
LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL ESTADO DE OAXACA

*Diódoro CARRASCO ALTAMIRANO**

Como podrán percatarse, yo no soy abogado, y voy a hablar con la irresponsabilidad de un economista de temas de abogado, incluso de asuntos que tratan los juristas con un gran rigor. Y eso me da una enorme ventaja porque no me tengo que preocupar demasiado por las complejidades y las consecuencias de determinaciones que, en distintas épocas se toman desde el ejercicio del gobierno o se impulsan desde el gobierno, para poder atender y encauzar demandas de carácter social o solucionar verificaciones políticas de primer orden, como es el tema que nos ocupa el día de hoy.

Quisiera platicarles muy apretadamente la experiencia de un caso particular de legislación en materia de derechos y cultura indígena, particularmente en el ámbito electoral. El reconocimiento de un sistema de usos y costumbres de prácticas tradicionales en procesos electorales. Los primeros en el país se reconocieron en Oaxaca en el Código de Procedimientos Políticos Electorales al agregar un capítulo IV, en 1995, que reconocía, y subrayo la palabra reconocía, los sistemas tradicionales de usos y costumbres para la elección de autoridades municipales.

Déjenme darles primero el contexto de un Estado como Oaxaca, un Estado del sur del país que tiene poco más de tres millones y medio de habitantes; que reúne en su territorio casi la cuarta parte de municipios del país, 570; que reúne casi la cuarta parte de grupos y pueblos indígenas del país, seis; y que reúne también la mayor superficie de propiedad comunal indígena. Es decir, es difícil debatir el complejo

*Ex Gobernador del Estado de Oaxaca.

tema de los territorios indígenas en el que prácticamente dos tercios del territorio de Oaxaca son territorio indígenas comunales.

Es en consecuencia un entidad que tiene una larga tradición histórica en materia indígena y que en síntesis mantiene vivas las culturas indígenas, vivos a los pueblos indígenas, sus territorio, sus prácticas culturales, sus usos y costumbres, sus sistemas normativos, cultura y lengua, y en consecuencia, también sus demandas de carácter social. Muchas de las iniciativas que se tomaron en los últimos años, principalmente en la década de los ochentas en el Estado de Oaxaca, fue incorporar a la Constitución el reconocimiento del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado de Oaxaca; o el reconocimiento de formas de participación comunitaria como fueron los sistemas de trabajo comunitario que se reconocen en la Constitución como parte de la colaboración y de la contribución de los pueblos al desarrollo de las comunidades. Como verán, hay una larga tradición en Oaxaca, el de ir incorporando y reconociendo distintas manifestaciones que tienen que ver con sus expresiones culturales.

En este contexto, en 1994, cuando aparece en Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y que se redescubre para el mundo en su conjunto y para una inmensa mayoría de mexicanos el tema indígena, la presencia y existencia de indígenas con cultura, lenguas, usos, prácticas políticas, reivindicaciones y demandas sociales que crean una coyuntura emergente que obliga a acelerar la discusión del tema indígena y que toma diferentes connotaciones en el país. Pero que en un Estado donde prácticamente la mitad de la población se reconoce y se asume como tal, como es el Estado de Oaxaca, es un tema evidentemente de primer orden, máxime en el contexto que les acabo de comentar de la fuerte presencia cultural en todos los ámbitos de los pueblos indígenas del Estado. Esto implicó realizar paralelamente a la consulta que después convocó el Senado de la República a nivel nacional, una gran consulta en el Estado que permitiera discutir cómo se podía avanzar en el reconocimiento, legislación e implementación de políticas públicas que respondieran de manera más precisa a las demandas de los pueblos indígenas.

El resultado de esta consulta fue una propuesta y un gran compromiso para formular un nuevo acuerdo con los pueblos indígenas. Este concepto encerraba el sentido de las iniciativas de la discusión política y de las medidas que después implementaron como lo fueron: el con-

curso, el debate, la construcción de consensos y de acuerdos de los distintos partidos políticos representados en el Congreso Local. Este nuevo acuerdo con los pueblos indígenas, entre otras cosas, replanteaba la necesidad de avanzar en la solución de añejos conflictos por la tierra —conflictos de límites sobre todo— a través de mecanismos no convencionales en la medida de que no son los Estados de la República autoridad en materia agraria. La única forma de avanzar en la resolución de conflictos por encima de los tiempos de la Federación, era a través de métodos conciliatorios. Entonces se forzó una gran política en materia conciliatoria que era un eje central además preventivo de escenarios de violencia y conocer una política social que permitía diseñar programas específicos en materia de alimentación, salud, educación para pueblos y comunidades indígenas.

Pero una de las demandas importantes, además de los temas de conciliación agraria o de justicia, con el impulso de una procuraduría para asuntos indígenas con facultades para animar social y culturalmente a las comunidades en la búsqueda de soluciones a sus diferentes demandas, era el tema político. Tema que implicaba reconocer lo que se había convertido en una tradición política propia de la picaresca política mexicana: el reconocimiento de un sistema de elecciones que no se correspondía con los sistemas jurídicos establecidos. Los pueblos decidían quienes iban a ser sus autoridades municipales en los siguientes períodos, generalmente por años, y después se registraban como consecuencia de una elección que prácticamente cubrían la forma de la ya decidida autoridad municipal desde antes, a través de diferentes métodos de elección comunitaria y de asamblea. Lo único que hacía el gobierno y las autoridades electorales era, simplemente, legalizar un proceso que tenía una enorme ilegitimidad política y literalmente “hacerse de la vista gorda”. Estamos hablando de una identidad que tiene 570 municipios, de los cuales más de cuatrocientos desde hace muchos años, casi desde que se formaron como tales, se han venido erigiendo bajo estos métodos tradicionales no confesados, no públicos, conocidos, no reconocidos.

Lo que se hizo es un gran debate político; primero, para reconocer la existencia de este sistema de usos y costumbres. El debate era más bien para convencer a los abogados y juristas de la necesidad de buscar las fórmulas que permitieran, sin entrar en contradicción con los ordenamientos y procesos constitucionales y legales en materia elec-

toral, hacer un reconocimiento de este sistema que era un principio fundamental de respeto y reconocimiento al diferente. Esto era parte de la disputa y discusión del EZLN, somos mexicanos pero no todos somos iguales, tenemos demandas, realidades y reivindicaciones.

Este fue el gran tema de la reforma electoral de 1995, reforma que por cierto se suscribe en un contexto nacional donde se están dando pasos fundamentales en el país para avanzar en procesos de transparentar, hacer más equitativa, eficaz y ordenada para evitar problemas de legalidad y de legitimidad en los procesos políticos electorales nacionales. En ese contexto se suscribe también la discusión de la reforma electoral del 1995 en Oaxaca, que además de incorporar las variables del escenario nacional, integra de manera especial, un capítulo particular, el Título IV del Cofipe local para reconocer usos y costumbres de una elección única de autoridades municipales.

En 1995-1996 fue la primera elección bajo este método y el resultado fue importante, porque en la reforma no se establece cuáles son los usos y costumbres. En el texto del Libro IV electoral no se dice que hay cinco o seis o diez métodos de usos y costumbres, simplemente se dice que son usos y costumbres. Se hizo un intento de clasificarlo, pero eran tantas variantes que era una complejidad innecesaria. Parte de la responsabilidad de la autoridad electoral iba a ser justamente identificar y clasificarlos en la práctica, pero se dejaba claro que los pueblos o los municipios que decidieran optar por el método de usos y costumbres, así lo podrían elegir.

Este arreglo jurídico tenía un sustrato político muy importante. Algo que no se podría establecer legalmente, y era el acuerdo político de los partidos que después se tradujo también, en un ordenamiento legal. El acuerdo político con los partidos es que las comunidades y los municipios que determinaran participar bajo el método de usos y costumbres en elección municipal, los partidos políticos se comprometían a no registrar candidato, que era parte del gran arreglo político que se da en este debate.

Una cosa que se logró con los partidos políticos, muy conscientes de algo que resultaba fundamental, era el enorme grado de complejidad que generaban esta sobrepoblación de usos y costumbres con la necesidad de formalizar elecciones bajo el método convencional y democrático que vivimos todos los días en todas las elecciones, porque esto implicaba siempre divisiones de la comunidad. Cuando una

comunidad o pueblo decidía que su candidato fuera “tal persona” llegaba un partido y registraba candidato en estricto derecho, creaba un conflicto en el pueblo, conflictos que duraban años o décadas.

Este es en síntesis el tema de la reforma electoral en Oaxaca de 1995. Esta reforma no es una ocurrencia o un tema aislado, ya que tiene que ver un contexto de discusión de reconocimiento del tema central que es la cultura y los derechos indígenas. Porque esta reforma después se ratifica en los hechos en la elección de 1995 y se traduce en un ordenamiento que recoge los sistemas de conciliación, crisis agraria y de desarrollo social. El reconocimiento de la parte electoral derivó posteriormente en una Ley de Cultura y Derechos Indígenas que se discute, se debate y se aprueba en 1998 como una Ley Reglamentaria del artículo 16 constitucional.

Esta es una Ley que de alguna manera resuelve tres temas que posteriormente se convirtieron en temas de debate y disputa nacional y que hasta la fecha no han podido ser resueltos del todo: que son los pueblos y que si los pueblos son o no sujetos de derecho público; en esa Ley Reglamentaria votada y aprobada por el Congreso se resuelve que los pueblos son sujetos de derecho público. Se resuelve el tema de la autonomía dentro del marco legal del Estado de Oaxaca, como un reconocimiento a su capacidad de autodeterminación política, económica y social para tomar sus determinaciones en este ámbito en el marco legal vigente. Asimismo se reconoce también el tema del territorio, otro tema de disputa nacional. La autodeterminación para gobernar sus territorios comunales, en el marco del régimen jurídico vigente. Como esos temas se discutieron muchos otros como el reconocimiento a los sistemas normativos, la solución de conflictos que no tienen que llegar a los ministerios públicos para que puedan ser resueltos, homologación de delitos, etcétera.

El esfuerzo fue en materia electoral, que permitió romper uno de los tabúes y probar de manera inmediata donde se aplica (único Estado de la República) el régimen de usos y costumbres. La primera vez 412 municipios de 570 optaron por este método. En la Ley se contempla municipios indígenas, municipios en transición y municipios conurbanos. Para nuestra sorpresa, el número de municipios que se eligen por usos y costumbres en el Estado de Oaxaca en tres elecciones, 412 la primera, en lugar de decrecer han crecido a 418 en la tercera elección, no solamente no decrecieron en número, sino se

mantuvo, y aumentó cuatro municipios más, que decidieron y optaron aunque sus niveles de conflictos internos partidistas, manejarse sobre el método de usos y costumbres, lo cual indica y supone que están contentos.

Yo diría que son tres temas. Primero, el reconocimiento y respeto a expresiones culturales vivas, un ejercicio fundamental de tolerancia política que implicaba reconocer que hay una realidad que simplemente no se ajustaba a las normas electorales sociales y económicas que tenemos todos, incluso, como condición y posibilidad de desarrollo en todos los ámbitos.

Segundo, el tema de la gobernabilidad. Desde la óptica del gobierno, desde la óptica del ejercicio del poder, era fundamental el abordar este tipo de temas porque sin duda ayudaba a la calidad de la gobernabilidad, y es un hecho que está plenamente demostrado. Que el número de conflictos poselectorales fue disminuido sensiblemente, no quiere decir que no vaya a cambiar en el futuro, pero sin duda se ha modificado la calidad del tipo de conflictos, porque antes de llegar a la elección, ya decidieron y resolvieron la elección municipal. Ya no es un conflicto político de carácter electoral entre partidos.

Y tercero, que es un proceso que es muy dinámico que se va ajustando, cambiando y necesariamente puede derivar en que todos estos municipios, en una etapa posterior, adopten, la gran mayoría, un sistema de usos y costumbres.

Hay muchos asuntos que en otros seminarios se han comentado, como el hecho de que ha pasado y que pasa, cuando los ciudadanos de un municipio presentan un amparo o una queja sustentada jurídicamente contra el método. Qué pasa cuando la autoridad local se cede en la propia Ley y resuelve a favor del sistema de usos y costumbres, pero ¿si vienen a una segunda instancia, al Tribunal Electoral por ejemplo?, que no han sucedido casos de esos. Pero desde ese tipo de temas, hasta los temas de la dinámica propia de estos municipios que, yo diría, que la tendencia sería avanzar en la posibilidad de conformar, como sería en Oaxaca e incluso pueblos indígenas de Michoacán, candidaturas o distritos, con una composición étnica correspondiente a los pueblos de la entidad, que son parte de los retos que muchos antropólogos y sociólogos han planteado desde hace mucho tiempo y puede ser una posibilidad para el futuro inmediato.