en distintos momentos del proceso de lucha por la tierra y por el trato en el conflicto

<sup>1</sup> Antropólogo Social. Trabajó en el sector agrario en el estado de Oaxaca de 1992 a 2000. Forma parte de Raíces interculturales para el desarrollo, de Yutacú A.C. y de RELAJU México.

<sup>2</sup> María de los Ángeles Romero Frizzi, 1997, *El sol y la cruz*, INI, CIESAS; Anselmo Arellanes Meixueiro, 2002, *Asuntos agrarios del estado de Oaxaca: Conflictos por límites, bosques y las tierras comunales*. Guía, SEP-CONACYT, ITO, SIBEJ; Sebastián Van Doesburg, 2007, *Historia y trayectoria del conflicto territorial y agrario*, en memoria de la reunión de expertos *Unificando Derecho y Sociedad en Oaxaca indígena*, Panel: *La conflictividad agraria y los pueblos indígenas*, Oaxaca, Oaxaca, agosto.

obligan a pensar que la cuestión agraria, al menos en el estado de Oaxaca, es un asunto que tiene que verse como un espacio de relaciones entre distintos agentes, en donde el control territorial es una vía para el control político.

La importancia y vigencia del tema obligan a un trato permanente, porque de igual manera la problemática permanece, a pesar de las definiciones de la nueva ley agraria, en la pretensión de regularizar los derechos y terminar con el conflicto agrario. Con este recuento de las discusiones se propone apuntar elementos para que los interesados en el tema recuperen las contribuciones que aquí se exponen y trabajen en los caminos opcionales para remontar las complejidades y los obstáculos que impiden superar los problemas.

## 1. PUEBLOS INDÍGENAS Y TERRITORIO

Oaxaca es uno de los estados de la República mexicana con fuerte presencia de poblaciones indígenas desde tiempos inmemoriales. Entre la población de lo que hoy se conoce como las regiones de Valles Centrales, Mixteca e Istmo de Tehuantepec, se presentó un poblamiento que permitió la presencia de ciudades y centros ceremoniales de las dimensiones de Monte Albán o Mitla. “De acuerdo con reconstrucciones logradas a través de investigaciones arqueológicas Winter, et al (1988<sup>3</sup>) han estimado que del 750 a 1521 d.c., Oaxaca pudo haber contado con una población de alrededor de 2.5 millones de habitantes”<sup>4</sup>. Sin embargo, el poblamiento no sólo es importante en cuanto a volumen, también lo es por lo que se refiere a la diversidad construida con el tiempo y la experiencia colectiva en territorios apropiados y trabajados para contar con los espacios en donde los linajes y las raíces de los ancestros pudieran cimentarse de manera permanente. En un espacio de 9.5 millones de hectáreas existen 16 pueblos indígenas, de los cuales varios de ellos son de los más significativos en el ámbito nacional, como los zapotecos o los mixtecos.

El uso de los recursos y los movimientos demográficos, así como la presencia intensa o marginal del gobierno colonial, para algunas regiones, hicieron cada vez más compleja la posesión de las tierras y gestaron una red de relaciones de poder en la que territorio, control político y control económico, dan como resultado un abigarrado escenario de problemas y conflictos. La coincidencia de territorio agrario y territorio municipal genera la presencia de una territorialidad que es posible visualizar como un espacio de relaciones de poder, más que un espacio de reconocimiento de derechos o de ubicación de atribuciones administrativas. Aunque la distribución de la tierra a partir de la legislación agraria del siglo pasado fue tardía y con ritmos lentos, sobre todo en lo que se refiere a los bienes comunales, finalmente se estableció una distribución agraria comunal coincidente de manera significativa con los territorios municipales, cuya conformación varió entre 877 en 1885 a 570 en 1970, pasando por un período crítico, en 1910, de mil 123 municipios<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Nota en el original: Marcus Winter, 1988, *Período prehispanico*, en *Historia de la cuestión agraria mexicana. Estado de Oaxaca. Prehispanico-1924*, Editorial Juan Pablos, CEHAM, Gobierno del estado, p. 93.

<sup>4</sup> María de Jesús Ordoñez, 2000, *El territorio del estado de Oaxaca: una revisión histórica*, en *Investigaciones geográficas. Boletín del Instituto de geografía de la UNAM*, Núm. 42, pp. 67-86.

<sup>5</sup> *Idem.* pp. 78-79.

**Cuadro 1.** Distribución de núcleos agrarios por municipio

Núcleos agrarios por municipio	Número de municipios	Porcentaje
1 núcleo agrario por municipio	243	48.9
2 núcleos agrarios por municipio	113	22.7
3 núcleos agrarios por municipio	48	9.6
4 núcleos agrarios por municipio	25	5.0
5 a 6 núcleos agrarios por municipio	22	4.4
7 a 9 núcleos agrarios por municipio	16	3.2
10 y mas núcleos agrarios por municipio	29	5.8
<b>TOTAL</b>	<b>496</b>	<b>100</b>

Fuente: Sector agrario de Oaxaca, Atlas Agrario, 1998

A partir del cuadro anterior es posible comentar que en 496 municipios se concentran casi mil quinientos núcleos agrarios, los cuales son formalmente propietarios de más de 7.1 millones de hectáreas del actual territorio oaxaqueño, conformado en su totalidad por 9.5 millones de hectáreas<sup>6</sup>. En los 74 municipios restantes, la tradición del control territorial y la tardía presencia de la reforma agraria como política de Estado generaron que las tierras quedaran bajo control de los municipios, de tal suerte que se tiene en la actualidad alrededor de medio millón de hectáreas distribuidas en esos municipios, que pudieran considerarse como posesiones que los indígenas consideran propiedades de hecho.

En estos 496 municipios se localiza por lo menos el 80% de la población indígena del estado; sin embargo, el padrón de comuneros y de ejidatarios, es decir, de los sujetos agrarios que tienen el derecho formal sobre la tierra, es de aproximadamente 350 mil personas. El universo de población indígena que puede decidir sobre las tierras se reduce a menos del 10%<sup>7</sup>. A fin de cuentas, es posible comentar que las posesiones de los pueblos, convertidas en propiedades sociales y las posesiones que se han negado a acceder a la regularización de la tierra con la legislación agraria son las características fundamentales del control territorial en el estado. Este escenario es un espacio de tensiones y de definiciones y redefiniciones de los límites y los linderos que han generado la aparición de cualquier cantidad de actores que responden a sus intereses y que propician las contradicciones que conocemos como conflicto agrario.

## 2. CONFORMACIÓN DEL CAMPO SOCIAL AGRARIO: LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS E INDÍGENAS

La noción de campo social agrario parte del concepto de “campo”, propuesto por Pierre Bourdieu para el análisis de las relaciones de poder en relación con un tema determinado y en donde los grupos sociales o personas que interactúan (actores) lo hacen aplicando diversas formas,

<sup>6</sup> Un dato adicional es que 418 municipios, de los cuales muchos de estos coinciden con los que tienen propiedad social, realizan sus elecciones municipales mediante el sistema de *usos y costumbres*, es decir, a partir de asambleas comunitarias en donde los candidatos deben haber cumplido los cargos comunitarios que les permiten acceder a esa responsabilidad.

<sup>7</sup> Nemesio Rodríguez, 1999, *El antidesarrollo: Pobreza rural y conflicto agrario*, en Coloquio: *Conflicto agrario y perspectivas del campo oaxaqueño*, UABJO-CIESAS-SRA-PA-INI-SEDAF, pp. 123-131. Este autor estima que para el 2010 la población en el estado sea de 3.7 millones de personas y que el 9.5% de la población controlará el 73% del territorio.

estrategias y tácticas, en la búsqueda de lograr mejor postura o posicionamiento para acceder al punto de donde ese poder emana y se ejerce. El campo siempre tendrá límites y ellos no son estáticos; tienen el movimiento de expansión o contracción dependiendo de las fuerzas que los actores vayan ejerciendo. Cuando uno o más actores actúan de manera radical o cambian las reglas de relación (del juego dice Bordieu), entonces el campo se transforma radicalmente.

Este concepto, aplicado a la reflexión de la problemática agraria del estado de Oaxaca, permite la comprensión de la lucha por la tierra y el conflicto agrario tal como lo visualizaron las organizaciones campesinas e indígenas en el contexto del reparto agrario, sobre todo al momento en el que se presentaron los cambios del artículo 27 constitucional y se dio finiquito al reparto de tierra o al reconocimiento de las posesiones históricas que los pueblos habían tenido. La emergencia de organizaciones campesinas bajo esas condiciones hizo que replantearan su postura ante las reglas del juego para presionar y buscar una posición más significativa frente al poder ejecutivo y sus instituciones, para obtener de ellos logros o triunfos importantes y conformar una postura de poder que les permitiera dominar las relaciones con los demás actores<sup>8</sup>.

El reparto agrario en Oaxaca inició hacia los primeros 20 años del siglo pasado y, hasta los años treinta, solamente se repartió tierra sin ejercer el reconocimiento y titulación de los bienes comunales. En los años comprendidos entre 1940 y 1988, la acción institucional derivada de la política pública agraria la ejerció la Reforma Agraria de manera significativa. Posteriormente, las cantidades de hectáreas que se repartieron y reconocieron bajaron sustancialmente para dar paso a lo que se denominó el período de regularización de la tenencia de la tierra, sustentado en las modificaciones del artículo 27 constitucional y de la ley correspondiente. Cabe señalar que poco importó a los sujetos agrarios su reconocimiento como sujeto colectivo de derecho y la posibilidad de dejar de depender del control de la Secretaría de la Reforma Agraria. Resultaba más importante el fin del reparto y la transformación de las tradicionales instancias de control político, como la Confederación Nacional Campesina (CNC)<sup>9</sup>.

Para ejecutar el reparto agrario como parte importante del proyecto nacional emanado de la Revolución Mexicana, se integraron las ligas de comunidades agrarias y sindicatos campesinos cuya denominación y perfil quedaría integrado como la CNC. Estos organismos eran las instancias colectivas que se propiciaron para lograr la afectación agraria que, en el caso de Oaxaca y dada la distribución de la tierra y la presencia de propiedades privadas afectables integradas en las haciendas, se presentaron básicamente en los Valles Centrales, el Istmo de Tehuantepec y en la región de la Cuenca del Papaloapán. Prácticamente, la propiedad de la tierra de las demás regiones de Oaxaca estaba en manos de los pueblos bajo la posesión históricamente ejercida.

<sup>8</sup> Pierre Bordieu y Loïc Wacquant, 1995, *Respuestas por una Antropología reflexiva*, Grijalbo, México, pp. 63 y 64: “[...] Pensar en términos de campo significa pensar en términos de relaciones [...] Podría, deformando la famosa fórmula de Hegel, afirmar que lo real es relacional: lo que existe en el mundo social son relaciones; no interacciones o vínculos intersubjetivos entre agentes, sino relaciones objetivas que existen independientemente de la voluntad y la conciencia individuales, como dijera Marx [...] Un campo puede definirse como una red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones se definen objetivamente en su existencia y en las determinaciones que imponen a sus ocupantes, ya sean agentes o instituciones, por su situación (situs) actual o potencial en la estructura de la distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) —cuya posición implica el acceso a las ganancias específicas que están en juego dentro del campo— y, de paso, por sus relaciones objetivas con las demás posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.)”.

<sup>9</sup> Sector Agrario de Oaxaca, *Atlas agrario*, 1998.

El campo agrario quedó entonces conformado a nivel nacional por los grupos formados por el presidente Calles, la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM) y la Confederación Campesina Mexicana (CCM) del presidente Cárdenas, que para el estado de Oaxaca eran: la Federación de Sindicatos Obreros y Campesinos (FSO), la Confederación de Ligas Socialistas de Oaxaca (CLSO), la Confederación Oaxaqueña de Campesinos (COC), por un lado, y por otro, la Genuina Confederación de Ligas Socialistas del estado de Oaxaca (GCLSO), las cuales, finalmente, en conjunto, se integraron en la CNC estatal. Por su parte, y prácticamente sin relación con aquellos y entre sí, estaban la Confederación de Pueblos Mixes, la Unión Fraternal de Ayuntamientos Serranos y la Gran Convención de Pueblos Chinantecos. Finalmente y bajo una condición más marginal, el Frente Único de Campesinos Oaxaqueños (FUCO), siglas con las que el Partido Comunista Mexicano operaba en el campo oaxaqueño.

Esta conformación de fuerzas tuvo una vigencia significativa que es posible ubicar entre los años 20 y 40 del siglo pasado, período en el cual se intensificó el proceso de reparto y de reconocimiento y titulación de los bienes comunales. Como puede desprenderse de esta composición de actores y de instancias, la lucha política estaba en las fuerzas que se presentaban en el centro del país y que en el estado se fueron conformando de manera poco conflictiva. La lucha por la tierra mantenía la constante histórica de la disputa entre los pueblos. Recordemos que para esas fechas la posesión de tierras permanecía ligada a los territorios municipales y se estaba generando una contracción de su número, pasando de mil 128 en 1910, a 618 en 1921; de 590 en 1930 a 572 para 1940; y, como ya se apuntó, en ese período de 40 años lo importante para las fuerzas políticas del país era construir su propia base social con base en el ejercicio del reparto agrario, afectando las haciendas o las propiedades, aún a pesar de las resistencias mostradas por los propios beneficiarios de la Reforma Agraria, quienes no veían en la condición de ejido una forma futura de vida<sup>10</sup>.

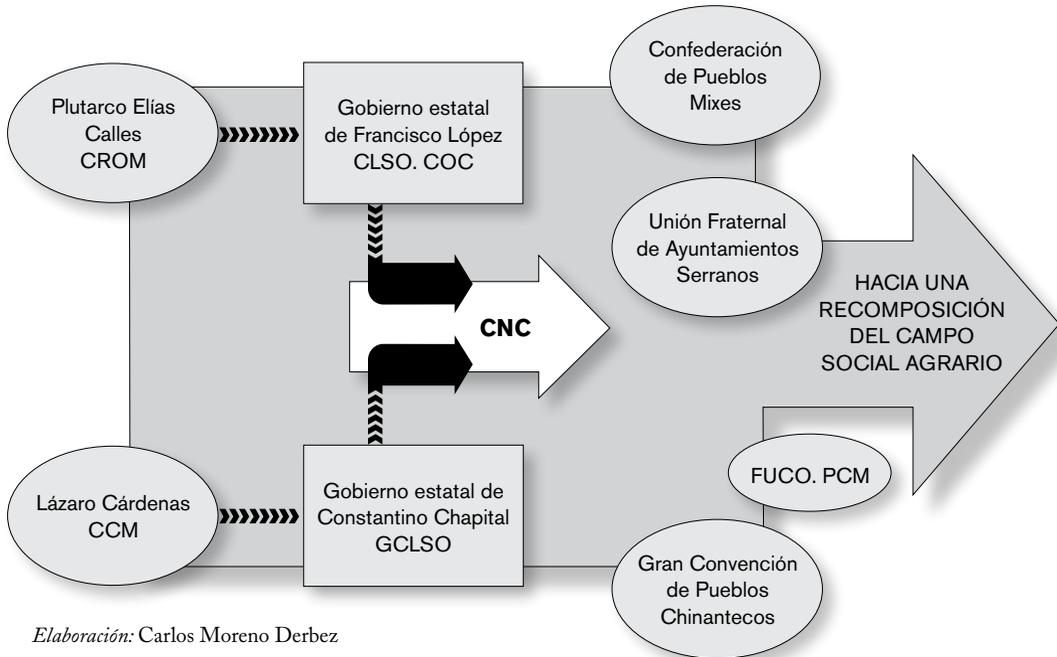
A partir de la constitución de la CNC como organismo político promotor del reparto agrario y como unidad corporativa para el control gubernamental sobre la masa campesina a la cual se repartía la tierra y se conducía a los procesos electorales, se transita, aparentemente sin cambios significativos, en las relaciones entre el campesino indígena y las instituciones de control político en el estado. Sin embargo, la inquietud popular se manifestó de distinta manera, lo cual generó cambios, a tal grado que entre 1936 y 1962 gobernaron al estado ocho mandatarios, es decir, poco más de tres años cada uno.

Como se observa, la estabilidad social pesaba más que el desarrollo. La pequeña propiedad se apoyó de manera sustancial por sobre la propiedad social, sobre todo aquella que pudiera constituirse como ejido. Como ejemplo se puede poner al ejido Río Grande del municipio de Tututepec, el cual hizo su solicitud en el año 1947 y se le entregaron las tierras (la mitad de lo solicitado) solo alrededor del año 2000. Además, resulta interesante tener en cuenta que para esos años se crearon las colonias agrícolas y ganaderas, lo cual daba cierta protección a los latifundios simulados. Tampoco hay que dejar de lado que los ejidos recién constituidos (muchos de ellos por este camino jurídico en consecuencia de que se carecía del sustento legal

<sup>10</sup> Anselmo Arellanes, 1990, *Oaxaca. Reparto de tierras, alcances, limitaciones y respuestas*, UABJO, UNAM, PROAX, Oaxaca, México.

**Campo social agrario – Trayectoria**

1915–1940



Elaboración: Carlos Moreno Derbez

para demostrar con títulos primordiales o con posesión la propiedad colectiva histórica) fueron afectados en nombre del desarrollo para la creación de grandes obras hidráulicas, como la presa Miguel Alemán (Temazcal), que afectó a la población mazateca, dejando un profundo rezago agrario y de desarrollo que hasta la fecha no se ha resarcido en su totalidad.

Otro “caldo de cultivo” incubado consiste en que el rezago agrario, en general para los bienes comunales, era significativo debido a las actitudes y las interpretaciones jurídicas que manejaron los abogados agrarios que integraban el Cuerpo Consultivo Agrario o las Comisiones Agrarias Mixtas. Como referencia de este gran atraso se puede comentar que en el momento en que se anunció el fin del reparto, en el año 1992, la delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria debía entregar a los tribunales agrarios 960 expedientes de bienes comunales en estado de resolución. Evidentemente, esta condición fue usada de múltiples maneras por parte de las organizaciones campesinas, las que empezaron a proliferar usando como argumento este rezago para ejercer presión y tener una actitud de poder ante los gobiernos federal y estatal.

El proceso que sigue, que se inicia en los años 70, se encuentra bien documentado en varios trabajos. Se empiezan a observar transformaciones que dan cuenta de la ruptura de ese aparente equilibrio<sup>11</sup>. Es posible señalar que los síntomas del desequilibrio se presentan con varios

<sup>11</sup> Francisco Gómez Jara, 1978, *Oaxaca una lucha reciente: 1960-1978*, Nueva Sociología, Oaxaca, México; Gonzalo Piñón, 1990, *Crisis agraria y movimiento campesino (1956-1968)*, en *Historia de la cuestión agraria mexicana*, Juan Pablos, México; Víctor Martínez, 1990, *Movimiento popular y política en Oaxaca, 1968-1986*, CONACULTA, México.

elementos que sin priorizarlos se enumeran: en primer término, la escisión de la CNC, de donde se desprende la Central Campesina Independiente (CCI), la cual tuvo una fuerte influencia del Partido Comunista Mexicano (PCM), en donde existió una vertiente radical que finalmente gestó a la Central Independiente de Obreros y Campesinos (CIOAC) y a la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCEM), quienes trabajaron sistemáticamente en grupos regionales, denominados comités de defensa popular, durante casi diez años, principalmente en la región de la Cuenca del Papaloapán, sobre el principio de la reivindicación de tierras de latifundios que no habían sido afectadas por la Reforma Agraria a favor de campesinos con derechos.

En segundo lugar, en el mismo tiempo y como contraparte, para hacer contrapeso político, los propietarios privados generan su propia instancia para contrarrestar las consecuencias de la actuación de los primeros.

En tercer término, es necesario recordar que para esta fecha, principalmente en el centro de la República, emergió el movimiento estudiantil popular de 1968 y que después de la represión de Tlatelolco se fundaron movimientos de promoción revolucionaria de corte guerrillero. En el estado de Oaxaca se sabe de la existencia de por lo menos tres grupos: el del Partido Proletario Unido de América, cuya área de influencia fueron las regiones de la Mazateca alta y la Mixe alta. Por otra parte, la vertiente maoísta del Güero Medrano, quien tuvo presencia en la región de San Juan la Lana y de Lachixila en la Sierra Juárez y, finalmente, en la Costa, la presencia del grupo Brigada Revolucionaria “Emiliano Zapata”, la cual trataba de incidir no sólo en Oaxaca, sino también en la costa chica de Guerrero.

En cuarto lugar, hay que considerar la existencia de tres sindicatos considerados como de vanguardia de izquierda para el momento: el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), el Sindicato de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (STERM) y el Movimiento Sindical Ferrocarrilero (MSF) que, aunque no son procesos que tengan relación directa con la cuestión agraria, su sola presencia generaba condiciones de transformación política en la población del país.

En quinto lugar, para Oaxaca es necesario hacer referencia a la experiencia generada por el Instituto de Investigación e Integración Social en el Estado de Oaxaca (IIISEO), en donde se formó un grupo significativo de promotores bilingües, con actitud crítica, herramientas y metodología para realizar análisis y gestar procesos organizativos en las comunidades en donde llevarían a cabo su trabajo y cuyos principales representantes formaron, hacia mediados de los años 70, la Coalición de Promotores Bilingües del Estado de Oaxaca, que hasta la fecha mantiene presencia significativa dentro de la sección XXII del sindicato del magisterio.

Sin embargo, la otra vertiente orgánica, aquella que se gesta desde las regiones interculturales del estado, se va sucediendo en un proceso singular que aparece durante la década de los setentas y que se manifiesta con mucha fuerza por su composición y representatividad, aunque con tiempos perentorios la mayor parte de ellas. Se trata de la emergencia de un conjunto de organizaciones regionales que fueron producto de una serie de reuniones en las que participaban autoridades

agrarias y municipales. Tal es el caso de la Organización para el Desarrollo de los Recursos Naturales de la Sierra Juárez (ODRENASIJ), que recoge la experiencia del movimiento de Lachao Pueblo Nuevo y de IXCAXIT, siglas de los pueblos que se integraron en la lucha común en contra de la papelera Tuxtepec (FAPATUX) y que fueron Ixtlán, Capulalpan, Xiacui, y la Trinidad.

En otro lugar, en la región de la Mixteca, apareció el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) y, por su parte, en la zona Mixe trabajaron sus autoridades en una coordinadora para el desarrollo a la que denominaron CODREMI, quienes un poco más tarde, junto con la Asamblea de Autoridades Zapotecas y Chinantecas, sientan las bases para la creación de organizaciones que van a jugar un importante papel, alternativo a la organización que propició el gobierno para la lucha por la tierra. Otras organizaciones con fuerte presencia regional que jugaron un papel determinante en la recomposición del campo social agrario fueron la Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo (COCEI); el Frente Campesino Independiente del Estado de Oaxaca; la Federación Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos de Oaxaca (FICEO, que después se convirtió en FIOACO), las que, a pesar de que nacieron de la inducción institucional, se independizaron.

Hacia mediados de los años 70, la cantidad de tierra que se entrega y la presencia de caciques regionales propician que las organizaciones independientes se integren para dar una lucha en común. En efecto, para esas fechas apenas se repartieron poco más de 13 mil hectáreas para mil 800 campesinos, mientras que la demanda iba mucho más arriba de esas cifras. Curiosamente, las hectáreas reconocidas en bienes comunales tuvieron un volumen significativo. Ello se debió seguramente a la presión recibida por las organizaciones regionales que se comentaron más arriba. Con esas organizaciones y con la represión gubernamental se gesta un movimiento estatal que propicia la caída del gobernador en turno, el general Manuel Zárate Aquino, lo que plantea una recomposición de las relaciones de poder, aunque no la solución a fondo del trato de la problemática agraria ni de la relación con los campesinos indígenas.

Esta revisión resulta importante porque permite una explicación de las condiciones y vertientes organizativas relacionadas con la transformación del campo social agrario y porque, mientras el gobierno trabajó su propio esquema de desarrollo y gestó sus propias opciones, los pueblos indígenas veían otras condiciones y trabajaban en torno a sus propios intereses, presionando para que las relaciones de poder cambiaran a su favor. Esta situación ha tenido continuidad desde entonces. A medida que se observa la contracción del reparto y se preveía el finiquito agrario, sin contar con la respuesta de las autoridades y además se presentaban cualquier cantidad de afectaciones a los derechos elementales de los pueblos —como el derecho a la salud, a la educación adecuada a sus condiciones culturales y a las formas y aspiraciones de desarrollo—, se continuaba gestando un proceso organizativo, que llevó finalmente a la existencia de múltiples organizaciones regionales, cada vez más de oposición, como se muestra en el cuadro 2.

Estas organizaciones operaban en el plano de las contradicciones con las instituciones federales agrarias y con las instituciones de gobierno estatales y, en muchos de los casos, hubo una inducción deliberada al enfrentamiento entre campesinos, que fueron abanderadas por más de una organización. El mecanismo, recurrente y por un tiempo significativo, puede ubicarse de

**Cuadro 2.** Surgimiento de las organizaciones campesinas de Oaxaca, por décadas, a partir de 1970

<b>Años</b>	<b>Del PRI-CNC o cercanas</b>	<b>De oposición</b>
De 1940 a 1970	1	
Década de 1970	2	3
Década de 1980	2	5
Década de 1990		5
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>13</b>

Fuente: Investigación directa

la siguiente manera: los líderes de las organizaciones, muchas veces apoyados por empleados de las dependencias de gobierno, detectaban un expediente en rezago que preveía afectar un predio determinado y cuyos solicitantes originales estaban desintegrados o quedaban muy pocos. La organización juntaba a un grupo adicional de personas sin tierra o que eran locatarios de mercados, taxistas o de alguna otra actividad y promovía la invasión del predio para que el gobierno lo adquiriera a favor de los invasores, supuestos sujetos de derecho. Las confrontaciones sucedían cuando reaparecían los originales demandantes de tierra u otros que otra organización cobijaba ofertando la posibilidad de tierra. El gobierno estatal presionaba para que se dispusiera de recurso federal para que se diera solución al problema por una vía no prevista en la legislación agraria y que se denominó “la vía de compra de tierras”. Este fue un argumento recurrente de muchos líderes para tratar de obtener beneficios, que por lo general se quedó en la estructura de su organismo. Además, se tiene conocimiento de que los líderes cobraban a los supuestos demandantes una cantidad para la movilización y otra en caso de que salieran beneficiados.

Otra conducta reiterada (*habitus*, para Bordieu) es la permanente intención de varias organizaciones de integración de instancias estatales a la manera en la que se hizo en su momento por la COCEI. Fue así que en 1986 se integró el Comité Cívico de Defensa del Pueblo (COCIDEP), que aglutinó a la sección XXII del sindicato de maestros, a la Federación Independiente de Obreros y Campesinos, al Frente Estudiantil Popular, al Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO), a locatarios del mercado de abastos, al ejido El Trapiche, y a los partidos de oposición al PRI: el Socialista Unificado de México (PSUM), el Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Mexicano de los Trabajadores (PMT). Este esquema de alianzas y de coalición política, fue retomado de la experiencia de los años 70 de la COCEI, el MULT, y la OOCEZ, para hacer frente común y luchar en coyuntura.

Cabe señalar que la COCIDEP emerge en un período de cambio sexenal con la franca intencionalidad de influir en las condiciones de poder en la transición, ya que sus demandas iban más allá de la reivindicación de tierras, poniendo como punto adicional el acceso a los puestos de elección popular y reivindicaciones salariales. Posteriormente, fue la Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) y después la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas de Oaxaca (COICO). Las diferencias entre estas instancias fueron principalmente dos: en primer término, la reivindicación de los derechos indígenas a la luz de los acuerdos de San Andrés entre el EZLN y el gobierno federal; y, en

segundo término, su sustento ideológico en los planteamientos anarquistas de los hermanos Flores Magón.

Un importante fenómeno reciente, que da cuenta de las condiciones de operación de las organizaciones campesinas, es su permanente división interna. Esta situación es, por mucho, producto de la carencia de un proyecto de campesino al que se aspira, cuya falta de definición se sustenta en una actitud pragmática, sin diagnóstico definido acerca de la población que dicen representar (pocos reivindican la condición indígena) y de una descomposición de los liderazgos, cuya preocupación está más orientada a obtener recursos para su beneficio personal que para la satisfacción de las necesidades de los campesinos que dicen representar y, en complemento, las movilizaciones.

**Cuadro 3.** Movilizaciones de organizaciones del sector social en el estado de Oaxaca. 1996–1998

Año	Número total de movilizaciones	Número de organizaciones registradas	Número de organizaciones movilizadas	% del total de organizaciones movilizadas	Movilizaciones promedio al año	Movilizaciones promedio a la semana
1996	508	52	27	32.9	42	9.7
1997	471	87	32	36.7	39.2	9
1998	135	88	17	19.3	11.2	2.5
<b>Total</b>				<b>30.9</b>	<b>7.1</b>	

*Fuente:* Gobierno del estado de Oaxaca. Secretaría General de Gobierno. Diciembre de 1998.

*Elaboración:* Carlos Moreno Derbez

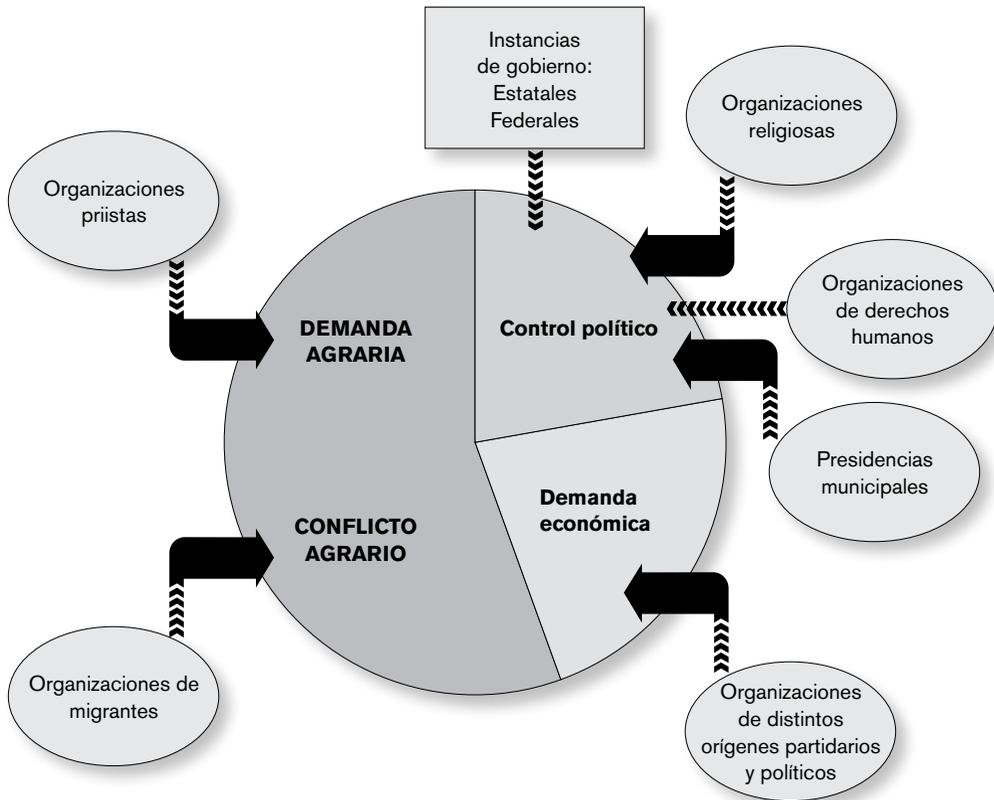
Las movilizaciones se utilizaron como un recurso de presión, pero también como conductas de oportunidad que permitían obtener recursos no sólo de las dependencias del gobierno del estado, sino también de los movilizadores, como ya se apuntó anteriormente. Por ello se sucedieron de manera significativa. Mientras unos tomaban carreteras, otros tomaban oficinas y otros secuestraban servidores públicos. La conducta acerca de la negociación se repetía independientemente del tipo de movilización. Unos le llamaban retención o arraigo comunitario y otros marchaban tomando por asalto las calles de la ciudad. Un puñado de personas, muchas veces prestadas del mercado de abastos o traídas de muchas regiones sin que supieran para que eran movilizadas, se apersonaban siguiendo el mandato del líder. A esta conducta, generada por unos y aprendida por otros, se le dio seguimiento por varios años.

Independientemente de las condiciones y de las características de los sujetos o de las intencionalidades de los líderes, lo cierto es que el campo social agrario, con el rejuogo de fuerzas que tenía, se empezó a transformar de manera significativa. En esta transformación, las movilizaciones tuvieron mucho que ver y se replanteó, para beneficio de los campesinos indígenas realmente necesitados, la relación entre dichas organizaciones, las dependencias del sector agrario federal y el gobierno del estado. Surgieron así los acuerdos agrarios, como una opción de recomposición del campo a partir de reestructurar las relaciones entre las organizaciones y las instituciones y donde las reglas del juego también irrumpen como maneras distintas de establecer esa relación. Evidentemente, por las fechas en las que estos acuerdos surgieron (1996–1998), se iniciaba el proceso para la sucesión del gobernador del estado.

Finalmente, es necesario comentar la conformación del campo social agrario a finales del siglo pasado, la cual, como puede observarse en el esquema siguiente, se mantenía de manera significativa, aunque la demanda agraria, no sólo expresada en tierra sino en el manejo del conflicto, seguía jugando un papel fundamental como argumento para el control político y la generación de condiciones favorables para obtener beneficios económicos.

**Composición del campo social agrario del estado de Oaxaca**

1999



Elaboración: Carlos Moreno Derbez

La dinámica de las fuerzas que interactúan y que son impulsadas por distintos agentes genera redes de control político y de manejo del poder. Como puede observarse, las organizaciones campesinas producto del partido en el poder durante 60 años y las múltiples organizaciones gestadas por los grupos regionales o los procesos locales en oposición a las anteriores, buscan no sólo el acceso a la tierra, sino también -usando como argumento la cuestión agraria y su conflicto- acceso a los recursos económicos y con ello un mejor posicionamiento ante las relaciones con las instituciones, frente a las otras organizaciones y con el poder local, a través de las presidencias municipales o los comisariados de bienes comunales y ejidales. Esta tendencia de alguna manera persiste, aunque las reglas del juego y las tensiones, así como los agentes, no son estables. Son una variable en permanente transformación.

### 3. REFLEXIÓN FINAL

Para la caracterización propuesta de la problemática agraria y territorial que se ha denominado “Campo Social Agrario” para el estado de Oaxaca, se propuso revisar la relación entre las organizaciones campesinas y las instancias de gobierno en el período de un siglo, en el cual se integró una de las más impactantes reformas agrarias y se logró la entrega de siete millones de hectáreas a 202 mil 825 comuneros y a 126 mil 334 ejidatarios, según cifras oficiales. Además, a partir de la compra de tierras y como producto de esa relación a partir del finiquito del reparto agrario, se entregaron cerca de 14 mil hectáreas para cuatro mil 438 campesinos, representados por organizaciones, en las cuales, en el mejor de los casos y a través de un Consejo Agrario Estatal, se constituyeron 53 ejidos más de los ya integrados.

Sin embargo, lo más interesante en este caso fue la recomposición de la relación, puesto que hubo oportunidad de que se recuperaran, de manera paralela y alternativa, asuntos del rezago agrario en general y, en los tribunales, problemas relacionados con la justicia agraria, tanto internos como entre núcleos agrarios, así como todo aquello que demandaba de alguna asesoría o apoyo jurídico.

En complemento, la regularización de la tenencia de la tierra tuvo un punto de referencia: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) y el ejercicio de la conciliación agraria prácticamente en todas las regiones del estado y en las oficinas de las delegaciones de gobierno estatal, ya que las tradicionales oficinas de la SRA, conocidas como “promotorías”, se cerraron como parte de la reestructuración institucional producto de los cambios de la legislación agraria. Sin embargo, la intensa dinámica política en el estado y las diferencias en las posturas de los agentes institucionales impidieron que se diera una verdadera política pública hacia el sector social de la propiedad rural en el país. No hubo, ni se ha presentado, una articulación con cadencia entre el ejercicio conciliatorio y la definición estable de la justicia agraria y los intereses territoriales de los campesinos indígenas en el estado. Tampoco se hicieron consideraciones suficientes sobre los intereses territoriales de los 16 pueblos indígenas en el estado, con todo y sus diferencias internas.

En el campo de las relaciones agrarias, la variable estable es la tierra y la variable dinámica es la población, con sus múltiples intereses y procesos relacionados con las definiciones de alteridad y de identidad étnica. Para la regularización de la tenencia de la tierra, cuyo sentido primordial es el respeto de la posesión, la conciliación agraria en esas diferencias territoriales alcanza el significado de la tolerancia por compartir la diversidad. Se puede ser de distinto origen, pero tener la voluntad de encontrar los puntos trinos, una mojonera, una línea o un vértice desde donde construir la convergencia, porque se pueden tener los títulos primordiales pero no la posesión y también es posible argumentar “el mejor derecho” pero no poder demostrarlo en la realidad o en los tribunales.

El trato agrario con los pueblos indígenas requiere considerar la dimensión territorial históricamente constituida y el uso del derecho positivo que las estructuras propias y los *usos y costumbres* de su población han venido usando permanentemente. Requiere también considerar

al sujeto colectivo de derecho con el sujeto colectivo pueblo, que no tiene un reconocimiento jurídico consecuente y con lo que hay que trabajar. En buena medida, una conducta de este tipo puede modificar conductas reiteradas (*habitus*) de confrontación y violencia que se han usado para lo obtención de poder. A partir de entonces se pueden reconstruir las relaciones del campo agrario, trascender su actual perfil, para lograr que sea posible el encuentro de voluntades -materia prima de la convivencia colectiva- en espacios de relación caracterizados también por la multiculturalidad construida de la mano con la historia y que nos toca compartir.

## BIBLIOGRAFÍA

Anselmo Arellanes Meixueiro, 2002, *Asuntos agrarios del estado de Oaxaca: Conflictos por límites, bosques y las tierras comunales*. Guía, SEP-CONACYT, ITO, SIBEJ.

— 1990, *Oaxaca. Reparto de tierras, alcances, limitaciones y respuestas*, UABJO, UNAM, PROAX, Oaxaca, México.

Francisco Gómez Jara, 1978, *Oaxaca una lucha reciente: 1960-1978*, Nueva Sociología, Oaxaca, México.

Gonzalo Piñón, 1990, *Crisis agraria y movimiento campesino (1956-1968)*, en *Historia de la cuestión agraria mexicana*, Juan Pablos, México.

María de los Ángeles Romero Frizzi, 1997, *El sol y la cruz*, INI, CIESAS.

María de Jesús Ordoñez, 2000, *El territorio del estado de Oaxaca: una revisión histórica*, en *Investigaciones geográficas. Boletín del Instituto de geografía de la UNAM*, Núm. 42.

Nemesio Rodríguez, 1999, *El antidesarrollo: Pobreza rural y conflicto agrario*, en Coloquio: *Conflicto agrario y perspectivas del campo oaxaqueño*, UABJO-CIESAS-SRA-PA-INI-SEDAF.

Pierre Bourdieu y Loïc Wacquant, 1995, *Respuestas por una Antropología reflexiva*, Grijalbo, México.

Sebastián Van Doesburg, 2007, *Historia y trayectoria del conflicto territorial y agrario*, en memoria de la reunión de expertos *Unificando Derecho y Sociedad en Oaxaca indígena*, Panel: *La conflictividad agraria y los pueblos indígenas*, Oaxaca, Oaxaca, agosto.

Víctor Martínez, 1990, *Movimiento popular y política en Oaxaca, 1968-1986*, CONACULTA, México.



## POR LA LEY O LA COSTUMBRE: OBSTÁCULOS EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL SURESTE MEXICANO

Gloria Zafra<sup>1</sup>

En la mayor parte de América Latina, desde finales del siglo XX, la instauración de regímenes democráticos de carácter parlamentario marcó una nueva era cuyo signo sobresaliente ha sido la participación política ciudadana y la aparición de figuras públicas femeninas en los más altos puestos de gobierno, como son las presidencias de la república; tales son los casos de Nicaragua, Argentina y Chile<sup>2</sup>.

En países como México, no obstante que algunas mujeres han pasado a ocupar presidencias municipales, diputaciones, secretarías de estado y gubernaturas, en los años que van de este siglo XXI, los cambios ocurridos en las reglas del juego electoral aún no han sido suficientes para garantizar de manera decisiva la participación plena de las mujeres como actores políticos. Menos aún en realidades multiculturales e indígenas, que poseen mecanismos propios de participación ciudadana y de elección de autoridades, en las que, en buena parte, las mujeres ni siquiera participan en las asambleas en las que se decide quienes van a regir sus comunidades.

Del norte al sur, en la República mexicana, desde hace más de 30 años, mujeres de distintas clases sociales, filiación política, étnica e identidad sexual, han participado en importantes luchas por ser consideradas sujetos de derechos políticos y de representación. Su empuje ha sido tal, que en pocos años han avanzado en el ámbito público, cuestionando los espacios a los que han sido relegadas, tanto por el sistema de partidos como por aquellos sujetos a normas de carácter consuetudinario, como sucede en amplias regiones del sureste mexicano<sup>3</sup>.

A pesar de que en la mayor parte de los estados de la república las mujeres representan un poco más del 50% de la población y más del 50% del electorado, en los lugares donde conviven ambos sistemas, las evidencias muestran que cuando se trata de alcanzar puestos de representación, mantener el poder y trascender sus cargos, las mujeres enfrentan una serie de obstáculos que en casos extremos llegan incluso a poner en peligro sus vidas.

Los obstáculos que las mujeres enfrentan son de carácter legal, cultural y de organización comunitaria. La interpretación de la ley electoral por los partidos políticos es uno de ellos, ya que estos han asumido como regla que es a las mujeres a las que corresponde tener sólo el 30% de las candidaturas y aparecer en las fórmulas, y más generalmente las postulan como suplentes y no como propietarias<sup>4</sup>. La inexistencia de marcos normativos que aseguren y defiendan la

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca (IISUABJO).

<sup>2</sup> María Luisa Tarrés, 1992, *La Voluntad de Ser. Mujeres en los Noventa*, COLMEX, México, pp. 213-239.

<sup>3</sup> Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, 1998, *Mujeres que gobiernan municipios, aportes y retos*, COLMEX, México.

<sup>4</sup> Sara Lovera y Yoloxóchitl Casas (comp.), 2004, *El Voto de las Mujeres*, Plaza Janés, México.

participación de las mujeres da como resultado que los órganos electorales hagan poco o nada para establecer y garantizar un mayor equilibrio en la representación de los géneros. Además, enfrentan la oposición férrea de grupos de interés, que en su afán por no perder el control, utilizan cualquier medio para impedir el acceso de las mujeres a la competencia política y ocupar un cargo, especialmente de carácter local.

## 1. PARTIDOS POLÍTICOS O USOS Y COSTUMBRES, LA MISMA DESIGUALDAD

En el estado de Oaxaca, una breve mirada a la historia reciente de los procesos de elecciones locales en los 570 municipios que ocupan su territorio permite dar cuenta de la existencia de dichos obstáculos y de cómo estos se mezclan hasta conformar un entramado de intereses que para las mujeres es difícil traspasar, tanto en los 418 que se rigen bajo el sistema de *usos y costumbres*, donde en 82 no consideran a las mujeres para ser electas ni les dan derecho a participar en las asambleas, como en los 152 que están bajo el sistema de partidos políticos<sup>5</sup>.

En el intrincado territorio oaxaqueño, las elecciones locales se complican porque -a diferencia de las diputaciones locales o federales, donde los nueve partidos registrados están obligados a considerar en sus fórmulas a un determinado porcentaje o cuota de mujeres- cuando de los municipios se trata, esta obligación no existe. Más aún, en el amplio espectro municipal de carácter consuetudinario, la mayor parte de las mujeres que salen electas en las asambleas comunitarias lo hacen en condiciones excepcionales, tal como se observa en los últimos períodos de cambios de autoridades locales.

En la historia contemporánea de estos municipios (finales de los noventa del siglo XX y lo que va de la década del presente) encontramos que el número de mujeres que han llegado a ocupar el máximo puesto en los gobiernos locales es muy reducido. Y, que de este número, algunas no terminan su período, porque son desconocidas o separadas de sus cargos, con el aval del Congreso del estado, en medio de acusaciones diversas, por comisión de faltas, omisiones o incapacidad para el desempeño de sus funciones en el seno de sus comunidades.

A este complejo panorama se suman experiencias recientes que han trascendido las noticias locales y logrado cobertura nacional e internacional, que dan cuenta de la creciente inquietud de las mujeres por ocupar cargos en sus comunidades, en contravía de reglas no escritas o poniendo en entredicho las formas de organización comunitarias cuando: a) los usos y costumbres no las consideran sujetos de derecho de representación ni las contemplan en las asamblea, o b) les exigen condiciones que éstas no están dispuestas a cumplir o aceptar porque las consideran del todo excluyentes. El hecho es que su derecho a participar en política sigue siendo motivo de controversia. Controversia que aumenta cuando se utiliza la violencia contra ellas, privándolas de la vida, cortándoles sus aspiraciones.

<sup>5</sup> Jorge Hernández-Díaz, 2007, *Dilemas en la construcción de ciudadanía diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca*, en *Ciudadanías Diferenciadas en un Estado Multicultural: los Usos y Costumbres en Oaxaca*, IISUABJO-Siglo XXI, México, pp. 35-86.

Una mirada a las listas de mujeres que han resultado electas y desconocidas en los tres últimos procesos de elección de autoridades municipales puede ayudar a plantear, si no totalmente, al menos a responder algunas preguntas: ¿cuántas y quiénes son las mujeres que han logrado ocupar una presidencia municipal en lo que va de este siglo en Oaxaca?, ¿son éstas electas en el régimen de partidos políticos o de usos y costumbres?, ¿qué tipo de circunstancias sociopolíticas o de otra índole les están permitiendo llegar?, ¿cuáles son los partidos o grupos que las impulsan?, ¿quiénes o cuáles son los grupos interesados en no dejarlas llegar o en quitarlas?, ¿a quién importa o beneficia que ellas lleguen a ocupar las presidencias municipales?, ¿las mujeres desean el poder?, ¿cuál es la institución o a quiénes corresponde velar porque esto suceda?, ¿bastan las medidas legales para garantizar su inclusión en la política?

## 2. ELECCIÓN MUNICIPAL 2002-2005

A finales de 2001, de los 570 municipios que eligieron a su autoridad para el período 2002-2005, sólo en diez las mujeres accedieron al máximo cargo en sus comunidades, cinco por partidos políticos y cinco por usos y costumbres. Del universo de 152 municipios que se rigen bajo el sistema de partidos, nueve partidos –un número alto ya para ese entonces– postularon a 22 mujeres. El Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó seis aspirantes mujeres para ser primera concejal en las planillas; el Partido Acción Nacional (PAN) postuló a cuatro y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), nueve. Los partidos pequeños tales como Convergencia Democrática (CD), dos; y los partidos del Trabajo (PT), el Verde Ecologista (PVE), Sociedad Nacional (PSN) y Alianza Social (PAS), ninguna. De este número, resultaron triunfadoras cinco mujeres. El PRD con tres en: Santiago Jamiltepec, Valerio Trujano y Santo Domingo Petapa. El PAN con una en Huajuapán de León, y el PRI, con una, también, en San Blas Atempa.

De las diez mujeres presidentas, no todas cumplieron el período para el que fueron nombradas, pues cuatro de ellas fueron destituidas. Estas cuatro, coincidentemente, fueron nombradas bajo el sistema consuetudinario y pertenecían a la región Mixteca: San Pedro y San Pablo Tequixtepec, San Pedro Molinos, Santiago Yolomécatl y San Agustín Tlacotepec. Aunque éstas fueron nombradas por sus asambleas comunitarias, al presentarse inconformidades que generalmente culminaron con las tomas de los palacios municipales, su separación formal correspondió al Congreso local, finalmente, responsable de decretarla.

Una mirada a los conflictos por ellas enfrentados deja ver la entramada red de intereses económicos y políticos de los grupos de poder existentes dentro y fuera de sus comunidades. En éstos se mezclan disputas familiares, conyugales, tráfico de influencias y de personalidad autoritaria. Rasgos que en corto tiempo ganan espacio a las características positivas por las que se argumentó que éstas llegaran a ocupar la máxima representación de sus pueblos, como su nivel de escolaridad, actividades realizadas en bien de la comunidad y liderazgo.

En San Pedro Molinos, por ejemplo, la presidenta municipal, Herminia C. López Juárez, llegó impulsada por su hermano, el presidente municipal saliente, que en la nueva administración

ocupó la segunda posición después de ésta, como síndico municipal. Cabildo al que se sumaron otros familiares, como su tío en la regiduría de educación y otro hermano como portero municipal. De acuerdo con versiones periodísticas, la problemática se presentó cuando la presidenta entró en diferendos con sus familiares por la administración del municipio. Esta situación desembocó en la presentación de licencias por la mayoría de regidores y en el abandono de la presidenta, a la cual acusaron de carecer de capacidad para gobernar, con lo cual lograron la intervención del Congreso para que decretara la desaparición de poderes y en su lugar nombrara a un administrador municipal.

Para San Pedro y San Pablo Tequixtepec, la historia del desconocimiento es la misma, pues el Congreso del Estado también decretó la desaparición de poderes. Sin embargo, el caso presenta algunas características que vale la pena resaltar. Aquí, la profesora Gema Abigail Cointa llegó después de un período en que la comunidad había tenido un fuerte conflicto entre dos grupos antagónicos. Ella, maestra de profesión, llega con un reconocimiento labrado a través de su labor a favor de la niñez y de gestión por la comunidad, impactada en gran medida por la emigración, y por la región, al lado de otros presidentes municipales. Este prestigio se viene abajo por los conflictos entre el síndico municipal y su secretaria. Conflicto que se argumentó, tomó tintes sentimentales.

El activismo de esta presidenta municipal, si bien le concitó reconocimiento, como se constata por un desplegado de apoyo que signaron los presidentes de esa región mixteca para que la Cámara de Diputados no la desconociera, al mismo tiempo causó recelos. Tanto fue así que el grupo antagónico logró, no obstante ese apoyo, que al interior del Congreso se negociara su separación del cargo. Según entrevistas, trascendió que un partido político dio su voto, decisivo para el desconocimiento, a cambio de que no se tocara a otro presidente municipal, militante del mismo partido, en problemas por su actuación en la administración del municipio.

Ambos casos evidencian cómo es que los grupos de interés y poder caciquil, cuando se encuentran en escenarios de conflicto o extrema competencia política, abren espacios para reorganizar su fuerza y, mientras tanto, utilizan a las mujeres para nombrarlas como autoridades. Mujeres de prestigio, esposas o hermanas, para llevarlas al poder y así no perder el control. Pero, cuando éstas revelan una agenda propia y de compromiso social, o perfilan rasgos de autoridad y decisión, el mismo grupo que las impulsó, ante la amenaza de ver truncada la continuidad de su poder, provoca que éstas sean desconocidas. Grupos que hacen valer, en algunos casos, más que el descontento al interior de la comunidad, las alianzas al exterior, especialmente con los grupos políticos al interior del congreso.

**Cuadro 1.** Municipios gobernados por mujeres, 2002-2005

Usos y costumbres	Región	Gestión	Presidenta municipal	Partidos políticos	Región	Partido político	Gestión	Presidenta municipal
Santa Catarina Lachatao	Sierra Sur	Concluida	Rosa Hernández Luis	Huajuapam de León	Mixteca	PAN	Concluida	Ramona González García
San Pedro y San Pablo Tequixtepec	Mixteca	Inconclusa	Gema Cointa Abigail Morán	San Blas Atempa	Istmo	PRI	Concluida	Agustina Acevedo
San Pedro Molinos	Mixteca	Inconclusa	Herminia Celia López Juárez	Santiago Jamiltepec	Costa	PRD	Concluida	Delfina Elizabeth Guzmán Díaz
Santiago Yolomecatl	Mixteca	Inconclusa	Tomasa León Tapia	Valerio Trujano	Cañada	PRD	Concluida	Rufina M. Alfaro Alonso
San Agustín Tlacotepec	Mixteca	Inconclusa	Cecilia Sánchez Castro	Santo Domingo Petapa	Istmo	PRD	Concluida	Sandra Luz Méndez Palomec

*Fuente: Zafra y López, 2005, Usos y Costumbres desde el género en los gobiernos locales.*

### 3. PERÍODO MUNICIPAL 2005-2008

Después de un año electoral complicado, en el que se realizó el cambio de gobernador y se enfrentaron dos fuerzas coaligadas, por un lado el PRI, el PT y el Partido Verde con Nueva Alianza, con el senador Ulises Ruiz Ortiz como candidato y, por el otro, el PRD, el PAN y Convergencia con Todos Somos Oaxaca, con el presidente municipal de la ciudad capital, Gabino Cué Monteagudo, como candidato, y cuando se esperaba que por efecto de la aparición de grupos de mujeres políticas, funcionarias, asociaciones civiles y académicas que se movilizaron por reformas al COFIPE y en el Congreso, para garantizar la entrada de más mujeres en los órganos de representación política y de gobierno, en los municipios no respondieron. Para este período el número de mujeres propuestas y electas para ocupar la máxima posición en los municipios disminuyó, pasando de diez en el período anterior a ocho presidentas electas. A diferencia del ámbito gubernamental donde funcionarias y militantes partidarias fueron visibilizadas.

Cuando, al menos en esos ámbitos se vislumbraba un avance, la noticia del asesinato de una aspirante a ocupar la presidencia municipal para el período 2005-2008, en San José Estancia Grande, en la región afromestiza de la Costa Chica, vino a mostrar con crudeza que participar en política para las mujeres conlleva muchos peligros. Porque en muchas comunidades oaxaqueñas existen grupos tradicionales que no están dispuestos a compartir el poder y menos a dejar que una mujer los rebase y acceda al máximo cargo comunitario.

El 27 de septiembre de 2004, en ese municipio, Guadalupe Ávila Salinas, joven abogada, quien realizaba campaña por el PRD para ocupar la presidencia municipal, fue asesinada a tiros a manos del propio alcalde priísta saliente, Cándido Palacios. Sobre este caso, Dalia Barrera Bassols escribió: “Con 34 años de edad y abogada de profesión, Lupita, como le decían en el

pueblo, conseguía apoyos para los adultos mayores, organizaba trabajos de bienestar colectivo y llevaba brigadas médicas para que las mujeres se practicaran el Papanicolau<sup>6</sup>. El autor material e intelectual del crimen no ha sido capturado, pese a conocerse su identidad; sólo el registro y triunfo de la candidatura de su esposo, sería el final de este activismo político femenino.

Con este antecedente, en el mes de enero de 2005 toman posesión como presidentas municipales ocho mujeres. Esta vez sólo una es nombrada por el sistema de usos y costumbres, en la región mixteca, en la comunidad de San Pedro Yucunama, mientras que por el sistema de partidos lo hacen siete, y los tres partidos más importantes en el estado, PRI, PAN y PRD, colocan a sus militantes. Todas ellas cumplieron el término de gobierno para el que fueron electas.

**Cuadro 2.** Municipios gobernados por mujeres, 2005–2008

Usos y costumbres	Región	Gestión	Presidenta municipal	Partidos políticos	Región	Partido político	Gestión	Presidenta municipal
San Pedro Yucunama	Mixteca	Concluida	Francisca Cruz García	San Juan Cacahuatpec	Costa	PRD	Concluida	Cristina Solís Díaz
				Santa María Huazolotitlán	Costa	PRD	Concluida	Isabel Martina Herrera Molina
				San Pedro Pochutla	Istmo	PRI	Concluida	Florencia Carolina Aparicio Sánchez
				Santiago Astata	Istmo	PRI	Concluida	Edith Escobar Camacho
				Salina Cruz		PRD	Concluida	Carmela Barrera Fermín
				Santa María Camotlán	Mixteca	PRI	Concluida	Isabel María Hortensia Herrera Ramírez
				San Pedro Yucunama	Mixteca	PRI	Concluida	Victoria Cruz López
				San Pablo Huitzo	Valles Centrales	PAN	Concluida	Reyna Constancia Audelo

El seguimiento del desempeño de estas presidentas es una tarea pendiente, para saber cómo llegaron al final, cómo sortearon los conflictos, si los hubo, y cómo las percibieron sus comunidades en su labor de gestión y de gobierno. Sobre todo, porque gobernaron en un entorno político que se fue complicando cada vez más durante 2005 y que hizo crisis los meses de mayo y julio de 2006, con el paro y fallido desalojo magisterial por parte del gobierno estatal.

<sup>6</sup> En *Mujeres Hoy*, portal de mujeres latinoamericanas, artículo de Dalia Barrera Bassols/Agencia Cimac Noticias, 8/10/2004.

Ulises Ruiz Ortiz y su partido, el PRI, coaligado con el PT y el PVEM, ganó a Gabino Cué y los partidos que lo postularon, Convergencia, PRD y PAN, por escaso margen de 40 mil votos. El resultado en ningún momento dejó conforme a la fuerza perdedora, que se mantuvo activa hasta lograr sumar su descontento al expresado por el movimiento generado por los maestros y el sector popular. Es posible suponer que las fuerzas políticas enfrentadas a nivel estatal y nacional por el inminente relevo presidencial hayan mantenido a los grupos disidentes al interior de las comunidades de las presidentas municipales sin posibilidades de generar aún más conflictos, pues éstas estaban llamadas a dirigir sus energías en apoyo de tal o cual bando externo. El hecho es que se dejó trabajar a las presidentas o, al menos se les dejó culminar su período.

Durante este período, en las elecciones intermedias de renovación de diputados locales, curiosamente, aunque el número de mujeres movilizadas y pertenecientes a organismos políticos y de la sociedad civil fue muy amplio, pocas mujeres fueron consideradas para alcanzar una curul en el Congreso donde, por efecto del conflicto, el PRI perdió nueve de los once distritos en las elecciones federales de 2006.

#### 4. ELECCIÓN MUNICIPAL 2008-2011

En el proceso electoral de finales de 2007, el número de presidentas municipales aumentó, pasando de ocho a catorce. Un número sensiblemente mayor a los dos períodos anteriores, pero todavía reducido, si se consideran los 570 municipios oaxaqueños. Las mujeres que compitieron bajo el régimen de partidos no rebasaron el número de 25. De las que se registraron, sólo nueve obtuvieron el triunfo. Se desconoce cuántas mujeres figuraron en las listas de las asambleas comunitarias que nombran a sus autoridades bajo el sistema de *usos y costumbres*; sin embargo, en el registro del Instituto Estatal Electoral (IEE) se dio a conocer en el mes de enero de 2008 que de los 418 municipios de este sistema, tres mujeres habían sido nombradas<sup>7</sup>. A fines de ese año, después de conocer los datos del IEE, se hizo público que el número total de presidentas apenas alcanzó el 2.1% del total de municipios<sup>8</sup>.

El PRI postuló a nueve mujeres para ocupar la presidencia municipal y ganó con seis en: Etlá, San Pedro Huamelula, Chalcatongo de Hidalgo, Huajuapán de León, Santo Domingo Tonalá y Santo Domingo Petapa. El PRD designó a ocho y obtuvo el triunfo en cinco: Asunción Ixtaltepec, Santa María Mixtequilla, Santa María Cortijo, Putla Villa de Guerrero y Santiago Niltepec. Mientras que el PAN, que compitió con una, no obtuvo triunfo alguno, así como los partidos pequeños. Mientras que en el sistema de *usos y costumbres*, de los 418 municipios, tres mujeres fueron nombradas: en Guelatao de Juárez, Santa Cruz Acatepec y Tlaxiáctac de Cabrera.

<sup>7</sup> Las autoridades electorales no llevan un registro de cuántos son los municipios en los que en cada elección, de 1 a 3 años, participan las mujeres, tanto como candidatas cuanto como electoras, declaró el director de Usos y Costumbres del IIEEO, Jorge Cruz Alcántara, pues considera que “no es responsabilidad del órgano electoral” y que sería tanto como “meterse en la vida de los ayuntamientos”. Agencia CIMAC noticias, 2007.

<sup>8</sup> Agencia CIMAC noticias, Soledad Jarquín Edgar, octubre de 2007.

**Cuadro 3.** Municipios gobernados por mujeres

Usos y costumbres	Región	Gestión	Presidenta municipal	Partidos políticos	Región	Partido político	Gestión	Presidenta Mpal
Guelatao de Juárez	Sierra Norte	En proceso	Gloria Rosas Sola	Villa de Etla	Valles Centrales	PRI	Inconclusa	Delia Méndez Ramos
Santa Cruz Acatepec	Cañada	En proceso	Martha Sara Pereda Hernández	San Pedro Huamelula	Istmo	PRI	En proceso	Josafat Zárate Escamilla
Tlalixtac de Cabrera	Valles Centrales	En proceso	Rafaela Hernández Chávez	Chalcatongo de Hidalgo	Mixteca	PRI	En proceso	Guadalupe Susana Ruiz
				Heroica Ciudad de Huajuapán de León	Mixteca	PRI	En proceso	Martha Elsa García Manzanares
				Santo Domingo Tonalá	Mixteca	PRI	En proceso	Ali Martínez Martínez
				Santo Domingo Petapa	Mixteca	PRI	En proceso	Rosa Domínguez Rasgado
				Asunción Ixtaltepec	Istmo	PRD	En proceso	Carol Antonio Altamirano
				Santa María Mixtequilla	Istmo	PRD	En proceso	Araceli Bautista Terán
				Santa María Cortijo		PRD	En proceso	Dulce Eufracia Vargas Ayona
				Putla Villa de Guerrero	Mixteca	PRD	En proceso	Iraís Francisca González Melo
				Santiago Niltepec	Istmo	PRD	En proceso	Porfiria Toledo Sánchez

Por la exigua lista considerada y por las comunidades en las que algunas mujeres participarían en esta elección, un mes antes ya era noticia que las aspirantes a presidentas municipales por el sistema de partidos habían sido ubicadas en algunos de los municipios de más alto riesgo para los partidos políticos. Fue el caso de Tlacolula de Matamoros en los valles centrales, donde la candidata priísta perdió y quedó en la presidencia el candidato del PAN. Situación que poco tuvo de extraño porque era noticia corriente que más bien se trató de una factura interna del PRI, en donde varios de los grupos de ese partido apoyaron a este personaje masculino, quien acababa de renunciar a dicho partido, para así poder competir, ahora bajo las siglas del PAN, y ganar a la hija de una de las líderes más antiguas que ha tenido el PRI en el estado.

A menos de cumplir la mitad del período de tres años que duran los gobiernos municipales por el sistema de partidos, el Congreso Local recién ha destituido a una presidenta del PRI: Delia Méndez Ramos, de la Villa de Etla, en la región de los Valles Centrales, después de meses de conflicto en los que esta presidenta se vio envuelta por acusaciones en su contra por no resolver uno de los principales problemas de la comunidad, que era la dotación de agua domiciliaria y por nepotismo. De profesión enfermera y de larga militancia en el PRI, esta

mujer de aproximadamente 50 años, apenas asumió el poder enfrentó la problemática que se cierne sobre la mayor parte de municipios conurbados: el establecimiento de grandes complejos habitacionales, que demandan servicios de agua y drenaje, ante el recelo y hostilidad de los originarios de la comunidad. Difícil combinación para un gobierno que desde el inicio se debatió entre los intereses de fraccionadores y líderes locales de varios partidos. Una experiencia que también necesita observación.

Así como hubo presidentas que fueron puestas para perder, ya sea en la elección o ya en el ejercicio del poder, ante los adversarios en las comunidades, hay casos de mujeres que contaron y cuentan con todo el apoyo de sus partidos y del gobierno estatal. Como la profesora Guadalupe Susana Ruiz García, de Chalcatongo de Hidalgo y la empresaria Martha Elsa García Manzanares, en Huajuapán de León. Ligas familiares y de relaciones de conveniencia con los grupos de poder que han mantenido por años el poder en estos municipios, respectivamente, se plantean como sus atributos.

Pasado lo más álgido de la amplia movilización social de 2006, el partido en el poder, el PRI, decidió regresar por sus fueros. Los resultados abrumadores a su favor en la pasada contienda electoral de carácter intermedio de 2009, en la que se eligieron diputados al Congreso Federal y en la que ganó los once distritos en disputa en la entidad, así lo confirman. El partido ha venido jugando con candidatos propios o externos aliados, registrándolos bajo diferente símbolo partidario. Ya sea para imponerse a grupos de poder tradicionales, como en el caso de Tlacolula, o para colocar a gente cercana a los altos círculos de poder, como en Chalcatongo y Huajuapán.

Difícilmente, en los municipios en que las mujeres han ganado repite otra de sus congéneres. El municipio de Huajuapán es una excepción. En la ciudad de Huajuapán de León ya van dos mujeres empresarias de la misma familia que han ocupado posiciones de poder en el cabildo; por muchos años los integrantes de esta familia han gobernado el lugar, ya sea bajo las siglas del PRI o del PAN.

De las presidentas del PRD, hasta el momento ninguna ha enfrentado críticas o amenazas de desaparición de poderes. Tampoco las tres que gobiernan sus municipios bajo el sistema consuetudinario.

Sin embargo, eventos suscitados en la elección de 2007 y otros ocurridos a principios de 2009 han puesto sobre el tapete de la discusión, nuevamente, los derechos de las mujeres a participar. Son los casos de Eufrosina Cruz Mendoza y de Beatriz López Leyva; la primera, originaria de Santa María Guegolani, en el distrito de Yautepec, regido por los *usos y costumbres*; la segunda, de la comunidad de San Pedro Jicayán, gobernado bajo el sistema de partidos, en la mixteca de la Costa. Estas experiencias podrían ayudar a discutir más seriamente este controvertido tema.

El caso de la joven profesora Eufrosina Cruz Mendoza, porque en una comunidad que no considera a las mujeres para ser electas como presidentas municipales -ni siquiera para participar en las asambleas, ya que así lo determinan sus *usos y costumbres*-, ésta, con su deseo de ser considerada para participar en las listas para que la asamblea la eligiera presidenta, logró poner en

jaque no solo a su comunidad, sino al sistema todo, haciendo que intervinieran las comisiones de derechos humanos, el Instituto Estatal Electoral y el Congreso local. Y la dramática experiencia de Beatriz Leyva Beltrán, profesora también, quien fue asesinada a balazos después de haber sido amenazada de muerte en diversas ocasiones por el presidente municipal, por su activismo político en el PRD y su negativa a que en la comunidad se estableciera una gasolinera, lo que le cortó la vida y le impidió seguir una trayectoria política.

Las soluciones dadas hasta ahora en ambos casos, la decisión del Congreso local de garantizar, a partir del año 2010, el acceso de las mujeres a cargos de elección popular y de prohibir la intromisión de los partidos políticos en las comunidades que se rigen por el sistema de *usos y costumbres*, así como la recomendación emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>9</sup> demandando una investigación sobre el asesinato de la perredista y fincar responsabilidades a las autoridades municipales responsables de obstaculizar las indagatorias del caso, y la implementación por el gobierno de medidas cautelares para proteger la integridad física de su familia, si bien son un paso, no resuelven el problema de fondo: la contradicción existente entre los derechos humanos de carácter político e individual, con aquellos derechos colectivos comunitarios que otorgan o niegan ciudadanía de manera singular. El reto es encontrar la fórmula y construir las voluntades para poder armonizar los derechos de carácter colectivo y comunitario, algunos excluyentes de la participación de las mujeres, con aquellos de carácter individual tutelados por el derecho de los derechos humanos que apuntan a la construcción de ciudadanía de manera incluyente.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

En lo que va de este siglo, los municipios han sufrido cambios que habría que registrar. La procedencia, formación educativa y formas de acceso, dicen mucho de las condiciones bajo las cuales las mujeres están accediendo a espacios de poder. Pero, son éstas tan pocas, que es importante conocer qué está pasando en los cabildos todos, pues hoy sabemos que en las regidurías, sindicaturas y actividades de apoyo secretarial y de cómputo, un buen número de mujeres han comenzado a aparecer.

Mucho ayudaría a la preparación y acompañamiento en la labor de representación política, gestión administrativa y de gobierno local, saber si las mujeres están llegando empujadas por la falta de figuras masculinas en sus comunidades o por el empuje que ellas mismas están teniendo al querer intervenir en la cuestión pública de su comunidad.

El caso de Eufrosina vino a poner de relieve las formas de discusión y acuerdos a los que se llega en una comunidad. Al exterior, su lucha ha servido para impulsar cambios en el ámbito electoral. A partir del próximo año, esto es en 2010, debido a una reforma del código electoral local, las asambleas comunitarias estarán obligadas a considerar las candidaturas femeninas. Sin

<sup>9</sup> Recomendación 36/2009 sobre el caso de Beatriz Leyva, dirigida por el Procurador General de la República al Gobernador del Estado de Oaxaca y al Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, fechada el 12 de junio de 2009. Y, en *Periodismo por la Paz, Ciudadanía Express*, artículo de Lilia Torrentera, 4 de noviembre de 2008, *Garantiza CIPPEO acceso a mujeres a cargos por el sistema de usos y costumbres*.

embargo, esto confrontará, sin duda alguna, muchas de las normas establecidas y, sobre todo, los poderes que se sustentan en estas.

Porque es un hecho que si bien esta figura cuenta con reconocimiento en otras latitudes, en Santa María Guiegolani no lo ven así. Para su comunidad, el presidente fue legítimamente electo y ella, con su activismo político fuera de la comunidad, pudo haber hecho que fuera desconocido. Difícil, pero obligada tarea la de las comisiones de derechos humanos, que ya emitieron recomendaciones señalando que en este caso las autoridades permitieron que la asamblea se pronunciara negándole sus derechos ciudadanos. Más difícil aún es la tarea de los órganos electorales, doblemente obligados a garantizar al mismo tiempo los derechos de representación individual de las mujeres y los colectivos de las asambleas comunitarias.

Para algunos, no es suficiente que las mujeres sólo por el hecho de serlo, quieran el poder y decidan competir por una posición municipal. Para otros, es importante recordar que no se les puede negar este derecho y que la realidad de los municipios las ha llevado por la senda de la participación en el ámbito público desde hace ya mucho tiempo. Quiénes ganan o pierden con su participación, habría que discutirlo; qué ganan ellas, también.

## BIBLIOGRAFÍA

Dalia Barrera Bassols y Alejandra Massolo, 1998, *Mujeres que gobiernan municipios, aportes y retos*, COLMEX, México.

Gloria Zafra, 2005, *Usos y Costumbres desde el Género en los Gobiernos Locales*, en *Diez Voces a Diez años: reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*, EDUCA, Oaxaca, México.

Jorge Hernández-Díaz, 2007, *Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca*, en *Ciudadanías Diferenciadas en un Estado Multicultural: los Usos y Costumbres en Oaxaca*, IISUABJO-Siglo XXI, México, pp. 35-86.

María Luisa Tarrés, 1992, *La Voluntad de Ser. Mujeres en los Noventa*, COLMEX, México.

Sara Lovera y Yoloxóchitl Casas (comp.), 2004, *El Voto de las Mujeres*, Plaza Janés, México.

## AUTORES

---

### **Jaime Bailón Corres**

Licenciado en Sociología de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO) y Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología del Colegio de México. Ha sido profesor e investigador en las universidades de Oaxaca, de California-San Diego (Estados Unidos) y del Instituto Mora. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente colabora con la UABJO y con la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública estatal y federal, entre otros: Contralor General del Poder Ejecutivo; Director General del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; Diputado en la LVI Legislatura de Oaxaca (1995-1998), en donde fue secretario de la Gran Comisión y presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas. Fue propuesto como representante gubernamental ante la Comisión de Seguimiento y Verificación (COSEVER) para el conflicto en Chiapas en 2000. Entre sus obras se encuentran: *Pueblos indios, élites y territorio* (El Colegio de México, 1999); *Derechos humanos y derechos indígenas en el orden jurídico federal mexicano* (CNDH, 2003); *La masacre de Agua Fría, ¿genocidio y genocidio estatal o autogenocidio comunitario?* (CNDH, 2004). Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales, así como capítulos de libros.

### **Jorge Hernández-Díaz**

Sociólogo de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca. Maestro en Antropología de la Universidad de Brasilia, Brasil. Doctor en antropología de la Universidad de Connecticut, Estados Unidos. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UABJO (IISUABJO). Ha impartido clases en la Licenciatura en Ciencias Sociales, en la Maestría en Sociología, así como cursos y seminarios en distintos posgrados de diferentes centros de educación superior en México y el extranjero. Ha participado como ponente en diversos encuentros académicos nacionales e internacionales. Ha sido director del IISUABJO, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos en revistas nacionales e internacionales. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran, entre otras: *Reclamos de la identidad. La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca* (Miguel A. Porrúa, Ed. 2000); *Grupos indígenas en Oaxaca* (Plaza y Valdés, 2006); *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca (comp.)* (Siglo XXI, 2007); *Dilemas de la institución municipal; una incursión en la experiencia oaxaqueña (coautor)* (Miguel Ángel Porrúa, 2007).

### **Victor Leonel Juan Martínez**

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales de la UABJO; doctorante en Desarrollo Rural en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Ha laborado en la administración pública en los tres niveles de gobierno. Ha participado en diversos proyectos de investigación con la UABJO y con el CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social). Miembro del Seminario Permanente en Antropología Política del CIESAS. Ha participado en un sinnúmero de eventos académicos nacionales e internacionales. Actualmente es investigador asistente en el IISUABJO; periodista, subdirector de la revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca* y articulista del diario *Noticias*. Ha publicado artículos en revistas especializadas y capítulos de libros, entre otros: *La disputa por el poder local en Oaxaca: conflictos y consensos en los usos y costumbres en América Indígena*, revista del Instituto Indigenista Interamericano; *De la ficción constitucional al*

*espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña* en Los usos y costumbres a diez años de su reconocimiento (EDUCA, 2005); *¡Ya cayó, ya cayó! Colapso del sistema político en Oaxaca* (Cuadernos del Sur, 2007); *La transparencia en Oaxaca, una cultura por construir*. (Alianza Cívica-Unión Europea, 2009); Coautor de *Dilemas de la institución municipal; una incursión en la experiencia oaxaqueña* (M. A. Porrúa, 2007).

### **Juan Carlos Martínez**

Doctor en Antropología Social del CIESAS y licenciado en Derecho de la UNAM. Tiene estudios de maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Pedro de Córdoba de Santiago de Chile y ha realizado estancias de investigación en la Universidad de California, en San Diego y en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica en Oñate, España. Se ha desempeñado como abogado y capacitador de derechos humanos en los centros Fray Francisco de Vitoria, Miguel Agustín Pro y Fray Bartolomé de las Casas, en Chiapas; también ha sido asesor de organizaciones y comunidades indígenas en los estados de Hidalgo, Chiapas y Oaxaca, así como consultor de la Red Oaxaqueña de Derechos Humanos, la Fundación Konrad Adenauer en Perú, el Centro de Investigaciones Regionales sobre Mesoamérica (CIRMA) en Guatemala, la Oficina de Enlace con los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura de Venezuela y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. Tiene publicados diversos artículos y capítulos de libros. Es autor de *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo judicial oaxaqueño en la Región Mixe* (INAH, 2004).

### **Carlos Moreno Derbez**

Maestro en Ciencias Antropológicas y autor de diversos artículos sobre la problemática social y agraria del Estado de Oaxaca. Ha ocupado diversos cargos dentro de la administración pública como Delegado Estatal del Instituto Nacional Indigenista, Delegado Estatal de la Procuraduría Agraria, Representante Especial en el Estado de Oaxaca de la Secretaría de la Reforma Agraria, Secretario de Asuntos Indígenas en el Estado de Oaxaca, Director de Participación y Consulta Indígena y secretario técnico del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otros.

### **Gloria Zafra**

Licenciada y Maestra en Sociología de la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca (UABJO). Candidata a doctora en Sociología de la Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos. Se ha desempeñado como profesora-investigadora del IIS-UABJO desde 1980. Ha sido docente en la Licenciatura en Ciencias Sociales, en la Maestría en Sociología y ha dictado varios cursos y seminarios en distintos centros de educación superior. Actualmente es directora del IISUABJO. Sus intereses de investigación giran en torno a la sociología del cambio social: movimientos sociales, empresarios y estudios de género. Ha participado como ponente en diversos encuentros académicos nacionales e internacionales. Ha publicado trabajos en revistas nacionales e internacionales así como diversos libros. Sus obras más recientes son, entre otras: *Género y Educación: las mujeres del movimiento magisterial oaxaqueño* en el libro Educación, Sindicalismo y Gobernabilidad en Oaxaca, 2006; *La Insurgencia Magisterial en Oaxaca*, 1980, (coautora); *Usos y costumbres desde el género en los gobiernos locales*, en el libro: Diez voces a Diez años; reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal (EDUCA 2005); *Políticas públicas con perspectiva de género: una experiencia en Oaxaca* en Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

## COORDINADORES

---

### **Victor Leonel Juan Martínez**

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales de la UABJO; doctorante en Desarrollo Rural en la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. Ha laborado en la administración pública en los tres niveles de gobierno. Ha participado en diversos proyectos de investigación con la UABJO y con el CIESAS. Miembro del Seminario Permanente en Antropología Política del CIESAS. Ha participado en un sinnúmero de eventos académicos nacionales e internacionales. Actualmente es investigador asistente en el IISUABJO; periodista, subdirector de la revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca* y articulista del diario *Noticias*. Ha publicado artículos en revistas especializadas y capítulos de libros, entre otros: *La disputa por el poder local en Oaxaca: conflictos y consensos en los usos y costumbres* en América Indígena, revista del Instituto Indigenista Interamericano; *De la ficción constitucional al espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña* en Los usos y costumbres a diez años de su reconocimiento (EDUCA, 2005); *¡Ya cayó, ya cayó! Colapso del sistema político en Oaxaca* (Cuadernos del Sur, 2007); *La transparencia en Oaxaca, una cultura por construir*. (Alianza Cívica-Unión Europea, 2009); Coautor de *Dilemas de la institución municipal; una incursión en la experiencia oaxaqueña* (M. A. Porrúa, 2007).

### **Katya Salazar**

Abogada peruana de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de maestría en derecho alemán y derecho internacional público de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Katya ingresó a la Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF por sus siglas en inglés) en el año 2004, después de haber sido Coordinadora Adjunta de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú. Previamente fue parte del equipo legal de la Coalición Contra la Impunidad (Nuremberg, Alemania), investigadora de la Adjuntía para los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo del Perú y abogada del Instituto de Defensa Legal (Lima, Perú). En 1997 fue *Legal Fellow* de Global Rights, organización no gubernamental con sede en Washington D.C. Katya ha escrito diversos artículos sobre reforma judicial, derecho internacional de los derechos humanos, acceso a la justicia, justicia transicional y ha dictado conferencias sobre estos temas en varios países. Actualmente es directora ejecutiva de la Fundación para el Debido Proceso Legal.

## EDICIÓN GENERAL

---

### **María Clara Galvis**

Abogada colombiana de la Universidad Externado de Colombia, con estudios de postgrado en la Universidad de Génova (Italia) y especialización en derecho constitucional en la Universidad Nacional de Colombia.

La **Fundación para el Debido Proceso Legal** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro, fundada en 1998 por el profesor Thomas Buergenthal, actual juez de la Corte Internacional de Justicia, y sus colegas de la Comisión de la Verdad para El Salvador, cuyo mandato es promover la implementación de políticas públicas dirigidas a mejorar los sistemas nacionales de justicia y de esa manera fortalecer el estado de derecho en América Latina. DPLF realiza su trabajo a través de tres áreas programáticas: a) Acceso igualitario a la justicia, b) Rendición de cuentas y transparencia judicial y c) Justicia Internacional.

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 510A  
Washington, D.C. 20036

T: 202-462-7701 | F: 202-462-7703  
info@dplf.org | www.dplf.org

