
USOS Y COSTUMBRES:
¿PARAÍSO DEMOCRÁTICO O AUTORITARISMO
ARCAICO? CONSENSOS Y CONFLICTOS EN
LAS ELECCIONES POR NORMAS DE DERECHO
CONSUECUDINARIO

*Víctor Leonel JUAN MARTÍNEZ**

SUMARIO: I. Consensos; II. Conflictos; III. Factores de conflicto; IV. Del conflicto al acuerdo: nuevos procedimientos; V. Violencia en los conflictos; VI. Vacío institucional y legal; VII. Recomposición interna, reforma institucional.

En 1995, Oaxaca se colocaba a la vanguardia en el reconocimiento a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y en la legislación electoral del país, al reconocer en su Constitución y en el Código Electoral a los “usos y costumbres” como formas de elección de las autoridades municipales.

Diversas y encontradas fueron las posiciones asumidas ante tal hecho. Desde aquellas que, con una visión romántica, reivindicaban a los usos y costumbres como el paraíso democrático, del consenso pleno, el servicio desinteresado alejado de toda lucha por el poder. Hasta el extremo opuesto que decía: los usos y costumbres pueden conducir a la balcanización o desintegración del estado nacional; únicamente contribuyen a reafirmar el poder de los caciques, las decisiones que se toman son autoritarias, y son ejemplo de antidemocracia por las exclusiones que hace de sectores de la

* Coordinador de la revista *En marcha*.

población e, incluso, violatoria de los derechos fundamentales y no es posible que dos regímenes electorales puedan coexistir.

Se han realizado ya tres procesos electorales con estos mecanismos —1995, 1998 y 2001—, los cuales han constituido interesantes experiencias que pueden ayudarnos a responder algunas de esas dudas que respecto a los usos y costumbres había (aunque ahora han surgido muchas otras).

La reforma electoral del 95 y la posterior del 97, abren espacios inéditos para las comunidades indígenas en Oaxaca. Si a ello agregamos el proceso de desarrollo democrático del país, la descentralización de recursos, las crisis económicas que derivan en un alto índice de migración, los apuros de los partidos políticos, entre otras circunstancias, podremos apreciar que esta amplia combinación de factores habrían de incidir en las elecciones indígenas.

Y, en el interior de las comunidades se dan también diversos procesos políticos, económicos y sociales, que propician la aparición de nuevos actores y nuevas condiciones para la disputa política.

Durante muchos años, los usos y costumbres estaban en una especie de “clandestinidad” jurídica; contar ahora con el reconocimiento legal, abre espacios para la emergencia de actores y para la expresión de las diferencias naturales de toda sociedad, que antes eran reprimidas por los propios mecanismos de control de la comunidad.

El reconocimiento legal de los usos y costumbres ha generado un proceso de recomposición interna de las comunidades. En ellas se realiza una reforma política interna. Es la gestación de un nuevo orden político por medio de la negociación, como la ha calificado el investigador David Recondo.¹

En la gran mayoría de municipios esta negociación de las reglas del juego para acceder al poder municipal se realiza en un proceso complejo pero buscando encontrar consensos y acuerdos que permitan un tránsito institucional hacia nuevos esquemas de gobierno y de elección.

¹ Usos y costumbres, distinta disputa por el poder. Entrevista con David Recondo. Revista *En Marcha, realidad municipal de Oaxaca*. Nos. 32, 33, 34, 35 y 36, Oaxaca, Oax.

I. CONSENSOS

Estas nuevas reglas se están dando, en algunos casos, de manera práctica: durante las asambleas comunitarias se propone alguna innovación y se acuerdan formas inéditas para estas comunidades (la incorporación de nuevos actores, la pertinencia de nuevos cargos o la desaparición de otros). En otros casos, esta reforma se da de una manera más elaborada y pensada. Pongamos un par de ejemplos de ello:

En Santa María Tlahuitoltepec, Mixe en 1998 la comunidad decidió emplear boletas en la elección de sus autoridades, no hubo sufragio secreto pero la forma de votar cambió: se nombró un comité electoral que instaló casillas en todas las rancherías y auxiliaba a las personas analfabetas a rellenar sus boletas —ahí eligen cada tres años, pero cambian cada año, por tanto eligen a tres presidentes—. En 2001, suplieron este procedimiento: ahora hicieron dos asambleas: en la primera, cada ranchería propuso un candidato, al final fueron ocho candidatos; en la segunda asamblea se votó por ellos y quedaron los tres con más votos.² Este proceso de innovación a sus mecanismos de elección lo hicieron sin la intervención del órgano electoral estatal. Cambiaron sus reglas y las volvieron a cambiar de manera libre, autónoma y sin conflicto.

Otro ejemplo. En Santa del Valle, comunidad zapoteca de los valles centrales con un índice importante de migración, actualmente tiene un fuerte problema. Por tradición todos los ciudadanos participan en el sistema de cargos,³ incluso los que viven fuera, deben regresar a su tierra durante el período en que hayan sido nombrados para cumplir con su cargo o bien pagar a otra persona para que cumpla sus funciones en su lugar.

Ante esta situación, previo a la fecha de cambio de la mayoría de los comités y mayordomías en este año, los migrantes que radican en los Estados Unidos se inconformaron y enviaron un escrito a las autoridades municipales manifestando que el hecho de cumplir con esos cargos representaba una onerosa carga para ellos y sus

² *Ibid.*

³ Sistema basado en la estratificación en que para acceder a los diferentes puestos de autoridad se deben cumplir lo mismo cargos civiles y/o religiosos.

familias, que implicaba en muchos casos la pérdida del empleo, sobre todo para los que ya tienen la ciudadanía estadounidense o quienes se encuentran realizando este trámite.

La respuesta de la comunidad, lejos de tomar inmediatamente medidas represivas,⁴ fue determinar en una asamblea la necesidad de revisar el sistema de cargos y las condiciones en que éstos deban prestarse. Para ello nombraron una comisión encargada de tal fin, a la que incorporaron a quien hasta ese entonces había fungido como representante de los migrantes en la localidad. Al tiempo enviaron un exhorto para que éstos se incorporen a ese proceso.⁵ Ahora están inmersos en ese proceso de negociación y formulación de nuevos acuerdos.

Un proceso semejante de análisis y discusión de estas formas de gobierno se realiza en otras comunidades.

II. CONFLICTOS

Sin embargo, existen otros municipios en donde este proceso ocurre de manera desordenada, donde las diferencias no se encauzan por vías institucionales, con conflictos que escapan a las formas de arbitraje interno y que, en algunos casos, han llegado a la violencia.

En 1995, si bien se presentaron numerosas controversias, éstas se resolvieron con relativa tranquilidad pues muchas eran por diferencias de forma o desconocimiento de cómo aplicar el nuevo marco jurídico.

No sucede así en 98, cuando las diferencias son más profundas y llevan a una gran movilización política, en algunos casos llegan a la violencia y las diferencias son más difíciles de conciliar. Similar situación se presenta en el 2001.

Municipios como San Miguel Quetzaltepec, Santiago Yaveo, Eloxochitlán de Flores Magón, Santiago Matatlán, San Agustín Etla, son ejemplos claros de los niveles que ha alcanzado esta confrontación. Santiago Amoltepec y San Agustín Loxicha, han aportado su cuota de sangre y muertos, en esa disputa por el poder municipal.

⁴ Expropiar las propiedades de quienes se niegan a prestar los cargos, cortar servicios a sus familias o expulsarlas de su comunidad, como sí ha sucedido en otros municipios.

⁵ A los oriundos de Santa Ana del Valle radicados en los Estados Unidos. Carta del presidente municipal de SAV. *El Oaxaqueño, Newspaper*. 30 de septiembre de 2002.

El Instituto Estatal Electoral (IEE) reconoce que en 1995 hubo 58 municipios con conflicto; 51 casos en 1998; y 42 en 2001.⁶ En el proceso de 2001, se anularon elecciones en 18 municipios.⁷

Actualmente en una decena de municipios se ha decretado la desaparición de poderes ante la ingobernabilidad que en ellos existe, lo que significa que en muchos casos aunque las facciones locales hayan aceptado los resultados electorales, ésta fue sólo una formalidad, pues en realidad los problemas siguieron latentes y estallaron ante cualquier pretexto.

¿Qué es lo que propicia esta dinámica de confrontación, en apariencia inédita en esas comunidades?

Anteriormente las comunidades indígenas elegían a sus autoridades bajo sus usos y costumbres, luego —para cumplir con las formalidades legales— las registraban como planillas de un partido, que invariablemente era el PRI.

Por eso el PRI actuaba como mediador de las diferencias en las comunidades y, si éstas se desbordaban, el aparato gubernamental las controlaba, pues sólo el gobierno podía legalizar a las autoridades electas. Aunque las decisiones que se tomaban fueran autoritarias o arbitrarias, mantenían el orden. Por eso cuando trascendían las fronteras municipales se presentaban como disidencias del partido, producto sólo de un mal consenso, pero no se consideraban causas más profundas.

Cuando el reconocimiento legal llega, el PRI pierde su capacidad de interlocución, puesto que ya no lo necesitan para el reconocimiento legal de las autoridades.⁸

El problema que se presenta es que, al abandonar el PRI la mediación, deja un espacio y no hay quien lo ocupe. El órgano electoral estatal no tiene la capacidad jurídica e institucional para realizar

⁶ Flores Cruz, Cipriano. La experiencia del Instituto Estatal Electoral en Usos y Costumbres, en *Memoria del Foro Justicia Electoral en Usos y costumbres*. Educa. 2002.

⁷ Sin embargo, el IEE sólo considera aquellos casos cuya radicalización condujo a medidas extraordinarias —la realización de nuevas asambleas, integración de las partes o la anulación de los comicios—.

⁸ Esta situación se aprecia desde el mismo proceso de 1995, año en que, aún cuando se permitía que las autoridades se registraran por un partido político, un 21 por ciento optó por no hacerlo. Aunque la mayoría aún se registró por el tricolor, esto ocurrió por inercia, costumbre —en muchos municipios el Comité Municipal del PRI formaba parte del sistema de cargos— o desconocimiento de la nueva ley electoral.

una eficaz labor de arbitraje. Entonces, no existe una institución que realice esta tarea con la legalidad y legitimidad que un proceso de conciliación supone.

III. FACTORES DE CONFLICTO

Actualmente los principales factores de la conflictividad giran alrededor de la representación política; el procedimiento empleado en la elección; y, la ausencia de mecanismos jurídicos e institucionales para la impugnación de los resultados.

Entre las causas de conflicto se encuentran los problemas para la representación de actores emergentes —jóvenes, mujeres, la población migrante (“radicados” o avocindados), grupos de profesionales o creyentes de otra religión diferente a la mayoritaria—.

La disputa por los recursos entre agencias con la cabecera municipal es un factor más. En muchos municipios —alrededor de 100—, cabeceras y agencias se manejan de manera autónoma, incluso existen casos —como el de Santiago Matatlán y su agencia San Pablo Güilá—, en que ni siquiera existe una continuidad geográfica de su territorio. Entonces la exigencia de las agencias municipales de recibir recursos de los ramos 28 y 33 impacta fuertemente en estos conflictos.

Existe también un grupo de municipios que de manera recurrente presentan conflictos, como consecuencia de diferencias históricas, pugnas agrarias, lucha de facciones, disputas religiosas e incluso interétnicas, entre otras.

El caso de Villa Hidalgo Yalalag es ilustrativo de un municipio cuyo conflicto tiene raíces históricas que se remonta a principios del siglo XX, y que recurrentemente ha violentado los procesos político electorales; ahí dos facciones se disputan el poder municipal y ambas se dicen defensoras de los usos y costumbres, acusándose mutuamente de caciques.⁹

Además, habrán de considerarse factores externos —como la injerencia de partidos políticos y organizaciones sociales— que también inciden en esas disputas comunitarias.

⁹ Yalalag, historia de una violenta lucha indígena en revista *En Marcha* No. 16, abril de 2000. Oaxaca.

El procedimiento electoral, también es causa de conflicto. En algunos casos la asamblea y el voto público, están agotados como mecanismos de elección, ya por su inutilidad práctica o por el grado de polarización a que llega la competencia política.

IV. DEL CONFLICTO AL ACUERDO: NUEVOS PROCEDIMIENTOS

En muchos casos donde el conflicto alcanzó altos niveles que rebasaron a las instancias de arbitraje interno de las comunidades, hubieron de negociarse y acordarse inéditas formas de elección: desde el establecimiento de algunos mecanismos de ingeniería electoral como las urnas, boletas con fotografía, voto secreto, campañas proselitistas. Tales son los casos de Mazatlán Villa de Flores, San Jerónimo Tlacoahuaya, Santa María Chilchotla, Chiquihuitlán y Lalana.

Esta situación nos viene a demostrar, además, la diversidad de formas que toman las elecciones por usos y costumbres, desde aquellas que se han definido como el sistema de cargos y la asamblea comunitaria, hasta las modalidades enunciadas, pasando por una amplia variedad —voto por pizarrón, por eliminación, por aclamación, voto secreto al oído del escrutador—. ¹⁰

Pero no sólo eso, en este proceso de recomposición interna de las comunidades se está discutiendo desde la definición misma de la ciudadanía comunitaria, el sistema de cargos, instituciones como el tequio, formas y requisitos de elección, es decir, la organización política y social de estos municipios.

Muchas comunidades han encontrado por sí mismas, solución a la conflictividad que presenta, por ejemplo, la presencia de nuevas religiones en sus comunidades; en algunos casos, quienes pro-

¹⁰ En Santa María Zapochila, en las elecciones de 2001, al decidir la asamblea comunitaria sobre la forma de emitir el voto, se optó por el “voto secreto”, consistente en que cada ciudadano pasaba ante el escrutador y le susurraba al oído el sentido de su voto. Hernández Díaz, Jorge. Desorden en el régimen de usos y costumbres. Revista *En Marcha*, realidad municipal de Oaxaca, No. 34, enero de 2002.

fesan una creencia diferente a la mayoritaria que es la católica están obligados a prestar servicios civiles únicamente.¹¹

En Concepción Pápalo, en la región de la Cañada, existía un viejo conflicto entre dos facciones. En la asamblea comunitaria de 2001, los que estaban identificados con el entonces presidente municipal convocaron a una agencia municipal —San Lorenzo— que nunca había participado; en respuesta, sus adversarios convocaron a los *radicados* —personas originarias de Pápalo que vivían en otro lugar—. El conflicto parecía que se polarizaría pues participarían dos nuevos actores que tradicionalmente no lo hacían. En una tensa asamblea de siete horas se llegó a un resultado inesperado: hubo acuerdo. La asamblea aprobó que participaran todos en la elección, que se propusieran candidatos y quien obtuviera la mayoría de votos, sería el presidente municipal y el segundo lugar el síndico. A partir de ahí, el grupo mayoritario nombraría al primer regidor, el minoritario al siguiente, así sucesivamente.¹² Esta forma de integración paritaria logró resolver un conflicto ahí donde parecía que no había salida.

En Santa Catarina Ixtepeji, municipio de la sierra norte, que tiene cuatro agencias municipales, en 2002, cuando se reunieron para la distribución de los recursos, una de sus agencias —San Pedro Nexicho— se inconformó con el mecanismo empleado. Tras intensas negociaciones llegaron a acuerdos y establecieron reglas claras para la distribución de los recursos a la cabecera y a las agencias. Además, como la cabecera comparte con tres de ellas el mismo territorio comunal —sólo Nexicho tiene territorio comunal propio—, por tradición en la elección de sus autoridades municipales esas cuatro comunidades participan. Además, ahí se eligen 20 concejales, once de ellos son ciudadanos de las agencias y nueve pertenecen a la cabecera, lo que garantiza la representación

¹¹ En Villa Díaz Ordaz, por ejemplo, cuando una persona que profesa una religión diferente a la católica es nombrada integrante del Ayuntamiento, cuando se realiza alguna actividad que involucre un ejercicio religioso, ésta no acude al mismo. Así, personas que profesan la religión de *Testigos de Jehová* ha ocupado la sindicatura; en 2001 un evangelista era el presidente del Comité de Agua Potable y en 2002 uno de ellos desempeñó el cargo de alcalde constitucional.

¹² Hernández Díaz, Jorge. *La asamblea de Concepción Pápalo, un resultado inesperado*. Revista *En Marcha* No. 32, noviembre de 2001.

de tres de las cuatro agencias en el Ayuntamiento. Sumado a ello, en las sesiones de cabildo, participan los agentes —incluido el de Nexicho—, con voz pero sin voto.

V. VIOLENCIA EN LOS CONFLICTOS

Sin embargo, en otros lugares este acuerdo no ha podido encontrarse. Ahí las diferencias se dirimen de otra manera. En Yalalag en 2000, se suscitó un enfrentamiento con saldo de un muerto, varios heridos y decenas de detenidos. En San Agustín Loxicha, el presidente municipal fue muerto a balazos a principios de este año.

Santiago Amoltepec, protagonizó en 2002 un virulento conflicto con varios muertos como saldo, producto de una proceso electoral plagado de irregularidades. Los enfrentamientos armados se convirtieron ahí en cosa cotidiana; la ruptura del tejido social, la desintegración familiar, el éxodo de familias que abandonaron las comunidades que conforman la demarcación para huir de esa auténtica guerra de baja intensidad hablan de los niveles a que ha llegado este conflicto.¹³ Una recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y

¹³ Santiago Amoltepec es un ejemplo que puede ilustrar un conflicto político electoral de un municipio de usos y costumbres.

En ese municipio tradicionalmente se realizan tres asambleas. En las elecciones de 2001, desde la realización de la primera el ambiente político se tensó y los usos y costumbres fueron violentados. Guillermo Roque, uno de los contendientes por la presidencia municipal, realizó campaña proselitista, cuando por tradición no se hacía. El otro candidato, a la postre ganador, Antonio Roque, estaba inhabilitado legalmente para aspirar a un puesto de elección popular, pues había enfrentado una sentencia penal, aunque gozaba de los beneficios de la libertad preliberacional.

La tensión y falta de consensos entre las partes motivó que incluso se nombrara a un mediador para lograr acuerdos. Éstos fueron rotos uno a uno por los candidatos. Aunque se hizo del conocimiento del organismo electoral, el proceso continuó.

En la asamblea definitiva se presentaron diversas irregularidades por lo que más del 50 por ciento de los asistentes no votaron. Ante esa situación la parte inconforme acordó con el IEE que se solicitaría la reposición del procedimiento, por lo cual el instituto pidió al presidente municipal que se convocara a una nueva asamblea, petición que fue desestimada.

A pesar de ello el IEE valida la elección. El Colegio electoral la aprueba.

La situación se complica por la participación evidente de funcionarios y partidos políticos. El PRI apoyando, a través del líder del Congreso estatal, al grupo de Antonio Roque, quien fue electo presidente municipal. El PRD, a través de la Unión Campesina Democrática, apoya a Guillermo Roque.

la ingobernabilidad de ese municipio tuvieron como desenlace la desaparición de poderes, pero la continuación de prácticas erróneas por la Legislatura local —que instaló como Concejo Municipal a los miembros del cabildo desconocido—, provocaron que el conflicto subsistiese. Aún ahora, en que ya se ha dado una nueva integración en el Concejo, la tranquilidad aún no llega. Además, la intervención de funcionarios gubernamentales, partidos políticos y organizaciones sociales, apoyando a una u otra de las dos facciones en pugna, han contribuido a complicar aún más la situación.

Y como ese hay varios casos más en que la radicalización de los conflictos alcanza límites preocupantes.

VI. VACÍO INSTITUCIONAL Y LEGAL

Conflictos que se polarizan debido a la ausencia de mecanismos jurídicos e institucionales que permitan encontrar una solución a esas diferencias.

Recordemos que la finalidad esencial de la justicia electoral es “la protección auténtica o la tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías de los participantes (partidos políticos, regímenes electorales, candidatos ...) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, autenticidad, transparencia y justicia en los comicios”.¹⁴

Para ello debe de contarse con diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos, reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales.¹⁵

En Oaxaca el código electoral no contempla ningún medio de defensa para los ciudadanos o comunidades de usos y costumbres.

Cuando se trata de cambiar de régimen electoral, la legislación establece que será el IEE el que se encargará de analizar y decidir si existen condiciones para tal fin. En caso de que la comunidad no esté

¹⁴ González Oropeza, Manuel. *El derecho y la justicia en las elecciones de Oaxaca*. Tribunal Estatal Electoral. 2002.

¹⁵ Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.) *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. México, PNUD, UNAM, IFE, TEPIJF. México 2001.

de acuerdo en la decisión, no tiene ningún mecanismo jurídico para impugnar el fallo. El Tribunal Estatal Electoral sólo podría intervenir, si un partido político interpone el recurso correspondiente.

Un caso de esta naturaleza se presentó ya en 1998 en San Francisco Tutla. Ahí el IEE resolvió que de ser considerado municipio “en transición”, debía pasar a régimen de partidos. Entonces el PRI apeló esa decisión ante el TEE, que finalmente la revocó. Lo interesante del caso, independientemente de las razones de la determinación del TEE, es observar cómo el recurso lo tuvo que interponer un partido político, consideraciones aparte sobre sus motivos, y no la propia comunidad, puesto que el CIPPEO establece que corresponde a los partidos políticos interponer los recursos de revisión, apelación e inconformidad.¹⁶

Similar situación se presenta cuando existen ciudadanos inconformes con el proceso electoral. El código electoral establece en su artículo 125 que el IEE conocerá de los casos de controversias que surjan en la renovación de ayuntamientos de usos y costumbres. Sin embargo, sólo enuncia que se buscará la conciliación entre las partes, y que en todo caso se estará a lo dispuesto en el propio código respecto a cuáles municipios se consideran de usos y costumbres; el catálogo municipal o la consulta a la comunidad.

Ante esta generalidad la actuación del IEE adolece de las facultades y capacidades para el ejercicio de la autoridad. Aunado a ello, el órgano electoral no tiene definidos criterios ni metodología institucionales acerca de cómo actuar en estos casos, por lo que existe, entonces, una gran discrecionalidad en la actuación de la autoridad electoral.

Por estas razones en estos procesos electorales se ha privilegiado la negociación política para dirimir las diferencias que surgen con motivo de la elección. Hasta ahora es el IEE la única instancia legalmente facultada para realizar el arbitraje en esos casos. Si bien en la práctica varios actores asumen el papel de mediación (partidos, delegados de gobierno, secretaría general, diputados, organizaciones políticas...) cualquier acuerdo debe ser validado ante el organismo electoral.

¹⁶ Artículo 263 del CIPPEO.

En esta lógica de solución negociada, realmente lo que ocurre es un arreglo transitorio del problema, pero que no toca las causas esenciales del mismo.¹⁷

Además, en Oaxaca todavía es la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, la que califica las elecciones —municipales y estatales—. Nuestra entidad es la única en el país que aún conserva esa figura de calificación política, rémora del viejo sistema político mexicano.

Varios de los conflictos más virulentos se han derivado o radicalizado por una decisión del Colegio Electoral: Asunción Tlacolulita y Santiago Ixtayutla en 1998. Amoltepec y Yaveo, en 2001, por citar algunos.

¿Qué pasa cuando falla la mediación política del IEE o cuando la descompone el Colegio Electoral? Los ciudadanos inconformes no tienen ninguna opción para que se revoque la decisión.

Al TEE no pueden acudir, pues no tienen la personalidad para hacer valer ahí sus derechos. En tal virtud sólo tienen dos alternativas: la movilización y presión política o un tortuoso camino jurídico, buscando resquicios por dónde hacer válidos sus derechos.

Hay dos casos ilustrativos de esta situación. En 1998 en las elecciones de Asunción Tlacolulita, Yautepec, la asamblea fue declarada válida por el IEE, sin embargo, el Colegio Electoral revocó esa decisión, anuló el proceso y facultó a este instituto para que convocara a elecciones extraordinarias.

Entonces dos ciudadanos de ese municipio interpusieron el juicio de revisión constitucional, en contra de la decisión del Congreso local y de la omisión del IEE por no convocar a las elecciones extraordinarias. El Trife determinó (11 de noviembre de 1999) que lo que procedía era el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

¹⁷ Así por ejemplo, los casos de Yalalag, Yaveo, Matatlán, San Agustín Loxicha, San Agustín Etla, San Miguel Quetzaltepec, por citar algunos de los más virulentos, tuvieron una solución en el proceso electoral de 2001; sin embargo, las partes en pugna sólo acataron a medias los acuerdos establecidos. Durante el año 2002 en muchos de estos municipios han existido confrontaciones, en algunos casos violentas, derivadas de la no aceptación de los resultados de las elecciones, incluso en varios de estos lugares se han desaparecido a los poderes municipales y designado Consejos de Administración o Administradores Municipales.

Al resolver sobre el particular el Tribunal instruyó al IEE que dispusiera lo necesario para que se efectuaran elecciones extraordinarias; sin embargo, el organismo no se pronunció sobre el régimen electoral y la forma de efectuar los comicios. Finalmente se designó a un Consejo de Administración, pues no se dieron las condiciones para efectuar las elecciones.

Similar situación se presentó en el reciente proceso electoral, con Santiago Yaveo. Ahí tradicionalmente en la elección sólo participan los ciudadanos de la cabecera. En el 2001 las agencias reclamaron su derecho a participar, ante la negativa de la cabecera, realizaron una asamblea para elegir a representantes que se incorporarían como regidores al cabildo. Al realizar la asamblea decidieron de una vez elegir al ayuntamiento completo. Esta elección, por supuesto, no fue reconocida por la cabecera, que realizó su propia asamblea comunitaria y eligió a la autoridad municipal. El IEE validó esta última decisión, misma que fue revocada por el Colegio Electoral, en un procedimiento amañado. Las autoridades electas en la cabecera interponen una controversia constitucional. Igual que en el caso anterior el Trife resuelve que lo que procede es el Juicio de Protección a los Derechos Políticos del Ciudadano.

En su resolución¹⁸ el Trife anula las elecciones y ordena una nueva elección donde se garantice la participación de los ciudadanos de las agencias.

En este caso la resolución del Trife, aunque fundada en la Constitución federal y de acuerdos a criterios democráticos, no necesariamente responde a las normas de Derecho consuetudinario de los municipios de Oaxaca.

Esto nos habla del vacío institucional y legal existente en Oaxaca. Toda lógica nos hace suponer que una instancia estatal es la que debiera revisar estas inconformidades, dado que es en nuestra legislación en donde se encuentran tutelados esos derechos; al no ser así pueden quedar sin validez real.¹⁹

¹⁸ Expediente SUP-JDC-013/2002.

¹⁹ En algunos casos las comunidades, cuando existen profundas e irreconciliables diferencias optan por una opción que cuente con reglas claras del juego, que les permitan participar en igualdad de circunstancias y evite las posibles represalias hacia los simpatizantes de alguna de las facciones. Hasta ahora esa opción ha sido la del régimen de partidos. Es el caso de Magdalena Ocotlán, en donde la polarización entre dos facciones

Las consideraciones anteriores nos hablan de la necesidad de crear una estructura institucional y un marco legal para regular estos conflictos.²⁰

VII. RECOMPOSICIÓN INTERNA, REFORMA INSTITUCIONAL

En la experiencia oaxaqueña hemos podido observar que los usos y costumbres aunque en algunos casos puede servir como mecanismo de reproducción del poder caciquil, en muchos otros permite abrir nuevos espacios para la disputa política. Si bien es cierto que pueden presentarse decisiones autoritarias, también lo es que en muchos casos hay una discusión abierta de las nuevas reglas del juego político.

Si cae por su peso la noción romántica de que se trata de formas prehispánicas, de consenso pleno, del servicio al pueblo en vez de competencia por el poder; tampoco son sistemas arcaicos, despóticos, o instrumentos de un partido político para preservar el control.

Cierto, tienen limitaciones, vicios y errores que es necesario subsanar. Como el sistema de competencia partidaria también los tiene. Por lo pronto ha demostrado su viabilidad práctica en las comunidades oaxaqueñas. Aquí está funcionando, y ha propiciado un proceso de recomposición de las formas organizativas y de acceso al

derivó en una violenta disputa por el poder municipal hace más de una década. Ahora, ambos grupos compiten bajo las siglas del PRI y del PRD, y los hechos de violencia han desaparecido con motivo de la lucha político electoral.

Similar situación se presenta en Ihualtepec, en la mixteca. Un municipio indígena, en donde subsiste el sistema de cargos, la gratuidad del servicio, y otros elementos que lo ubican dentro del régimen de usos y costumbres; sin embargo, sus pobladores han decidido efectuar sus elecciones mediante la competencia partidaria. Lo anterior debido a que añejas disputas agrarias han hecho inmanejable una asamblea comunitaria. En cambio una elección por urnas, con voto secreto y reglas mínimas para los contendientes han permitido amainar la violencia que antes se presentaba.

²⁰ Propuestas hay, y varias. Durante 2002 un conjunto plural de organismos civiles, autoridades municipales, académicos y ciudadanos en general, constituyeron un espacio denominado Foro Ciudadano, en el cual se analizó y se propuso una reforma política electoral. Algunas de las propuestas que ahí se establecen van desde fortalecer a las instituciones electorales —municipales y estatales—, establecer mecanismos y medios de impugnación; eliminar al Colegio Electoral, otorgar al Tribunal Estatal competencia en estos municipios, creando una sala especial, entre otros aspectos por revisar.

poder municipal. En los municipios de Oaxaca se están construyendo nuevas relaciones políticas.

La pertinencia de la reforma electoral oaxaqueña, estriba precisamente en que ha permitido la discusión abierta de esos procedimientos internos de elección de autoridades municipales. Temas como el de la exclusión de diferentes actores, la revisión de los sistemas de cargos, la incorporación de nuevas reglas en la disputa por el poder político municipal, continuarían sin discutirse de haber continuado el sistema de usos y costumbres oculto tras la fachada de la elección con las reglas de la democracia electoral occidental.

Este es un largo y complejo proceso que apenas inicia. En los próximos años se avizora una mayor competencia en los municipios de usos y costumbres, una dinámica de mayor participación y exigencia de los actores políticos emergentes, una disputa mayor entre agencias y cabeceras por los recursos. Todo ello podría derivar en una creciente polarización de las diferencias internas de los municipios.

En este escenario, es necesario impulsar la discusión interna de las comunidades, al tiempo que se requiere crear una estructura institucional y un marco jurídico acorde con la nueva realidad municipal de Oaxaca, que establezca reglas claras en la competencia por el poder político municipal.