

Gobernar (en) la diversidad:
experiencias indígenas desde América Latina.
Hacia la investigación de co-labor

PUBLICACIONES DE LA CASA CHATA

Gobernar (en) la diversidad:
experiencias indígenas desde América Latina.
Hacia la investigación de co-labor

Xochitl Leyva, Araceli Burguete
y Shannon Speed
(coordinadoras)



306.08997072

G629g

Gobernar (en) la diversidad : experiencias indígenas desde

América Latina. Hacia la investigación de co-labor / Xochitl Leyva,
Aracely Burguete y Shannon Speed. --México : Centro de Investigaciones y
Estudios Superiores en Antropología Social : Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales, 2008

566 p. ; 23 cm. -- (Publicaciones de la Casa Chata)

Incluye bibliografía

ISBN 978-968-496-671-0

1. Autonomía municipal - México. 2. Multiculturalismo - América Latina. 3.
Diversidad cultural - América Latina. 4. Sociología de la cultura. I. T. II. Leyva,
Xochitl, ed. III. Burguete, Araceli, ed. IV. Speed, Shannon, ed. V. Serie.

Corrección: Norma Fernández

Formación: Sigma Servicios Editoriales

Diseño de portada: Gabriel Salazar

Primera edición: 2008

© 2008, Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (Flacso) Guatemala
3a. calle 4-44 zona 10, torre 4-44
Guatemala, ciudad

© 2008, Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (Flacso) Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito, Ecuador

© 2008, Centro de Investigaciones y Estudios
Superiores en Antropología Social (CIESAS)
Juárez 222, Col. Tlalpan C. P. 14000, México, D. F.
difusion@cieras.edu.mx

ISBN: 978-968-496-671-0

Impreso y hecho en México

Índice

Agradecimientos.....	11
----------------------	----

INTRODUCCIÓN

Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina <i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	15
Hacia la investigación descolonizada: nuestra experiencia de co-labor <i>Xochitl Leyva Solano y Shannon Speed</i>	65

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD: TERRITORIO, AUTONOMÍA Y SOBERANÍA

Capítulo 1. Las identidades territoriales mapuche y el Estado chileno: conflicto interétnico en un contexto de globalización <i>Pablo Marimán y José Aylwin</i>	111
--	-----

Capítulo 2.

Bolivia indígena: de gobiernos comunitarios en busca
de autonomía a la lucha por la hegemonía

Pablo Regalsky y Francisco Quisbert 151

Capítulo 3

Yapti Tasba Masraka Nanib Aslatakanka (Yatama) en el proceso
de autonomía de la Costa Caribe de Nicaragua

Lestel Wilson, Miguel González y Evaristo Mercado 189

Capítulo 4

Pueblos originarios en la metrópoli de la Ciudad de México:
gobernar en la macrocomunidad de Milpa Alta

Consuelo Sánchez y Agustín Martínez Villagrán 229

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD:

RECONSTITUCIÓN Y REINVENCIÓN DE GOBIERNOS INDÍGENAS

Capítulo 5

De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia
de la Conaie y el MICC en Ecuador

Lourdes Tibán G. y Fernando García S. 271

Capítulo 6

Resarcimiento y reconstitución del pueblo maya en Guatemala:
entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal

Santiago Bastos, Domingo Hernández Ixcoy y Leopoldo Méndez 305

Capítulo 7

Multiculturalismo y gobierno permitido en San Juan Cancuc, Chiapas:
tensiones intracomunitarias por el reconocimiento
de “autoridades tradicionales”

Araceli Burguete Cal y Mayor y Miguel Gómez Gómez 343

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD: COMUNALIDAD,
IDENTIDAD COMUNITARIA Y CIUDADANÍA ÉTNICA

Capítulo 8

La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política
en conflictos electorales municipales en Oaxaca

Hugo Aguilar Ortiz y María Cristina Velásquez C. 393

Capítulo 9

Globalización bajo la lanza: nuevas interpretaciones de las formas
de gobernar e identidad comunitaria en Nicolás Ruiz

Shannon Speed y Constantino Rubén Moreno Méndez 433

Capítulo 10

El Consejo Municipal Plural Ampliado de Ocosingo: demandas
de ciudadanía étnica en tiempos de guerra

Xochitl Leyva Solano y Juan Vázquez 469

CONCLUSIONES

¿En contra del reconocimiento? Gobierno plural y análisis
social ante la diferencia cultural

Charles R. Hale 515

Gobernar en la diversidad: un análisis comparativo	
<i>Neil Harvey</i>	525
Gobernar (en) la diversidad posneoliberal	
<i>Héctor Díaz-Polanco</i>	543

GOBERNAR (EN) LA DIVERSIDAD:
COMUNALIDAD, IDENTIDAD
COMUNITARIA Y CIUDADANÍA ÉTNICA

Capítulo 8

La comunalidad: un referente indígena para la reconciliación política en conflictos electorales municipales en Oaxaca

*Hugo Aguilar Ortiz y
María Cristina Velásquez C.¹*

ACERCA DE LOS AUTORES Y LA METODOLOGÍA

Hugo Aguilar Ortiz es un abogado mixteco dedicado a la defensoría legal de personas y comunidades agrarias pertenecientes a diversas etnias del estado de Oaxaca y a la investigación teórica jurídica, bajo la cobertura institucional de Servicios del Pueblo Mixe A. C., una de las organizaciones de mayor prestigio y reconocimiento público en México.

María Cristina Velásquez Cepeda es colombiana, radica en México desde 1984 y ha desarrollado estudios e investigaciones independientes en el campo de la antropología jurídica y política. Cuenta con publicaciones sobre sistemas políticos indígenas, la conflictividad electoral, la migración como factor de cambio institucional y las relaciones de género en la composición del poder político indígena.

¹ Queremos agradecer a la maestra Araceli Burguete Cal y Mayor la invitación a participar en el Seminario “Gobernar (en) la diversidad”, así como a sus participantes. El grupo representó una motivación constante en nuestro diálogo y en nuestro esfuerzo argumentativo. También queremos agradecer las aportaciones hechas por Juan José Rendón (q. e. p. d.), Benjamín Maldonado Alvarado, Joel Aquino Maldonado, Melquíades Rosas Blanco, Melitón Bautista Cruz y al grupo de trabajo que integra la organización Servicios del Pueblo Mixe A. C.

Ambos investigadores se sitúan en un espacio de coincidencia en cuyo centro se encuentra la reivindicación y la demanda de un reconocimiento pleno a los pueblos indígenas de Oaxaca y de México. El entorno que posibilita el diálogo es la convicción mutua de que pueblos, sociedad y Estado coexistan sobre la base del respeto a la diversidad cultural, el desarrollo equitativo, la toma de decisiones compartida, la democracia y, aunque suene paradójico, una historia en la que la historia quede en el pasado.

Los investigadores cuentan con una experiencia previa de trabajo combinando el conocimiento antropológico y el jurídico: en el ámbito agrario y electoral; en el desarrollo de una metodología básica de investigación de campo para la realización de peritajes antropológicos que sirvan de prueba en juicios; en los diversos encuentros como ponentes en espacios de divulgación, y en la convivencia y retroalimentación continua.

Este bagaje es parte de una trayectoria común y la base de un lenguaje compartido, pero siempre manteniendo la propia identidad, pues cada quien “habla” desde su posición, desde su etnicidad y desde su formación. En cualquier caso, ambos consideran que tanto la adherencia de origen a la vida de un pueblo como la experiencia etnográfica de muchos años representan un acumulado que debe socializarse, que debe servir a la gente, que debe proyectarse como una aportación y ponerse en práctica o verse sobre un camino que se abra hacia el futuro.

Aunque la relación de trabajo de Hugo y Cristina es añeja, ésta no había sido motivo de una reflexión analítica como la característica de este proyecto de investigación. Entre nuestras líneas de coincidencia aparece una vieja referencia: aprendimos de Floriberto Díaz –intelectual mixe a quien dedicamos nuestro escrito– que el trabajo del antropólogo o el del abogado indígena debe tener sentido para los pueblos, ponerse al servicio de las comunidades y de su gente, más si se trata de conocimientos útiles para defender y proteger la integridad comunitaria. No solamente porque se trata de un servicio de valor ético, sino como principio de relación y de código cultural indígena.

Servir es un concepto que tiene una connotación específica en la vida de las comunidades y significa estar haciendo algo por mandato del pueblo, es un

encargo, una obligación que todos deben cumplir para el beneficio común, pues este cumplimiento es la principal garantía para ejercer los derechos ciudadanos. El servicio es el principio fundacional del derecho comunitario. Floriberto llevó este concepto a un nivel tal que debía trascender la propia comunidad y por ello propuso que los jóvenes abogados constituyeran un modelo de servicio regional. Servicios del Pueblo Mixe es el nombre de la organización a la cual pertenece el investigador indígena.

Para quienes se dedican al estudio de las culturas, de la diversidad o de los problemas sociales que aquejan a las comunidades, para los que estudiaron y se prepararon en carreras como la antropología o la sociología, para los mestizos, Floriberto dejó una enseñanza que personalizamos con fines explicativos. Recordando, fue algo así:

“Para qué sirve que tú me investigues y me conozcas si yo no necesito que tú me investigues ni me interesa que me conozcas, aquí también podemos tener nuestros propios antropólogos; no se vale que vengas aquí a mi casa, me interrogues y ni siquiera te dignes proponer algo a cambio. Nosotros aquí así pensamos si tú das, te damos. Si damos tú recibes y si recibes, también puedes dar.”

Esta lección “descoloniza” la intervención del antropólogo y lo compromete, claro. Pero además ofrece una oportunidad, es una apertura en la cual el indígena compromete su cultura con el antropólogo: y eso es algo que ningún antropólogo quisiera desdeñar. Es cuestión de intereses, no de un apostolado. Por tanto, se trata de un intercambio e, implícitamente, de una alianza. Este principio de reciprocidad, que campea en el código cultural de los pueblos indígenas de manera precisa y fundamental, ha sido la base de nuestra experiencia colaborativa.

Finalmente, ambos investigadores hemos insistido en que, para el caso oaxaqueño, es necesario revisar y analizar el proceso histórico de reformas legales que han ido modelando una identidad y una cultura jurídica particular. Ha pasado más de una década de aplicación de una legislación electoral única

en México y, sin embargo, todo indica que no sólo es un proceso inacabado sino que en cierta forma hay un estancamiento frente al cual es urgente volver a la discusión y a la evaluación crítica y autocrítica. Estamos convencidos de que es el único camino para impulsar cambios eficaces y realmente plurales. Pero se debe impulsar una discusión despojada de dogmatismo político, pues aun cuando la crisis social y gubernamental por las que ha atravesado Oaxaca en los últimos tiempos está muy presente, la distancia y la falta de diálogo entre los diversos sectores ahoga las transformaciones en el discurso autoritario o en el resentimiento social, lejos de fomentarlas.

INTRODUCCIÓN

Como sucedió con otros pueblos mesoamericanos, en el estado de Oaxaca (México) la institución municipal de origen español tuvo una evolución *sui generis*: fue apropiada en el contexto de la dominación colonial, pero ajustada a una tradición prehispánica, en particular resignificando la figura del ayuntamiento para facilitar la reproducción de las élites indígenas y su filosofía política (Romero Frizzi, 1996). Este ajuste provechoso, reforzado con la defensa territorial que hicieron las comunidades indígenas —en especial a partir del siglo XVII—, contribuyó sustancialmente a la supervivencia cultural de los pueblos indígenas oaxaqueños.

De igual manera, las diversas disposiciones jurídicas que se emitieron a lo largo del siglo XIX favorecieron la fragmentación municipal del territorio, por lo que en la actualidad Oaxaca se divide en 570 municipios.² Hoy en día, es la entidad federativa con el mayor número de municipios de México (23% nacional) y la que abarca a más comunidades agrarias reconocidas como propiedad social (1 566), la mayoría bajo la forma de tenencia comunal (*Atlas agrario del estado de Oaxaca*, 2002).

² Cada uno de ellos integrado por comunidades con categorías políticas y administrativas distintas: cabecera municipal, agencias municipales, agencias de policía municipal y núcleos rurales, dependiendo del número de habitantes (División Territorial del Estado de Oaxaca, 2003).

La diversidad cultural de Oaxaca se manifiesta en la presencia de sus 16 grupos étnicos, que representan 49.15% de la población estatal (aproximadamente 1 millón 690 mil 153 personas, de un total de 3 millones 438 mil 765 habitantes con los que contaba Oaxaca en el año 2000). Se calcula que 38.07% de la población oaxaqueña es hablante de lengua indígena (INEGI, 2000). Pero esta diversidad que hoy reconocemos como un patrimonio y una riqueza cultural es producto de un proceso político de resistencia en un contexto de discriminación, exclusión, marginación social y pobreza económica, común a casi todos los pueblos indígenas latinoamericanos. Pese a estas desventajas, los pueblos indígenas oaxaqueños gozan de algunos avances en el reconocimiento de sus derechos diferenciados.

Como resultado de una lucha política y de una serie de movilizaciones y reivindicaciones que colocan sobre la mesa el tema de la autonomía y la libre determinación como pueblos –respaldados por las tendencias internacionales–, los indígenas de Oaxaca han conquistado espacios jurídicos y políticos de trascendencia nacional. Por su importancia, las políticas de reconocimiento han sido consideradas como la experiencia más acabada en México, en virtud de los múltiples ordenamientos legales que admiten la existencia diferenciada de los pueblos indígenas.³ El proceso legislativo oaxaqueño en reconocimiento de derechos deja, sin embargo, lecciones que deben ser estudiadas. Además de la creación de nuevos espacios de negociación y de mecanismos de relación entre los propios indígenas –sus comunidades, sus líderes, sus organizaciones e identidades– y el Estado. Y avanzar en la transformación de las instituciones y la promoción de nuevas actitudes

³ Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca; Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca; Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca; Ley Estatal de Educación; Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria; Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca; Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca; Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa Indígena; Ley del Instituto Oaxaqueño de las Culturas; Ley que Crea la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión; Ley Estatal de Salud; Ley para el Fomento y Desarrollo Integral de la Cafecultura en el Estado de Oaxaca; Ley que Crea el Instituto Estatal de Desarrollo Municipal.

políticas de quienes gobiernan. En este aspecto, quizá lo más relevante sea que el camino del reconocimiento jurídico ha enseñado que el pluralismo es un asunto que se reformula a partir de sí mismo y que va más allá de la formulación jurídica, despertando exigencias y problemáticas que requieren de una participación tanto o más activa y beligerante que la que se dio en los reclamos iniciales por construirlo, pues conlleva una cuota adicional de responsabilidad para fortalecer y encauzar la viabilidad de un proyecto de Estado y de gobierno en la diversidad.

Desde esa perspectiva, nos proponemos reflexionar en torno a los retos del reconocimiento legal que se hiciera en 1995 al sistema de elección y nombramiento de autoridades municipales que se sustentan en los principios jurídicos propios de la tradición indígena, y que a diez años de dicha reforma plantea desafíos fundamentales para el desarrollo y futuro político de la diversidad cultural.

ACIERTOS Y DESACIERTOS DE UNA REFORMA LEGAL

En 1992 se inició la ola de reformas constitucionales en el estado de Oaxaca dentro de las cuales destaca el reconocimiento a las prácticas políticas indígenas (artículo 25 de la Constitución particular), lo que condujo, en 1995, a una reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), dotando de legalidad electoral a las tradiciones políticas indígenas, que eran resultado de amalgamas históricas e institucionales muy complejas. A partir de su implementación, en la actualidad 418 (73%) de 570 municipios se rigen por este sistema, aplicado mayoritariamente en municipios indígenas.⁴ El desafío que significa su puesta en práctica ha generado algunos cambios en la reforma inicial. En 1998 se hizo una segunda reforma

⁴ No todos los municipios indígenas se rigen por sus sistemas jurídicos propios para elecciones municipales, por lo que algunos adoptan el sistema de partidos políticos; en sentido contrario, algunos municipios mestizos realizan sus elecciones con base en el sistema indígena, a manera de préstamo

que amplió la “legalidad” reconocida en 1995, sustituyendo el Título Único del Libro IV, “De La Renovación de Ayuntamientos en los Municipios de Elección por Usos y Costumbres” (con cinco artículos), por el “De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Normas de Derecho Consuetudinario” (con cinco capítulos y 16 artículos).

Desde el derecho electoral este sistema, sin precedentes en la legislación mexicana, se plantea como un “mecanismo” particular de “los indígenas” para elegir autoridades municipales, y se asume que su característica principal es que se sustenta en valores colectivos o comunitarios de representación política, privilegiando la “costumbre” ancestral, los acuerdos internos o el consenso en la elección o designación de quienes ocuparán los cargos. A diferencia del sistema de partidos políticos, en que lo que determina la elección es la competencia entre militantes y simpatizantes de dos o más partidos. Asimismo, el procedimiento de votación es variable y tiende a ser público y no secreto. En algunos casos es una expresión que ratifica acuerdos previos. Procesos políticos todos ellos que se inscriben en una creciente complejidad.

Desde la perspectiva indígena, esas formas de elección son en realidad la aplicación de normas, procedimientos y valores tradicionales asociados a la elección o designación de autoridades. Y éstas no se restringen a la elección municipal, sino que forman parte de un sistema integral de orden social comunitario y de un derecho que cuenta con conceptos, procedimientos y principios propios, con una filosofía y un cuerpo de autoridades que involucra también mecanismos de toma de decisiones (regularmente colegiadas) que de manera consecuente instituyen la responsabilidad del colectivo sobre la vida pública y la aplicación del consenso en la resolución de conflictos. En este orden, la función de la autoridad depende de la experiencia y cumplimiento con los cargos y servicios a la comunidad y minimiza cualquier otro requisito, como por ejemplo un título universitario, y cuestiona al mismo tiempo prácticas

cultural y político de viejas raíces históricas. Ello ha dependido de la evolución política particular de cada municipio.

políticas que se originan en la ambición personal (Servicios del Pueblo Mixe A. C., 1995: 18 y 19).

En realidad el factor determinante de este funcionamiento jurídico y político se soporta sobre la noción de comunidad —en el sentido territorial, cultural y político—, y no en el municipio. Con independencia de la jerarquía municipal, es en el espacio comunitario en donde se realiza integralmente el derecho y el quehacer político indígena. Si bien la precisión indicaría una posible tensión entre el espacio de la comunidad y la institución municipal, ésta no necesariamente raya en la contradicción, pues mientras que el municipio es la unidad del sistema político mexicano y, en consecuencia, el primer nivel de aplicación del derecho electoral, para las comunidades indígenas oaxaqueñas el municipio representa, por una parte, un estatus particular de la comunidad⁵ y, por otra, se erige como una forma de integración de varias comunidades agrupadas política y administrativamente, compartiendo características organizativas, territoriales, sociales, culturales, políticas y jurídicas diferenciadas de la estructura del “municipio mestizo”. Aunque la comunidad indígena como entidad de derecho público no es reconocida por el Estado, ello no obsta para que goce de una categoría política y administrativa que le es otorgada por el Congreso del estado de Oaxaca; y puede ser como cabecera municipal, agencia municipal, agencia de policía municipal o núcleo rural, y como tales las comunidades son parte integrante de una entidad municipal. En otras palabras: en Oaxaca hay 570 municipios legalmente constituidos, pero éstos se conforman por un total de 3 mil 578 comunidades, con reconocimiento de alguna categoría política y administrativa.

A lo largo de este trabajo es necesario tener presente que un municipio en Oaxaca es por lo general una entidad pequeña demográficamente y en superficie, en comparación con otros municipios del país. También es importante tomar en cuenta la gran diversidad municipal. Un número significativo de

⁵ Por ejemplo, ser cabecera municipal ha representado históricamente una cuota de prestigio frente a otras comunidades con categoría de agencias municipales. Esta jerarquía se traduce en mayor acceso a recursos y más cercanía en la gestión con las instituciones del Estado.

municipios están formados por una sola comunidad territorial o localidad, aunque en la mayoría de los casos está integrado por varias comunidades o localidades físicas. Y nos interesa destacar que en la práctica la realización del sistema electoral indígena se da en primera instancia en el espacio comunitario (es decir, en las 3 578 comunidades), de donde emanan sus principios y procedimientos, que son extrapolados o tradicionalmente aplicados en elecciones municipales constitucionales.

Para ejemplificar, el municipio de habla zapoteca de Santa Catarina Quieri está formado por una sola comunidad, misma que cada tres años renueva a su ayuntamiento con la participación de su ciudadanía conforme a su derecho y tradición indígena. En cambio, el municipio de habla mixteca de Santiago Amoltepec abarca 19 comunidades: una cabecera municipal del mismo nombre, 12 agencias municipales y seis núcleos rurales. Cada una de estas comunidades elige a sus autoridades locales internamente cada año, pero al momento de los comicios municipales constitucionales convocados cada tres años, la ciudadanía de las 19 comunidades interviene en una elección general. En ese ejercicio se activan todos los mecanismos y procedimientos que la tradición, el derecho y la costumbre marcan para renovar al ayuntamiento. Es decir, como si se tratara de una sola comunidad política municipal. Sin embargo, hay que aclarar que en algunos casos las agencias municipales o comunidades integrantes del municipio no tienen injerencia en las elecciones municipales y sólo los pobladores de la cabecera municipal eligen a los concejales del ayuntamiento. Las tensiones políticas intracomunitarias están latentes en este perfil, que además genera cuestionamientos debido a que se presume exclusión política, con el argumento de que contraviene las leyes nacionales en materia política.

Lo que podemos afirmar entonces es que, al menos en Oaxaca, la forma de vida de la comunidad trasciende la vida municipal en el sentido de que las normas municipales constitucionales se desdibujan y son absorbidas por el sistema político de la comunidad. A pesar de la evidencia empírica de esta configuración geopolítica, ni en Oaxaca ni en México se reconoce al

municipio indígena como tal o a la comunidad como un nivel de gobierno. Aunque en Oaxaca sí se reconoce a los sistemas jurídicos propios para elecciones municipales.

El derecho electoral municipal en México alude a la renovación de un ayuntamiento, en el sentido de una autoridad de gobierno, pero en la práctica indígena el municipio no es gobernado sólo por el ayuntamiento, sino por una o varias asambleas generales de ciudadanos, dependiendo del número de comunidades que conforman el municipio. Como pilar institucional, la asamblea es valorada como la máxima autoridad y el ayuntamiento, un ejecutor de sus decisiones. Sin embargo, ni en la ley municipal ni en la Constitución particular de Oaxaca se reconoce a esta institución como órgano de gobierno, aunque sí como órgano electoral municipal.

Pese a estas incongruencias, es importante mencionar que el reconocimiento a los sistemas jurídicos indígenas para elecciones municipales representó un cambio en la vieja relación de las comunidades y del municipio (indígena) con los gobiernos estatales. Gracias a la reforma se dejó atrás la atrofia política de control electoral estatal, consistente en simular procesos electorales basados en una competencia inexistente entre partidos, en la cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) siempre obtenía “el triunfo”. A partir de esta simulación se registraba a las autoridades electas por el sistema tradicional indígena como si se tratara de una planilla de candidatos ganadores por ese partido. De hecho, parte de las motivaciones que llevaron a la reforma de 1995 tuvieron que ver con la demanda de democratizar el registro de planillas y liberar a los municipios de tales lealtades políticas. Desde otra perspectiva, el propio reconocimiento aplicó un principio de justicia al abrir la participación efectiva de los pueblos indígenas y, en consecuencia, de sus marcos institucionales a las contiendas electorales.

Con todo, las comunidades enfrentan ahora nuevos retos. Han transcurrido diez años desde que se implementó la reforma en los últimos cuatro procesos electorales municipales, en los que ha quedado demostrada la viabilidad de la articulación de sistemas electorales subnacionales culturalmente

diferenciados. Sin embargo, algunos problemas se han hecho visibles con mayor intensidad: se cuestiona el carácter democrático del sistema electoral indígena, sobre todo por la asituid de algunas prácticas excluyentes de sectores sociales (la no participación de comunidades, mujeres, jóvenes, migrantes o corrientes políticas). A esta crítica se suma la falta de un sistema de justicia electoral para resolver conflictos que facilite una transición democrática hacia la paz social, que minimice los riesgos de inestabilidad política y, en particular, que garantice una solución plural y eficaz desde la perspectiva y los principios indígenas. En ese sentido, el debate sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se desplaza de manera fundamental al terreno de la democracia, de la justicia electoral y de la gobernabilidad.

CONFLICTOS POLÍTICOS, CONTROVERSIAS ELECTORALES: LA DIVERSIDAD EN RIESGO

Aunque en el terreno de la legislación electoral de Oaxaca no se ha desarrollado aún el paradigma de resolución de conflictos para municipios que se rigen por “normas de derecho consuetudinario o de usos y costumbres”, su atención institucional y procesamiento, salvo excepciones, se da en el ámbito administrativo del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO). Consideradas como controversias electorales, son resueltas básicamente por el mecanismo de la mediación. Su clasificación jurídica está pendiente, como lo está también el estatus del IEEO como interlocutor, mediador y autoridad resolutoria.

Para exponer la problemática, presentamos en primer lugar una clasificación sustentada en el conocimiento de la problemática y en datos estadísticos,⁶ aclarando que el número y el tipo de controversias se refieren princi-

⁶ Los datos sobre conflictividad electoral provienen de un estudio estadístico con información obtenida principalmente de la revisión de expedientes electorales durante la participación de la coautora como asesora de la Presidencia del Consejo Estatal Electoral de Oaxaca en los comicios de

palmente al nivel de atención institucional y no tanto al conflicto político en sí. Un municipio puede presentar de una a cuatro situaciones controversiales en un proceso electoral, las cuales van desde tensiones por arreglos institucionales o administrativos –en donde se hacen ajustes a los sistemas jurídicos internos que impactan en los procesos electivos, como las nuevas reglas para definir la participación de los migrantes o la realización de asambleas extraordinarias por renuncia de algún concejal electo– hasta una redefinición del régimen electoral –situación extrema en que se plantea el tránsito del sistema de usos y costumbres a la vía de partidos políticos, o viceversa–, pasando por la reorientación del procedimiento electoral para ampliar la certidumbre democrática del electorado o la negociación postelectoral, que puede llevar a una elección extraordinaria para reponer el procedimiento.

El número de controversias puede ser el indicador de la eficacia de la atención institucional, ya que a mayores recursos jurídicos y de negociación en las etapas tempranas del problema, menor intensidad en la acción institucional y, por tanto, más rapidez en la desactivación del conflicto. Por ejemplo, si en una controversia por procedimiento no se toman acuerdos consensados por las partes para redefinir mecanismos más democráticos que respondan a nuevas condiciones y expectativas frente al problema, con seguridad la elección será impugnada y se tendrá como resultado una controversia postelectoral. En 1995, al menos 108 de 412 municipios que se rigieron por el sistema jurídico indígena para elecciones municipales registraron alguna problemática, habiéndose levantado 138 controversias: 23 por ajustes normativos internos de carácter principalmente administrativo; 25 reorientaciones al procedimiento electoral tradicional, 55 conflictos postelectorales y 35 casos de definición del régimen electoral. En total, 23% de los municipios presentaron controversias que se resolvieron a la luz de negociaciones políticas en el contexto de los primeros comicios electorales realizados bajo la reforma.

1998 y 2001, así como del coautor como asesor jurídico de procesos de reconstitución política de comunidades mixas en situaciones de conflictividad electoral.

Oficialmente, en su carácter de autoridad electoral en el estado, el IEEO intervino sólo en 58 casos, mientras que en los demás actuaron otras instancias gubernamentales o judiciales, resolviendo la mayoría internamente y dejando constancia documental al menos de los inicios del conflicto.

En 1998 las controversias aumentaron. En 169 municipios ocurrieron un total de 212 incidentes: 34 de carácter interno administrativo o de ajustes institucionales, 40 por procedimiento, 54 postelectorales, 63 por definición de régimen electoral y 21 casos que no cuentan con datos suficientes para su clasificación. Destacan seis casos de municipios indígenas inscritos en el régimen de partidos políticos y cuyas autoridades solicitaron su cambio al régimen de usos y costumbres, bajo diversos argumentos y sobre la base de distintas problemáticas. En este proceso electoral la conflictividad alcanzó a 26% del total de municipios de usos y costumbres, con una intervención más sistémica por parte del IEEO y con dos casos llevados al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Para 2001, en 106 municipios sucedieron problemas (25% de los municipios), a propósito de los cuales fueron interpuestas cerca de 167 controversias: 65 por procedimiento, 67 postelectorales y 35 por definición de régimen electoral. Aunque no se incorporaron los datos del proceso electoral del 2004, el promedio de los tres procesos anteriores indica una tendencia de conflictividad electoral en 24.6% de los municipios.

Ahora bien, ¿qué tipo de conflictos políticos subyacen a estas controversias electorales? Es difícil generalizar sobre la conflictividad política en comunidades que por definición procesan las diferencias internas mediante acuerdos o consensos, dada la variedad de mecanismos, formas de relación social, particularidades culturales de los pueblos, y en especial porque lo que se pone en juego desdibuja coyunturalmente razones de fondo, prácticas culturales y valores arraigados. De hecho, la mayoría de las controversias tienen antecedentes históricos que van más allá de la contienda electoral específica —siendo esta particularidad un elemento clave de cualquier perspectiva de análisis y un supuesto de solución a los problemas—. A pesar de esta comple-

jidad, podemos decir que el conflicto político es el resultado de un proceso histórico en el que dos partes como mínimo (grupos o comunidades) disputan el poder público y la legitimidad de los valores, principios e instituciones propias para gobernarse, que tienen o piensan que tienen objetivos incompatibles y en cuya relación una de las partes considera que la otra le impide alcanzar sus objetivos o que puede afectar intereses ganados.⁷

Nos interesa mostrar que en el contexto de la reforma electoral se ha reconfigurado el panorama de los conflictos políticos en Oaxaca, en donde destaca la polémica acerca de si el aumento de los conflictos electorales en los municipios establece una diferencia respecto del reconocimiento del sistema electoral indígena. Creemos que si bien es cierto tal incremento en los conflictos, éste debe matizarse por el hecho de que antes no eran visibles, o bien no eran resueltos como problemas electorales o postelectorales, sino como conflictos “de gobernabilidad”. Por otra parte, la mayoría de los conflictos que podrían considerarse graves se han repetido a lo largo de estos últimos cuatro procesos electorales municipales. Más que discutir el aumento de los conflictos, consideramos más relevante debatir en torno a cómo se expresan y a las perspectivas institucionales de solución. De ahí que argumentemos que, por las especificidades de la problemática —o a pesar de ella—, es absolutamente necesario repensar el paradigma cultural, jurídico y político de resolución de los mismos. Al revisar las controversias, vemos con claridad cuatro problemáticas principales, con la peculiaridad de que la primera antecede a la reforma electoral, en tanto que las otras tres son visibles a partir de su aplicación.

En primer término están las situaciones surgidas por causa de alguna crisis en las estructuras tradicionales o recientes de poder local, como consecuencia de cambios de carácter estructural que se expresan en tensiones

⁷ Para esta definición básica se retoman diversas perspectivas, pero atendiendo al criterio de simplicidad para fines de exposición. Seguramente una profundización de la problemática aportará una definición más sustancial y particularizada para el caso que nos ocupa (véase Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A. C., 1999).

diversas: viejas rencillas familiares derivadas del control de los escasos recursos, disputas entre organizaciones sociales por el control de cadenas productivas, cacicazgos tradicionales, e incluso la experiencia de faccionalismo político desde hace más de tres décadas. En años recientes, los factores son otros y las tensiones se derivan del modelo de globalización, como por ejemplo la nueva estratificación económica producto de la migración. En general, podemos decir que se trata de un tipo de conflicto político por inconformidad de un grupo dentro de un orden social previamente establecido.⁸ Una segunda clasificación se refiere a tensiones por relaciones jurisdiccionales y territoriales entre barrios y agencias municipales; o sea, conflictos por la presencia e intervención de otro grupo social en un orden preestablecido. Su antecedente se encuentra en la conflictividad agraria, en concreto en municipios que incluyen a varias comunidades que históricamente no comparten el mismo territorio agrario ni una misma autoridad agraria.⁹ A diferencia de aquel orden en el que los comuneros¹⁰ cuentan con derechos políticos y electorales que garantizan su participación en procesos electorales municipales, en los casos de conflictos de linderos entre comunidades que pertenecen al mismo municipio –y dependiendo del nivel de agresiones relacionadas con la posesión de la tierra– se tiende a excluir a la población de las agencias municipales en los procesos electorales municipales. Hay que recordar a este

⁸ Enrique Serrano Gómez y Julio César García Ramírez (2005) establecen cuatro tipos de circunstancias por las cuales se presenta el conflicto político: 1) Cuando al interior de una sociedad un grupo ha sido excluido o exige su reconocimiento dentro de la asociación política (*civitas*). 2) Cuando la presencia de otro grupo social altera el orden y provoca el replanteamiento de la identidad propia, causando un encuentro para eliminar al oponente. 3) Cuando un grupo dentro del orden social se inconforma con el lugar o la función que se le ha designado. 4) Cuando se plantea la posible reforma del *consensus iuris* (consenso jurídico) social.

⁹ De los 418 municipios que se rigen por usos y costumbres, 128 municipios albergan en su interior a más de un núcleo agrario. De éstos 128, aproximadamente 30% no participa en las elecciones municipales (véase *Catálogo municipal de municipios que renuevan ayuntamientos por usos y costumbres*, CIESAS-IEE, 1997).

¹⁰ Categoría agraria que garantiza la ciudadanía en los pueblos pero que no siempre incluye a las mujeres.

respecto que tradicionalmente prevalece una política de no intervención de las cabeceras en los asuntos internos de las agencias.

Otro elemento que ha contribuido a tensar las relaciones entre las agencias y la cabecera es la inequidad y fallas en los mecanismos de redistribución de los recursos económicos destinados por el gobierno a los municipios. En la configuración geopolítica señalada, los desequilibrios económicos se acentúan, sin que las agencias cuenten con un recurso jurídico para exigir una distribución más justa, aunque sí con canales de negociación política. De esa manera, la elección municipal se convierte en un pretexto para exigir una cuota de participación más activa en la toma de decisiones sobre los recursos municipales, lo que electoralmente hablando se expresa en el reclamo a su derecho de votar y ser votados(as) en comicios municipales. En la lógica del conflicto, la respuesta inicial es, por lo general, una negativa rotunda por parte de la cabecera municipal a la intervención de las agencias en la elección, configurando así un faccionalismo intercomunitario, es decir, entre comunidades que conforman la unidad municipal (cabecera municipal *vs.* agencias municipales o agencias de policía municipal).

El tercer tipo de problemática se refiere a la demanda creciente para ampliar el ejercicio de derechos electorales como mecanismo de redistribución de competencias políticas. En concreto, se tienen documentados casos de migrantes y mujeres, y en menor medida de jóvenes y profesionistas que demandan su inclusión.¹¹ Se trata de un tipo de conflicto político por exclusión de un grupo dentro del orden social que reclama reconocimiento político. La participación de jóvenes, profesionistas o migrantes en lo individual se deriva de la idea de que es necesario mejorar la interlocución con el gobierno estatal o federal, pero al mismo tiempo la incorporación de estos sectores

¹¹ No se incluye en esta clasificación a las agencias municipales que reclaman sus derechos políticos y electorales, porque aunque en algunos casos hay exclusión, como se explicó antes, es un problema de administración y reparto equitativo de recursos económicos principalmente para obras de infraestructura básica. Tampoco a grupos religiosos, porque aunque es un conflicto latente, hasta el momento este factor no se ha hecho explícito en ningún caso electoral.

subvierte los tradicionales mecanismos de ascenso al poder público, basado en el prestigio que otorga el paso por un escalafón de cargos y servicios comunitarios, y no tanto en habilidades aprendidas fuera de la comunidad o en la escuela. En el caso de las mujeres, a diferencia de lo que se cree, las demandas sufragistas no necesariamente responden, en primera instancia, a una lucha de género, en el sentido de que apunten instrumentalmente a transformar las asimetrías de género en lo público, sino que hacen las veces de contrapeso en conflictos mayores. Paradójica pero potencialmente, en ese proceso de disputa se puede desatar una conciencia grupal de género que a la larga represente un cambio frente al conflicto y frente a la propia inequidad.¹² La tendencia de reclamo de derechos políticos y electorales por parte de sectores tradicionalmente excluidos de los procesos electivos se inscribe como recurso político de negociación y como factor de equilibrio en la balanza de la resolución, pues en la mayoría de los casos se trata de una reivindicación articulada a un faccionalismo manifiesto.

Por último, un cuarto grupo de casos que dividen a la sociedad pero que no siempre generan confrontación son los ajustes normativos y nuevos arreglos institucionales en el marco del derecho indígena. Esta problemática correspondería al conflicto político por la posible reforma del *consensus iuris* (consenso jurídico) social. Por ejemplo, la migración ha tenido un efecto no valorado lo suficientemente tanto en la reproducción del sistema como en su transformación, y eso incluye una nueva concepción de ciudadanía (extra local o incluso transnacional). Ello afecta también el estatus ciudadano de las mujeres, por el desplazamiento de derechos y obligaciones hacia las esposas, madres o hermanas de los varones migrantes. A *contrario sensu*, hay varios casos en los que la comunidad en cuestión es receptora de población

¹² Una estadística preliminar, en proceso de análisis por la coautora, revela que en 1995 el porcentaje de municipios en el que las mujeres no tenían derecho al voto era de 18%, cifra que ha disminuido a cerca de 11%. Estos datos no son oficiales y son parte del Proyecto Mujeres, Usos y Costumbres 2004, que cuenta con el apoyo financiero de la Fundación Ford y el respaldo del Frente Chatino de la Sierra A. C.

migrante, lo que genera tensiones por la demanda de espacios ciudadanos de los avecindados.

Resumiendo, y aunque parezca verdad de Perogrullo, la conflictividad político-electoral municipal se expresa sobre todo como faccionalismo político-intracomunitario o intercomunitario. El faccionalismo entendido como posiciones políticas grupales o comunitarias (en el caso de agencias *vs.* cabeceras) en desacuerdo y que no reconocen o cuestionan la legitimidad de los mecanismos tradicionalmente instituidos para procesar el consenso, las diferencias y los intereses grupales. Pero no hay que adelantar conclusiones. Ante la irrupción del faccionalismo es muy socorrida la idea, entre actores políticos dominantes, de que la presencia de corrientes políticas al interior de un municipio que tradicionalmente se ha regido por un sistema plebiscitario en su elección de autoridades es una evidencia de la necesidad de que es tiempo de pasar al sistema de partidos políticos. E incluso se afirma que esa transición “lógica” es previsible e inevitable a largo plazo para la mayoría de estos municipios, y atribuible a una suerte de madurez política. Estas afirmaciones parten del supuesto teórico de que el faccionalismo es la base del sistema de partidos políticos, lo que supondría que ya se estaría perfilando. Pero los hechos no les dan la razón. En contra de este etnocentrismo político y jurídico, no sólo no ha habido tal “transición”, sino al contrario. En 1998, seis municipios que pertenecían al sistema de partidos (es decir que elegían a su ayuntamiento municipal mediante competencia de partidos políticos) renunciaron a esa forma de elección y retomaron su sistema tradicional –en el que los partidos políticos no son el eje de la contienda electoral–, mientras que ningún municipio que elige a sus autoridades mediante usos y costumbres ha pasado al régimen de partidos políticos,¹³ pese al creciente faccionalismo.

¹³ Podría añadirse que una característica de este proceso electoral es que de alguna manera refleja los reajustes que se iniciaron en 1995 con la reforma que reconoció el sistema consuetudinario.

Frente a esas aparentes paradojas surgen varios cuestionamientos: ¿Por qué no se transita al régimen de partidos políticos como solución al conflicto político si es evidente que hay faccionalismo muchas veces con tintes partidarios? ¿Qué significa la “comunidad” en un contexto de faccionalismo? ¿Qué validez tiene el derecho indígena en la resolución de los conflictos políticos? ¿Cuál debe ser el alcance de la intervención del Estado frente a estas problemáticas que ponen en riesgo la gobernabilidad? ¿Qué impacto tiene la reforma legal que reconoció el sistema electoral indígena en la conflictividad política y electoral de los municipios?

SOLUCIONES PARCIALES, PLURALISMO A MEDIAS

La emergencia o visibilidad de los conflictos políticos en el terreno electoral tiene que ver con la institucionalización de la reforma, pues al colocar al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO) y, más concretamente, al Consejo General Electoral, como el “interlocutor neutral” para dirimir las tensiones asociadas a las crisis políticas internas en los municipios se abrió un margen de negociación política distinta a la anterior, marcada por el omnipotente dominio del PRI. Pero la intervención del IEEO en la problemática, más que ofrecer una solución a los conflictos, ha sido eficaz en el manejo administrativo de los mismos, porque se guía por la responsabilidad de generar condiciones de estabilidad electoral local y de gobernabilidad, a costa incluso de principios como la objetividad o la imparcialidad.

Desde la perspectiva indígena, la resolución de los conflictos electorales se ha basado en un marco jurídico incompleto, pero sobre todo de corte asimilacionista, en el entendido de que una buena parte de las controversias son resueltas en los términos, con los criterios y bajo la intervención del sistema de partidos políticos, negando con ello el principio de pluralidad jurídica y de autonomía. En efecto, en situaciones de faccionalismo político (ya sea intra o intercomunitario) durante un proceso electoral municipal y con

controversias presentadas por solicitudes de cambio de régimen electoral, por cambios en los procedimientos electivos tradicionales o por conflictos postelectorales, estos institutos políticos se convierten en mantos de protección, interlocutores y respaldo de los grupos en conflicto. Al mismo tiempo, dejan ver su interés por generar posicionamientos geopolíticos que les abonen simpatizantes o, en especial, por sostener viejas lealtades políticas. No hay en la normatividad actual un sistema de resolución de conflictos acorde con las normas y principios jurídicos y políticos indígenas, ni siquiera se ha pensado en su necesidad o en su viabilidad, así como tampoco en la posibilidad de integrar un órgano imparcial encargado de conocer, revisar, evaluar y coadyuvar en la solución de los problemas sin que tengan que ser negociados en términos de cuotas políticas partidarias.

El peso de los representantes de los partidos en las decisiones del Consejo Estatal Electoral y el hecho de que la Cámara de Diputados se erija como Colegio Electoral calificando la validez de las elecciones municipales, incluyendo las de los municipios de usos y costumbres, representan sin duda una incongruencia con el espíritu de la reforma. No sobra afirmar que este tipo de intervención deslegitima las acciones del IEEO y pone en duda su imparcialidad. Por otra parte, como su nombre lo indica, el juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano, único recurso interpuesto ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por casos de exclusión del proceso electivo —principalmente de agencias municipales— es un procedimiento adecuado para resolver violaciones a derechos individuales, lo que desnaturaliza el carácter colectivo de las controversias en comunidades indígenas.

La cuestión aquí no es tanto si interviene o no el IEEO o cualquiera otra institución u órgano electoral —un conflicto involucra de manera directa a las instituciones del Estado encargadas de aplicar justicia y a los gobiernos que tienen la obligación de mantener la paz social, con independencia de que se trate o no de una comunidad indígena—, sino definir sus atribuciones bajo un marco de respeto al pluralismo jurídico y político logrado, así como de

imparcialidad, es decir, sin la intervención de políticos ni de los partidos políticos. En el mejor de los casos, hemos constatado algunos intentos de solución que retoman mecanismos y principios de la democracia electoral sin la intromisión de los partidos políticos. Y aunque ello puede tener ventajas para sacar adelante la elección al proporcionar las bases para tomar acuerdos efectivos y duraderos –con el uso de planillas, por ejemplo, la creación de un padrón electoral comunitario o la instalación de urnas y boletas–, su eficacia depende de la solidez de los acuerdos que tomen los grupos en pugna y del compromiso para respetarlos durante los comicios, lo que casi siempre significa cambiar algunos aspectos de la costumbre y aceptar nuevas reglas electorales –reemplazar la tradicional alzada de mano por las boletas, aceptar la participación de los migrantes o de las mujeres, depurar el padrón electoral comunitario, admitir la competencia entre grupos y formar planillas, buscar mecanismos de integración de las facciones al nuevo ayuntamiento, incorporar la participación de las agencias, entre otras muchas formas de adecuación constante–. En un sentido positivo, esta “reinvención de la costumbre” se plantea como una necesidad para la paz social, pero también como forma de democratización de las asambleas.

El problema es que en un conflicto por lo general hay dos elementos que se ponen en juego y que en cierta forma inhiben los acuerdos: en primer lugar, por lo común uno de los grupos hace un llamado a respetar la costumbre y la tradición, y el grupo contrario pugna por su transformación porque ya no hay condiciones para sostener viejas prácticas. Por ejemplo, en el municipio de Asunción Tlacolulita un sector de la comunidad propuso en 1998 otorgar el voto a las mujeres, según el derecho otorgado por la Constitución mexicana, pero otro grupo se inconformó porque ello atentaba contra la costumbre. Las tensiones generadas impidieron la realización de los comicios, pero sobre todo evidenciaron que esa reivindicación era el síntoma de una crisis política interna. El grupo contrario a la petición sufragista, encabezado por las propias mujeres, hizo ver que el cambio en la costumbre tenía costos muy altos para ellas, toda vez que representaba el cumplimiento de obligaciones

comunitarias que aumentaban la carga de trabajo femenino y que no estaban dispuestas a asumir. Desde el punto de vista de la democracia electoral, inhibir el voto de la mujer es la expresión de un sistema antidemocrático.

En segundo lugar, aplicar la regla de la mayoría como mecanismo de solución es poco eficaz. Por ejemplo, la agencia municipal de San Pablo Guilá y anexas representa a la mayoría ciudadana del municipio de Mazatlán. Sin embargo, la cabecera se niega a otorgar a la agencia sus derechos político-electorales, alegando que ésa no es la costumbre. En realidad, en la cabecera prevalece el temor de que ciudadanos de la agencia que representa a esta mayoría pasen a ocupar los cargos de concejales y les arrebaten el tradicional control del poder político municipal. Por la importancia geopolítica y económica de Matatlán, las negociaciones han resultado un fracaso. Por último, existe una marcada tendencia por parte de la autoridad electoral a resolver los conflictos aplicando principios ajenos a lo lógica que impera en el sistema jurídico indígena, en particular promoviendo fórmulas para una competencia electoral, con base en la creación de planillas. El problema es que por lo general la intervención de los partidos políticos se da sobre la base de esa división, ahondando las diferencias, los resentimientos y los agravios mutuos. Pero además la actuación de la autoridad electoral no sólo se orienta hacia mecanismos propios de la competencia partidaria, sino que tiende a apoyar al grupo que representa menos riesgos políticos para la coyuntura electoral, es decir, a aquel que es afín al gobierno estatal.

Hasta ahora no se ha dado un pronunciamiento consistente respecto de las perspectivas de construir un referente jurídico para atender y resolver las controversias desde el propio código cultural, jurídico y político indígena. Es decir, no se han establecido parámetros de cuestiones tales como la magnitud o característica de la violación de las normas internas para la elección, el criterio mínimo para cambiar un procedimiento, el grado de transgresión aceptable en los requisitos de elegibilidad tradicionales, el porcentaje de integración obligado para una asamblea, los referentes para considerar como legítimos los acuerdos tomados en una negociación, pero sobre todo la instancia mediadora

o de interpretación de la problemática. En ese sentido, la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del IEEO ni siquiera tiene reconocimiento en el marco legal electoral vigente, no hay claridad sobre el alcance del propio Consejo General del IEEO en la solución de los conflictos como tampoco del gobierno estatal sobre su atribución para “administrarlos”. Aun cuando en el marco de la institucionalidad electoral oaxaqueña existen dos instancias dotadas jurídicamente de imparcialidad, como son el propio IEEO y el Tribunal Estatal Electoral, no se ha logrado desarrollar un paradigma dentro de los parámetros de un modelo de justicia electoral. De ahí la demanda creciente de reformar el Código electoral para sentar las bases de un sistema de justicia respetuoso del pluralismo político y jurídico y que al mismo tiempo armonice con los valores democráticos del sistema político y judicial mexicano.

BUSCANDO RESPUESTAS EN LO PROPIO: LA COMUNALIDAD

Diseñar un marco jurídico para solucionar los conflictos señalados desde una perspectiva indígena, que implique una convivencia entre dos sistemas diferentes, exige desentrañar los valores, principios, filosofía y conceptos propios de las comunidades y en qué medida éstos deben reconstituirse o recrearse frente a la problemática descrita. Es decir, a conflictos surgidos desde sistemas diferentes no puede corresponder una misma forma de solución.

Pero no se trata de inventar un sistema nuevo ni tampoco de desestimar estudios sobre el tema o propuestas complementarias, sino más bien de partir de las propias aportaciones indígenas. En este sentido, recuperamos para esta reflexión el concepto de comunalidad acuñado por Jaime Martínez Luna y desarrollado también por Floriberto Díaz inicialmente como “comunitariedad”. A principios de la década de 1980 plantearon conceptualizar desde su identidad cultural (zapoteco serrano el primero y mixe el segundo) los principios fundacionales y las bases de la organización social

realmente existente en sus comunidades étnicas, constituyéndose a la larga como el referente “oaxaqueño” para encauzar las luchas políticas, agrarias, de reivindicación étnica y también los estudios académicos. Un concepto en formación en el sentido de ser recurrente en la reflexión sobre el tema indígena en Oaxaca, que trasciende el plano ideológico y sobre el cual se realizan constantes esfuerzos para probar su solidez teórica y práctica frente a los retos actuales.

La comunalidad se refiere a la manera en la que se estructura lo colectivo en las comunidades indígenas, o parafraseando a Benjamín Maldonado (Rendón Monzón, 2003: 14), es una forma de nombrar y entender el “colectivismo indio”, y una propuesta metodológica para acercarse a la realidad indígena. Para Jaime Martínez Luna (2003) el eje de la comunalidad es la donación comunal de trabajo tanto en el ejercicio del poder como en la fiesta, en la ayuda mutua y en el uso y defensa del territorio. Es a partir de la relación y los derechos sobre el territorio como se constituye la asamblea, el sistema de cargos y el disfrute comunal. Para Juan José Rendón (2003) es un sistema cultural integrado por elementos fundamentales como la asamblea, el territorio comunal, el poder político, el trabajo colectivo y la fiesta comunal, e incluye elementos auxiliares como el derecho, la educación, la lengua o la cosmovisión. En una perspectiva más filosófica, Floriberto Díaz escribió:

Bajo el concepto de comunalidad explico la esencia de lo fenoménico. Es decir, para mí la comunalidad define la inmanencia de la comunidad. En la medida en que comunalidad define otros conceptos fundamentales para entender una realidad indígena, la que habrá de entenderse no como algo opuesto sino diferente de la sociedad occidental. Para entender cada uno de sus elementos hay que tener en cuenta ciertas nociones: lo comunal, lo colectivo, la complementariedad y la integralidad. Sin tener presente el sentido comunal e integral de cada parte que pretendamos comprender y explicar, nuestro conocimiento estará siempre limitado (Díaz Gómez, 2003: 96).

Aunque la comunalidad es un concepto en español, en cada lengua indígena hay expresiones equivalentes. Por ejemplo en mazateco, *nashinandá* es utilizado para “convocar, tomar decisiones colectivas, defender la propiedad pública y colectiva, para hacer trabajo: de autoridad o faenas” (Rosas Blanco, 2005: 4). En lengua zapoteca de la sierra norte la costumbre llamada *shen sin che shexhe*, que equivale a realizar trabajo colectivo del pueblo, está semánticamente emparentada con el *kebe gotachbo shexhe kebe suechbo lee*, que significa literalmente que un individuo solo no puede interferir en la decisión del pueblo, que es la máxima autoridad (Bautista, 2004: 15). En mixteco por su parte “*ñuu*” (pueblo, asiento) es utilizado para especificar que el trabajo (*tiñu ñuu*), la fiesta (*viko ñuu*) o el poder (*ñuu tatumi*) se hará por la comunidad y en favor de la comunidad, distinguiéndola del trabajo, fiesta, poder o terrenos de los individuos.¹⁴

Haciendo una contribución desde el tema que nos ocupa, la comunalidad es el complejo sistema de valores culturales, principios, relaciones y actitudes sociales que estructuran una institucionalidad comunitaria, con la cual se persigue un equilibrio constante entre las obligaciones y los derechos (cargos, tequios, servicios) de quienes pertenecen a un territorio común y asumen la responsabilidad colectiva (asamblea) sobre un destino también común. Es el referente al que se remite esencial y cotidianamente para reconstituir, resarcir o reestructurar relaciones de reciprocidad entre individuos y entre grupos, apelando a una tradición antigua de la que proviene el sentido simbólico originario de la comunidad indígena.

Desde la comunalidad las costumbres pueden cambiar y de hecho lo están haciendo, como ocurre con la participación de las mujeres en la vida pública, pero está allí para darle sentido a esos cambios: es una racionalidad en la que los hombres y las mujeres, las familias y en general la colectividad encuentran el espacio de intercambio discursivo para provocar transformaciones necesarias, siempre y cuando se invoque la tradición y el bien común. Todo el tejido social de una comunidad indígena se sostiene sobre este referente

¹⁴ El coautor del presente ensayo es hablante del mixteco.

cuya institucionalidad facilita el equilibrio de las relaciones en tensión. No es un concepto que idealiza a la comunidad como un ente inamovible y carente de conflicto, sino todo lo contrario; es porque hay conflictos internos, nuevos retos sociales y tensiones con lo externo que la comunalidad se activa como un dispositivo de orden social y de consenso *iuris*.

Pero la comunalidad no se agota en la comunidad física, pues al replicarse en otras comunidades o en las relaciones de los emigrantes con sus comunidades de origen se convierte en un código de identidad cultural entre los pueblos indígenas, en un lenguaje compartido entre individuos, comunidades y suma de comunidades, incluso mas allá de las fronteras mexicanas. Por encima de las carencias, de las contradicciones internas, de los conflictos sociales, políticos o agrarios, el modo de vida comunal ha sido no sólo un factor de supervivencia y de cohesión social en la historia de los pueblos indígenas, sino un modelo que puede permitir su fortalecimiento como sujetos colectivos. Concebir la comunalidad como un sistema opresivo y atomizador del proyecto político de autonomía de los pueblos indígenas es no ver, o no querer ver, este potencial.

LA COMUNALIDAD, UN REFERENTE INDÍGENA PARA LA RECONCILIACIÓN POLÍTICA

En el plano político, el ejercicio del poder comunal se realiza fundamentalmente por medio de las asambleas, espacio en el que la ciudadanía –categoría definida por el cumplimiento de los servicios y obligaciones comunitarias, aun si se radica fuera de la comunidad– puede determinar quiénes deberán asumir los cargos de representación social y política. Es el espacio en el que se toman las decisiones importantes, en el que el pueblo fiscaliza las actividades de su autoridad y establece o modifica las normas que han de cumplirse internamente. Por este espacio plebiscitario la ciudadanía indígena no es ocasional (para votaciones solamente) sino permanente. La fortaleza de una asamblea comunitaria es directamente proporcional a la debilidad del

poder individual, y viceversa: mientras más fuerte y sana sea la asamblea, menor la probabilidad de que las autoridades adopten decisiones personales o discrecionales.

En ese sentido, la autoridad no es sólo un mandatario con facultades discrecionales o ilimitadas por las que puede sustituir a sus representados o decidir por ellos. Por el contrario, debe actuar conforme a los acuerdos tomados por el colectivo. Ser autoridad no depende de la promoción personal ni de una campaña ni puede ser capricho de una minoría: la asamblea elige en función del cumplimiento de las obligaciones y cargos. La autoridad es sinónimo de servicio y debe serlo también de un buen desempeño público, además de que se encuentra sujeta a mecanismos regulados por la asamblea: en primer lugar, por la certeza de que los aspectos importantes de la comunidad fueron analizados y acordados en asamblea general; segundo, por el principio de que la autoridad ejecuta los acuerdos de la asamblea y escucha e informa sobre lo que se está haciendo o lo que se piensa hacer; y tercero, por la rendición de cuentas, gracias a la cual se señalan los posibles errores cometidos y se toman los acuerdos para corregirlos.

En resumen y pecando de una descripción simplista, el poder comunal es una forma de consenso jurídico institucionalizado que precede a la mayoría de los casos de conflicto político de los que hemos hablado. Aunque el derecho indígena que tutela los principios comunales evidentemente prevé reglas para restablecer la organización social que antecedió el conflicto, consideramos que en el caso de las rupturas políticas el problema es que el principal mecanismo para procesar las diferencias deja de operar. Es decir, la asamblea se fractura y se convierte en un recurso más del propio conflicto: se cuestiona su legalidad pero no su legitimidad. De hecho y en esa lógica se rompe la asamblea, pero la comunalidad sigue siendo el lenguaje compartido por los grupos en pugna, está allí como el referente más próximo desde el cual se piensa y explica el conflicto y se proponen también las soluciones. Es decir, se proyecta en una negociación en la cual se tiene que definir qué cambia y qué continúa de la costumbre.

La emergencia de facciones o corrientes políticas al interior de un pueblo o el reclamo de reconocimiento político, impulsado por mujeres, jóvenes o emigrantes, son situaciones a veces mal valoradas desde la percepción de la clase política gobernante en el Estado y de los propios funcionarios electorales, pues desde nuestra perspectiva no se trata solamente de garantizar derechos a sectores excluidos ni de abrir la “libre competencia electoral”. No se resuelve un conflicto “garantizando” un derecho. Desde nuestra perspectiva, el referente principal para restablecer la paz social en una comunidad indígena es asegurar el equilibrio entre derechos y obligaciones, al igual que tener una adecuada valoración de la historia y del motivo de la disputa para que un proceso de mediación resulte eficaz y, por tanto, se dé la reconciliación. Mucho tendríamos que aprender sobre las consecuencias que dejan el agotamiento de un conflicto o la violencia que lo acompañe en la reconstitución de un sistema político. Lo importante a destacar es que siempre, implícitamente, existe la posibilidad de solucionar un conflicto en el marco de las instituciones locales tradicionales. El que se transite a otra instancia de solución externa no significa que necesariamente estén agotados los canales internos en su totalidad, sino que otros elementos están inhibiendo tal posibilidad. Quizás esta certeza mínima de continuidad sostiene en buena medida la expectativa de continuar dentro del sistema jurídico propio.

Insistimos en que responder a los conflictos buscando que prevalezcan criterios distintos al referente indígena puede convertirse en parte del conflicto mismo y ahondar las contradicciones políticas. No resulta tan fácil ni en la práctica ni en el imaginario social optar por un nuevo sistema político que carece de referente previo en la práctica política local —aunque no desconocido—; es decir, un sistema con el cual las personas no se identifican y en el cual nunca han interactuado políticamente: organizar una fiesta patronal, nombrar a las personas responsables de una mayordomía, elegir a un compadre, priorizar una obra de beneficio público, cumplir con un cargo, involucrar a los paisanos emigrantes, participar en un tequio o tomar decisiones consensuadas sobre el futuro de la comunidad no son asuntos que puedan realizarse en un

“pueblo partido”: un pueblo dividido en facciones partidarias es un pueblo en el que la noción de comunidad se desvanece y en donde lo que se pone en juego no son los intereses de la colectividad sino de los grupos.

Los desacuerdos existen, no se trata de falsear la realidad. Pero los mecanismos para procesarlos varían respecto del sistema de partidos políticos, y aun en contextos de faccionalismo en la mayoría de los pueblos se privilegia la práctica del consenso sobre la división de intereses. No se dirime una controversia por el acto de votar y de obtener una mayoría, sino mediante una amplia discusión en asamblea comunitaria, a partir de la cual se espera que todos los presentes e involucrados acepten de manera unánime o por mayoría los resoluciones. Tampoco se trata de idealizar el sistema electoral indígena y despojarlo de sus vínculos con los partidos políticos. Naturalmente existen relaciones e intereses, adhesiones y simpatías, lealtades colectivas e individuales. Lo que aquí se quiere particularizar es que en un conflicto la unidad del pueblo se rompe y se polarizan las identidades políticas, poniéndose en riesgo la convivencia basada en la costumbre y la tradición comunal, base principal del sistema electoral indígena. De la voluntad de las partes para retomar el referente comunal en la solución del problema depende en buena medida la continuidad de los usos y costumbres y la reconciliación política. Pero si frente a un conflicto se impone como referente más próximo la libre competencia grupal sin agotar las instancias tradicionalmente aceptadas para dirimir controversias, con seguridad las diferencias continuarán determinando y moldeando las relaciones políticas internas, tal y como ocurre en algunos municipios indígenas que se rigen por el sistema de partidos y en donde instituciones como el trabajo comunal, el sistema de cargos, el escalafón de servicios, etcétera, han desaparecido.

Por otra parte, no se puede resolver un conflicto manteniendo intacta la costumbre o el sistema jurídico indígena, si ello está siendo cuestionado; como tampoco mantener el sistema estatal, si es inoperante. En una primera impresión, la lógica desde la cual se desenvuelve el primero parece irreconciliable con la impuesta por el sistema jurídico estatal, especialmente por las tensiones entre individuo y colectividad. Sin embargo, la búsqueda del bienestar

común y el respeto a los derechos humanos son puntos de equilibrio entre ambos sistemas, por lo que es posible partir de un marco en el cual el conflicto se pueda resolver sin menoscabo de ninguno de los dos sistemas. En ese sentido, el conflicto mismo debe ser visto como un síntoma de procesos internos de democratización, en una dinámica de constante “reinención de la costumbre”. Porque entendemos que las tensiones y las limitaciones necesitan ser procesadas en nuevos ajustes institucionales, normativos y discursivos.

Por otro lado, en relación con los problemas y controversias por los reclamos de las comunidades (agencias municipales) excluidas de la participación electoral municipal, en principio es indispensable impulsar una legislación que regule una mejor distribución de recursos entre la cabecera municipal y sus agencias como mecanismo para desactivar un gran número de estos conflictos. Y, además, es necesario señalar que es viable ampliar el ejercicio de la comunalidad más allá de la propia comunidad. Sustrayendo el interés económico es posible establecer un régimen jurídico político que abarque toda la municipalidad, como lo demuestran las experiencias concretas que, manteniendo los gobiernos locales autónomos, integran un sistema electoral y de gobierno de todo el municipio. El problema más acuciante en realidad es que los recursos económicos que la federación otorga directamente a los municipios han generado fracturas en el sistema, porque trastocan la visión de servicio que conlleva el cargo de autoridad, y ha comenzando a verse como una función pública remunerada. La ambición y la corrupción son factores que deben situarse en el ámbito administrativo y de gobierno, pero que están impactando el ambiente político municipal.

PARA CONCLUIR: ALGUNAS PROPUESTAS

La experiencia de Oaxaca, y en particular el reconocimiento al sistema electoral indígena, revela que el derecho indígena es dinámico y está en constante movilidad y cambio. Por ello es necesario repensar la sociedad indígena sin el

manto de homogeneidad social y económica con el que acostumbramos hacerlo, y dar paso a una visión de pueblos y comunidades diversas en su interior, conflictivas, cada vez más globalizadas, estratificadas y al mismo tiempo con identidades étnicas fortalecidas por el discurso de la diversidad, el pluralismo y la multiculturalidad. Pero fundamentalmente diferenciadas en virtud de la vigencia de su propia institucionalidad. En ese sentido, la problemática analizada en este ensayo nos coloca de frente no sólo al reconocimiento práctico de la diversidad, sino frente a lo que García Canclini (2004: 15) ha denominado interculturalidad:

...la interculturalidad remite a la confrontación y entrelazamiento, a lo que sucede cuando los grupos entran en relaciones e intercambios. Ambos términos implican dos modos de producción de lo social: multiculturalidad supone aceptación de lo heterogéneo; interculturalidad implica que los diferentes son lo que son en relaciones de negociación, conflicto y préstamos recíprocos.

Por otro lado, hemos vuelto la mirada de nueva cuenta sobre el concepto de pluralismo, porque además de partir de la existencia de la diversidad el caso presentado plantea el reto de la coexistencia de lo diverso en un mismo ámbito, concretamente en lo jurídico-político. Como ha señalado Willem Assies (1999) en relación con el pluralismo jurídico:

El objetivo de la institucionalización y regulación del pluralismo jurídico no es simplemente el de reconocer la jurisdicción indígena, sino que pretende reducir el rezago en el sistema nacional y proveer un sistema de administración de justicia más ágil y económico. Además, en varios países la incorporación de la jurisdicción indígena refleja un intento de eliminar otras formas de resolución de conflicto y violencia extrainstitucionales (Assies, 1999: 39).

A tres décadas de un largo proceso de apertura hacia el pluralismo en México –caracterizado por un marco de reformas constitucionales parciales e in-

completas, acompañadas de programas sociales de combate a la pobreza—, las comunidades indígenas continúan lidiando no sólo con su situación de desigualdad —que por cierto está generando una nueva realidad más allá de las fronteras nacionales mexicanas—, sino con un debate inconcluso en el cual, una y otra vez, se les cuestiona su modo de vida, y en particular, la validez de sus sistemas jurídicos internos, a pesar de que en los hechos, en la historia y en la vida práctica siguen teniendo eficacia. Magdalena Gómez (1997) ha insistido en que los sistemas normativos indígenas tienen sentido como formas de justicia que les ha permitido a las comunidades regularse internamente, enfrentar el conflicto y mantener la cohesión colectiva. La autora afirma: “La diferencia de fondo frente a la contrapropuesta radica en que se rechaza el concepto de ‘sistemas normativos’ y se pretende sustituir por la simple expresión de ‘normas, usos y costumbres’, lo que plantea un reduccionismo que en todo caso toma distancia de lo acordado en San Andrés” (Gómez, 1997: 296).¹⁵

En México sigue siendo un reto romper con la postura que ignora o desestima la existencia de los sistemas jurídicos indígenas sin considerar que son resultado de ajustes necesarios para la supervivencia cultural de los pueblos y que cuentan con la flexibilidad suficiente como para transformar sus propias limitaciones. Incluso con la perspectiva del gobierno o de algunos legisladores que, reconociendo y otorgando validez jurídica a los usos y costumbres, los consideran sólo como fuente de derecho o, cuando más, derecho consuetudinario. Ambas posiciones reflejan una identificación con la teoría del monismo jurídico, en cuya concepción no hay lugar para un sistema jurídico distinto al estatal. Conviene recordar que frente a la visión estatista del derecho, Bobbio (1999: 11) sostiene que nadie tiene el monopolio de la palabra “derecho”, que la tendencia a identificar el derecho con el derecho estatal es la consecuencia histórica del proceso de concentración del poder normativo y coactivo que caracterizó el surgimiento del Estado nacional moderno. Frente a ello nos preguntamos si

¹⁵ Se refiere a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar firmados entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996.

es posible trascender este modelo de Estado y despojarse del etnocentrismo jurídico que inhibe la conformación de un Estado nacional plural.

El estatus de usos y costumbres es un problema de juridicidad. Es decir, conlleva el problema de desentrañar su naturaleza, determinar si son o no jurídicos. En cambio, la relación de este derecho con el Estado mexicano implica un problema de legalidad o constitucionalidad (que sea producida por el Estado) para que esta realidad que es válida al interior de las comunidades lo sea a su vez en el contexto del Estado mexicano, y en estas condiciones sea reconocida y respetada por las autoridades. Los dos problemas fundamentales que plantea el pluralismo jurídico han significado constantes tensiones con el Estado. El problema de la legalidad exige una respuesta a la forma en que debe hacerse esta validación, para evitar su subordinación al sistema jurídico mexicano y consecuentemente su desnaturalización. Solucionarlo significará abrir la posibilidad a una verdadera convivencia entre estos dos sistemas jurídicos y políticos en un plano de equidad. El pluralismo sigue siendo una meta inacabada de trascendencia mayor si se trata de resolver la fórmula de la coexistencia jurídica y política de la diversidad. Demostrar que el derecho indígena tiene la eficacia suficiente como para ser reconocido como legítimo sigue estando sobre la mesa de la discusión, y ello también supone la necesidad de debatir de manera crítica sobre su alcance y sus consecuencias.

Pero la sola existencia de las normas no es suficiente frente al reto de un Estado plural. Desde la perspectiva indígena, el pluralismo es también el resultado de un proceso político, a través del cual se ha encauzado la lucha reivindicatoria de la diversidad. De hecho, para responder a la diversidad referida por Assies, la voluntad política es en sí misma un tipo de respuesta a una demanda o presión ejercida desde las trincheras de los movimientos, las organizaciones y el liderazgo indígena. Por ello, el pluralismo se ha ido construyendo desde la resistencia activa indígena —lo que implica un avance en la histórica posición de resistencia pasiva—, que tiene como contraparte a una sociedad nacional que no acaba de aceptar la viabilidad de un proyecto de Estado en el cual los pueblos indígenas participen democráticamente desde su diferencia cultural.

En este trabajo se ha querido enfatizar que las comunidades indígenas cuentan con sistemas políticos y jurídicos que tienen un margen importante de adaptabilidad a las circunstancias y de ajuste constante: ésa es la historia de su supervivencia cultural que trasciende generaciones o políticas multiculturales. La ruptura política coyuntural o histórica de una comunidad indígena no siempre refleja una “debilidad” de su institucionalidad o de su identidad, sino más bien pone sobre la mesa los límites de los sistemas de organización social y política; es decir, su capacidad de apertura o de contracción frente al cambio. Tal vez habría que pensar con mayor detenimiento qué tan estratégica es esta característica en relación con procesos de formación de identidades y cómo ello se convierte en un dispositivo de reproducción del sistema mismo —aun con las innovaciones que se introduzcan—, haciendo que en cierta medida se minimice la posibilidad de cambiar de paradigma cultural o político.

En ese sentido nuestra aportación concluye en primer lugar que es necesario distinguir entre los cambios de la costumbre o los ajustes funcionales de carácter democrático, de la desaparición de una institucionalidad que sostiene el tejido social de una comunidad de tradición indígena. Si ello ocurre, sin duda se está dando paso a un modo de vida individualizado, en donde la convivencia social y la identidad cultural tendrán otro sentido. El reto en realidad consiste en saber interpretar y fijar los límites interculturales en los cuales la comunalidad puede seguir representando el paradigma principal de una institucionalidad y de una actitud social y fortalecer lo que Maldonado ha llamado “la voluntad de vivir en comunidad”. Es decir, en un proceso de reconciliación política es indispensable poner sobre la mesa de distensión el referente de lo comunal para contribuir a procesar los acuerdos políticos del caso, antes de optar por otro sistema. De ahí que establecer límites claros a la intervención de otros actores políticos en la dinámica política comunitaria será una herramienta privilegiada en el sistema de resolución de los conflictos.

En segundo lugar, es imprescindible formular adecuaciones al marco legal vigente a fin de perfeccionar las normas que reconocen y regulan el sistema electoral indígena en aspectos sustantivos, incluyendo la validación de las nor-

mas, procedimientos, instancias encargadas de resolver y resoluciones adoptadas internamente; y, además, con el propósito de fijar el límite de la intervención de autoridades electorales y jurisdiccionales, a partir del agotamiento de las instancias internas para procesar el conflicto. Por otra parte, la resolución implica también un interés más pragmático en el manejo del mismo: ¿cómo ocuparse de los conflictos en forma constructiva?, ¿cómo reunir a las partes en un proceso de cooperación?, ¿cómo diseñar un sistema práctico y factible para el manejo de las diferencias?, son asuntos cruciales durante un proceso electoral. El problema es que aunque justicia y política son ámbitos yuxtapuestos que tienen funciones paralelas y que es necesario diferenciar, siempre hay situaciones subjetivas, esto es, actores con interés en un determinado problema que, teniendo una naturaleza puramente jurídica, transite por caminos políticos. Para minimizar estos riesgos se plantea, en concordancia con una perspectiva pluralista, establecer un procedimiento de convalidación para resoluciones relativas a inconformidades individuales o grupales, es decir, revisar si la determinación comunitaria emitida por la asamblea cumplió con garantías mínimas para con los inconformes, tomando como referencia no sólo el orden social comunal sino también el equilibrio entre derechos y obligaciones.

Para el caso de una fractura de la asamblea comunitaria en que el desacuerdo cuestiona resoluciones de una autoridad que no cuenta con el respaldo de las mayorías o en que el equilibrio de fuerzas políticas establece competencias cerradas, la solución tendría que abordarse sobre la base de la homologación de las normas establecidas en el Código electoral. Aquí se presentan dos situaciones: primero, si se cuestiona en torno al bien jurídico que tutela el derecho indígena (la comunalidad) —alegando que se ha dado un alejamiento de la forma de ejercicio del poder comunal o de la visión tradicional de una autoridad si se implementan mecanismos electorales distintos o contrarios al sistema indígena—, el órgano resolutor no indígena deberá aplicar los principios de dicho bien jurídico tutelado. Y, segundo, si lo que se alega y demuestra es el carácter antidemocrático de un proceso electoral o una resolución adoptada en el municipio con ese carácter o se cuestiona

la ciudadanía, tendrá que resolver a la luz de los principios de la democracia electoral, en acuerdo con el sistema de partidos políticos.

Aquí es importante resolver asumiendo la responsabilidad del Estado para procurar el desarrollo de valores democráticos al interior de aquellos municipios en los que existan contradicciones en ese sentido, es decir, se requiere de una asignación presupuestal —de la misma manera que hoy se tiene para el fortalecimiento de las instituciones democráticas mexicanas y para el sistema de partidos—, que a la larga facilite los cambios que hoy son motivo de conflictividad. Finalmente quedan dos desafíos por definir. Primero, ¿qué instancia y con qué legitimidad y alcance debe resolver los conflictos? Y segundo: ¿qué recursos jurídicos se deben normar? Consideramos que antes de formular una respuesta judicial a estas preguntas hay que tomar en cuenta que la aplicación de mecanismos de mediación ha sido ya una práctica institucionalizada, que tiene ventajas comparativas porque se ha constatado que se ajusta al código cultural indígena, que mal que bien ha representado una manera política de darle una salida a un conflicto de carácter legal. En realidad, para que este mecanismo cumpla la función que se espera tiene que ser percibido por la ciudadanía como eficaz y legítimo: que es merecedor de respeto y obediencia, y que su acción, en su funcionamiento, logra procesar, interpretar y solucionar los problemas, sin sujeción a las conveniencias de un gobierno o de un partido político.

Los retos aumentan de cara a las perspectivas futuras. Esta reflexión no termina y vuelve otra vez —como la serpiente que se muerde la cola—, pues son los pueblos indígenas los llamados a construir las normas y las instituciones que mejor respondan a su realidad. Más acá del multiculturalismo, la presencia de los pueblos indígenas sigue trascendiendo a la sociedad y a los Estados nacionales en una exigencia de “un mundo en el que quepan muchos mundos”. El debate vuelve a comenzar, ahora desde el reconocimiento de los pueblos y de los derechos indígenas, desde los procesos construidos y desde los logros inconclusos.

BIBLIOGRAFÍA

ASSIES, WILLEM

- 1999 “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina”, en Willem Assies, Gemma van der Haar y André Hoekema (eds.), *El reto de la diversidad*, Colegio de Michoacán, México, pp. 21-55.

BAUTISTA CRUZ, MELITÓN,

- 2004 *Normas de convivencia a través de acuerdos comunitarios*, Unión de Autoridades Municipales del Sector Zoogocho de Oaxaca, Conaculta, México, pp. 18-20.

BOBBIO, NORBERTO

- 1999 *Teoría general del derecho*, Editorial Temis, S. A., Bogotá.

CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA A. C.

- 1999 *Manual de instrumentos para el manejo de conflictos*, CESEM, México.

DÍAZ GÓMEZ, FLORIBERTO

- 2003 “Comunidad y comunalidad”, en Juan José Rendón Monzón (ed.), *La comunalidad o modo de vida comunal entre los pueblos indios*, Conaculta, México, pp. 91-108.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR

- 2004 *Diferentes, desiguales y desconectados*, Gedisa, Barcelona.

GÓMEZ, MAGDALENA (coord.)

- 1997 *Derecho indígena*, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas A. C., México.

MARTÍNEZ LUNA, JAIME

- 2003 “Discriminación y democracia en un Estado multinacional”, en Juan José Rendón Monzón (ed.), *La comunalidad o modo de vida comunal entre los pueblos indios*, Conaculta, México, pp. 135-136.
- 2003 *Comunalidad y desarrollo*, Ediciones Corunda-Conaculta-CAMPO A. C., México.

OROZCO HENRÍQUEZ, JESÚS

- 2000 “Los sistemas de justicia electoral en el derecho comparado”, ponencia, Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales, 27-29 de marzo, San José de Costa Rica.

RENDÓN MONZÓN, JUAN JOSÉ (ed.)

2003 *La comunalidad o modo de vida comunal entre los pueblos indios*, Conaculta, México.

ROMERO FRIZZI, MARÍA DE LOS ÁNGELES

1996 *El Sol y la Cruz. Los pueblos indios en el México colonial*, Colección Historia de los Pueblos Indígenas de México, CIESAS-INI, México.

ROSAS BLANCO, MELQUÍADES

2005 “*Nashinanda*. El modo de vida comunal en la Sierra Mazateca de Oaxaca, México”, ponencia, Seminario sobre Conceptos Clave para la Reconstitución de los Pueblos Indígenas, Oaxaca.

SERRANO GÓMEZ, ENRIQUE Y JULIO CÉSAR GARCÍA RAMÍREZ

2005 “Filosofía del conflicto político” (www.monografias.com, consulta: enero 2006).

FUENTES PRIMARIAS

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA

1998 Acuerdo del 26 de diciembre, fotocopia.

ATLAS AGRARIO DEL ESTADO DE OAXACA

2002 Secretaría de Asuntos Indígenas-Secretaría de la Reforma Agraria-Instituto Nacional Indigenista.

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SUPERIORES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL E INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA

1997 *Catálogo municipal de municipios que renuevan ayuntamientos por usos y costumbres*, Oaxaca.

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA

2001 *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca* (CIPPEO).

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

2000 (<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/oaxaca.htm>).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Y GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI)

2000 *Censo de Población y Vivienda 2000*, Tabulados básicos (www.inegi.gob.mx), México.

PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

2003 *División territorial del Estado de Oaxaca*, tomo LXXXV, enero 10.

SERVICIOS DEL PUEBLO MIXE A. C.

1995 *Contribuciones a la discusión sobre "autonomía y derecho indígena"*, Ediciones Servicios del Pueblo Mixe A. C., Oaxaca.

SERVICIOS PARA UNA EDUCACIÓN ALTERNATIVA A. C.

2002 *Memoria del Foro Justicia Electoral en Usos y Costumbres: reflexiones sobre legislación electoral en municipios indígenas*, Servicios para una Educación Alternativa A. C., Oaxaca.