

COLECCIÓN
DE TEXTOS SOBRE **Derechos
Humanos**



**Multiculturalidad, ciudadanía
y derechos humanos en
México. Tensiones en el
ejercicio de la autonomía
indígena**

Víctor Leonel Juan Martínez

MULTICULTURALIDAD,
CIUDADANÍA Y DERECHOS
HUMANOS EN MÉXICO.
TENSIONES EN EL EJERCICIO
DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA

Victor Leonel Juan Martínez



CNDH
M É X I C O

2016

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PRIMERA EDICIÓN:

agosto, 2016 (CD)

ISBN (CD):

978-607-729-280-7

Colección de Textos sobre Derechos Humanos

PRIMERA EDICIÓN:

agosto, 2016

ISBN OBRA COMPLETA:

978-607-8211-26-5

ISBN:

978-607-729-238-8

D. R. © COMISIÓN NACIONAL

DE LOS DERECHOS HUMANOS

Periférico Sur núm. 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, Ciudad de México

DISEÑO DE LA PORTADA:

Flavio López Alcocer

DISEÑO DE INTERIORES:

H. R. Astorga

FORMACIÓN DE INTERIORES:

Carlos Acevedo R.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
1. Libre determinación	14
2. Ciudadanía indígena.	16
CAPÍTULO I. CIUDADANÍA COLECTIVA: RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL, NEGACIÓN PRÁCTICA	
1. Derechos políticos	19
2. México, la representación negada.	21
3. Los partidos indígenas	31
4. La ciudadanía negada	34
CAPÍTULO II. CIUDADANÍAS COMUNITARIAS: EJERCICIO DE LIBRE DETERMINACIÓN	
1. Ciudadanía comunitaria, una aproximación	36
2. Libre determinación, su ejercicio en México	38
3. La ruta jurisdiccional	44
4. La ciudadanía restringida	47
CAPÍTULO III. DIÁLOGO INTERCULTURAL O CONFRONTACIÓN DE DERECHOS	
1. Ciudadanía y justicias: derechos individuales vs. colectivos	51
2. Ciudadanía y religión: entre la fe y la comunidad	55
3. Mujeres y autonomía indígena, ¿ciudadanías confrontadas?	62
4. Derechos colectivos vs. derechos colectivos	70
5. Armonizando derechos, conciliando prácticas	76
CONCLUSIONES	78

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 implicó la modificación de once de sus artículos teniendo una enorme repercusión en el sistema jurídico mexicano. Ahora existe una concepción más amplia de los mismos. Por ejemplo, los dos primeros párrafos del artículo primero incorporaron el término derechos humanos, supliendo el de garantías individuales, que implica mucho más que un cambio de palabras; la concepción de que la persona goza de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales; la interpretación *conforme* que debe hacerse con esas disposiciones; el principio *pro persona*; la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por otra parte, se obliga al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos cuando ocurran.

La inclusión expresa de las obligaciones que tienen las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, como lo es la promoción de los derechos humanos y tenerlos como eje de su actuación, debe entenderse como un elemento clave para prevenir su violación y es una encomienda directa para los organismos protectores de derechos humanos en el país, como lo es esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Una reforma de tal envergadura genera la necesidad de contar con materiales de estudio para su mejor comprensión a fin de responder a las nuevas realidades, necesidades y problemáticas que aquejan a la sociedad mexicana

y que merecen nuestra atención. Su complejidad amerita reflexiones en diversas temáticas, desde distintos enfoques y especialidades. Es por ello que resulta indispensable el permanente estudio y análisis de los derechos humanos.

La presente “Colección de textos sobre derechos humanos” es un espacio de estudios académicos que analiza diferentes contenidos relacionados con los derechos humanos que pueden contribuir a su conocimiento, debiendo la población en general estar atenta y cercana a los cambios legislativos, a las medidas administrativas que se realizan y al desarrollo jurisprudencial que se va produciendo, con la pretensión de generar una constante sinergia entre la teoría y la praxis nacional.

Entre los temas abordados hasta el momento destacan los estudios teóricos que permiten una introducción y mejor comprensión sobre el origen y la evolución histórica de los derechos humanos, así como el debate contemporáneo de los mismos. Asimismo, otros son de primordial estudio para el acercamiento a la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, los grupos en situación de vulnerabilidad y de los pueblos y comunidades indígenas. También la colección se integra con artículos que abordan los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las modificaciones incorporadas en 2011, temáticas que han sido objeto de otras *Colecciones* de esta Comisión Nacional.* Por otro lado, se pueden identificar algunos estudios que versan sobre tópicos cuyo debate nacional sigue vigente, generándose normatividad al respecto, como las reformas en materia penal, la presunción de inocencia, la prohibición de tortura y de desaparición forzada de personas y los derechos de las víctimas de los delitos.

* Colección sobre la protección constitucional de los derechos humanos y Colección sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

La presente serie se integra con los siguientes títulos:

- 1) *Origen, evolución y positivización de los derechos humanos*; 2) *Aproximaciones teóricas al debate contemporáneo de los derechos humanos*; 3) *La evolución histórica de los derechos humanos en México*; 4) *Los pueblos indígenas de México y sus derechos: una breve mirada*; 5) *Derecho Internacional Humanitario*; 6) *Estado de Derecho y Principio de Legalidad*; 7) *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*; 8) *Panorama general de los DESCA en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos*; 9) *La desaparición forzada de personas*; 10) *La prevención y la sanción de la tortura*; 11) *Los derechos humanos de las víctimas de los delitos*; 12) *Aspectos culturales de la discriminación a la luz de algunos instrumentos internacionales de derechos humanos*; 13) *Libertad de expresión y acceso a la información*; 14) *Presunción de inocencia*; 15) *Algunas resoluciones relevantes del Poder Judicial en materia de derechos humanos*; 16) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la acción de inconstitucionalidad de ley*; 17) *Grupos en situación de vulnerabilidad*; 18) *Los estándares internacionales de los derechos humanos: un sistema de derechos en acción*; 19) *Derechos humanos de los pueblos indígenas: el debate colonial y las Leyes de Indias de 1681*; 20) *Agua y derechos humanos*; 21) *Cultura de la legalidad y derechos humanos*; 22) *De la cultura de la legalidad a la cultura de los derechos humanos*; 23) *Diálogo jurisprudencial y protección de los derechos humanos*; 24) *El derecho a la participación y a la consulta en el desarrollo. Retos para México*; 25) *El derecho humano al voto*; 26) *La identificación y la trata de personas, un par de problemas que enfrentan las personas que migran*; 27) *La justiciabilidad del derecho al agua en México*; 28) *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*; 29) *La trata de personas como violación a los derechos humanos: el caso mexicano*; 30) *Migración en tránsito, pobreza y discriminación en el territorio mexi-*

cano; 31) *Multiculturalidad, ciudadanía y derechos humanos en México. Tensiones en el ejercicio de la autonomía indígena*; 32) *Narrativas interdisciplinarias sobre desaparición de personas en México*; 33) *Proteccionismo, derechos humanos y seguridad social de los adultos mayores. Hacia una mejor calidad de vida*; 34) *Una mirada a los derechos de las niñas y los niños: su resignificación*, y 35) *Violaciones a los derechos humanos del imputado en la etapa de investigación*.

Esta Colección, desde la perspectiva de cada uno de los autores —a quienes agradecemos que compartan su experiencia y visión de los temas— pretende contribuir a impulsar la difusión de los derechos humanos entre todas las personas, así como a fortalecer su cumplimiento.

Al igual que todas las colecciones de esta Comisión Nacional, el lector podrá encontrar, en nuestro sitio *web*, la versión electrónica de estos títulos.

*Lic. Luis Raúl González Pérez,
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos*

INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos han sido una herramienta clave en la lucha de los pueblos indígenas. Los instrumentos internacionales —como la Declaración de los Derechos Humanos de 1948— cobijaron de diversas formas al movimiento indígena y dieron argumento sólido a sus demandas. Sin embargo, en sentido contrario, los sistemas normativos indígenas son cuestionados porque, de acuerdo a diversas críticas, violentan precisamente los derechos humanos.

Parte de la explicación de este desencuentro deviene del viejo debate entre derechos individuales y colectivos. Los derechos humanos, pese a que en los de segunda y tercera generación hay un reconocimiento a los derechos de las colectividades, tienen una impronta individualista y, por su parte, los pueblos indígenas aun cuando reconocen los derechos particulares de sus miembros, los subordinan a los de la comunidad.

Entonces, ¿en qué coordenadas se encuentran y complementan los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos? ¿En cuáles se separan y se confrontan?

Un primer desencuentro se produce al momento de concretar el derecho a la representación política en los espacios de toma de decisión, esto es al ejercicio de la ciudadanía: los pueblos indios demandan su participación en los espacios de toma de decisión (congresos estatales y organismos colegiados que atiendan sus asuntos) en tanto sujetos colectivos, pero la tradición liberal subsistente en el entramado jurídico mexicano —pese a los avances en sentido del pluralismo jurídico reconoce tal atributo a las personas individuales.

Ligado también a la concreción del derecho a la libre determinación y al ejercicio de la ciudadanía, una crítica recurrente a los sistemas normativos de los pueblos indígenas —que se popularizaron con la denominación “Usos y costumbres” y mediante el cual ejercen su autonomía política,

es que excluyen sectores de la población (mujeres, avcin-dados, jóvenes, etcétera), prohíben la pluralidad religiosa, imponen cargos y aplican sanciones arbitrarias, suprimen derechos de ciudadanía a otros colectivos (comunidades sub-municipales); en suma, que conculcan derechos humanos.

En contraparte, desde los pueblos indígenas se señala que la tradición liberal del marco jurídico estatal violenta los derechos de pueblos y comunidades y establece condiciones que conducen a la desaparición de la comunidad, en tanto no permiten su continuidad como pueblo, al de-rruir las bases de su identidad cultural y política. Esta situa-ción genera una tensión permanente entre las instituciones y la legislación estatales, con las indígenas.

Sin embargo, en la práctica se aprecia una amplia ga-ma de matices que adquiere este dilema, en que si bien existen fuertes tensiones que incluso en ocasiones han deri-vado en rupturas y enfrentamientos o conculcación de de-rechos, se presentan también situaciones de coincidencia o armonización. El dilema se presenta dado que si bien el marco constitucional reconoce el derecho a la diferencia, des-de las instituciones se desconocen o estigmatizan las prác-ticas distintas que hacen posible esa diferencia. Es por eso que los pueblos indígenas reivindican su derecho a ser con-siderados como pueblos distintos, lo que Ricardo Calla ha denominado la *distintividad*: “el derecho angular y consti-tutivo del amplio capítulo de los derechos de los pueblos indígenas en el discurso jurídico más contemporáneo sobre los derechos humanos”.¹

Por el contrario, cuando, desde uno y otro lado, se es-tablece una traducción y un diálogo intercultural, permite comprender los contextos y situaciones particulares en que

¹ Citado por Diego Iturralde, “Democracia, ciudadanía y pueblos indígenas en Bo-livia”, *Derechos Humanos y Acción Defensorial. Revista especializada del Defensor del Pueblo de Bolivia*. Bolivia, año 1, Núm. 1, 2006, p. 121.

se confrontan esos derechos y es posible entablar mejores soluciones y puntos de encuentro.²

Desde el Estado, por ejemplo, en México se reconoce el derecho a la libre determinación que se ejerce con la autonomía política de pueblos y comunidades para elegir a sus gobiernos locales mediante sus sistemas normativos propios. La concreción práctica de este derecho se ha dado bien por vía de la legislación estatal, principalmente en Oaxaca a partir de su reconocimiento en el código electoral, o mediante resoluciones jurisdiccionales como es el caso de San Francisco Cherán, Michoacán o el pueblo Guarijío en Sonora.

Es recientemente que los órganos jurisdiccionales establecen nuevos criterios e instrumentos para tratar esa confrontación, como el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; o la recuperación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los principios jurisprudenciales de maximización de la autonomía y minimización de la intervención estatal que ha establecido la Corte Constitucional Colombiana.

² De Sousa señala cuatro características básicas de la traducción intercultural: 1) Afecta no sólo a las relaciones comunicativas entre culturas, sino también entre los movimientos sociales que se oponen a la globalización neoliberal, aunque también atañe a las relaciones entre saberes, prácticas sociales y los agentes que las realizan. 2) Rechaza el presupuesto de la completud cultural, según la cual las culturas son sistemas simbólicos cerrados y autosuficientes. En contraposición, asume la incompletud cultural, que estimula a las culturas a enriquecerse y complementarse mutuamente por medio del diálogo intercultural. 3) Es un trabajo flexible que puede ponerse en práctica tanto entre saberes hegemónicos y saberes subalternos como entre saberes y prácticas no hegemónicas. 4) Tiene una dimensión intelectual, política y emocional. Intelectual porque busca crear inteligibilidad y coherencia a través de procesos de comunicación y entendimiento entre los participantes; político porque sus componentes técnicos son objeto de deliberación democrática; y emocional porque revela cierto inconformismo ante la carencia que supone la incompletud de un conocimiento o una práctica dada. Boaventura de Sousa Santos, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid-España, Trotta/IILSA, 2005, pp. 175-180.

Desde las comunidades, el encuentro de nuevas formas del ejercicio de la ciudadanía y representación política, han derivado en acuerdos inéditos que permiten superar exclusiones y situaciones críticas, sin romper con las bases del sistema. El ejercicio de las ciudadanía múltiple (que van de la comunitaria a la liberal), como las que se presentan en los municipios oaxaqueños, son una muestra de ello.

El trabajo revisa los puntos de tensión y las formas en cómo, a partir de distintas experiencias en México y algunas referencias en América Latina, desde ambas posiciones se ha avanzado en la construcción de mecanismos interculturales y en la revisión de sus normas para encontrar un equilibrio y superar las tensiones entre derechos humanos y autonomía indígena.

Nuestros ejes de análisis lo constituyen dos derechos humanos de los pueblos indígenas: la libre determinación y la ciudadanía.

1. Libre determinación

La libre determinación de los pueblos es considerado un “presupuesto o condición ineludible para la posibilidad de existencia de todos los demás derechos humanos”.³ Distintas resoluciones e interpretaciones de la Asamblea General han refrendado ese criterio, mismo que prevalece también en estudios de las Naciones Unidas sobre este derecho.⁴ Sin embargo, la interpretación que se daba, al negar la categoría de “pueblo” a los indígenas, los dejaba fuera del ejerci-

³ Héctor Gros Espiell. *El derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2033/12.pdf>, fecha de consulta: 30 de junio de 2015.

⁴ Héctor Gros Espiell, *Le droit à l'autodétermination. Application des résolutions de l'organisation des Nations Unies*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1 1979. Aureliu Cristescu, *Le droit à l'autodétermination. Dével- oppement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, cit., nota 20.

cio de ese derecho. Con el avance en la doctrina y reconocimiento normativo de los derechos humanos, el debate sobre sí los pueblos indígenas podrían ser titulares del derecho a la libre determinación ha quedado zanjado en virtud de dos determinaciones básicas:

1) Que desde la doctrina, distintos autores consideran como una cuestión secundaria que un grupo étnico sea o no calificado como pueblo para que pueda acceder a la libre determinación, en tanto que:

Si un grupo étnico es deliberadamente excluido del proceso político de un Estado, del derecho de participación en la dirección de los asuntos públicos y del acceso a la función pública, nos encontramos entonces frente a una negación del derecho a la autodeterminación, sin que ese grupo sea necesariamente calificado como pueblo.⁵

2) Que paulatinamente los instrumentos internacionales han reconocido expresamente este derecho a los pueblos indígenas. Es de destacar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) aprobada en 2007, que si bien no es vinculante, si posee gran legitimidad y peso moral para los Estados nacionales. La DNUDPI en su artículo 3, señala:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

⁵ Théodore Christakis, citado por Claudia A. Mendoza Antúnez. *El derecho de autodeterminación: un derecho humano de los pueblos indígenas*, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3536/4.pdf>, fecha de consulta: 20 de julio de 2015.

2. Ciudadanía indígena

En América Latina y México es necesario analizar las transformaciones en la relación entre pueblos indígenas y el Estado nación y entre los integrantes de los propios pueblos; así como la relación de los indígenas con sus comunidades. Para seguir este conjunto de relaciones y de cambios, utilizamos la categoría de la ciudadanía, en tanto que ésta, y sus derechos inherentes, no se refiere únicamente a la estructura formal de una sociedad; también indica el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas.⁶ La ciudadanía “es fuente de identidad, de integración y de socialización. Pero también es exclusión, resistencia y, además de todo, de transformación”.⁷ Es el ciudadano un sujeto de cambio social. Es por eso que se habla de multiplicidad de ciudadanías: étnica, de género, ecológica, cultural y “así podemos seguir despedazando la ciudadanía en una multiplicidad infinita de reivindicaciones”.⁸

Por el contrario, como podemos apreciar en este trabajo, lo que acontece es que un mismo actor o sujeto —individual o colectivo— ejerce múltiples ciudadanías,⁹ en razón de la temporalidad, espacios y ámbitos en que se desenvuelva. En razón de ellos despliega, en algunas ocasiones incluso simultáneamente, ciudadanías con principios distintos y hasta encontrados. Las aplicaciones concretas y sus impactos en la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y su relación con los derechos humanos, son mostrados en las siguientes páginas.

⁶ Néstor García Canclini. *Consumidores y ciudadanos*. México, Editorial Grijalbo, 1995, p. 33.

⁷ Sergio Tamayo. *Crítica de la ciudadanía*. México, Siglo XXI EDS.-UAM-Azcapotzalco, 2010, p. 17.

⁸ García Canclini, *op. cit.*, p. 21.

⁹ El concepto lo desarrollo con amplitud en mi tesis de doctorado: *Construcción de la ciudadanía, poder local y desarrollo en municipios de sistemas normativos internos de Oaxaca*. México, UAM-Xochimilco, 2015.

CAPÍTULO I CIUDADANÍA COLECTIVA: RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL, NEGACIÓN PRÁCTICA

En el último cuarto del siglo XX se sucedieron movilizaciones en América Latina. Organizaciones indígenas emergieron para demandar el reconocimiento a su existencia como culturas distintas en los Estados nacionales. Las políticas estatales de negación de la diversidad y de búsqueda de incorporación de los pueblos indígenas a la cultura nacional para lograr la homogenización, estaba visto, habían fracasado y ahora eran confrontadas.

A lo largo de estas décadas los movimientos indígenas se fueron fortaleciendo en razón de la maduración de sus propuestas, de su desarrollo organizativo y de su capacidad para incorporar más y mejores herramientas políticas modernas.¹⁰

Distintas respuestas se dieron a estas luchas y demandas. La política del reconocimiento permitió que los Estados-nación aceptaran la diversidad cultural coexistente en sus territorios. Un largo proceso de reformas constitucionales que tiene como punto de partida Nicaragua en 1986,¹¹ y llega hasta las nuevas constituciones de Bolivia¹² y Ecuador,¹³ marca el espectro en que los distintos países de Amé-

¹⁰ Fabiola Escárzaga, *et al.*, *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*. México, Vol. III. UAM-BUAP-CIESAS-CEAM, 2012, p. 13.

¹¹ La Constitución Política de la República de Nicaragua fue aprobada el 19 de noviembre de 1986 y publicada el 9 de enero de 1987, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_nic_const.pdf

¹² La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, fue aprobada por la Asamblea Constituyente el 21 de octubre de 2008, disponible en <http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Constitucion.pdf>

¹³ La Constitución de la República del Ecuador fue publicada en el Registro Oficial el 20 de octubre de 2008, disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

rica Latina transitaron en la ruta jurídica para generar nuevos acuerdos con los pueblos y comunidades indígenas.

Al tiempo, también se modificaron los instrumentos internacionales. En 1990, México ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por ésta en 1989; en 2007 se aprueba la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, que reconocen derechos y reconfiguran las formas de lucha y defensa de los mismos. La creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha permitido que pueblos e indígenas acudan a ella para la resolución de casos que versan sobre la aplicación de normas que garantizan sus derechos.

De esta manera los pueblos indígenas exigieron derechos de ciudadanía: el reconocimiento como sujeto colectivo, la libre determinación, la autonomía política, la jurisdicción indígena y sus sistemas normativos propios, el territorio y su cosmovisión en su relación con la naturaleza.¹⁴

La lucha del movimiento indígena es una lucha por la ciudadanía, en tanto que: “se ha caracterizado por un conjunto de demandas y prácticas políticas que apelan a la profundización de la democracia y la participación, al rompimiento con el clientelismo y, sobre todo, a la búsqueda del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco de los Estados nacionales”.¹⁵ La lucha por esos derechos de ciudadanía, son también un instrumento para buscar corregir injusticias: el sistema jurídico ha jugado un papel clave en el proceso de eliminación o asimilación coercitiva de los pueblos indígenas¹⁶ y cambiar esas estructuras normativas implican reconocer tales hechos y reivindicar a los pueblos indígenas.

¹⁴ Rodolfo Stavenhagen. *Derechos humanos de los pueblos indígenas*. México, CNDH, 2000, p. 115.

¹⁵ Álvaro Bello. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Chile, CEPAL-GZP, 2004, p. 15.

¹⁶ Daniel Bonilla Maldonado, “Los derechos de las minorías culturales y las desigualdades de clase”, en Laura Giraudó, editora, *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea*. Madrid, España, CEPC, 2008, pp. 30 y 31.

Ante los Estados-nación se convirtieron en un sujeto colectivo que alcanzó la ciudadanía al lograr el reconocimiento a esos derechos. La ciudadanía, como expresión de la pertenencia a una comunidad política, representa la plasmación de la identidad colectiva a la que están ligados derechos y obligaciones.¹⁷

1. Derechos políticos

La DNUDPI reconoce el derecho de los pueblos indígenas a “participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (artículo 5); y a “participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones” (artículo 18).

Esto es, reconoce un conjunto de derechos políticos que le permitirán acceder a espacios de toma de decisión, como el poder legislativo u organismos autónomos con direcciones colegiadas, o sus cuerpos consultivos, que tengan atribuciones en materia indígena (la Comisión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y sus similares estatales, los organismos electorales, las comisiones de derechos humanos, entre otras).

Ya el Convenio 169 señala la obligación de los gobiernos de “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de

¹⁷ Al respecto se pueden ver: Francisco Rodríguez Lestegas, *Identidad y ciudadanía: reflexiones sobre la construcción de identidades*. España, Horsori, 2008; y, Simón Pachano, editor, *Ciudadanía e identidad*. Ecuador, FLACSO, 2003.

otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (Artículo 6).

Las formas de ejercer estos derechos son variadas y han encontrado distintas soluciones en los países de Latinoamérica, desde las circunscripciones electorales especiales para acceder a las Cámaras de Diputados o de Senadores establecidas en Colombia para los pueblos indígenas y afro; en Ecuador para las Nacionalidades y etnias; en Bolivia las circunscripciones especiales (indígenas originarios y campesinos).

Desde la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se han sentado también importantes resoluciones en términos de cómo ejercer estos derechos. Un par de ejemplos que se refieren a la representación política y a la consulta son:

- a) Caso *Yatama vs. Nicaragua*, en que señala que no se respetaron los derechos humanos del pueblo Miskito de la costa norte al excluir su participación en las elecciones municipales, en tanto que los partidos políticos no son la única vía de acceso a los puestos de representación popular; por tanto, reconoce a los “usos y costumbres” de pueblos y comunidades indígenas para el acceso a los mismos;¹⁸
- b) Caso *Saramaka vs. Surinam*, en que resuelve que el Estado debe delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio a los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con su derecho consuetudinario y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con dicho pueblo, así como otorgar el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva a la comunidad que ellos integran.¹⁹

¹⁸ CIDH, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Sentencia del 23 de junio de 2005.

¹⁹ CIDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*. Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

2. México, la representación negada

En el caso de México, la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas a la Constitución federal y a las legislaciones de las entidades federativas se ha dado de manera escalonada. En la década de 1980 e inicios de 1990 algunos estados incorporaron en sus legislaciones el reconocimiento a esos derechos: Tlaxcala (1985), Guerrero (1987), Oaxaca (1990), Querétaro (1990; actualmente derogada) e Hidalgo (1991).

En 1992, se adicionó un párrafo al artículo 4o., de la Constitución federal para reconocer la pluriculturalidad de la nación, y la obligación de proteger y promover las características distintivas de los pueblos indígenas y garantizar su acceso a la jurisdicción del Estado. Las entidades federativas que se apegaron a esta reforma y adecuaron sus constituciones locales al mandato federal fueron: Sonora, Jalisco, Chihuahua, Estado de México Campeche, Quintana Roo, Michoacán, Chiapas, Nayarit, Veracruz, Durango y Sinaloa.²⁰

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994 y la asunción de la bandera indígena en su lucha, logró unificar en el Congreso Nacional Indígena al movimiento indígena de México. Tras establecer los Acuerdos de San Andrés Larraínzar con el gobierno federal y luego de un largo periplo por el país, logró que en 2001 se aprobara una reforma constitucional en materia indígena, si bien limitada respecto a los acuerdos aprobados por ambas partes; el nuevo artículo 2o., constitucional es el piso y el techo de los derechos indígenas. Posteriormente 26 entidades han modificado su constitución y/o su legislación secundaria para reconocer esos derechos.

En materia de representación política, si bien la reforma reconoce la libre determinación, expresada en la auto-

²⁰ Moisés Jaime Bailón Corres, *Derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas*. México, CNDH, 2008.

nomía política para la elección de sus autoridades, ésta se ha reducido a los espacios subnacionales, como el municipio y la comunidad. El acceso a los Congresos estatales y el federal, se ha dado por la vía de los partidos políticos; más recientemente por la distritación electoral que contempló la delimitación de 28 distritos de mayoría de población indígena; y, en casos especiales, con los partidos políticos indígenas. En este sentido es válido decir que “los indígenas no poseen una representación legitimada, no existen formas de representatividad entre ellos, y finalmente no tienen herramientas para transformar las estructuras políticas de la sociedad”.²¹ De ahí lo sustantivo de que las instituciones reconozcan la necesidad de representación política.

a. Indígenas y partidos políticos

En el caso mexicano, la heterogeneidad cultural que presenta en su territorio, así como los mecanismos de acceso que había establecido el sistema político, permitió que en distintos casos, indígenas llegaran a los puestos de representación popular.

Benito Juárez, el zapoteca que llega a los máximos puestos del país: diputado local, gobernador de su estado natal, Oaxaca, diputado federal y presidente de la República, es el ejemplo clásico. Sin embargo, para que esto pudiese acontecer, es necesario entender el contexto de relaciones políticas, sociales y económicas entre las élites gobernantes y los pueblos indígenas, que prevalecían en su entidad de origen,²² así como la renuncia a su condición de indígena para la asunción de una postura filosófica distinta, incluso encontrada, a la que da sustento a la comunidad en que nació: el pensamiento liberal. Si bien sus orígenes le dieron

²¹ Véase José Bengoa, *La emergencia indígena en América Latina*. México, FCE, 2000, p. 41.

²² Al respecto puede verse Jaime Bailón Corres, *Pueblos indios, élite y territorios*. México, Colmex, 1999.

especial sensibilidad para tratar asuntos inherentes a las comunidades, comprendiendo la diferencia cultural que representaban.²³

En la historia reciente el punto de articulación entre los actores políticos regionales y nacionales con las comunidades indígenas era la gestoría y auxilio en la resolución de sus problemas. No era extraño ver que las comunidades apoyaran a determinado candidato a algún puesto de elección, porque a cambio obtenían apoyo material o en influencia política. En las elecciones estatales o nacionales la comunidad votaba en bloque o dejaba esta responsabilidad a sus autoridades municipales. Había que aceptar ciertas reglas del juego para mantener sus derechos vigentes.²⁴

El régimen posrevolucionario, con el establecimiento de una política corporativista, abría la capilaridad para que distintos sectores accedieran a puestos de gobierno y representación política. Los indígenas, en tanto se les inscribía dentro del campesinado, lograron en algunos casos ingresar por esa vía a los Congresos locales y al federal. Si bien, por las mismas razones, no hay un registro que nos permita ver claramente esta situación.

En las últimas décadas del siglo XX, antes de las reformas constitucionales en materia indígena, se pueden apreciar ejemplos diversos. Por el Partido Revolucionario Institucional: en 1982 es electo senador por Oaxaca, Heladio Ramírez López, de ascendencia mixteca; la chatina Cirila Sánchez es electa diputada local en 1983, diputada federal

²³ Moisés Jaime Bailón Corres, *El gobernador y los derechos de los pueblos indígenas. Benito Juárez en Oaxaca*. México, CNDH, 2007.

²⁴ En Oaxaca, por ejemplo, durante el movimiento por el cual el Congreso había declarado la reasunción de la soberanía estatal y el desconocimiento de la Constitución de 1917, el representante del ejército constitucionalista envía un manifiesto a los habitantes de la sierra de Ixtlán para que se “acojan al gobierno de la revolución”, y argumenta que no trae entre sus propósitos exterminar a la raza indígena, sino engrandecerla: “Manifiesto de Juan Jiménez Méndez contra el levantamiento de la sierra Juárez”, *Diccionario histórico de la Revolución en Oaxaca*. México, INHERM, p. 147.

en 1988 y llega al senado de la República en 1994. El zapoteca Cándido Coheto ha sido diputado local y federal. El tzeltal Lázaro Hernández Vázquez, fue diputado federal por Chiapas en 1994.

Por el Partido de la Revolución Democrática (PRD): el chontal Auldarico Hernández Jerónimo llega como representante de su natal Tabasco al senado en 1994; el zapoteca Héctor Sánchez López, senador en 1994, diputado federal en 2000; Víctor Manuel Méndez Lanz, senador por Campeche en 2000.

En los congresos locales la historia es recurrente. Oaxaca y Chiapas son un ejemplo de ello.

Por el Partido Acción Nacional (PAN), en 1995 en Oaxaca accedieron a la diputación local Delfino Santiago Pérez, dirigente de una organización de productores indígenas y el zapoteca Ismael Matus Gutiérrez. Antes, lo habían hecho Aristarco Aquino, por el naciente PRD, en 1991. Y el PRI tiene una larga lista que se remonta años atrás: Romualdo Pacheco en los 80s; Cándido Coheto, Javier Jiménez Herrera, Celestino Chávez, Emilia García Guzmán; todos con ascendencia indígena, varios de ellos hablan su lengua nativa, accedieron al Congreso local.

En Chiapas Sonnleitner hace un recuento de los indígenas que han llegado al poder legislativo: en 1985, Sebastián Pérez Núñez es electo diputado plurinominal de la LVI Legislatura, cobijado en el Partido Socialista Unificado de México y gracias al apoyo de organizaciones magisteriales y campesinas, entre las que destacan la Organización Campesina Emiliano Zapata (OCEZ) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC). Le sigue en 1988 el dirigente campesino-indígena de la CIOAC, Luis López Vásquez, postulado por el Partido Mexicano Socialista (PMS). En 1988, el PRI postuló como candidato plurinominal a Mariano Gómez López, profesor originario de Chamula, uno de los primeros indígenas en promover una iniciativa para defender la cultura y los derechos comunitarios. Ese año, Marga-

rito Xib Ruiz apoya la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, es miembro fundador del PRD y se convierte en diputado federal. Le sucederán dos líderes de la CIOAC: los hermanos Antonio y Luis Hernández Cruz.²⁵

Sin embargo identificar a los legisladores indígenas tiene dificultades en tanto difícilmente asumían esa identidad, como tampoco se caracterizaron, salvo excepciones,²⁶ por una agenda vinculada a los derechos de los pueblos indígenas. Por tanto, sus actuaciones estaban subordinadas a los intereses del partido político por el cual accedían a la curul. Aun cuando se presentan excepciones: en la votación de la reforma constitucional de 2001, los diputados zapotecas Héctor Sánchez (PRD) y Cándido Coheto (PRI), formulan un voto razonado contra del dictamen propuesto por los partidos, que era rechazado por el movimiento indígena; en esa posición los acompañaron otros diputados oaxaqueños.²⁷

Posterior al 2001 el número de diputados indígenas fue en aumento: siete en 2004, 17 en 2006, 11 en 2009.²⁸ En la LXII Legislatura (2012-2015), la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados federal la preside una indígena oaxaqueña, Eufrosina Cruz Mendoza.

Esta mayor presencia indígena se atribuye a dos hechos: 1) Que algunos partidos establecieron en sus estatutos medidas garantistas a la población indígena; 2) Una nueva redistribución realizada entre 2004 y 2005, y que contemplara el criterio étnico.

²⁵ Willibald Sonnleitner. *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad*. México: TEPJF, 2013.

²⁶ En Oaxaca, los diputados indígenas del PAN votaron a favor de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas en 1998, pese a la postura en contra de su partido y su fracción parlamentaria. Homero Villaurrutia, *Cómo se hizo la reforma indígena. Revista en Marcha*, Núm. 26, mayo de 2001.

²⁷ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Sesión de discusión del Dictamen de la reforma al artículo 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_151_DOF_14ago01.pdf

²⁸ Willibald Sonnleitner, *op. cit.*

Respecto al primer tema, sólo los partidos PRI,²⁹ PRD³⁰ y el Partido Movimiento Ciudadano (MC)³¹ contemplan en sus documentos básicos medidas para promover que indígenas ocupen candidaturas o puestos de dirección.

Que los diputados se subordinan a la agenda de sus partidos políticos, aun cuando vaya en contra de los intereses de los pueblos indígenas da cuenta que en las reformas estructurales votadas en la LXII Legislatura (2012-2015), la votación se dio en razón de la línea adoptada por sus dirigencias partidarias, pese a que esas modificaciones legislativas vulneran derechos de los pueblos y comunidades mexicanas. A pesar de que algunos legisladores indígenas empujen propuestas indígenas, son la excepción.

Pese a ello, el camino está lejos de ser terso. En distintos momentos indígenas que han aspirado a una diputación local se han visto obstaculizados para alcanzar la candidatura por el propio partido o militantes del mismo. En algunos casos los tribunales han permitido garantizar sus dere-

²⁹ El PRI señala en sus estatutos: “Sección 3. De la promoción de la representación de pueblos indígenas y sectores específicos de la sociedad. Artículo 175. En los procesos federales y estatales por ambos principios, en las demarcaciones geográficas en las que la mayoría de la población sea indígena, el Partido promoverá la nominación de candidatos que representen a los pueblos y comunidades indígenas predominantes”.

“En los órganos legislativos y en la integración de las planillas para regidores y síndicos, el Partido promoverá preferentemente la representación de los pueblos y comunidades indígenas”.

³⁰ El PRD en su estatuto 2, párrafo 3, inciso g: “reconoce la pluralidad de la sociedad mexicana, por tanto, garantizará la presencia de los sectores indígenas, migrantes, de la diversidad sexual u otros en sus órganos de dirección y representación, así como en las candidaturas a cargos de elección popular en los términos del presente Estatuto y sus reglamentos”.

Y en su art. 10. “Las candidaturas a diputados federales y locales, y a senadoras por principio de representación proporcional se elegirán de la siguiente manera: [...] c) Por cada bloque de diez candidaturas a diputados de representación proporcional habrá por lo menos un representante de los pueblos indios, en las entidades donde exista población indígena”.

³¹ MC, en el artículo 41 de sus Estatutos señala que “Cuando se trate de candidaturas que deban surgir de los procesos de consulta a la base o de los formatos que precorizan el respeto a las tradiciones de las comunidades indígenas, los procedimientos de postulación serán expresamente señalados en la convocatoria respectiva”.

chos humanos vulnerados. Sucedió con Filemón Navarro Aguilar, originario de Tlacoapa, Guerrero, quien en 2009 busca la nominación como candidato de representación proporcional por el PRD en Guerrero, misma que le fue denegado; el propio tribunal electoral federal determinó que si su partido lo requería, comprobara ser indígena (en sentido contrario al principio de autoadscripción) y ser dirigente y representante de un pueblo indígena; si bien cumplió con lo exigido, el Consejo Nacional de su partido le denegó nuevamente la candidatura, pero ahora el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) señaló que cumplía con los requisitos exigidos y ordenó se le otorgara la candidatura.³² Navarro fue diputado.

En 2013, Alejandro Martínez Ramírez, del pueblo Ayuuk (mixe) nominado como candidato por el PAN a la diputación local en Oaxaca, enfrentó los cuestionamientos de otros militantes que argüían incumplía con el requisito de haber solicitado licencia de la presidencia municipal de San Pedro y San Pablo Ayutla Mixe con 90 días de anticipación, como lo establece la Constitución local. El Tribunal Estatal Electoral y la Sala Superior del TEPJF, aplicando el principio pro persona, le restituyen el registro como candidato; posteriormente gana la elección y preside la Comisión de Asuntos Indígenas de la LXII Legislatura local.³³

En 2015, dos indígenas zapotecos de Unión Hidalgo, Oaxaca, buscan ser considerados como parte de la lista de candidatos plurinominales del PAN a la 3a. Circunscripción, alegan el derecho de los indígenas a la representación política. La dirigencia nacional de ese partido les niega tal registro por incumplir con los requisitos; el TEPJF ordena que sean considerados y se reponga el procedimiento. Lo

³² José Ramón Narváez Hernández, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales: acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

³³ Expedientes JDC/177/2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca y SUP-REC-50/2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

hace el partido y, aun cuando los integra como precandidatos, no los elige para su lista final.³⁴

No hay entonces en el Congreso de la Unión ni en las legislaturas estatales, diputados que representen a los pueblos indígenas. Hay presencia de indígenas que acceden a espacios legislativos, y se encuentran condicionados a la agenda, objetivos e intereses del partido que les permitió llegar a tales posiciones. Los partidos políticos los suman en tanto representan liderazgos regionales o locales o pertenecen a estructuras caciquiles o corporativas, pero no cómo representantes genuinos de los pueblos indígenas.

b. La redistribución indígena

Los acuerdos de San Andrés Larraínzar entre el gobierno federal y el EZLN establecían que habría que “Fortalecer la participación y representación política de los pueblos indígenas de acuerdo con sus especificidades culturales”, por lo que dentro de los compromisos firmados se encontraba:³⁵ Que para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, se tomara en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en la legislatura federal y en las estatales; así como que permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria representación de los partidos.

En la reforma constitucional de 2001 esta situación se envió a un artículo transitorio, el tercero que señala: “Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, *cuan-do sea factible*, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política” (su-brayado del autor).

³⁴ Expediente SUP-JDC 824/2015.

³⁵ *Acuerdos de San Andrés Larraínzar entre el EZLN y el Gobierno Federal*. INI, 1997.

Al pasar a la práctica, el Instituto Federal Electoral en coordinación con la CDI y la consulta a académicos del CIESAS (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social), en la redistribución efectuada entre 2004 y 2005, condujo a la integración de 28 distritos electorales de mayoría indígena (con una población indígena de 40 por ciento o más),³⁶ situados en 11 entidades de la República.³⁷

El objetivo era que, al estar concentrada una mayoría de población indígena, ésta tuviera mayores oportunidades para obtener las candidaturas de los partidos políticos y, a la postre ganar esos distritos. Como efecto de ello, la representación política indígena en la Cámara de Diputados se incrementaría sustancialmente.

Sin embargo, al no establecerse mecanismos concretos para garantizar dicha representación, lejos han quedado de cumplirse los objetivos como coinciden diversos estudios sobre el tema:

(los distritos indígenas) [...] no reflejan la diversidad de los 68 pueblos indígenas del país, quedando considerados, en estos distritos no más de 25 pueblos indígenas, que representan un poco más del 50 % de esta población. [...] no se tradujo en las dos recientes elecciones 2006 y 2009, en una presencia proporcional de diputados indígenas en las dos legislaturas correspondientes de la Cámara de Diputados.

[...] las dinámicas políticas en algunos distritos electorales con mayoría indígena rompieron con la integridad étnica y cultural de la zona como es el caso de la composición del Distrito II de Bochil en el estado de Chiapas, al incorporar los municipios de Larraínzar, Chenalhó, Chalchihuitán y Panteló, al mezclar cuatro pueblos indígenas: Tzotzil, Tzel-

³⁶ Jorge Alberto González Galván, *La redistribución electoral y la participación política de los pueblos indígenas en México: balance y perspectivas (2006-2009)*, disponible en: http://www.ciesas.edu.mx/proyectos/relaju/documentos/Gonzalez_jorge.pdf

³⁷ Oaxaca (8), Chiapas (4), Veracruz (3), Puebla (3), Yucatán (3), Hidalgo (2), Campeche (1), Estado de México (1), Guerrero (1), Quintana Roo (1) y San Luis Potosí (1).

tal, Tojolabal y Chol, sin respetar las diferencias derivadas de su identidad cultural.³⁸

La redistribución no ha cumplido con el objetivo de garantizar la representación indígena: “En muchos casos, los candidatos indígenas siguen compitiendo, de facto, en condiciones minoritarias, sin beneficiarse del efecto buscado por discriminación positiva”.³⁹

Por ello desde 1993 el Primer Congreso Estatal de Pueblos Indígenas, celebrado en Chilpancingo, Guerrero, plantea “crear una nueva circunscripción plurinominal para que los indígenas tengan representación en la Cámara de Diputados”.⁴⁰ Y varias iniciativas, tanto de los partidos políticos, principalmente PRI y PRD, se han presentado en la Cámara de Diputados federal con este mismo objetivo.⁴¹ En todos los casos han sido rechazadas.

Una situación que se ha repetido en algunas entidades del país. El ejemplo más reciente es Oaxaca. Tras una consulta indígena que incluyó 25 foros regionales y dos estatales, el trabajo de más de dos años del Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, se propuso la creación del Parlamento Indígena, que a su vez se convertiría en el espacio para la circunscripción especial indígena que garantizara su incorporación al Congreso local.⁴² Pese a que la consulta fue realizada por el Ejecutivo y el Legislativo, dicha propuesta fue desestimada, además de que la iniciativa se encuentra congelada en el Congreso local.

³⁸ Oscar Banda González, *Reforma política y pueblos indígenas*, disponible en: http://www.diputadosprd.org.mx/debate_parlamentario/articulos/LXI_2010_3_3.pdf, fecha de consulta: 22 de enero de 2013.

³⁹ Willibald, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁰ Martha Singer Sochet, *México, participación y representación indígena*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, p. 47

⁴¹ Oscar Banda, *ibid.*

⁴² Secretaría de Asuntos Indígenas. Hacia el reconocimiento de un Estado multicultural en el marco del pluralismo jurídico. *Propuesta de iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca sobre derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicano de Oaxaca*. SAI, 2013.

3. Los partidos indígenas

La figura no existe en la legislación mexicana. Sin embargo, en el sureste mexicano, otra vez en Oaxaca, a fuerza de resoluciones jurisdiccionales hay dos partidos a los que se les considera como tales.

En las últimas décadas se presenta en América Latina una oleada de institucionalización del movimiento indígena a partir de su conversión a partidos políticos, como parte de una dinámica que les permita luchar por el poder político y los puestos de representación y acción política. Se enmarca en lo que los encuentros continentales indígenas de Bolivia (2006) y Guatemala (2007) denominaron: “*De la resistencia al poder*”.⁴³ En Bolivia, Ecuador y Nicaragua, a través de las figuras de “movimientos” y “organizaciones” electorales, pudieron acceder a contiendas por la representación política, se forma así el *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik* en Ecuador, en 1995;⁴⁴ el *Movimiento al Socialismo* (MAS) en Bolivia, en 1997;⁴⁵ y *Yatama* en Nicaragua, en 1990.⁴⁶ Las semejanzas con lo que Van Cott ha denominado “partidos étnicos” en el surgimiento de estas instituciones políticas en América del Sur, particularmente Bolivia y Ecuador, son evidentes: La mayoría son resultado de procesos de reconfiguración vividos por las organizaciones indígenas, que se convierten en partidos políticos.

⁴³ Aracely Burguette Calymayor, “De organizaciones indígenas a partidos étnicos: nuevas tendencias en las luchas indígenas en América Latina”, *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, Vol. V, Núm. 2, julio-diciembre de 2007, México, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, pp. 144-162.

⁴⁴ Miguel Carvajal, “Pachakutik: la efímera experiencia de gobierno y las incógnitas sobre su futuro”, *ICONOS* Núm.18, Quito, Flacso-Ecuador, 2004, pp. 6-9.

⁴⁵ En ese año participa por primera vez en elecciones, si bien su constitución como organización data de una década atrás. Moira Zuazo, ¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia. Bolivia, Fundación Ebert, 2009.

⁴⁶ Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf

a. El Partido Unidad Popular

En el caso oaxaqueño el Movimiento de Unificación y Lucha Triqui (MULT) decide en 2003 constituirse en partido político. Convergió coyunturalmente con otros movimientos regionales: Nueva Izquierda de Oaxaca (NiOax) y Frente Nacional Indígena y Campesino (FNIC). El MULT en 23 años había atravesado por distintas etapas que lo habían llevado de la comunidad a la región y de la región a la lucha por el poder. La organización nació con la finalidad de defenderse del caciquismo, la violencia y la represión que existían en la zona triqui. Posteriormente, el movimiento buscó adquirir mayor fuerza ampliando su influencia a otras regiones. Por eso la decisión de pasar de la organización al partido, entrañó serios conflictos operativos e ideológicos.⁴⁷

Al solicitar su registro, en sus documentos básicos el PUP se reivindica como expresión de los pueblos indígenas:

El Partido de la Unidad Popular es la expresión de las largas luchas de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca por lograr su pleno reconocimiento como sujetos históricos de derecho público; consolidación de sus autonomías en el marco del Estado Nacional; por la erradicación de todas las formas de discriminación de raza, sexo y cultura; por el reconocimiento de sus instituciones, lengua y prácticas comunitarias, pero sobre todo, por tener un lugar en el proyecto nacional de los mexicanos en condiciones de justicia social y de democracia plena.

⁴⁷ “Nosotros hemos sido anti electoreros, hicimos pintas contra las elecciones, hablamos de la farsa electoral, de que no resuelve la problemática del pueblo, pero resulta que las condiciones del estado y del país van cambiando; entonces no puedes quedarte estático, en base a ello consideramos que era necesario trascender a la organización y decidimos ir al partido”, explicaba el máximo dirigente del MULT. Entrevista con Heriberto Pazos, Xalatlaco, Oaxaca, octubre de 2003.

Al ser rechazada su solicitud de registro ante el Instituto Estatal Electoral, recurre tal decisión al Tribunal Estatal Electoral, el cual en una resolución que sustenta en el Convenio 169 de la OIT, le otorga el reconocimiento legal. Desde su primera incursión electoral en los comicios de 2004, conquistó y mantiene un espacio en las sucesivas legislaturas locales y ha aumentado su presencia

Sin embargo, el MULT-PUP se encuentra inmerso en un añejo conflicto que se vive en la región triqui, el partido mantiene su posición de partido minoritario, con mayor anclaje en el ámbito local que en la configuración estatal. Su labor no difiere en mucho de los partidos tradicionales.

b. El PSDO

En 2003 otra organización, Shuta Yoma, solicita su registro como Partido Social Demócrata de Oaxaca. Su registro es negado por el órgano electoral al no cumplir con el mínimo de militantes establecidos por la ley. Impugna dicha decisión ante el tribunal estatal electoral con los mismos resultados. Entonces recurre la decisión ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Electoral de la Federación. En su escrito incorpora un nuevo argumento: su carácter indígena; hecho que no aparecía previamente. En sus documentos básicos a los pueblos indígenas sólo les dedica una línea al considerarlo como uno de los “grupos vulnerables” al que es necesario apoyar.

En una controvertida resolución el TEPJF ordena obviar los plazos establecidos en la ley y otorgar un plazo para que presente el número de afiliaciones faltante, obviando también los mecanismos de verificación. Esto se traduce en el otorgamiento mecánico del registro. Ni en sus antecedentes ni en sus ulteriores actuaciones como partido político, asume la agenda indígena y, por el contrario, hay un uso maniqueo de la figura y, su único diputado en la Legislatura local –a su vez dirigente estatal del nuevo partido, tiene una actuación constante y contraria a la agenda indígena.

4. La ciudadanía negada

En México el derecho humano a la ciudadanía de los pueblos indígenas, en tanto sujeto colectivo, es restringida. Sólo por un largo vericuetto en que tienen que incursionar en instituciones y procedimientos ajenos, logran a través de los partidos políticos algunas posiciones en el poder legislativo, pero sus cargos tienen un problema de origen, derivan de una lógica, visión y procesos constitutivos de proyectos políticos distintos a los suyos. En su actuación legislativa, por tanto, subordinan la agenda indígena a la de los institutos políticos que los impulsaron. Y no aparece, en el horizonte cercano, un cambio que permita la creación de circunscripciones especiales que garanticen la participación y representación política en los espacios de toma de decisiones.

CAPÍTULO II CIUDADANÍAS COMUNITARIAS: EJERCICIO DE LIBRE DETERMINACIÓN

Los espacios subnacionales se han constituido en un espacio en disputa en la lucha por la autodeterminación de los pueblos: por un lado hay experiencias concretas de autonomía; por otro, los Estados nacionales buscan atomizarla.

Ejemplos son, por un lado, la gestión local alternativa, impulsada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que establecía que los gobiernos locales requerían la generación de un modelo de desarrollo basado en tres pilares: la democratización del poder, la transparencia administrativa y política, y la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural.⁴⁸ En contraparte, en

⁴⁸ Lourdes Tibán G. y Fernando García S., “De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas. La experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador”, en

los 90 en Bolivia las políticas estatales utilizaron prácticas de la multiculturalidad para neutralizar la creciente autonomización de las comunidades andinas; su objetivo no era el reconocimiento de la diferencia, sino incorporar la dimensión étnica en los mecanismos del Estado.⁴⁹

En Chile la dictadura pinochetista realiza en 1980 una reforma político-administrativa, creando municipios con población indígena en la región andina; a principios de los 90 los gobiernos locales se democratizan, lo que coincide con un incremento de la conciencia indígena y la organización. Ahí la identidad étnica se encuentra presente en los actores locales, como instrumento para la promoción y confrontación de intereses, tanto los establecidos en los espacios municipalizados, como en relación con el Estado y el capital.⁵⁰

Los ejemplos se suceden en América Latina. En México, el proyecto zapatista decantó en espacios territoriales autónomos y el ejercicio de gobiernos locales (municipios autónomos, los caracoles, las juntas de buen gobierno); en otras zonas del país hay experiencias construidas desde lo local y desde la diferencia, como el caso de San Francisco Chetrán, Michoacán, pero con un marco jurídico restringido; y destaca el reconocimiento legal a la elección por sistemas normativos indígenas (antes usos y costumbres) que se dio en 1995 en Oaxaca. Desde esos espacios se asume una identidad propia y se ejerce una ciudadanía comunitaria, con un postulado contrario a la liberal.

Xóchitl Leyva, Araceli Burguette y Shannon Speed, *Gobernar en la diversidad. Experiencias indígenas desde América Latina*. México, CIESAS-FLACSO, 2008, pp. 271-304.

⁴⁹ Pablo Regalsky y Francisco Quisbert, “Bolivia indígena. De gobiernos comunitarios en busca de autonomía a la lucha por la hegemonía”, en Xóchitl Leyva *et al.*, *op. cit.*, pp. 151-187.

⁵⁰ Hans Gundermann K., “Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: la transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile”, *Estudios Acatameños*, núm. 25. Revista de la Universidad Católica del Norte. San Pedro de Acatama, Chile, 2003, pp. 55-77.

En México la base organizativa de la federación es el Municipio. Los pueblos indígenas, en cambio, tienen como unidad primaria a la Comunidad. Situación que en ocasiones confluye y en otras la realidad cuestiona a las instituciones formales. La política del reconocimiento se ha dirigido fundamentalmente al ámbito comunitario, reconociendo el importante papel que tienen, pero restringiendo también la construcción de espacios más amplios de representación política como la región étnica o la reconstitución de los pueblos indígenas.

1. Ciudadanía comunitaria, una aproximación

Contrario al uso homogeneizador que se le otorga, la ciudadanía no es la misma en todas partes. La relevancia de revisar la construcción de la ciudadanía se acrecienta al considerar que al ser ligada a la pertenencia al Estado-nación, ello significa poco para sus miembros, en comparación con otras formas de comunidades subnacionales con las que se identifican y por medio de las cuales pueden ejercer sus derechos y obligaciones.⁵¹ Por eso es necesario situar la discusión sobre la ciudadanía en contextos específicos, puesto que si bien hay convergencias en las preocupaciones analíticas, hay diferencias regionales notables en su orientación teórica y el referente empírico, que reflejan diferente historias y la particularidad de los contextos en los cuales se enmarcan estos procesos.⁵²

Y es que si bien la idea de ciudadanía es prácticamente universal, no lo es su significado y manera en que se vive. Una limitante del debate teórico es que en mucho se da en un vacío empírico en el que no se sabe qué significa la ciu-

⁵¹ Naila Kabeer, ed., *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*. México, UNAM, 2007, pp. 8-33.

⁵² Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh, eds., *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*. Colombia, IDRC-Mayol Ediciones, 2008, pp. 1-13.

dadanía para la gente, ni se conocen al respecto las opiniones y perspectivas de los ciudadanos “comunes”, o lo que estos significados dicen acerca de construir sociedades incluyentes.⁵³

El régimen de lo que se conoce como sistemas normativos internos o indígenas popularizados como “Usos y costumbres” o “normas de derecho consuetudinario”, se rige por principios colectivos de reciprocidad, complementariedad y servicio público para la construcción y ejercicio de la ciudadanía; y por mecanismos también colectivos de legitimación, en los cuales el cumplimiento de obligaciones es previo al ejercicio de los derechos. Estos principios y mecanismos ponen en juego un sistema de reglas que operan en el nombramiento de los órganos de gobierno y con autonomía para determinar los procedimientos, en ejercicio del derecho a la libre determinación. Los ciudadanos concurren al espacio público, como miembros de una comunidad política (el municipio, la comunidad), regida por criterios de identidad étnica o cultural.

Por otra parte, en estos municipios y comunidades se transita del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, base de su ciudadanía, al del ejercicio de atributos de la ciudadanía liberal. El caso más evidente es que en un mismo día se realicen elecciones municipales por sistemas normativos y, paralelamente, comicios estatales o federales; ambos casos difieren no sólo en el procedimiento y mecanismo electoral, sino en los procesos de construcción y de concepción cultural y política. Y las personas ejercen casi simultáneamente ambas ciudadanía.

Teóricamente esto plantea una contradicción y un dilema, pues esas ciudadanía difieren no sólo en el procedimiento, sino en los procesos y valores, en su construcción y concepción cultural y política. Para la concepción liberal el ciudadano concurre a la plaza pública de manera *indivi-*

⁵³ Kabeer, *op. cit.*, pp. 20-33.

dual, se supone que en igualdad de condiciones que los otros ciudadanos, para *ejercer derechos como miembro de una comunidad política*; en cambio desde la perspectiva de la ciudadanía indígena, son criterios de *identidad cultural* que no pueden explicarse sin la participación en relaciones sociales *colectivas*, donde se busca un reconocimiento al sentido de pertenencia y la reivindicación de derechos en el sentido substancial y no formal. Si esto es así, ¿cómo ejercer a la vez tipos distintos y aparentemente contradictorios 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 a 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.

2. Libre determinación, su ejercicio en México

La reforma constitucional de 2001 reconoce la libre determinación expresada en la autonomía política para, entre otros puntos, elegir a sus gobiernos internos. Sin embargo, establece que “el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas”. El cuestionamiento que se hace a esta disposición, es la limitante para la reconstitución y el reconocimiento a la organización de los pueblos indígenas que abarquen más de dos entidades federativas; y la discrecionalidad adoptada por éstas para reconocer sus derechos.

Tras 14 años del reconocimiento constitucional, 26 estados han modificado su Constitución o su legislación secundaria para reconocer derechos de los pueblos indígenas. Si

bien la mayoría lo hace de forma genérica. En materia de ciudadanía, participación y representación política, el déficit es mayor. Pese a ello, existen varias entidades en las cuales se encuentran normados mecanismos de representación de comunidades; de incorporación de representación étnica en los ayuntamientos; de medidas garantistas para que los partidos políticos incorporen candidatos indígenas y, finalmente, de reconocimiento a sus sistemas normativos para elegir a sus gobiernos municipales y/o comunitarios. Un breve repaso nos mostrará el estado del reconocimiento en México.

En distintas entidades del país se exige una tradición de reconocimiento a las autonomías comunitarias, expresada en la legislación antes de los cambios a nivel federal.

En Tlaxcala en 1983 una reforma municipal estableció que los delegados municipales ya no fueran designados por el ayuntamiento sino que las propias comunidades los eligieran por votación vecinal. De esta manera, el delegado municipal cumplía dos funciones simultáneas: la de representante del ayuntamiento en la comunidad y, al mismo tiempo, la de representante de la comunidad en el ayuntamiento, para lo cual se estableció la figura de “regidores del pueblo”, si bien era de carácter honorífico.

De esta forma el órgano de gobierno municipal, que estaba compuesto por alrededor de ocho regidores, se amplió dependiendo del número de comunidades que tenía la municipalidad, que en el caso de Huamantla, el municipio más grande, llegó hasta alrededor de 50 regidores. Se determinó que el impuesto predial sería cobrado y administrado por cada comunidad en su circunscripción territorial, con el fin de que tuvieran una primera fuente propia de ingresos aunque fuese mínima.⁵⁴

La figura cambió a presidentes auxiliares en 1996, en que una reforma municipal aumentó el número de munici-

⁵⁴ Raúl Olmedo Carranza, *El cuarto orden de Estado y de gobierno: La comunidad*, 2o. México, IEAP, 2005, p. 27.

pios. Las comunidades adquirieron el rango de “presidencia municipal auxiliar” con autoridades propias, pero representadas en el ayuntamiento por el regidor del pueblo, y con facultades municipales circunscritas a su ámbito territorial. El estado se organizó entonces en 60 municipios y 400 presidencias municipales auxiliares.⁵⁵

En 2001 la denominación cambió a presidentes de comunidad, se eliminó su carácter honorífico y cuentan con mayores atribuciones. De esta manera en Tlaxcala la presidencia municipal auxiliar se convirtió, de hecho, en el cuarto orden de gobierno.⁵⁶

En Sonora en 1996 se realizaron reformas al Código Estatal Electoral, tras una consulta pública organizada por el órgano electoral. Entonces se plantea la figura del Regidor Étnico, los argumentos para su establecimiento los señala el gobernador del estado, Manlio Fabio Beltrones, en su exposición de motivos:⁵⁷

Es pertinente señalar que este Ejecutivo, estimó importante enriquecer las aportaciones recibidas por parte de los organismos citados, con propuestas referidas respectivamente a los grupos étnicos y a las mujeres, en relación con la presencia de ambos en la postulación a cargos de elección popular. En lo que concierne a las etnias, la idea es garantizar que los municipios en que se encuentran asentadas, tengan una representación en los ayuntamientos respectivos.

De esta forma en la ley electoral se contempla la representación política de la población indígena mediante la figura de un regidor étnico (y su suplente), designados con-

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Vladimir Gómez Anduro, *Los problemas de representación del regidor étnico. Los casos de los municipios mayos de Navojoa, Etchojoa y Huatabampo. 2000-2003*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales. México, El Colegio de Sonora. 2005.

forme a los usos y costumbres de su comunidad, el cual se incorpora como concejal al Ayuntamiento electo por la vía de los partidos políticos. En este caso, el Consejo Electoral se constituye en autoridad decisoria, por encima de la comunidad, cuando existen controversias.⁵⁸ En 19 municipios se incorpora el mismo número de regidores étnicos, de los pueblos indígenas: Cucapah, Seri, Tohono Otham, Kikapoo, Guarijío, Pima, Yaqui y Mayo.

En Guanajuato, la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas plantea mecanismos para propiciar el acercamiento entre la población de éstas y el ayuntamiento: En los municipios con población indígena, los pueblos y las comunidades indígenas tendrán la facultad de elegir representantes ante el Ayuntamiento respectivo. El Ayuntamiento deberá notificar a la autoridad indígena, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación, sobre la celebración de sesiones del Ayuntamiento en las que se resolverá sobre asuntos que competan al pueblo o a la comunidad que aquella autoridad representa, con el fin de que ésta pueda participar, con voz, en defensa de los intereses de su pueblo o comunidad. Los acuerdos que competan a los pueblos y a las comunidades indígenas, tomados en sesiones en las que no se haya cumplido con la notificación a que se refiere el párrafo anterior, serán nulos.⁵⁹

En Chiapas el Código de Elecciones y Participación Ciudadana establece (artículo 69, inciso XVI) que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, “los partidos políticos deben preferir como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los Ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente

⁵⁸ Código Estatal Electoral de Sonora, artículo 181.

⁵⁹ Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Guanajuato, artículo 12.

representada”. Además, el artículo 6 de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado “reconoce y protege a las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas, nombradas por consenso de sus integrantes y conforme a sus propias costumbres”.

En Yucatán, donde la unidad cultural es el pueblo, éste se incluye en municipios extensos, que no representan más que simples categorías administrativas para los poblados indígenas. De acuerdo con la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, para su organización territorial interna y efectos administrativos, el municipio divide su territorio: en su área urbana, en colonias, fraccionamientos, secciones y manzanas, igualmente podrán establecer delegaciones y subdelegaciones en los casos previstos por la ley; en su área rural, en comisarías y sub-comisarías, cuyas extensiones y límites serán determinados por el ayuntamiento correspondiente. La ley considera como autoridades auxiliares municipales a los delegados municipales, los comisarios y subcomisarios municipales, y los jefes de manzana; en todos los casos son designados y removidos por el ayuntamiento y durarán en su cargo un periodo de tres años. Sin embargo, en distintos municipios el Ayuntamiento emite la convocatoria para que las comunidades elijan, según sus usos y costumbres, a sus comisarios.⁶⁰ Además, los Jueces Mayas —encargados de la justicia comunitaria— son electos en asamblea comunitaria y de acuerdo a sus propias reglas, como lo establece la Ley del Sistema de Justicia Maya del estado de Yucatán.

Los ejemplos continúan: en Durango constitucionalmente se reconocen a los usos y costumbres para la elección

⁶⁰ Un ejemplo es el Reglamento de Autoridades Auxiliares del municipio de Tékax, Yucatán, que en su artículo 12 establece: “En cumplimiento al artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisarías y Subcomisarías podrán elegir a las autoridades auxiliares de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, para lo cual se concertará con el Ayuntamiento anticipación el lugar y la hora de la elección, disponible en: http://www.yucatan.gob.mx/docs/orden_juridico/Yucatan/Reglamentos/nr2110rf1.pdf

de autoridades y en su ley indígena señala que “los pueblos y comunidades indígenas establecerán las bases y mecanismos conforme a sus propios sistemas normativos para la organización de su vida comunitaria”.

En Guerrero “los municipios y distritos con población indígena mayor al cincuenta por ciento, podrán elegir preferentemente representantes populares indígenas ante los Ayuntamientos.⁶¹

Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Morelos, y Tabasco establecen disposiciones constitucionales que reconocen a la elección de autoridades mediante las reglas propias de las comunidades indígenas.

En San Luis Potosí se reconoce tanto en la Constitución local como en la Ley Reglamentaria del artículo 9o., de la Constitución Política del Estado, Sobre los Derechos y la Cultura Indígena y la Ley Orgánica del Municipio Libre a “la Asamblea General como la máxima autoridad de las comunidades indígenas; y las comunidades indígenas tienen la facultad de elegir a quien las represente ante el Ayuntamiento respectivo”.

Una constante en las legislaciones y, particularmente donde se ha pasado de la abstracción jurídica a la práctica concreta es el establecimiento de facto del llamado cuarto nivel de gobierno “al otorgar facultades y competencias se define una jurisdicción para la actuación de las autoridades indígenas, a quienes se reconoció personalidad jurídica y la calidad de sujeto de derecho público. Con ello, esta reforma llevó a su límite legal máximo la reforma federal”.⁶²

Esto se aprecia con mayor nitidez en los casos de Oaxaca, Tlaxcala, San Luis Potosí y Sonora.

En Oaxaca en 1990 se reconoce el carácter pluricultural de la entidad y se reconoce un conjunto de derechos a

⁶¹ Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

⁶² Agustín Ávila M., *Una legislación indígena autoejecutable: la experiencia potosina*. En prensa.

los pueblos indígenas. En 1995 una reforma al código electoral concreta el derecho a la autonomía política por la que los municipios pueden elegir a sus autoridades mediante los “usos y costumbres” indígenas; término que cambia a “normas de derecho consuetudinario en 1997 y a sistemas normativos internos en 2012. Esta entidad posee el mayor número de municipios del país, 570, el 23 por ciento del total nacional. En 1995, 412 municipios adoptan ese régimen electoral, la cifra crece a 418 en 1998 y se mantiene hasta 2010. En 2013 un municipio cambia al régimen de partidos políticos y la cifra de los que se rigen por sistemas normativos se fija en 417. El caso oaxaqueño muestra los alcances de la política del reconocimiento, pero ésta también deriva de relaciones históricas entre las élites estatales y los pueblos indígenas, un fuerte movimiento indígena y diversas coyunturas que se presentaron. A dos décadas del reconocimiento, el caso oaxaqueño se ha convertido en referente en el ejercicio de la autonomía, de las tensiones internas que se presentan, de los intentos estatales por acotarla y controlarla.⁶³

3. La ruta jurisdiccional

El reconocimiento legal a los sistemas de elección de pueblos y comunidades indígenas no indica que se puedan aplicar en la práctica, puesto que en algunos casos se establece como norma constitucional, pero no se establece el procedimiento o las vías jurídicas e institucionales para concretarlas.

Es el caso de Michoacán. Su Constitución señala que los pueblos y las comunidades indígenas tendrán, entre

⁶³ Al respecto se pueden ver: Jorge Hernández Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez, *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México, MA Porrúa, 2007; David Recondo, *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México, CEMCA-CIESAS, 2007.

otros, el derecho “A decidir y ejercer sus formas internas de gobierno, sus propios sistemas de participación, elección y organización social, económica, política y cultural, a través de las diversas formas y ámbitos de autonomía comunal, regional y como pueblo indígena”. Sin embargo, cuando en 2011 habitantes de San Francisco Cherán solicitan al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) que les autorice elegir a sus autoridades mediante sus “usos y costumbres”, reciben como respuesta que:

“El Instituto Electoral de Michoacán carece de atribuciones para resolver sobre la celebración de elecciones bajo el principio de los usos y costumbres en los términos que lo solicita la comunidad indígena de Cherán”.⁶⁴

El argumento lo refrenda el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, por lo cual ciudadanos de Cherán interponen un juicio para la protección de sus derechos político-electorales ante la Sala Regional Toluca del TEPJF. Los magistrados de dicha instancia, solicitan a la Sala Superior ejerzan su facultad de atracción, misma que es admitida. La Sala Superior, apelando a criterios de maximización de la autonomía, basado en los instrumentos internacionales y en el artículo 2o., Constitucional, ordena realizar una consulta para determinar el régimen por el cual habrían de elegir a sus autoridades los habitantes de ese municipio.⁶⁵ La consulta arroja la decisión de realizarla por usos y costumbres. El 22 de enero de 2012, la comunidad purépecha de Cherán eligió a los 12 K’eris que integran el *K’eri Janaxkaticha* (Consejo Mayor de Gobierno).⁶⁶ En 2014 refrendan tal decisión.

⁶⁴ Acuerdo CG-38/2011 de nueve de septiembre de dos mil once, CG-IEEM.

⁶⁵ Expediente JDC/SUP-JDC-09167/2011 del TEPJF.

⁶⁶ María del Carmen Ventura Patiño, “Proceso de autonomía en Cherán. Movilizar el derecho”, *Espiral*, México, vol. 19, Núm. 55, septiembre-diciembre, 2012.

Una ruta similar intentaron seguir en 2012 siete municipios en Guerrero, si bien sólo a San Luis Acatlán el TEPJF ordenaría continuar el proceso,⁶⁷ para lo cual se realizaría un dictamen antropológico y en enero de 2015 una consulta que rechazó el cambio de régimen. Un final distinto tendría la solicitud presentada por Ayutla de Los Libres, Guerrero, municipio en que una consulta realizada en octubre de 2015, aprueba el cambio de régimen a “usos y costumbres” para elegir a sus autoridades municipales.⁶⁸

En Puebla, el tribunal estatal electoral ha ordenado también la realización de un peritaje antropológico y una consulta para determinar si es procedente la solicitud presentada por un grupo de ciudadanos del municipio de Chichiquila.⁶⁹

Un caso similar en cuanto al reconocimiento de autoridades tradicionales, pero distinto respecto a que se reduce al ámbito comunitario se da en Sonora. En San Bernardo, Municipio de Álamos, en territorio del pueblo Guarijío, se construye la Presa Los Pilares o Bicentenario. El pueblo indígena no fue consultado, ni informado sobre el proyecto. Parte de esta situación derivaba de la falta de reconocimiento a sus gobernadores tradicionales. Fidencio Leyva Yoquivo y José Romero Enríquez, en tanto gobernadores tradicionales del pueblo Guarijío que fueron electos mediante asambleas de sus respectivas comunidades, solicitaron al TEPJF la protección el derecho a la autonomía y respeto al sistema normativo de sus comunidades y, por tanto, que sus autoridades tradicionales sean reconocidas por los gobiernos municipal, estatal y federal. La Sala Superior tras argumentar la obligatoriedad de garantizar la autonomía de los pueblos

⁶⁷ Expediente: SUP-JDC-1740/2012, TEPJF; y Acuerdo 028/SE/20-02-2015, IEPCGRO.

⁶⁸ Acuerdo 196/SE/22-10-2015 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, mediante el cual se aprueba el informe de la consulta realizada en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, en atención a la solicitud de elección por usos y costumbres que presentaron diversas autoridades de dicho municipio.

⁶⁹ Expediente TEEP-A-237/2013.

indígenas, reconoció a los guarijías Fidencio Leyva Yoquivo y José Romero Enríquez como Gobernadores Tradicionales de sus comunidades, y ordenó a las autoridades estatales y municipales a efectuar acciones necesarias para reconocer la autonomía y autogobierno de las localidades del Ejido Guarijíos-Burapaco, Mesa Colorada y de la Colonia Maku-rawi, San Bernardo, del municipio de Álamos, Sonora. De igual manera mandata el reconocimiento de dichas autoridades tradicionales.⁷⁰

4. La ciudadanía restringida

La autonomía política se encuentra acotada. El reconocimiento constitucional queda en la abstracción ante la falta de un entramado legislativo que establezca las formas de cómo concretar ese derecho. La ciudadanía de los pueblos indígenas se encuentra restringida al ámbito comunitario; en distintas legislaciones a lo más que se puede aspirar es a la representación de las comunidades ante el Ayuntamiento. Tan sólo Oaxaca es la excepción al garantizar que mediante sus sistemas normativos propios se puedan elegir a sus gobiernos municipales. La creciente actividad jurisdiccional para solicitar el ejercicio de ese derecho, más allá de la comunidad, como en caso de San Francisco Cherán o para su reconocimiento fuera de las estructuras formales, como el pueblo Guarijío en Sonora, nos hablan de las restricciones para ejercer el derecho de ciudadanía.

⁷⁰ Expedientes SUP SUP-JDC-15/2014 y SUP-JDC-16/2014 Acumulados. TEPJE.

CAPÍTULO III

DIÁLOGO INTERCULTURAL O CONFRONTACIÓN DE DERECHOS

Hace algunos años, en el campo de la oftalmología, los especialistas tenían opiniones encontradas respecto a qué es lo adecuado para una mejor visión: la lente mono focal o la multifocal. En el *debate de las lentes*, como le llamaron, concluían que la lente tiene que ser adaptada no sólo a la debilidad visual, sino que debe considerarse para qué se va a emplear, la actividad de quien la utilizará: “la visión de lejos es más nítida con las lentes mono focales. Para una visión muy nítida de cerca o de lejos no las recomendamos, nunca aconsejaría una lente multifocal a un arquitecto por ejemplo”.⁷¹ Ello porque “una buena agudeza visual a distancia sin dispositivos de ayuda es actualmente una expectativa *realista* después del implante de lente intraocular. La visión cercana, sin embargo, requiere un poder adicional de refracción, normalmente en forma de gafas de lectura”.⁷²

La analogía es más que oportuna para el análisis de sistemas de organización basados en una concepción distinta a la liberal y fundados en identidades étnicas y culturales: la de los pueblos indígenas. Utilizar sólo la lente liberal, sin considerar el contexto en que se presenta y sin comprender las implicaciones de identidad cultural, el contexto socio histórico y las formas de diálogo interno y de resolución de conflictos, puede arrojar resultados en que aparentemente se violan derechos humanos, sin que necesariamente sea así, sin descartar tampoco que existen casos en que sí se presentan.

⁷¹ Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2005/10/21/medicina/1129908953.html>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.

⁷² Disponible en: www.update-software.com/BCP/BCPGetDocument.asp?DocumentID=CD003169, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.

Las expulsiones religiosas, la exclusión de las mujeres y migrantes, el voto público, la inaplicación del principio de universalidad del voto, entre otros, son cuestionamientos que se hacen recurrentemente a los sistemas normativos indígenas y su aplicación para elegir a sus gobiernos locales y por ello se estigmatiza que violan derechos humanos.⁷³

Existen distintas posiciones en que se habla del autoritarismo del sistema:

1) La máxima autoridad suele recaer en un gobernador, cacique, mandón o principal, cuyas funciones de vigilancia, control y castigo son en algunos casos vitalicias. Con frecuencia se trata de un anciano que recibe el respeto de la comunidad y nunca es una mujer; sus decisiones son inapelables y se acatan sin discusión.

2) En muchos casos el nombramiento de gobernador, jefe o cacique es obra de un consejo de ancianos o bien de una asamblea; en ocasiones son elegidos mediante un plebiscito.

3) Un rasgo distintivo de las formas de gobierno peculiares de las comunidades indígenas es la fusión de los poderes civiles y los religiosos.

4) Las formas indígenas de ejercicio del poder tienen un carácter extremadamente autoritario y en muchas ocasiones se basan en un sistema jerárquico de corte militar.⁷⁴

En otras, se cuestiona que la política del reconocimiento se haga efectiva, como sucedió con la resolución sobre el

⁷³ Una recopilación de las opiniones a favor y en contra de los sistemas normativos indígenas se puede encontrar en Hernández y Juan Martínez, *op. cit.* De igual forma Todd Eisenstadt y Viridiana Ríos hace una revisión de esas posiciones en “Claroscuros de la aplicación de los usos y costumbres en Oaxaca”, en Martha Singer Sochet, coord., *México. Democracia y participación política indígena*. México, UNAM-GERNIKA, 2013, pp. 269-283.

⁷⁴ Roger Bartra, “Sangre y tinta del kitsch tropical”, *Fractal*, Vol. III, Núm. 8, enero-marzo, año 2, 1998, pp. 13-46.

caso Cherán en donde para algunos autores al invocar la reforma en materia de derechos humanos y no pronunciarse sobre la decisión de la asamblea de no participar en los comicios federales, viola precisamente derechos humanos.⁷⁵

Por otra parte, el discurso esencialista conlleva el peligro de absolutizar la identidad y entenderla como sustancia y no como expresión de relaciones sociales históricamente construidas y negociadas: “El que la costumbre o la tradición adquieran legitimidad para justificar la diferencia tiene que entenderse como el reconocimiento en la coyuntura contemporánea de prácticas y discursos que tienen un sentido actual para la colectividad”.⁷⁶

En seguida hacemos una revisión de distintos casos en donde la tensión entre derechos colectivos y derechos individuales se ha logrado resolver, particularmente al momento en que los sujetos sociales hacen uso de las ciudadanía múltiple que tienen en su repertorio identitario y que les permite establecer un diálogo hermenéutico e intercultural.

Los casos están basados en la experiencia oaxaqueña, en tanto es en dónde, tanto por el reconocimiento legal para la elección por sistemas normativos indígenas de sus autoridades locales, como por el desarrollo de instrumentos institucionales, aparejada a la intensa dinámica de pueblos y comunidades, constituye el referente más avanzado en la materia.

Los reacomodos internos de las comunidades plantean el enfrentamiento entre derechos colectivos y derechos individuales. La preeminencia de cada uno responde a una visión particular del mundo, a un proyecto civilizatorio distinto. Por eso la pertinencia de resolver las diferencias en la reflexión y el diálogo colectivo. De ahí también que las me-

⁷⁵ Mauricio I. Ibarra y Jorge G. Castillo Vaquera. “Las elecciones de Cherán: usos y costumbres excluyentes”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Núm. 5, enero-junio de 2014, IJJ-UNAM, pp. 263-283.

⁷⁶ María Teresa Sierra, “Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas”, en *Alteridades*, Año 7, Núm. 14, 1997, p. 133.

diciaciones resultan claves para defender la cosmovisión indígena. Los cambios procedimentales pueden ser los más variados; emplear urnas o votar a mano alzada, no tiene mayor trascendencia si los principios comunitarios se sostienen. Los aparentes conflictos entre derechos individuales y colectivos, encuentran soluciones en los diferendos externos, pero potencializan conflictos cuando se pretende imponer un proyecto de vida distinto.

En la defensa de sus sistemas organizativos, formas de elección y ejercicio de la ciudadanía, está contenida la defensa del derecho a darse un porvenir propio y a construir su particular relación con la naturaleza. Se defiende una concepción de vida y de desarrollo.

1. Ciudadanía y justicias: derechos individuales vs. colectivos

En la comunidad de Lázaro Cárdenas, Coicoyán de las Flores, en diciembre de 2014, tres personas robaron las limosnas (800 mil pesos de la Virgen de Juquila); fueron descubiertos y detenidos por la comunidad, quienes los enjuiciaron en asamblea y les impusieron una sanción de cien mil pesos y trabajo comunitario. Los intentos de las autoridades estatales (Secretaría General de Gobierno, Procuraduría de Justicia y Defensoría de Derechos Humanos) de que les entregaran a los detenidos fueron rechazados.

Diez comunidades mostraron apoyo a Lázaro Cárdenas: El Coyul, Tierra Colorada, Rancho Pastor, Santiago Tilaipa, La Trinidad, Las Huertas, Los Ángeles, Cerro del Aire, Río Alumbrado, Yucatando, Río Cacao, Llano Encino Amarillo y Loma La Flor, e impidieron el acceso del presidente municipal de Coicoyán y de las autoridades estatales para llegar a acuerdos y dejar en libertad a los presuntos delincuentes. El argumento fue que preferían fuesen juzgados por sus leyes locales. La respuesta estatal fue que si bien los usos y costumbres están reconocidos, “no pueden estar por enci-

ma de la ley,” ni violar derechos humanos; ante ello las comunidades demostraron que se daba un trato digno a los presos.⁷⁷

La historia es recurrente. Recién en agosto de 2015, en Santa María Yucunicoco fue retenido un grupo de policías estatales acusados de ingresar sin mandato alguno y violentando derechos de los pobladores. Hubo de presentarse una negociación con las autoridades estatales y, tras la imposición de una multa, fueron liberados.⁷⁸

En Santa María Tlahuilottepec, Mixe, en 2009, fueron aprehendidas tres personas acusadas de realizar disparos de armas de fuego, amagar a la policía municipal y ser sospechosas de robo. Tras su detención se generan dos dinámicas. Una interna, pues las autoridades convocan a la asamblea general para iniciar un proceso que determine qué harán con los detenidos. Otra, externa, pues familiares de éstos, acusan de su retención ilegal, de que se pretende hacerles un juicio sumario y pueden ser privados de la vida o recibir castigos físicos. Los medios de comunicación extendieron rápidamente la alarma y las autoridades de distintos órdenes intervinieron.

Las autoridades mixes señalan que a “los maleantes no se les va a aplicar un juicio sumario”, pues el procedimiento se realiza conforme a sus sistemas normativos internos; “no se tienen previsto aplicar penas que denigren al ser humano o que atenten contra la integridad física o la vida de los acusados”. En su argumento señalan que si bien los gobiernos estatal y federal no comparten esos procedimientos y en forma intencional mantienen un vacío en las leyes; “poco a poco se debe establecer la coexistencia entre estas dos formas de impartir justicia, porque compartimos el cri-

⁷⁷ *Roban a la virgen de Juquila; los retienen. Tiempo*, 28 de noviembre de 2014 y *Habitantes y autoridades de Lázaro Cárdenas Coicoyan se niegan a liberar a presuntos delincuentes. Igabe*, 4 de diciembre de 2014.

⁷⁸ Comunicado de la comunidad de Santa María Yucunicoco, disponible en: <https://cepiadet.wordpress.com/2015/08/15/comunicado-de-santa-maria-yucunicoco/>

terio de sustentar nuestros actos bajo el principio irrestricto de respeto a los derechos colectivos y derechos humanos individuales”.⁷⁹

En ese párrafo puede resumirse la confrontación clara entre estos sistemas normativos distintos. Más todavía, la Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca (CEDDHO), consideró que se violaron los derechos humanos de los detenidos, pese a que finalmente éstos fueron puestos en libertad pues la sanción que se determinó fue el pago de una multa y su salida de la comunidad. En sus considerados el organismo señala:

Resulta indudable que aun cuando la autoridad municipal pretenda sustentar una detención arbitraria, una retención ilegal y la imposición de multas excesivas, en la aplicación de los usos y costumbres de la localidad, este argumento resulta a todas luces ilegal, pues aún en el supuesto no compartido por este Organismo, de que hubiese existido flagrancia o cuasi flagrancia en la detención de los ahora agraviados; la conducta asumida por los servidores públicos involucrados contraviene lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 16 de la Constitución Federal de la República.⁸⁰

Entre las recomendaciones que hace, a la Secretaría de Asuntos Indígenas le encarga: “brinde capacitación a las autoridades municipales de Santa María Tlahuitoltepec, Mixe, Oaxaca, en materia de aplicación de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, para que *sus acciones sean congruentes con el derecho positivo vigente*” (resaltado nuestro). Incluso fue más lejos pues recomienda al Congreso local que decretara la desaparición de poderes en ese municipio.⁸¹

⁷⁹ Comunicado del Ayuntamiento de Santa María Tlahuitoltepec, 2009.

⁸⁰ Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos Oaxaca, Recomendación Núm. CEDH 04/2009

⁸¹ CEDDHO, Recomendación Núm. 04/2009.

En este caso se aprecia claramente que la ciudadanía se obtiene y se mantiene en el cumplimiento irrestricto de las normas comunitarias. En Tlahuilottepec sus habitantes se declararon en “asamblea permanente” tras la detención y permanecieron custodiando el sitio en que estaban retenidos. Las obligaciones comunitarias atañen estas tareas: “el tiempo de arraigo los estamos sufriendo tanto los maleantes como los asambleístas, porque desde los hechos suscitados nos hemos constituido en asamblea permanente con las respectivas privaciones que eso implica en nuestro hogar y en nuestros hijos”.⁸²

En otra comunidad serrana, San Andrés Solaga, tras años de gestión la comunidad logra que se abra una escuela secundaria. Sólo que ésta tiene problemas en su operación pues la matrícula es muy baja; y es que alrededor de 10 familias inscribieron a sus hijos en escuelas de comunidades cercanas. Para solucionar el problema de su nuevo centro escolar, la asamblea determina que quienes estudian fuera, están obligados a hacerlo en Solaga; de negarse habrán de pagar una multa de 45 mil pesos. Dado que el curso ha avanzado, las familias desacatan este mandato que señalan es excesivo e injusto. La asamblea determina la expulsión de las familias de la comunidad; sólo cuatro regresaron tras el pago de la multa y la inscripción de sus hijos en la secundaria local. Otras seis denunciaron la violación de sus derechos humanos.

Los diversos instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, establecen con claridad que el derecho a la autodeterminación y la aplicación de los sistemas normativos internos debe respetar o estar “de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos” (artículo 34).

⁸² Comunicado del Ayuntamiento de Santa María Tlahuilottepec, 2009.

Los casos expuestos, hablan de esta contradicción latente entre los derechos colectivos e individuales; las tensiones derivadas de la aplicación de visiones distintas. Y las dificultades para alcanzar una solución que garantice el derecho de unos y otros sin violentar sus principios. Sin embargo, estas tensiones que no encuentran soluciones sencillas, tienen su contraparte: aquellos casos en los que se alcanzan consensos y soluciones dialógicas. De ellos estaremos viendo algunos ejemplos.

2. Ciudadanía y religión: entre la fe y la comunidad

Entre 1997 y 1999 en Saltillo, comunidad del municipio de Las Margaritas, en Chiapas, se presentó un conflicto religioso. Un grupo de evangelistas fueron expulsados de la comunidad; en juego, más que las creencias religiosas se encontraban dos visiones, entre originarios de la comunidad que habían construido su organización política basada en un entramado institucional que compartían lo cívico y lo religioso; y la llegada de vecindados, con otros credos a los que se convierten familias de la comunidad; tensan así el cumplimiento de obligaciones comunitarias —particularmente las que tienen que ver con la religión católica.⁸³

En 2005 en San Juan Bosco Chuxnabán, agencia del municipio de San Miguel Quetzaltepec, Oaxaca, en la región mixe, nueve familias fueron expulsadas. La razón: su negativa a prestar sus servicios comunitarios, particularmente los ligados a la estructura religiosa, bajo el argumento de que ellos profesaban otra religión y, por tanto, no tenían que ocupar cargos en el templo católico ni ser mayordomos de santo alguno.⁸⁴

⁸³ Carolina Herrera Farfán *et al.*, *Diversidad religiosa y conflicto en Chiapas*. México, UNAM-CIESAS, COCYTCH, Gobierno de Chiapas, 2005, pp. 313-348.

⁸⁴ Comisión Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos Oaxaca. Recomendación CEDH 1145(14)OAX/2005.

Años antes, en San Juan Juquila Mixes, practicantes de Testigos de Jehová, fueron detenidos, clausurado su templo y conminados a abandonar la comunidad. Su historia nos muestra las contradicciones entre dos visiones y dos órdenes jurídicos distintos.

Los expulsados señalan que las autoridades municipales:

[...] “decretaron la clausura del inmueble donde celebramos nuestras reuniones bíblicas como Testigos de Jehová. El acta de asamblea del 10 de abril de 1996, contiene propuestas que por su naturaleza atenta contra la libertad de culto y evidencian una profunda INTOLERANCIA RELIGIOSA. Las amenazas de que han sido objeto nuestros representados por parte de las autoridades, y las cuales han sido la causa fundada del temor que les asiste para no presentarse a las últimas asambleas de la comunidad”.⁸⁵

Manifiestan que la asamblea determinó acciones en contra de los *Testigos de Jehová*: a) Participar en festividades patronales; b) Prohibición total y definitiva de la propaganda religiosa, y c) Clausura definitiva del lugar donde nuestros representados celebran sus reuniones bíblicas semanales. Precisan que ellos siempre han mostrado disposición a colaborar en actividades y tequios que beneficien a la comunidad.

Las autoridades comunitarias, por su parte, señalan que, al contrario, fue por su negativa a cumplir con cargos comunitarios, por los que en las asambleas del 11 de febrero, 7 y 20 de abril de 1996, se acordó no asignarle a los no católicos cargos relacionados con la festividad religiosa del poblado, “para no ver afectada su creencia religiosa”, pero sí cargos referentes a los eventos que se desprenden de la misma festividad.⁸⁶ Respecto a la prohibición de la propaganda

⁸⁵ CEDHO, Recomendación Núm. 1/97.

⁸⁶ Tales cargos pueden ser: darle de comer a las bandas filarmónicas, a los jugadores de los torneos de basquetbol, servir como Policía Municipal, que es una práctica comunitaria en muchas comunidades.

religiosa acordaron, solicitarles que se abstuvieran de predicar de casa en casa, ya que estas “personas nunca piden permiso para entrar, sino que se meten, incluso en contra de la voluntad de los propietarios”. Se decidió la clausura del templo evangélico ‘Salón del Reino’, argumentando que la autoridad de San Juan Juquila Mixe en ningún momento recibió información de que ese inmueble sería destinado para culto religioso; no obstante la asamblea acordó comunicar la decisión a la Secretaría de Gobernación para que ésta defina la situación del templo.

Estas actitudes son argumento central de críticas a los sistemas de organización indígenas: la intolerancia con otras creencias religiosas minoritarias, no permitir la libertad de cultos y excluir a los no católicos. Y, dadas las respuestas extremas como en el caso de Chuxnabán, su violación de los derechos humanos.

En contrasentido, particularmente desde la intelectualidad indígena se busca explicar esa postura: no se limita la libertad de creencias, lo que se defiende es la obligación que tienen de cumplir con las normas comunitarias.⁸⁷ El problema surge porque los servicios pasan en muchos casos por cumplir algunos en labores relacionadas con el templo y la religión católica, por esa imbricación con su sistema de organización comunitaria. De tal manera que muchas de las actividades centrales en la definición de la *comunalidad*, como son la fiesta y la repetición de actos simbólicos: la transmisión del gobierno local, los nombramientos y hechos importantes de la comunidad, tienen un fuerte componente ritual/religioso. Precisamente el que rechazan los que profesan otras creencias.⁸⁸

⁸⁷ Wim Gisbers, *Usos y costumbres, caciquismo e intolerancia religiosa (Entrevistas a dirigentes indígenas de Oaxaca)*. México, CAMPO, 1996.

⁸⁸ Los conflictos de esta naturaleza se repiten en las últimas décadas, al respecto se puede ver el recuento que hace Olga Montes García, “La dinámica de los conflictos religiosos en Oaxaca, 1975-1990”, *Sociológica*, Año 14, Núm. 41. México, UAM-Azcapotzalco, 1999, pp. 157-179.

La ciudadanía se establece a partir de la participación activa en el sostenimiento material y simbólico de la comunidad. De las herencias que marcan, la imbricación entre religión y vida civil es una característica presente en muchas comunidades. Incluso el inicio de las obligaciones es en la adolescencia, fungiendo como topilllos, ayudantes de sacristanes, para auxiliar en las ceremonias religiosas. En otras, la asunción del poder local se legitima simbólicamente visitando el templo católico, llevando ofrendas. En algunas comunidades las autoridades municipales acompañan al sacerdote en ceremonias litúrgicas emblemáticas: en la Semana Santa al “lavatorio de pies de los apóstoles”, por ejemplo. En otras comunidades, el panteón municipal es de uso exclusivo de católicos, pues es destinado a quienes hayan cumplido con las obligaciones y cargos comunitarios, así como sus respectivos rituales y, en ellos, los no católicos no participan.

Así lo que para el ala más abierta del liberalismo corresponde a un ámbito privado: la libertad de culto, en el caso comunitario no necesariamente es así, puesto que su ejercicio va imbricado con el quehacer cotidiano de la comunidad. Por eso, más allá de que se profese una religión determinada, el hecho legitimador de la ciudadanía, es cumplir con los servicios comunitarios y la continuidad de rituales y símbolos que parecen darle sustento; el problema deriva que en muchos casos, algunos giran en torno a la fe o estructura católica.

En las últimas décadas se ha acrecentado la llegada de nuevos cultos religiosos a las comunidades los cuales, además de representar un fuerte choque con el sistema y la percepción cultural, entraña otras problemáticas. Por una parte las nuevas religiones traen aparejada, por ejemplo, la no veneración a ningún símbolo (religioso o cívico), como los Testigos de Jehová, lo cual tensiona la vida comunitaria, no sólo cuando no se quiere seguir con los rituales tradicionales, dar servicio o cumplir con el tequio en la estructura

religiosa; sino incluso cuando la negativa abarca la estructura civil o ceremonias cívicas (el homenaje a la bandera, por ejemplo). Además, algunas de ellas vienen cargadas con una fuerte dosis de defensa de los derechos individuales, que los anteponen a los colectivos. De ahí la negativa al tequio, pues es un trabajo gratuito, lo mismo que a la prestación de cualquier servicio o el pago de cooperación alguna.

También, porque, como en el caso Juquila, el diferendo era la interpretación de la naturaleza de ciertos cargos, como los encargados de dar alimentos a las bandas de música durante la fiesta del pueblo, que se celebra en honor del santo patrón, pero que trasciende el aspecto religioso; el dilema es si atenta o no contra las creencias de los *Testigos de Jehová*.

Los casos extremos de esta tensión ocurren cuando hay una postura intransigente de una o de ambas partes. La comunidad, que intenta forzar a que las cosas marchen como si no hubiesen cambios en la transformación de las creencias y, por tanto, en la visión cultural de los nuevos adeptos. Los conversos a otras religiones, olvidando el contexto en el que desarrollan su vida cotidiana y pretendiendo que al cambiar de culto modifican todo su entorno.

Sin embargo, en muchos municipios y comunidades se han separado esos ámbitos como parte del cumplimiento obligatorio para ser ciudadano de la comunidad.

En Santa Ana del Valle se dio una solución pragmática por los *Evangelistas*: Crisóforo Cruz,⁸⁹ tras haber concluido con los cargos que le corresponden en su historial, sólo quedaba el de presidente de la junta vecinal del templo católico, para el que fue nombrado. Aceptó, diciendo a la asamblea que, dado que el profesaba otra fe, no participaría en los cultos religiosos, pero se encargaría del cuidado del in-

⁸⁹ Entrevista con el expresidente municipal Crisóforo Cruz, Santa Ana del Valle, enero de 2009.

mueble como un edificio público de alta significación para la comunidad. El hecho fue aceptado. Se cumplió el servicio sin mayores problemas.

En Villa Díaz Ordaz en los 80 algunos habitantes se convirtieron a nuevos cultos religiosos: Testigos de Jehová y Evangelistas. Antes de que se presentara un cisma en su sistema organizativo, la comunidad decidió separar lo religioso de lo civil. Aun cuando se contabiliza en la cartera de servicios prestados a la comunidad los que se dan en la estructura religiosa, éstos son obligatorios sólo para los católicos. Los de las otras religiones sólo prestan los que corresponden a los distintos comités, el Comisariado de Bienes Comunales y el Ayuntamiento. Tan es así, que varios de quienes los practican se han desempeñado como concejales (uno de ellos como síndico); han sido Alcaldes; y participan sin problema en los distintos espacios públicos de decisión comunitaria.

La separación religión-espacio civil es endeble, pues aún se elige a los integrantes de la Junta Vecinal en asamblea general comunitaria, aunque en ella participan sólo los católicos. En 1999, al ser electo para presidir la Junta, el señor Severiano Juan, dijo que aceptaba el cargo sólo si le permitían realizar cambios a la estructura organizativa religiosa. Así de 110 personas que prestaban servicios en el templo, se redujo a 40, al eliminar mayordomías y/o ayudantías. En cambio, fue contratada una persona para dar mantenimiento a las instalaciones. En ese año, no sólo hubo un mejor funcionamiento, también se logró la remodelación del inmueble así como de la capilla y se recuperaron espacios que correspondían al templo y se habían perdido anteriormente. En la Junta Vecinal también se encontraba una persona que profesaba el culto evangélico.⁹⁰

⁹⁰ Entrevista con el exalcalde Severiano Juan Gutiérrez, Villa Díaz Ordaz, julio de 2010.

En estos casos se muestra la decisión de cumplir, más allá de las cuestiones de fe, con los mecanismos de la comunidad para salvaguardar la condición de ciudadanía. Pero habla también de la cada vez más frágil liga que une a los dos espacios. Como en un sinnúmero de lugares, en donde las mayordomías dejaron de ser obligatorias (en ninguno de los casos señalados lo es) y tiene que ver más con la decisión de los creyentes de realizarlas, que derivado de una obligación que merezca una sanción si no se cumple. Así, si bien persisten algunos rituales que pasan por la visita al templo, incluso esos se están modificando.

En San Miguel Tlacotepec, en la mixteca, los evangelistas querían participar en la manutención de la comunidad, pero sin tocar el ámbito religioso. En el periodo 2005-2007, a una convocatoria al tequio, se les asignaron tareas en espacios públicos que nada tuvieran que ver con lo religioso y, al final, se concentraron en el palacio municipal y convivieron con sus paisanos. Desde entonces su reincorporación a las tareas comunitarias.⁹¹

En San José del Progreso, previo a la fiesta titular de la población —en honor a San José— se fija la cooperación que cada familia debe dar y se establecen sanciones para quienes no la cubran. Y en esa comunidad hay una creciente población practicante de otros cultos, desde su aparición se dio un acuerdo tácito. Los evangelistas, concluida la festividad, se presentan a pagar su contribución al ayuntamiento, saben así que no se utilizan en gastos de índole religiosa, o bien, la presentan en especie: preguntan a las autoridades que material hace falta y entregan el equivalente a su cooperación.⁹²

Esas experiencias narradas constituyen lo que Víctor Turner describe a partir de una población africana como

⁹¹ Francois Lartigue y Lourdes Morales, Informe de Observación electoral en regiones indígenas, AMEDYC-CIESAS, 2006.

⁹² Entrevista con el Síndico Municipal de San José del Progreso, enero de 2007.

una serie de crisis sucedidas en la historia de la comunidad, que habían interrumpido su vida cotidiana y su unidad y donde se distinguen cuatro fases: 1) la ruptura de una norma que gobierna las relaciones entre personas o grupos de una unidad social, 2) la crisis o extensión de la ruptura, 3) el uso de mecanismos de ajuste o reparación, 4) la reintegración del grupo social o el reconocimiento del carácter irremediable de la ruptura. Así la comunidad está en un ciclo de ruptura y continuidad.⁹³

En lo anterior se puede apreciar que son nuevos espacios y referentes simbólicos los que van ocupando la centralidad que hasta hace un par de décadas jugaba el ámbito religioso, particularmente a partir de la fiesta, la mayordomía y los rituales, para la identidad étnica comunitaria. La asamblea general comunitaria y/o el proceso electoral se están constituyendo ahora, en el espacio en donde se dirime no sólo la disputa por el poder local, sino los nuevos referentes que dotan del carácter al ciudadano comunitario en sustitución de los anteriores requisitos.

3. Mujeres y autonomía indígena, ¿ciudadanías confrontadas?

“Yo no entré a la política, a mí me nombró la asamblea”, fue la respuesta espontánea de una regidora indígena, al ser cuestionada sobre sus razones para buscar ser concejal, en una reunión del Consejo del Instituto de la Mujer Oaxaqueña.⁹⁴ Pregunta y respuesta nos hablan de una diferencia cul-

⁹³ Victor Turner, [1957]. *Schism and continuity in an african society. A study of Ndembu village life*. Berg. Oxford; citado por Rodrigo Moulian Tesmer, *Mediaciones rituales y cambio social: desde ngillatun al culto pentecostal. Un estudio de casos múltiples y contrastes sobre la transformación de las prácticas rituales en comunidades williche de las comunas de Lago Ranco y Río Bueno (Chile)*, Tesis de doctorado, Madrid, España, Universidad Complutense de Madrid, 2008, pp. 160-161.

⁹⁴ Entrevista con Gloria Zafra, Directora de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, y Consejera del IMO, 7 de marzo de 2015.

tural y de concepciones distintas de ver la política. La que se basa en la lucha individual y la que deviene de la pertenencia a la comunidad.

En Sonora, una diputada del PAN presentó una iniciativa de reformas al código electoral en el tema de regidurías étnicas, señalando que carece de un enfoque de género por lo que las mujeres de los siete grupos étnicos han estado subrepresentadas: “Desde hace 3 periodos electorales sólo han existido 23 regidoras propietarias, esto es, sólo un 14% del total de representantes étnicos ha sido mujer”. Por ello propone que las regidurías étnicas se alternen: en un periodo serán de un género y en el siguiente del otro.⁹⁵

Ello da la imagen que son excluyentes entre sí, el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, con el derecho a la igualdad entre géneros.

Desde posiciones distintas, el esencialismo étnico y el etnocentrismo feminista, esa situación parece corroborarse.⁹⁶ La primera, argumenta que la legitimidad histórica de sus tradiciones, principios y reglas, basados en la representación colectiva, en que las mujeres juegan un papel secundario, no pueden ser cambiadas, pues ello violentaría su derecho de libre determinación. La segunda, en cambio, arguye que medidas como la paridad de género deben imponerse a tabula rasa sin considerar ni la diferencia ni el contexto cultural en que se realiza. Cualquier matiz es poner en entredicho ese derecho a la igualdad.

En estos extremos, es la forma en que se instrumenta el ejercicio de un derecho, el que puede vulnerar al otro. Y es que, “la asimetría entre hombres y mujeres significa cosas

⁹⁵ Iniciativa de adición y reforma al Código Electoral para el Estado de Sonora que presenta la Diputada Shirley Guadalupe Vázquez Romero, integrante de la Sexagesimal Legislatura, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, disponible en: <http://congresoson.gob.mx/InfoPublica/Juridico/LX/Diputados/Folio-1034-60.pdf>

⁹⁶ Aída Hernández Castillo (2001). “Entre el etnocentrismo feminista y el esencialismo étnico. Las mujeres indígenas y sus demandas de género”, *Revista Debate feminista*. Año 12, México, pp. 206-229.

distintas en lugares diferentes. Por lo mismo la posición de las mujeres, sus actividades, sus limitaciones y sus posibilidades varían de cultura en cultura”.⁹⁷

“El pueblo en general y muy en especial por el sentir de las mujeres de Quiegolani, desconocen categóricamente a Eufrosina Cruz Mendoza como ciudadana y vecina de esta población, ya que ella nunca ha vivido en este municipio y no se sienten respaldadas por lo que ella dice y hace ante los medios de comunicación y ante cualquier Dependencia Gubernamental”, reza el acta de la asamblea general comunitaria del 11 de mayo de 2008, levantada en el municipio zapoteca de Santa María Quiegolani.⁹⁸

Era la respuesta comunitaria al activismo de Eufrosina Cruz, quien el año anterior, el 4 de noviembre de 2007, pretendió participar en las elecciones a la presidencia municipal. Durante el recuento de votos, una veintena de sufragios a favor de Eufrosina —insuficientes para ganar la elección— fueron anulados por considerar que era inelegible al no reunir los requisitos que exige la ciudadanía comunitaria para ocupar tal posición: dado que había partido de la comunidad 15 años antes no había participado en la permanente construcción de la colectividad y no contaba con la residencia exigida.⁹⁹ Ante esos hechos ella realizó denuncias públicas de que se violentaba su derecho a participar por su condición de mujer.¹⁰⁰ Su argumento inicial es que quien ganara la elección tampoco vivía en la comunidad, ni cumpliría con varios de los requisitos.¹⁰¹

⁹⁷ Martha Lamas. *La antropología feminista y la categoría de género*, Nueva Antropología, Núm. 30

⁹⁸ *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza*, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2008_disc.pdf

⁹⁹ Expediente IEE/DEUYC-30/IV/2007.

¹⁰⁰ Víctor Leonel Juan Martínez, “Eufrosina y la exclusión de mujeres”, Revista *En Marcha*, Núm. 98, enero de 2008.

¹⁰¹ Entrevista con Eufrosina Cruz Mendoza, noviembre de 2007.

El caso de Eufrosina pone en evidencia la parte más compleja de estos sistemas: el antagonismo entre derechos individuales y colectivos, así como la confusión que genera presentar los requisitos de elegibilidad como sinónimo de exclusión. Por eso, más allá de la legitimidad de su lucha, no se puede generalizar y descalificar al sistema, sin considerar el contexto y sus características.¹⁰²

Las denuncias mediáticas de exclusión por razones de género tuvieron rápido eco en medios de comunicación y en la atención de actores políticos que vieron la posibilidad de aprovechar la coyuntura con discursos de defensa de la participación de las mujeres.¹⁰³ En todos los casos se descalifica la decisión de Quiégolani. La comunidad ve amenazado su derecho a la autodeterminación: gobernarse conforme a sus propias reglas. Ante el asedio, las autoridades municipales convocan una asamblea para “entregar los bastones de mando”, esto es, renunciar al cargo. Sin embargo, para su ciudadanía el presidente fue legítimamente electo, por tanto el activismo de Eufrosina ponía en riesgo no sólo su elección sino su sistema de organización, desconocerla como ciudadana comunitaria es una defensa simbólica de su libre determinación y de la diversidad cultural. Sin relativizar el problema, habría que revisarlo con calma.

Tlalixtac de Cabrera, otro municipio zapoteca, fue gobernado por una mujer en el trienio 2008-2010: Rafaela Hernández Chávez, narra una larga historia de servicios a favor

¹⁰² María Teresa Sierra, “Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos”. *Desacatos*, Núm. 31, septiembre-diciembre, 2009, pp. 73-96. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.

¹⁰³ Por primera vez en su historia Quiégolani fue visitado por un gobernador, Ulises Ruiz Ortiz. El Partido Acción Nacional invitó a Eufrosina a formar parte de sus filas y ocupó un lugar especial en la celebración en la residencia oficial de Los Pinos, el día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo de 2008; el Congreso local promovió una reforma constitucional para “garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad a las de los hombres”.

de la comunidad.¹⁰⁴ A diferencia de Eufrosina, su residencia en la comunidad, pese a que trabajaba fuera de ella, le permitió tejer una compleja red de relaciones y cumplir con las obligaciones comunitarias, hasta ser propuesta como candidata a presidenta municipal por vez primera en 2004; su posición fue no aceptar la nominación. En 2007 fue propuesta nuevamente y ganó sin complicaciones. En el ejercicio de gobierno, las férreas reglas y estructuras comunitarias no sólo aceptaron la dirección femenina, sino cobraron una nueva dinámica.

San Pedro Cajonos, en la Sierra Norte de Oaxaca, en 2011 fue gobernado por una mujer. En 2014 y 2015 —el periodo municipal es de un año—, nuevamente es gobernado por mujeres. En un proceso de reflexión que los condujo a la elaboración de estatutos comunitarios, la revisión de su sistema normativo y las formas de adquisición de ciudadanía y el cumplimiento de obligaciones, incorporaron la perspectiva de género.

En San Juan Guelavía las mujeres, ante la alta migración, empezaron por cubrir a sus maridos en los cargos comunitarios para, luego de hacerse visibles en el espacio público y paulatinamente tomar mayor presencia. A partir de 2004, el mensaje simbólico en las asambleas es revelador: el centro de la explanada municipal es ocupado por mujeres. Apenas unos años atrás, éstas difícilmente aparecían por los lugares en que se realizaban tales reuniones; sus primeras incursiones fueron manteniéndose alejadas del *corpus* de la asamblea. La situación cambió, ahora son los hombres quienes se colocan en los márgenes. Este cambio ha motivado que la toma de decisiones se realice fundamentalmente por mujeres. Aun cuando no han ocupado posiciones en el ayuntamiento, su participación es definitoria de quiénes lo integrarán, así como de las políticas públicas que se rea-

¹⁰⁴ Entrevistas realizadas a Rafaela Hernández y personas varias en Tlaxiact de Cabrera, septiembre-diciembre de 2010.

lizan en la comunidad; y en los cargos ya son nombradas ellas, no en representación de sus esposos.¹⁰⁵

Sin embargo, los avances no significan que se haya acabado con la condición de marginación, inequidad y exclusión de las mujeres.¹⁰⁶ En un alto número de comunidades son relegadas a posiciones menores o, en contextos de alta migración, los cargos que prestan son contabilizados como servicios de los varones (padres, maridos, hermanos). Ejercen una ciudadanía prestada en tanto el varón está ausente; a su retorno, ellas vuelven al ámbito doméstico y ellos capitalizan las obligaciones cumplidas. En otros lugares las condiciones en que se desenvuelven, el contexto y lo demandante del sistema, genera posiciones de no querer participar, pues sería una carga adicional a la que ya tienen y ampliaría la brecha de la desigualdad en lugar de reducirla.¹⁰⁷ En otras comunidades aún son discriminadas y marginadas abiertamente.

Ejemplos son múltiples. En los comicios municipales 2013, en, Santo Domingo Tomaltepec y Nuevo Zoquiapam, se excluía a las mujeres de la asamblea; en San Bartolo Coyotepec su representación en el ayuntamiento. El conflicto fue resuelto merced a un tema que parece ausente de este debate: las mediaciones que pueden presentarse.

En contraparte. Con una visión homogénea y equiparando el régimen de sistemas normativos al de los partidos políticos, el TEPJF recurrentemente anula elecciones sin considerar el contexto en que se da la supuesta vulneración de derechos.

¹⁰⁵ Gloria Zafra y Víctor Leonel Juan Martínez, “Impactos de la migración en comunidades indígenas. Ciudadanía, género y generación en San Juan Guelavía”, en Lore Aresti de la Torre, coord., *Mujer y migración. Los costos emocionales de la migración*. México, UAM, UANL, UMSNH, 2010.

¹⁰⁶ Gloria Zafra, “Por la ley o la costumbre: obstáculos en la participación política de las mujeres en el sureste mexicano”, en Víctor Leonel Juan Martínez y Katya Salazar Luzula, *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena*, DPLF, 2009.

¹⁰⁷ Ana María Hernández Cárdenas, coord., *Diagnóstico: Participación política y comunitaria de mujeres mixas*, México, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad en Oaxaca, 2009.

En Santo Domingo Nuxaá, señalaron que los suplentes de dos regidoras (Hacienda y Salud) tendrían que sustituirse dado que no son fórmulas del mismo género,¹⁰⁸ siendo que en estos municipios el término “propietario” y “suplente” sólo es para cumplir con las formalidades legales. En la práctica trabajan por igual. A la renuncia de un propietario no asume el suplente, se convoca a una nueva elección, porque no son los mismos requisitos para uno u otro cargo; los suplentes son un paso para que, periodos después, puedan ser propietarios. Y no hay la lógica de las “juanitas” que los partidos utilizaban para que una mujer ganara una elección y luego renunciara para que asumiera su suplente, que era un varón.

Decisiones que devienen en parte de una confusión entre las exclusiones con requisitos de elegibilidad. Éstos son meras formalidades en el sistema de partidos: tener 18 años, la residencia y edad mínima, estar en la lista nominal y ser nominada(o) por un partido. Es más difícil para las candidaturas independientes: un número determinado de firmas de apoyo, financiamiento, constitución de una asociación civil.

En las comunidades indígenas, como hemos visto, la adquisición y ejercicio de la ciudadanía es más compleja; la posibilidad de acceder al gobierno local tiene que ver con el cumplimiento del sistema de cargos, tequios y cooperaciones; participación en la construcción colectiva de la comunidad (la residencia y edad pueden ser irrelevantes, si se está al corriente de sus deberes comunitarios). Si bien esta situación está cambiando o tiene variantes. Es por ello que para comprender la existencia o no de exclusiones y las inequidades de género, habría que ver el bosque completo. Y la solución a las mismas, tendría que pasar por el mismo tamiz.

¹⁰⁸ Expediente SX.JDC-303/2014, Sala Xalapa del TEPJF.

Es por eso que, tratándose de los pueblos indígenas, habría que observar toda la estructura de servicios y cargos, no únicamente la integración del Ayuntamiento, pues siendo un sistema complejo la garantía o no de representación política real se vincula necesariamente a la participación (o no) en el entramado organizativo. Esto es, pueden estar presentes en el Ayuntamiento, como se presenta ante una resolución jurisdiccional, pero ausentes de todo el entramado organizativo, sin incidir realmente en la toma de decisiones, sino marginadas en un contexto patriarcal imperante. O bien, como en San Juan Guelavía, ser fundamentales en la toma de decisiones, pese a su ausencia del ayuntamiento.

Esto es, si hay exclusiones, tendría que garantizarse, primero, la incorporación al sistema. Eso hicieron en 2013, las asambleas de Santo Domingo Tomaltepec¹⁰⁹ y la de Nuevo Zoquiapam:¹¹⁰ las asambleas acordaron su incorporación para que, a partir de ello, puedan ir cubriendo los requisitos para acceder a los puestos de decisión de la comunidad; hay la convicción que eso será en el próximo proceso electoral, dado que convinieron también una laxitud en las reglas (lo que serían las medidas garantistas necesarias).

La gradualidad en esta incorporación refleja la comprensión de la necesidad de cambios desde las propias comunidades y el papel activo de las mujeres. Ello se puede apreciar en el crecimiento de municipios con mujeres en los ayuntamientos; de 56 que las consideraban en 2004, pasaron a 66 en 2007, 71 en 2010 y 109 en 2013.¹¹¹ Para los próximos comicios, seguramente habrá un incremento sustancial pues cientos de mujeres se encuentran ya en el resto

¹⁰⁹ Expediente IEEPCO-SNI-126/2013.

¹¹⁰ Expediente IEEPCO-SNI-61/2013.

¹¹¹ Víctor Leonel Juan Martínez, *et al.*, *Análisis y perspectivas de atención institucional en municipios que se rigen por sistemas normativos internos. Diagnóstico de la conflictividad municipal electoral, prospectiva 2013*. México, IEEPCO Comisión de Sistemas Normativos Internos, 2013, p. 33

de la estructura del sistema, cubriendo los requisitos para ascender.

En los casos en que lo que se presenta son inequidades, las medidas tendrían que pasar por derruir las. Eso se hizo en Tlahuilottepec Mixes, que permitió a Sofía Robles ser presidenta municipal. La equiparación de los cargos prestados por los cónyuges que han operado en beneficio de los hombres (cuando una mujer presta un cargo pasa a cuenta de los esposos), se utilizó a la inversa. O en San Bartolo Coyotepec, que tras la nulidad de la elección, devino en un procedimiento que garantizó un porcentaje (40%) de concejales de un mismo sexo. En estos lugares, hay las condiciones —y un importante número de mujeres que cumplen con los requisitos— para garantizar la paridad de género. Consideraciones de esta naturaleza, las ha realizado ya también el TEPJF en el caso Tepelmeme de Morelos en donde validó la elección pese a no haber sido electa ninguna mujer en el Ayuntamiento.¹¹²

La crítica feminista al concepto liberal de derechos universales y ciudadanía enfatiza que cuando las definiciones de derechos no reconocen las diferencias, excluyen a aquellos cuya posición social es diferente, como es el caso de las mujeres. Habría que tener cuidado, entonces, de no caer en el mismo error, ahora a la inversa.¹¹³

4. Derechos colectivos vs. derechos colectivos

El 11 mayo de 2011, fecha programada para instalar el Consejo Municipal Electoral en Santiago Choapam, devino en tragedia. El objetivo de la reunión entre representantes de las siete comunidades que integran el municipio era reanudar la mediación entre tres agencias —San Juan del Río,

¹¹² Expediente SUP-REC 7/2015 y Acumulados.

¹¹³ Mukhopadhyay Maitrayee, *op. cit.*

Yahuivé y Latani— que exigían participar en las elecciones y la cabecera municipal, respaldada por tres comunidades —Teotalcingo, La Ermita, Yaveloxi— que argumentaban que históricamente sus reglas marcaban que la elección del Ayuntamiento correspondía sólo a la comunidad cabecera. La elección realizada en 2010 se había anulado por el TEPJF al argumentar la violación a la universalidad del voto, pues no se garantizaba la participación y representación política de los ciudadanos de todo el municipio.

Las diferencias no eran nuevas; apenas un año atrás las comunidades inconformes tomaron por asalto el palacio municipal y establecieron un virtual estado de sitio por dos días. Y el anterior ayuntamiento (electo sólo por la cabecera) había cortado los recursos provenientes de las participaciones federales a dichas agencias. Además, la conformación del municipio era plural: la cabecera y las comunidades que la respaldaban son chinantecas; en las otras hay población mixe y zapoteca; y San Juan del Río, población mayoritariamente mestiza, hasta mediados del siglo XX pertenecía al municipio de San Juan Lalana; conflictos con la cabecera y otras comunidades motivaron su segregación e incorporación a Choapam. Con esta polarización previa, los representantes de las agencias inconformes se hicieron acompañar de un numeroso grupo de personas (no sólo los representantes comunitarios, como había sido el acuerdo), lo que motivó una respuesta violenta de la cabecera. El saldo fue de 10 muertos.

Por ello, el desarrollo y resolución de este conflicto nos ilustra sobre los mecanismos inéditos generados en un nuevo contexto: la demanda de participación y representación política no de ciudadanos en lo individual, tampoco de grupos unidos por esa demanda común, no frente al Estado-Nación —en todo caso, cuestionando sus instituciones—, sino entre comunidades autónomas. Las diferencias por los recursos en la mayoría de los casos, o por la representación política, los menos, enfrentan a colectividades entre sí.

Es necesario ir a las raíces del conflicto. Las diferencias entre agencias municipales contra la cabecera municipal constituyen un cuestionamiento al federalismo y, particularmente, a la homogeneización del municipio como la célula básica de la nación mexicana.¹¹⁴ Distintos estudios han mostrado que la base organizativa de los pueblos indígenas es la comunidad.¹¹⁵ En Tlaxcala se encuentra la figura de presidencias auxiliares, en donde las comunidades eligen por sus reglas propias a su autoridad local, quien a su vez se integra al ayuntamiento como regidor. En Guerrero, Veracruz, Chiapas, San Luis Potosí, Sonora las comunidades eligen por “usos y costumbres” a sus autoridades comunitarias.

Existe un gran debate teórico sobre la comunidad,¹¹⁶ por ello en este trabajo consideramos que si bien hace referencia a un asentamiento humano en un territorio específico, lo que la define es la forma de organización social en la que las personas no sólo comparten una historia común, un sistema de creencias y un territorio dotado de significación cultural, sino además un sistema de autoridad y de normas que regulan la interacción social, incluso más allá del propio asentamiento físico, para configurarse por lazos de identidad.¹¹⁷

Hasta hace un par de décadas la relación de respeto a la autonomía de unas y otras comunidades no presentaba

¹¹⁴ El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al Municipio Libre como “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los estados, investida de personalidad jurídica y patrimonio propio”.

¹¹⁵ Bailón, *op. cit.*, 1999; Recondo, *op. cit.*, 2007; Juan y Hernández, *op. cit.*, 2007 y 2011.

¹¹⁶ Al respecto se puede consultar a Miguel Lisboa Guillén, coord., *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*. México, ColMich-UCACH, 2005. Así también Agustín Ávila hace un interesante recuento en *Gobierno local y comunidades indígenas en San Luis Potosí*, ponencia presentada en la Reunión Internacional sobre Gobiernos Locales Contemporáneos en América Latina, organizado por el Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y el México Institute del Woodrow Wilson Center For International Scholars, que se llevó a cabo en la ciudad de Oaxaca, Oax., los días 2 y 3 de octubre del 2008.

¹¹⁷ Víctor Leonel Juan Martínez, *op. cit.*, 2013, p. 33

problemas. Finalmente la cabecera municipal, que era una comunidad de las varias que forman el municipio, no se distinguía de las otras salvo por su tamaño o mejor posición geográfica en cuanto a los accesos; pero no tenían recursos ni la cabecera, ni las agencias municipales. En un importante número de municipios (alrededor de cien), el Ayuntamiento no es sino la autoridad de la comunidad que tiene la categoría de cabecera municipal, pues los ciudadanos de las agencias municipales no participan en su elección; como tampoco los de ésta en la designación de sus autoridades locales. Un arreglo histórico de respeto a las autonomías comunitarias.¹¹⁸

La conflictividad inicia con la política de descentralización del Estado mexicano, un hecho positivo que, al no considerar las particularidades estatales y regionales, se convierte en motivo de disputa. Ésta se centra en la distribución intramunicipal de los ramos 28 y 33; dado que dentro de la demarcación municipal corresponde al Ayuntamiento ejercerlos para la obra pública y los servicios municipales, éste centraliza la asignación de los recursos privilegiando a su comunidad. Por ello, parte importante de la movilización política en la última década, deriva de ciudadanos de las agencias que piden una distribución justa y equitativa de los recursos y que, al ver que ésta no se da, exigen su participación en la elección municipal, pues es la vía para acceder a ellos.

¹¹⁸ Esta situación se desarrolla de manera amplia en los trabajos de Jorge Hernández y Víctor Leonel Juan Martínez, *Dilemas...*, *op. cit.*, particularmente en el capítulo V: *Agencias contra cabecera, la disputa por los recursos*, así como en el trabajo de los mismos autores: “De la lucha por las autonomías a la disputa entre las autonomías: el municipio y la comunidad en Oaxaca”, en Verónica Vásquez García e Ivonne Vizcarra Bordi, coords., *De autonomías, patrimonios y ciudadanías. Etnia y género en el campo en el siglo XXI*. México, Colegio de Postgraduados-AMER, 2011. María Cristina Velásquez presenta datos estadísticos respecto a la integración municipal, las comunidades que la conforman y la situación de la tenencia de la tierra: *El nombramiento. Elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*. México, IEE, 2000.

Otra cuestión a considerar es la judicialización de estas diferencias que conlleva decisiones de los tribunales electorales. Y éstos actualizan el conflicto entre derechos colectivos y derechos individuales y casi siempre privilegian los segundos por lo que, sin considerar el contexto, ordenan el “voto universal”, esto es, de toda la ciudadanía del municipio.

Santiago Matatlán y su agencia, San Pablo Güilá, ilustran esta situación. La segunda perdió la categoría de municipio a inicios del siglo XX, pasando a ser una comunidad subordinada a Matatlán. Sin embargo, son dos comunidades similares en número de pobladores e importancia sociopolítica. Existía una relación respetuosa de sus autonomías, hasta que llegaron los recursos municipales. Desde entonces Güilá exige una distribución equitativa de los mismos; al no obtenerla, busca participar en las elecciones del ayuntamiento.¹¹⁹ La movilización de la agencia para participar en la elección municipal motivaron la desaparición de poderes y la invalidación de las elecciones entre 1998 y 2002. Ante esta situación, en 2004 se llegó a un pragmático acuerdo: los recursos que recibe el municipio por concepto de participaciones federales son distribuidos 50 por ciento para la cabecera y 50 por ciento para la agencia municipal. Desactivado el factor de conflicto, bajó la pretensión de participar en los comicios por parte de Güilá y cada comunidad retomó su autonomía comunitaria.

En otros casos, las controversias dan lugar a inéditas soluciones. En Santiago Yaveo en 2001 sus agencias municipales se movilizaron para exigir su participación en las elecciones del ayuntamiento, entonces prerrogativa de la cabecera. Tras años de inestabilidad en que no contaron con autoridades electas pues ante las diferencias se les de-

¹¹⁹ Juan Antonio Bautista, *et. al.*, “El sistema de usos y costumbres bajo el poder económico y político en el municipio de Matatlán, Oaxaca”, en Jorge Hernández Díaz, *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI Eds., 2007.

signaba a un administrador; los once pueblos que conforman el municipio llegaron en 2007 a un singular acuerdo, que fue aprobado por sus respectivas asambleas y ratificado en 2012. En adelante, si bien la cabecera conservaría la presidencia municipal nombraría sólo tres concejales; dos más, los regidores de hacienda y de salud, serían electos por dos agencias municipales, en un sistema rotatorio, el periodo del gobierno municipal es de año y medio.

Es menester señalar que hay camino recorrido en este esquema de gobierno supracomunitario: En San Francisco Cherán, Michoacán, el gobierno municipal se ejerce por lo que se denomina el Consejo Mayor, el cual se integra con tres representantes por cada uno de los cuatro barrios que integran la comunidad; un total de 12 consejeros.¹²⁰ En Tlaxcala al Ayuntamiento se integran los presidentes de comunidad. En Oaxaca, en Santiago Amoltepec y Santiago Nuyoó cada comunidad tiene su gobierno comunitario pero, para los asuntos que atañen a todos se integra el ayuntamiento, en el cual están representadas todas las comunidades. En San Sebastián Tecomaxtlahuaca, se elige mediante planillas al ayuntamiento; a éste se integran como regidores, un representante de cada una de las comunidades del municipio, electas en asambleas comunitarias.

De modo similar otros municipios resolvieron sus conflictos. En San Pablo Etlá, municipio conurbado a la capital estatal, después de un proceso de diálogo entre representantes comunitarios y constantes asambleas las cuatro agencias —Hacienda Blanca, Poblado Morelos, Santa Cruz y San Sebastián Etlá— reconocieron al cabildo electo en la cabecera municipal y ésta abrió espacios para un representante de cada comunidad para integrarse al ayuntamiento. Actualmente el cabildo es de nueve concejales: cinco electos en la cabecera y cuatro que representan a las agencias.¹²¹

¹²⁰ Ventura Patiño, *op. cit.*, 2012.

¹²¹ Entrevistas con los representantes comunitarios de San Pablo Etlá, Hacienda Blanca, Poblado Morelos, Santa Cruz y San Sebastián Etlá, noviembre de 2013; y, Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-112/2013.

Finalmente, los tribunales han empezado a considerar el contexto.¹²² Se ha encontrado entonces que la participación y representación política la tienen los ciudadanos al momento de elegir a sus gobiernos locales —comunitarios—; y que si bien su demanda de concurrir también a la elección del ayuntamiento es válida, se requiere un proceso de reestructuración de los sistemas normativos. En la práctica en muchos municipios hace rato que han iniciado esta recomposición y, como los ejemplos que señalamos, han formulado nuevos esquemas de representación política. Encuentran el equilibrio y la armonización de derechos colectivos que aparentemente violentan derechos humanos, como el de la ciudadanía.

Pese a los ejemplos anteriores, una decena de casos se encuentran atrapados y no han logrado construir una salida que les permita refundar sus municipios mediante nuevos pactos con las comunidades que lo integran. La preeminencia de las autonomías comunitarias, cuestiona al municipio. Pero, compelidos por la legislación federal, las políticas públicas y las necesidades vitales de las comunidades, han de actualizar su sistema organizativo. Ello implica construir una nueva ciudadanía sin dejar la vigente en sus comunidades. Pasa por asumir una identidad municipal y construir colectivamente nuevos esquemas de participación y representación política.

5. Armonizando derechos, conciliando prácticas

La teoría sobre los sistemas electorales considera que el contexto hace la diferencia: lo que para una sociedad o sistema determinado funciona y refleja las demandas y aspiraciones de la ciudadanía, en otros puede violentar sus derechos.¹²³

¹²² Juan Carlos Martínez Martínez, *et al.*, *Mapeo de buenas prácticas para el acceso a la justicia electoral dirigida a pueblos indígenas*. México, PNUD, 2015.

¹²³ Dieter Nohlen, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México, IJUNAM, 2003.

Esta situación se aprecia en los casos reseñados. Dado los altos costos que tiene el cumplimiento de cargos, establecerlos como obligatorios para las mujeres puede ensanchar la brecha de la desigualdad en vez de acortarla, si no se revisan otros aspectos de la organización interna y no se establece un diálogo entre géneros con una visión intercultural. Los enfrentamientos entre comunidades pueden derivar en pérdida de su representación política, en lugar de acrecentarla, al cambiar a una estructura organizativa que les es ajena; por lo que se requiere buscar nuevos esquemas que se ajusten a sus sistemas normativos. La libertad de credo seguirá enfrentando a grupos, si católicos y no católicos no buscan nuevas formas de relacionarse y de participar en la construcción colectiva de la comunidad, independientemente de sus creencias religiosas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que tratándose de comunidades indígenas y el ejercicio de sus sistemas normativos, cuando se presente un conflicto entre dos derechos fundamentales o la presunción de que alguno ha sido conculcado, habrá de hacerse una ponderación y un análisis exhaustivo de las causas que originan tal situación:

Es evidente que algunas de estas instituciones pueden, en apariencia o de hecho, contravenir otros principios constitucionales o de derechos humanos, particularmente derechos individuales. En estos casos, será necesario hacer una ponderación de derechos basada en un exhaustivo análisis cultural de los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural, y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo [...].¹²⁴

¹²⁴ SCJN, *Protocolo de Actuación de la Suprema Corte de justicia de la Nación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2013, pp. 17 y 18.

Recientemente la Sala Superior del TEPJF y el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca, y un cambio en sus formas de operación del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca entre 2011-2014, han establecido criterios novedosos para atender la conflictividad en municipios indígenas: han ponderado el contexto para determinar que la universalidad del voto puede ser relativa, que los mecanismos para alcanzar la igualdad de género no pueden ser producto de una imposición externa, que la mediación es importante para alcanzar soluciones con el consenso de las partes, que los acuerdos y las decisiones asamblearias deben privilegiarse sobre las coyunturas.¹²⁵

Es necesario entonces, desde los tribunales, la elaboración de leyes y su ejercicio en la cotidianidad, buscar nuevas soluciones que armonicen derechos y concilien las prácticas. Es posible, como lo han demostrado las experiencias reseñadas.

CONCLUSIONES

En México, una nación multicultural, con la presencia de 62 pueblos indígenas, que representan más del 15 por ciento de su población, pese a su riqueza por la diversidad cultural que representa, hay restricciones para el ejercicio de sus derechos humanos. Como sujetos colectivos aún no alcanzan la representación política en las instituciones estatales de tomas de decisión, como lo mandatan los instrumentos internacionales.

El derecho de la ciudadanía indígena es limitado, sujeto a vericuetos para alcanzar posiciones en el poder legislativo por vías ajenas a sus instituciones, procedimientos y cultura propias. Las diversas iniciativas para establecer una circunscripción indígena han sido desestimadas. Con ello, sus de-

¹²⁵ Juan Carlos Martínez Martínez, *et al.*, *op. cit.*

rechos humanos se encuentran en entredicho al no estar en condiciones de igualdad en el Estado nacional.

Una situación similar se encuentra en su derecho a la libre determinación, que es confinada a espacios subnacionales o submunicipales. Así se presenta en la mayoría de las entidades con presencia de pueblos indígenas; el derecho a la representación política se deja en la comunidad y, en el mejor de los casos, ante el ayuntamiento.

El caso de Oaxaca con el reconocimiento constitucional y la generación de un entramado jurídico e institucional que garantiza la elección de sus gobiernos locales por sus sistemas normativos propios, así como Cherán, Michoacán, que obtiene este derecho por la vía jurisdiccional, son ejemplos de la posibilidad de avanzar en el reconocimiento de la diversidad .

Sin embargo, al interior de los pueblos indígenas se presentan también diferencias y tensiones entre el ejercicio de los derechos de las personas que los integran y de la colectividad en que se encuentran. En muchos casos estas tensiones aparentan conculcar —o lo hacen— derechos humanos. Más allá de la descalificación *a priori*, es necesario desentrañar el conjunto de relaciones que se presentan en los sistemas indígenas, sustentados en principios y prácticas distintas a las que devienen del liberalismo, base de nuestro marco normativo.

Si bien hay avances normativos y de criterios jurisprudenciales con una perspectiva de pluralismo jurídico y diálogo intercultural, no siempre se acatan por los tribunales. En las comunidades las sentencias alteran su sistema organizativo, sin considerar el contexto, en muchas ocasiones violentan principios y valores que sustentan y terminan violentando su derecho a la libre determinación. Aunque la situación está cambiando, persisten criterios de monismo jurídico, que niega la diversidad, restringe el derecho a la ciudadanía y es invasiva al derecho a la autonomía política y a la diferencia.

Los pueblos y comunidades indígenas, por su parte, requieren también hacer adecuaciones a sus esquemas tradicionales de participación y representación política; ajustar sus reglas a las nuevas condiciones de disputa por el poder local y los complejos contextos en que se desenvuelve su cotidianidad para, a su vez, evitar que conculquen derechos humanos de sus integrantes. Una categoría que nos permite ver sus nuevos arreglos institucionales, es la ciudadanía. Sin embargo, esta no tiene el significado homogeneizador que le ha dado la teoría clásica; deviene también de los contextos socioculturales en que se ejerce.

Si bien estudios más recientes nos hablan de una multiplicidad de ciudadanías, en tanto la búsqueda de actores sociales para el ejercicio de derechos, así como para la participación y representación políticas, lo que apreciamos en las relaciones internas y entre los pueblos indígenas es la presencia de ciudadanías múltiples. El ejercicio de ciudadanías diferenciadas permite, en un diálogo intercultural, encontrar soluciones a las tensiones presentes entre derechos del individuo y de la comunidad y generar nuevas formas de participación y representación.

En este trabajo apreciamos como al mismo tiempo un actor o sujeto —individual o colectivo— ejerce múltiples ciudadanías, en razón de la temporalidad, espacios y ámbitos en que se desenvuelva. En razón de ellos despliega, en ocasiones incluso simultáneamente, ciudadanías con principios distintos y hasta encontrados. Es el caso de las comunidades (agencias municipales o de policía) que ejercen una ciudadanía colectiva al buscar su participación en los comicios municipales; al tiempo que ejercen su autonomía frente a las otras comunidades e internamente son el sostén colectivo de ciudadanos comunitarios. Es el papel de los migrantes que, en su lugar de destino ejercen derechos y cumplen con sus obligaciones, al mismo tiempo que tienen que cumplir con los deberes con su comunidad de origen, y que en ocasiones unos y otros se contraponen. El de las mujeres que

luchan por la igualdad de género en sus comunidades, de la que son también guardianas de la tradición y reproductoras de su cultura.

Es una constante ver cómo particular, pero no únicamente, personas y pueblos indígenas ejercen diferentes ciudadanías. Y aunque se presentan contradicciones entre las concepciones y valores de estas ciudadanías múltiples, se puede apreciar también cómo se encuentran arreglos, acuerdos, que muestran un diálogo intercultural y se reflejan en un ejercicio de la interlegalidad, que permite dar soluciones inéditas a problemas teóricos aparentemente irreconciliables. Su ejercicio permite resolver también los enfrentamientos entre derechos individuales y colectivos; armonizar las concepciones distintas de la vida en comunidad y encontrar vías para el respeto de los derechos humanos es una diversidad que asume, con todos sus riesgos e implicaciones, el derecho a su vida propia.

*Multiculturalidad, ciudadanía
y derechos humanos en México. Tensiones
en el ejercicio de la autonomía indígena,*
fue editado por la Comisión Nacional de los
Derechos Humanos. El cuidado de la edición
estuvo a cargo de la Dirección de
Publicaciones de esta Comisión Nacional.
La copia se realizó en 1,000 discos.

Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O



Víctor Leonel Juan Martínez

Es zapoteco de Oaxaca, doctor en Desarrollo Rural (UAM-X) y Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales (UABJO). Tiene una amplia trayectoria en la investigación social y el periodismo. Ha realizado estancias académicas en American University (Washington D. C., Estados Unidos de America) y la Universidad de Sevilla (España). Autor de una veintena de trabajos publicados en libros, capítulos de libros y revistas especializadas. Es un referente indudable en el análisis del sistema político, los pueblos indígenas y el movimiento social.