

Reformas y transición de los sistemas normativos internos en Oaxaca. Veinte años edificando autonomía

Angélica Castro Rodríguez
Miguel Ángel Vásquez de la Rosa

Introducción

Oaxaca es el lugar de la república mexicana en donde adquieren especial relevancia los derechos de los pueblos indígenas, por varias razones: una de ellas es la presencia de diversos pueblos indígenas; otra, la relación política que el estado ha procurado con respecto a ellos, y una última, pero la más importante, es la actitud protagónica que ahí tienen. Se sabe que Oaxaca concentra la mayor presencia de población indígena. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en esa entidad existe una población de 3,967,889 habitantes, de los cuales 1,165,186 son mayores de 5 años que hablan alguna lengua indígena, lo que representa 34 % del total. Además, 58 % se autoadscribe como parte de uno de los 16 pueblos indígenas¹ que ahí se encuentran (Inegi 2010). Cabe mencionar que en ese territorio también habita población afromexicana,² situación que convierte a Oaxaca en el estado más multicultural del país.

¹ Estos pueblos indígenas son: amuzgos, chatinos, chinantecos, chochos, chontales, cuicatecos, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, popolucas, triquis, zapotecos y zoques.

² Un logro importante del movimiento del pueblo afrodescendiente fue su reconocimiento en la Constitución, así como declarar el 19 de octubre como el Día del Pueblo Afromexicano, mediante un decreto emitido por el gobernador Gabino Cué Monteagudo en 2013.

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Chiapas, Oaxaca y Guerrero son las entidades donde se concentra la mayor pobreza extrema en el país.

Por otra parte, una de las contribuciones más importantes de los pueblos indígenas a la sociedad contemporánea es su forma de vida comunitaria y su sistema de organización política. Esa estructura social se basa en el servicio comunitario y en el ejercicio del autogobierno. Instituciones como el sistema de cargos, la asamblea comunitaria y el consejo de ancianos han favorecido la solución interna de conflictos políticos, sociales y agrarios, y ofrecen, claramente, un modelo de democracia y gobernabilidad.

Oaxaca concentra 23 % de los municipios de todo el país, con un total de 570; de ellos, 417 municipios conservan sus sistemas políticos tradicionales en la elección de autoridades locales.³ De estos últimos, en 328 municipios la autoridad dura en el cargo 3 años; en 31, 1.5; en 57, 1, y solamente en 1 su autoridad dura 2 años, este es el municipio de San Juan del Río, ubicado en el distrito de Tlacolula.

De 417 municipalidades; 130 están formadas por una sola comunidad con categoría política y administrativa correspondiente a la cabecera Municipal, en 136 municipios, cada comunidad elige a sus autoridades internas o comunitarias pero no participa del proceso electoral para elegir el Ayuntamiento, 151 municipios que están formados por la cabecera municipal y al menos una comunidad, que por razones de identidad cultural, territorial e histórica integran de manera colegiada el Ayuntamiento o al menos todas las personas en el espacio municipal ejercen un derecho de participar en el nombramiento de las autoridades municipales (IEEPCO 2013b, 34-5).

Bajo el régimen de sistema normativos internos se integran órganos de gobierno compuestos por ciudadanas y ciudadanos elegidos en asambleas comunitarias, lo que les obliga y otorga el derecho a supervisar y participar en las acciones públicas de carácter colectivo. La actividad pública está relacionada con el servicio comunitario, generalmente no remunerado, y los cargos derivados de las nuevas

³ En noviembre de 2012, en el marco de la reforma electoral realizada en ese año, el municipio de San Andrés Cabecera Nueva cambió de régimen de sistemas normativos internos por el de partidos políticos.

necesidades de gobierno son incorporados y adaptados a la estructura existente. Dentro de las comunidades, las personas tienen la obligación de servir, y se cuenta con mecanismos de presión social para obligar a sus miembros a prestar cargos; además, quien no cumple con los deberes comunitarios puede ser sancionado o perder el derecho a disfrutar de los servicios que ofrece cada comunidad a sus integrantes.

A todo ese sistema de organización social y política con identidad cultural propia, para efectos conceptuales, se le denominó municipio indígena. Sin embargo, la carencia de un reconocimiento amplio a los derechos de los pueblos indios por parte del Estado genera conflictos y dinámicas de discriminación en esos municipios indígenas de Oaxaca. Algunos sectores tienden a cuestionar y criticar las prácticas políticas de las comunidades,

de manera peyorativa y discriminatoria se hace referencia [a estas] como prácticas ilegales que van en contra de los principios que establecen las leyes y, generalmente, violan las garantías individuales. Invariablemente se ve a los usos y costumbres como prácticas contrarias al derecho y se les entiende como prácticas de personas con algún grado de atraso y arraigo cultural (Aquino 2013, 110).

Por todo lo anterior, se afirma que los municipios indígenas presentan una realidad muy compleja y un conjunto de demandas que abarcan diferentes espacios de la vida social y política. Ante esta situación, el estado ha sido incapaz de sostener una visión amplia e integral de tales demandas. En Oaxaca, aunque hay avances en la legislación que incluye los derechos de los pueblos indígenas en materia electoral, agraria y cultural, el reconocimiento a la diversidad étnica se limita a enunciar los derechos de manera general, pero deja a un lado la parte sustantiva y adjetiva de la ley.

La legalización de los usos y costumbres electorales implica el reconocer que las diferencias culturales son importantes en el ámbito de lo público y por lo tanto que el constitucionalismo moderno —y las leyes e instituciones que genera— no tienen que ser “ciegas” a ellas. Implica el reconocer la validez de prácticas institucionales que en algunos aspectos importantes son diferentes de las tradicionalmente reconocidas por la Constitución Mexicana (Anaya 2005, 12).

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

Las reformas en materia de derechos indígenas, impulsadas durante los últimos años en Oaxaca, han encuadrado los derechos políticos de la ciudadanía indígena como asuntos de procedimiento, cuando, en realidad, constituyen también una agenda sustantiva respecto a formas y medios de concebir y ejercer el poder, de facultades y capacidades de decisión de las autoridades. El gobierno solo reconoce la vigencia de los usos y costumbres en la elección de las autoridades y deja a un lado el marco ritual y cultural de la comunidad, así como la participación comunitaria, las ciudadanías diferenciadas y las instituciones comunitarias de resolución de conflictos y construcción de consensos.

En suma, las reformas que se han realizado en el Estado de Oaxaca, en la Constitución Política Local, leyes secundarias, incluso las reformas realizadas en el 2001 a la Constitución Federal por el empuje del movimiento indígena nacional derivado de los acuerdos de San Andrés Larráinzar en el año de 1996; son insuficientes para otorgarle a los Pueblos y comunidades indígenas un verdadero acceso a la jurisdicción del estado mexicano (Vicente 2005, 37).

La situación descrita ha generado conflictos en los municipios de Oaxaca; cuyo origen tiene que ver con la restricción de la participación de algunos sectores de la ciudadanía, principalmente de las agencias, los vecindados, las mujeres, los radicados y, en menor medida, los jóvenes. Pero también tienen su principio en la intervención de los partidos políticos, las autoridades electorales, el Congreso local y el gobierno estatal. Estos conflictos también se deben a las insuficiencias y vacíos en la ley.

En teoría, la elección de autoridades por usos y costumbres se basa en la construcción de consensos. Sin embargo, el elevado número de conflictos poselectorales en municipios de usos y costumbres sugiere que el alcance del principio de construcción de consensos enfrenta fuertes presiones en la actualidad. Esto no quiere decir que la búsqueda del consenso no continúe siendo un principio general, un valor importante dentro del imaginario político de los municipios y las comunidades indígenas de Oaxaca y otras regiones de México; significa, solamente, que no hay que idealizar sus alcances (Anaya 2006, 17).

Recuento histórico

En las últimas dos décadas del siglo xx, Oaxaca cobró especial importancia por la lucha de sus comunidades indígenas y su reconocimiento legal y por el surgimiento de movimientos sociales en todo su territorio. La celebración de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular, en 1992, fue una coyuntura muy importante para la reivindicación de las demandas de los pueblos originarios. Por su parte, el levantamiento zapatista de 1994 en Chiapas fue un llamado de atención a la clase política en México respecto de la importancia de las demandas de los indígenas. La amenaza de que el movimiento zapatista se extendiera en todo el país, el ascenso de los movimientos indígenas, la lucidez de intelectuales y un cierto indigenismo de izquierda incrustado en el aparato público lograron conquistas importantes para el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios en Oaxaca; entre estas se pueden mencionar la definición constitucional del Estado como pluricultural y multiétnico, el reconocimiento de tales pueblos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y la libre determinación en el nombramiento de autoridades municipales en 418 municipios oaxaqueños. Además, también se creó un marco jurídico garantista de los derechos indígenas. Entre 1992 y 1999 Oaxaca vivió una breve época de esplendor en materia de derechos de pueblos indígenas, al que se le denominó “Nuevo acuerdo en la relación del estado con los pueblos indígenas”⁴ y, paradójicamente, el advenimiento de la alternancia y transición política fueron un obstáculo para este avance. Para Recondo, los progresos de la oposición en el plano municipal y los consecuentes conflictos electorales durante la década de 1980 son, sin duda, los factores que llevaron al gobierno a legalizar, en 1995, los procedimientos consuetudinarios que habían contribuido a mantener una estabilidad política providencial para el partido en el poder (Recondo 2007, 140).

A continuación se presenta un recuento histórico del proceso de reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas en Oaxaca.

⁴ El gobernador Diódoro Carrasco suscribió, en 1995, el “Nuevo acuerdo del estado con los pueblos indígenas”.

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

El 30 de agosto de 1995 se decretó, en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), la elección de autoridades por medio de formas propias de organización política de los municipios oaxaqueños (sistemas normativos internos). Esta reforma consistió en la modificación del artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, el cual señala que “la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de los ayuntamientos” (CPELSO, artículo 25, fracción II, 1995).

En marzo de 1997, se reformaron los artículos 25, 29 y 98 de la Constitución local para hacer más explícito el reconocimiento a los derechos electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca, como una expresión más de su derecho a la libre determinación y autonomía.

En septiembre de 1997, se hicieron adecuaciones al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en lo referente al Libro IV, “De la renovación de ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario”, con el argumento jurídico de dar mayor funcionalidad y claridad al ordenamiento del proceso electoral por sistemas normativos internos. Esta reforma se realizó el 30 de septiembre de 1997, y consistió en la modificación de los artículos 71, 73, 78, 79, 110, 114, 120, 121 y 122 del CIPPEO, con el fin de establecer los procedimientos para la votación mediante los sistemas normativos internos.

El 19 de junio de 1998 —último año de gobierno de Diódoro Carrasco Altamirano—, se aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca. Es importante señalar que esta ley no establece expresamente ninguna norma en materia electoral, aunque hace referencia a la autonomía de los núcleos de población organizados como agencias o municipios, o conjuntos de ellos, lo cual conlleva al reconocimiento de la existencia de formas locales de representación política.

El 17 de agosto de 2012, el Congreso local aprobó la reforma política electoral para el estado de Oaxaca —publicada el mismo día en el *Periódico Oficial*—, la cual realizó cambios sustanciales al Libro IV, “De procedimientos electorales por sistemas normativos internos”, ahora Libro VI, “De la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos”. Esta ha

sido una de las reformas más completas en cuanto al reconocimiento de los sistemas normativos internos. A la fecha, es la ley que se mantiene vigente.

El 19 de octubre de 2013, se reconoció en la Constitución local al pueblo afromexicano y se decretó el 19 de octubre como su día, lo que simboliza un logro importante del movimiento del pueblo afrodescendiente. De acuerdo con el perfil sociodemográfico de 2013 del Inegi, la población afromexicana residente en Oaxaca era de 74,525 personas asentadas en 106 localidades, y la mayoría se encontraba en la región de la Costa: 66,447 habitantes en 97 localidades.

En junio de 2015, se realizó la última reforma constitucional en materia político-electoral, que estableció la terminación anticipada de mandato en los ayuntamientos regidos por sistemas normativos internos, la creación de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, así como la integración del Consejo Estatal de Sistemas Normativos Internos Electorales Indígenas.

El 5 de octubre, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) invalidó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, porque fue aprobada sin debate y en medio de una trifulca entre partidos.

El 20 de agosto de 2015, el Congreso estatal aprobó la Ley de Sistemas Electorales Indígenas de Oaxaca, la cual fue derogada, también, por la SCJN el 19 de octubre porque “el congreso oaxaqueño violó el artículo segundo de la Constitución Federal, pues en ningún momento del proceso legislativo cumplió la obligación de consultar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas” (Méndez 2015).

Este recuento histórico hace evidente que el reconocimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas, en especial de los sistemas normativos internos, se ha venido dando a contracorriente y en contextos en los que el legislador ha realizado enmiendas importantes acerca de temas ya legislados.

Propuestas de la sociedad civil para incidir en la reforma

El reconocimiento en la legislación de la elección de autoridades mediante formas propias de organización política de los municipios oaxaqueños fue un logro importante, pero insuficiente. A raíz de los conflictos que comenzaron a emerger en los distintos municipios de Oaxaca, organizaciones civiles, académicos e integrantes de comunidades se percataron de que existía una serie de elementos que no fueron considerados en la reforma. En el caso de los conflictos por este régimen, no había procedimientos claros para su resolución, la calificación de las elecciones estaba a la sombra de la lógica partidista y faltaba profundizar y ciudadanizar los órganos electorales en el tema de derecho consuetudinario y la justicia electoral.

El proceso de la ejecución del marco normativo en materia electoral tenía como finalidad garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía; no obstante, arrastró, como consecuencia, graves conflictos electorales. Resultaba preocupante que estos se tradujeran en la pérdida del tejido comunitario, ingobernabilidad y violencia, especialmente en los municipios que nombran a sus autoridades por sistemas normativos internos, como los casos de Santiago Amoltepec y San Miguel Quetzaltepec.

Por todos estos antecedentes, y frente a la necesidad de realizar cambios políticos y legislativos que subsanaran las lagunas y omisiones de la ley electoral, un conjunto de organizaciones civiles, autoridades municipales, académicos y ciudadanos insistieron en la necesidad de modificar la legislación electoral y, para dar salida a este vacío, elaboraron una iniciativa de reforma, con la finalidad de que incidiera en los municipios regidos por tales sistemas.

¿Cuáles fueron las propuestas de la sociedad civil en materia de reformas a la legislación de usos y costumbres en Oaxaca?

Las propuestas de reforma a la legislación de usos y costumbres en Oaxaca, formuladas, como se mencionó, por parte de distintos integrantes de la sociedad civil, se describen a continuación.

- 1) Una reforma integral al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), como órgano encargado de conducir los procesos electorales. Esta propuesta se traduciría en la plena ciudadanización del Consejo General de dicho instituto. Para lograr esa ciudadanización, se sugería que las propuestas a ocupar tales cargos provinieran de los grupos organizados de la sociedad civil, los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, los organismos civiles, los institutos de investigación y las universidades. Por otro lado, se proponía otorgar a la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres un respaldo jurídico-administrativo correspondiente a un régimen de elección específico; es decir, que se reconociera esta dirección en la ley electoral, a fin de que tuviera la capacidad y el acceso a los recursos necesarios para su actuación.
- 2) Regular la participación de la Cámara de Diputados en el proceso electoral. Se proponía que la legislatura local, erigida en Colegio Electoral, solamente convalidara la calificación del IEEPCO acerca de los procesos electorales, especialmente de los municipios en los que fueran por usos y costumbres.
- 3) En consecuencia con el mandato constitucional de “garantizar el pleno acceso de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado” (CPEUM, artículo 2, 2001), se proponía la creación de una sala especializada en derecho consuetudinario, como parte de la estructura orgánica del Tribunal Estatal Electoral. Dicha Sala garantizaría que los actos y las resoluciones de las autoridades electorales, en los casos de la elección por usos y costumbres, se sujetaran a los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad y definitividad.

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

- 4) Fortalecimiento de los sistemas normativos internos de los municipios en los que fueran por usos y costumbres. Esto ayudaría a la consolidación de los procesos autonómicos de los pueblos indígenas y de las instituciones internas de los municipios indígenas; además, se dejaría a los municipios la resolución de los conflictos a partir de sus formas propias.
- 5) Reglamentar la participación de los funcionarios en los procesos electorales de usos y costumbres, por lo cual se consideraba necesario reformar el Código Penal en lo referente a delitos electorales, para establecer sanciones graves, principalmente a servidores públicos que atenten o interfieran dolosamente en los procesos electorales de los municipios indígenas.
- 6) Cambios en la distribución política electoral que consideren la configuración étnica del estado, así como aspectos técnicos y geográficos, de tal suerte que la nueva distribución electoral, en consecuencia con el espíritu de los Acuerdos de San Andrés, logre mayor equilibrio y representatividad política de los pueblos indígenas en los congresos estatal y nacional.
- 7) Con todo y que el reconocimiento de las elecciones por usos y costumbres era bastante reciente, se consideró pertinente que se legislara y se reconociera la observación electoral en usos y costumbres como una práctica tendente a fortalecer la autonomía comunitaria desde la cosmovisión de los pueblos indígenas.
- 8) Las modificaciones a la legislación electoral oaxaqueña implicarían, previa y necesariamente, la discusión de la reforma del estado; es decir, crear nuevas relaciones entre los pueblos indígenas, el estado y la sociedad. Algunos de los aspectos más concretos de esta reforma consistirían en el pleno respeto a la autodeterminación política de los pueblos indígenas, una real y efectiva administración de justicia electoral para los municipios de usos y costumbres y el acceso de los pueblos indígenas a los cargos de representación política en el Congreso local.

Finalmente, el 24 de julio de 2003 se entregó al Congreso del estado la iniciativa de decreto por el que se reforma el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, la cual no fue discutida ni retomada por los legisladores.

Ocho años después de entregar la iniciativa, aún se insiste en que era necesario reformar el Libro Cuarto del CIPPEO; por ello, organizaciones civiles, académicos y la Secretaría de Asuntos Indígenas,⁵ en coordinación con ex consejeros electorales del IEEPCO, discuten y re-trabajan la propuesta de reforma al Libro Cuarto, “De la renovación de autoridades en municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos”, la cual se entregó a la LXI Legislatura del Congreso estatal el 19 de octubre 2011.

El 17 de agosto de 2012 se aprobó, en el Congreso local, y se publicó, el mismo día, en el *Periódico Oficial Extra*, la reforma política electoral para el estado de Oaxaca. Esta iniciativa, discutida y consensuada por las distintas fracciones políticas representadas en el Legislativo, presentó algunos avances que habían sido demandas de organizaciones, académicos, autoridades municipales, pueblos y comunidades en el estado.

Avances de la reforma de 2012

En cuanto a los avances de la reforma de 2012, se pueden mencionar los siguientes.

- 1) Ahora, la ley otorga mayor autonomía política a los municipios indígenas al reconocer sus formas de elección como sistemas normativos internos,⁶ y ya no como usos y costumbres. Son considerados municipios regidos electoralmente por sus sistemas normativos

⁵ En la actualidad, Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas.

⁶ “Serán considerados municipios regidos electoralmente por sus sistemas normativos indígenas, los que cumplan con alguna de las siguientes características: a) Aquellos que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos, en armonía con los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, así como por la Constitución Estatal, en lo referente a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos; b) Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales, a la asamblea general comunitaria, u otras formas de consulta y designación validadas por la propia comunidad; o c) Por resolución judicial” (LIPEEO, artículo 273, 2015).

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

internos aquellos que cumplan con alguna de las siguientes características: que han desarrollado históricamente instituciones políticas propias, inveteradas y diferenciadas en sus principios de organización social, que incluyen reglas y procedimientos específicos para la renovación e integración de sus ayuntamientos; que tienen un régimen de gobierno que reconoce como principal órgano de consulta, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales a la asamblea general comunitaria, o que se determine por resolución judicial.

- 2) Faculta a los municipios que así lo decidan a crear sus propios estatutos electorales comunitarios.
- 3) Establece claramente la participación política de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad.
- 4) Plantea un procedimiento claro para el cambio de régimen electoral.
- 5) Se reconoce la figura de observador u observadora electoral, de acuerdo con este sistema.
- 6) Hay un procedimiento de mediación para referirse al método de resolución alternativa de conflictos electorales.⁷

¿Qué pasó en los últimos 20 años?

Juan Carlos Martínez escribió, en 2005, en el marco de los 10 años del reconocimiento legal, que:

Después de diez años seguimos llenos de preguntas pero sin duda no son ya las mismas que en ese entonces estuvieron en el origen del debate. Quizá dentro de diez años, en el 2015, sigamos buscando la cuadratura a estas nuevas manifestaciones formales del Derecho a propósito de antiguas prácticas jurídicas, muy probablemente para entonces el mundo habrá experimentado profundos cambios (Martínez 2005, 6).

A 20 años, aún hay preguntas, pero también, aprendizajes. Las comunidades siguen más vivas que nunca, innovando prácticas políticas,

⁷ Véase IEEPCO (2013a).

fortaleciendo sus sistemas de organización política y social, con la intención de afianzar los sistemas normativos internos.

Enseguida, se anuncian algunos casos que ayudan a ilustrar cómo los municipios han reinventado sus sistemas políticos con el fin de hacer exigibles sus derechos político-electorales, así como el derecho a la autodeterminación y autonomía.

1. Asunción Tlacolulita, un municipio zapoteco-chontal enclavado en la región del Istmo y Sierra Sur, presentó el primer juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) de un municipio con prácticas de usos y costumbres ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En la elección de 1998 fue considerado como un municipio en transición, ya que los partidos políticos pidieron el cambio de régimen. Después de un largo conflicto poselectoral, reafirmó su sistema de elección por sistemas normativos internos.

En Asunción Tlacolulita se realizó la asamblea de elección de autoridades en el año de 1998. Un grupo de inconformes solicita al Instituto Estatal Electoral (IEE) anular la asamblea, el IEE valida la asamblea y el 31 de diciembre el congreso local anula la elección. Un grupo de ciudadanos presentó el JDC ante el Tribunal Electoral Federal en 1999, el TEPJF anuló el decreto emitido por el congreso local, el cual había anulado la elección del Municipio de Tlacolulita y solicita se realice elecciones extraordinarias, al no haber condiciones para realizar las elecciones, el Congreso nombró un administrador municipal (Educa A. C. 1999).

El Tribunal Electoral reconoció la importancia de este recurso al señalar que abrió las puertas de la justicia electoral a los municipios indígenas de México. Santiago Ixtayutla fue el segundo municipio en interponer un juicio ante el TEPJF, por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos.

En 1998 se realiza una asamblea de nombramiento de autoridades en Santiago Ixtayutla, donde ganó el candidato respaldado por el pueblo. El cacique local, inconforme por el resultado de la asamblea, empezó a repartir dinero y alcohol, la asamblea terminó en trifulca. Después el cacique local convocó a otra asamblea de nombramiento de autoridades municipales donde se impuso a otro cacique local. La imposición de autoridad movilizó a la ciudadanía, creando un movi-

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

miento denominado “movimiento por los usos y costumbres”. El IEE declaró inválida la elección mientras la Cámara de Diputados califica la asamblea. El movimiento por los usos y costumbres solicitó la desaparición de poderes al congreso y presentó un JDC ante el Tribunal Electoral Federal. El congreso local, ante la amenaza que el tribunal fallará en su contra, emitió un decreto ordenado se realizara la jornada electoral (Vásquez, Leyva y Rentería 2007, 258-61).

2. Santiago Ixtayutla, municipio mixteco-chatino ubicado en la región de la Costa, hizo posibles unos comicios extraordinarios ejemplares, al impulsar un sistema mixto o híbrido de elección en municipios por usos y costumbres. Es un caso innovador en la esfera política, pues reinventó su sistema político-electoral (antes designaban a sus autoridades en una asamblea; en la actualidad, se continúa la realización de estas para preparar los criterios de nombramiento, y la jornada electoral se lleva a cabo mediante urnas con planillas de colores). En esta reinvención se incorporó la participación de las agencias en el proceso de elección, así como de las mujeres y los jóvenes.

3. Observación electoral en municipios de sistemas normativos internos. La observación electoral en este sistema fue una práctica inédita en la dinámica política de Oaxaca. Educa realizó dos ejercicios de observación por sistemas normativos internos: uno en 2001, en 20 municipios, y otro en 2004, en 13 municipios. Esto ayudó a ofrecer una reflexión política desde los propios actores, analizar sistemáticamente las elecciones y proponer alternativas para prevenir conflictos políticos electorales. La observación electoral ayudó a disuadir la intervención de partidos políticos, de caciques y de organizaciones sociales, y a disminuir el riesgo de conflictos políticos electorales.

4. La participación de las mujeres. Hasta 2013, en aproximadamente 90 ayuntamientos regidos por sistemas normativos indígenas se impedía la participación de las mujeres en los comicios y el derecho a ser electas para cargos públicos.⁸ Uno de ellos era San Bartolo Coyotepec, que en los comicios de 2013 pretendía impedir la participación de las mujeres en cargos de elección popular. La inconformidad de un grupo de mujeres generó un movimiento ciudadano que llevó un juicio de inconformidad ante el TEPJF.

⁸ Información proporcionada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

Esa situación generó cierta inconformidad en la población. Se desató una campaña de hostigamiento en contra de Abigail Vasconcelos, una de sus principales lideresas. La Defensoría de Derechos Humanos de los Pueblos de Oaxaca otorgó medidas cautelares a favor de Vasconcelos, con la finalidad de salvaguardar su seguridad. El 5 de marzo de 2014 la Sala Superior del TEPJF emitió una resolución histórica al anular las elecciones en este municipio y ordenar la realización de comicios extraordinarios en los que las mujeres pudieran aspirar a todos los cargos de elección popular.

5. Los estatutos electorales comunitarios para incorporar en la legislación electoral. La motivación de proponer que los municipios elaboraran sus estatutos comunitarios surgió a raíz del elevado número de conflictos comiciales y el interés, cada vez más creciente, de varios municipios de reconstruir su sistema de elección. Los estatutos electorales comunitarios tienen la finalidad de evitar o disminuir los conflictos, así como tener por escrito sus reglas de elección; además, tienen una utilidad política, en el sentido de plasmar acuerdos comunitarios para el proceso de cambio de autoridades.

6. El sistema de cargos y servicios es una institución civil y religiosa esencial para fortalecer los sistemas normativos políticos de los municipios. Esta institución se adecua conforme al contexto y las necesidades de los municipios.

Los sistemas normativos internos [...] y el sistema de cargos son dos estructuras institucionales de tal manera relacionadas entre sí que conforman un solo andamiaje institucional, base de un modelo indígena de autoridad pública (Anaya 2005, 12).

En el municipio de San Dionisio Ocotepec se constituyó una instancia denominada consejo ciudadano, el cual surgió a partir de su nombramiento en una asamblea comunitaria, que le otorgó el mandato de defender los derechos del pueblo, en especial el derecho a la información, así como de vigilar el desempeño de las autoridades del ayuntamiento. Consecuentemente, el Consejo es y será la voz de la comunidad.

Unos factores que trastocaron el sistema de cargos y servicios son la emigración, la pobreza y la marginación. Lo anterior tiene impactos en las estructuras comunitarias.

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

Ello nos muestra que puede haber múltiples cambios políticos y jurídicos, pero que sí no hay una transformación profunda de orden estructural en las relaciones económicas y de combate a la desigualdad, de muy poco o nada servirán aquellos para alcanzar niveles de bienestar para la población y subsistirán las condiciones de explotación y miseria (Juan 2005, 153).

Ante este fenómeno migratorio, los indígenas han encontrado distintas formas de seguir interconectados con sus pueblos, de seguir participando en las fiestas, las cooperaciones, los tequios y los cargos, con la intención de no perder su ciudadanía y sus derechos. Para ello, se constituyeron redes de emigrantes y asociaciones. Los emigrantes han fortalecido el sistema de cargos y servicios. Algunos de ellos pagan a una persona para que cumpla con su cargo en su ausencia, pero otros regresan a su lugar de origen para cumplir con el mandato que les encomendó la asamblea.

Reflexiones a dos décadas

1. Es importante destacar que los cambios legislativos en materia de derechos indígenas son resultado de la incidencia de organizaciones civiles, los movimientos social e indígena y afroamericano, los académicos y los pueblos y las comunidades que han venido insistiendo, desde hace más de dos décadas, en el cambio a las reglas del juego político como una condición indispensable para avanzar en la democratización de la vida pública. La aprobación de la reforma electoral de 2012 fue un paso importante para el cambio democrático en Oaxaca; no obstante, falta la implementación e interpretación correcta de la legislación en la materia.

2. Es necesario resaltar que los sistemas normativos internos son instituciones efectivas para salvaguardar los derechos colectivos de los pueblos y comunidades. Estas instituciones son un obstáculo para algunos sectores que quieren tener el control político, económico y territorial de los municipios.

3. Los sistemas normativos internos son reformables, perfectibles, flexibles y están en constante movimiento.

Lo que se reconoce como derecho indígena [...] se fundamenta en una cultura campesina con características y cosmogonías particulares y en una estructura sociocultural en permanente cambio, pero que se ha mantenido hasta nuestros días (Martínez 2006, 57).

Esa movilidad ha generado cambios en los procesos de nombramiento de autoridades, los cuales están encaminados, en la mayoría los casos, a contribuir a la transformación política positiva y colectiva de los municipios. A dos décadas, varios municipios han modificado sus procesos de elección de autoridades para hacer más efectivos, incluyentes, participativos y transparentes los procesos de nombramiento de sus autoridades; asimismo, reinventaron instituciones comunitarias en el proceso de gobernanza comunitaria municipal.

4. Otro tema a analizar son los conflictos político-electorales. En el proceso electoral de 2001 se generaron conflictos en 122 municipios, de los 418 que renovaron a sus autoridades por sistemas normativos internos; en 2004, en 66; en 2007, en 52, y en 2010, en 82. Según datos del IEEPCO, en el proceso de 2013, un total de 144 municipios presentaron controversias internas, y hasta octubre de 2015 persistían 19 conflictos político-electorales, de los cuales en 11 ayuntamientos tienen el mandato de los tribunales en la materia de realizar elecciones extraordinarias; de los 19 municipios en conflicto, únicamente 1 se rige por partidos políticos.⁹ En suma, a dos décadas del reconocimiento de los sistemas normativos internos todavía existen serias deficiencias en la resolución conflictos, las cuales han provocado situaciones de ingobernabilidad, deterioro del tejido comunitario, violencia política en el estado y pérdida de vidas humanas en municipios altamente polarizados —el caso más actual es el de Santiago Choápam—. De acuerdo con la experiencia de quienes suscriben, los conflictos municipales se originan debido a la ruptura de acuerdos comunitarios o porque exis-

⁹ San Juan Bautista Guelache, Santiago Camotlán, Santa María Ecatepec, Guevea de Humboldt, San Juan Ozolotepec, San Luis Amatlán, San Martín de los Cansecos, San Mateo Peñasco, Santo Domingo Ixcatlán, San Pedro y San Pablo Teposcolula (se rige por partidos políticos), San Pedro Topiltepec, San Juan Tamazola, Mazatlán Villa de Flores, San Martín Toxpalán, Santa Cruz Acatepec, Santiago Atitlán (sin administrador municipal), Santiago Choápam (tras una masacre de 10 personas por disputa del poder municipal, los concejales nombrados no han entrado en funciones), San Miguel Tlacotepec (sin administrador municipal) y San Antonio de la Cal.

te manipulación de la *costumbre*, por alguna de las expresiones comunitarias.

Los conflictos no se reducen al ámbito estrictamente electoral, ellos están asociados con las diferencias socio-económicas existentes en el interior de los municipios, con las disputas entre militantes activos de diversos partidos políticos, con los conflictos agrarios, con las diferencias religiosas, con la manera en que se distribuyen los recursos entre la cabecera municipal y sus agencias (Hernández-Díaz 2007b, 64-5).

5) Aunque la ley lo impide, la intervención de los partidos políticos en los procesos de renovación de autoridades continúa siendo recurrente, de manera sutil y disfrazada; aunado a lo anterior, el tema de disputa por el poder municipal para controlar los recursos municipales es constante. Lo nuevo son las campañas electorales por sistemas normativos internos; en algunos casos, los candidatos utilizan recursos propios; en otros, los recursos públicos, para impulsar las campañas y favorecer a uno de los candidatos. En 2004, las empresas constructoras o las cerveceras empezaron a financiar las campañas a cambio de contratar sus servicios cuando estuvieran en el poder.

6. Las agencias municipales. A partir de la descentralización de los recursos municipales, varias agencias que históricamente no se habían involucrado en la elección de autoridades de la cabecera municipal empezaron a solicitar su participación en el proceso de nombramiento de ayuntamientos, así como a ocupar cargos. Esta exigencia ha traído cambios en los criterios de participación y representación política. Un caso es el de Santiago Ixtayutla, donde, en la actualidad, hay una participación activa de las agencias en el nombramiento de autoridades y en la distribución de los recursos municipales. No obstante, los conflictos de las agencias o cabeceras municipales siguen latentes, como en el caso de Santiago Matatlán y sus agencias municipales: San Pablo Guilá, El Colorado y Rancho Blanco, que exigen las aportaciones de los ramos 28 y 33 a las agencias municipales.

7) La transparencia y rendición de cuentas es un tema recurrente en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos; en algunos municipios se constituyeron instancias llamadas comisiones revisoras, que tienen la finalidad de realizar una auditoría comunitaria a

las autoridades municipales ante la falta de transparencia en la ejecución de los recursos municipales. La falta de transparencia y rendición de cuentas ha generado en algunos municipios que la asamblea comunitaria destituya al presidente municipal o, en su caso, a todo el ayuntamiento, como sucedió Tlaxiaco de Cabrera, en 2015.

8. Los derechos políticos de las mujeres en el marco los sistemas normativos internos siguen siendo un tema pendiente.

En materia de género el contexto de las comunidades indígenas también ha cambiado, en un cambio gradual se ha obtenido la representación de las mujeres en la estructura política, por mencionar algunas cifras, en el 2004 únicamente en 56 municipios de SNI había mujeres en el ayuntamiento; en el 2007 ya eran 66; en el 2010 eran 71 y el 2013 se incrementó a 113 (IEEPCO 2013b, 10).

Es necesario seguir impulsando iniciativas de sensibilización y estrategias que contribuyan a impulsar la participación política en la elección de sus autoridades, así como para ocupar cargos.

9. Continúa existiendo una demanda ciudadana acerca del ejercicio y la implementación de los derechos indígenas. Es importante, a dos décadas del reconocimiento legal de los sistemas normativos internos, continuar incidiendo y exigiendo que se ejecute la legislación en materia político-electoral, con transparencia, en favor de la democracia y respetando los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, campesinas y afro mexicanas.

Hace 10 años, quienes suscriben señalaban los grandes avances en el reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas, así como las distintas expresiones comunitarias que fortalecen los sistemas de organización política y social; pero, por otro lado, también reconocían la persistencia de conflictos que seguían causando división y deterioro del tejido comunitario en los municipios oaxaqueños, la existencia de lastres como la violencia, la intimidación por parte de los caciques regionales y las rivalidades entre las distintas expresiones políticas de las comunidades. Todo ello los llevó a pensar que los cambios de fondo en estos procesos exigían esfuerzos extraordinarios, no solo de carácter legal, sino también institucional, político, pedagógico y cultural.

En la actualidad, seguramente muchos se preguntan ¿cuál es el futuro de los sistemas normativos internos después de 20 años de reconocimiento legal? Quienes suscriben se hacían esa misma pregunta en los inicios de este reconocimiento constitucional, aunque hace 20 años quizá no le auguraban tanto tiempo. Muchos consideraban que la aplanadora de los partidos políticos y las instituciones terminaría avasallando los esfuerzos de las comunidades y los municipios de darse su propia autodeterminación política. No fue así. La crisis de los partidos y las instituciones políticas, así como la situación política de descrédito en las instituciones han hecho que emerjan, con más fuerza, formas alternativas de gobierno o de autogobierno. Desde esta óptica, cobra mayor sentido el reconocimiento de formas de autodeterminación política en el ámbito municipal. Hoy, los sistemas normativos internos no solo están más vigentes que nunca, sino que son una alternativa para enfrentar la crisis política del país y del estado; son una forma de devolver el gobierno al pueblo.

Fuentes consultadas

- Anaya Muñoz, Alejandro. 2005. “La legalización de los usos y costumbres Electorales en Oaxaca: implicaciones éticas de una política del reconocimiento”. *Cuadernos del Sur. Revista de Ciencias Sociales* 21 (marzo): 11-22.
- . 2006. *Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México: La legalización de los usos y costumbres*. México: Plaza y Valdés.
- Aquino Centeno, Salvador. 2013. “Interrogando la costumbre y la legislación indígena: contribuciones y horizontes de la antropología jurídica en Oaxaca”. *Revista Nueva Antropología. Política de Estado, Reformas y Legislación en Materia Indígena* 78 (junio): 87-117.
- Bustillo Marín, Roselia. S. f. *Líneas jurisprudenciales. Derechos político-electorales de los indígenas*. México: TEPJF.
- Castro Rodríguez, Angélica y Miguel Ángel Vásquez de la Rosa. 2004. *Manual Once pasos para elaboración de un estatuto estatal electoral comunitario*. Oaxaca: Educa A. C.
- . 2008. *Manual Indicadores de participación ciudadana en regiones indígenas de Oaxaca*. Oaxaca: Educa A. C.

- Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca y Educa A. C. 2002. *Informe de observación electoral en municipios de usos y costumbres Oaxaca 2001*. Oaxaca: Comisión Diocesana de Pastoral Social de Oaxaca y Educa A. C.
- CPSEL. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 1995. México: CIILCEO.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2001. México: CDCU.
- Duran Férman, Guadalupe y Pedro Duran Férman. 2015. “Elecciones por sistemas normativos internos y conflicto electoral en la Sierra Sur de Oaxaca: derechos políticos vs. autodeterminación”. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas* 12 (febrero): 119-25.
- Educa A. C. 1999. Conflicto político electoral en Asunción Tlacolulita: 1998-1999. México: Educa A. C.
- . 2005. *Informe de observación electoral en municipios indígenas que se rigen por sistemas normativos internos 2004*. Oaxaca: Educa A. C.
- y Pastoral Social. 2001. *La elección en municipios de usos y costumbres. Una propuesta de análisis*. Oaxaca: Educa A. C. y Pastoral Social.
- Foro Ciudadano de Oaxaca. 2003. Iniciativa de Decreto por el que se reforma el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 24 de julio.
- Guerrero, Jaime. 2015. “Siguen entrampados 19 conflictos político-electorales municipales”. *Página 3*, 29 octubre, sección Democracia. Disponible en <http://pagina3.mx/2015/10/siguen-entrampados-19-conflictos-politico-electorales-municipales/> (consultada el 26 de abril de 2016).
- Hernández-Díaz, Jorge, coord. 2007a. *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*. México: Siglo XXI.
- . 2007b. Dilemas en la construcción de ciudadanías diferenciadas en un espacio multicultural: el caso de Oaxaca. En Hernández-Díaz 2007a, 35-86. México: Siglo XXI y UABJO.
- IEEPCO. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. 2013a. *Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos*. México: IEEPCO.

Reformas y transición de los sistemas normativos internos...

- . 2013b. *Memoria electoral. Sistemas normativos internos. Proceso electoral 2012-2013*. Oaxaca: IEEPCO.
- Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/> (consultada el 12 de marzo de 2016).
- Juan Martínez, Víctor Leonel. 2005. ¿De la ficción constitucional al espejismo multicultural? Derechos indígenas en la legislación Oaxaqueña. En Vásquez y Castro 2005, 139-55.
- LIPEEO. Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. 2015. México: CIILCEO.
- Martínez, Juan Carlos. 2005. Prólogo. En Vásquez y Castro 2005, 9-16.
- . 2006. “Los límites del reconocimiento de sistemas normativos internos y jurisdicción de los pueblos indígenas de Oaxaca”. *Revista Alteridades* 31 (enero-junio): 49-59.
- Méndez, Alfredo. 2015. “Inválida la Suprema Corte la Ley de Sistemas Electorales Indígenas de Oaxaca”. *La Jornada*, 20 de octubre, sección Política. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/20/politica/013n1pol> (consultada el 27 de abril de 2016)].
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: CIESAS y CEMCA.
- . 2013. *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. México: TEPJF.
- Reyes, Juan Pablo. 2015. “Suprema Corte Inválida la Ley Electoral de Oaxaca”. *Excélsior*, 6 de octubre, sección Nacional. [Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/10/06/1049448> (consultada el 7 de mayo de 2016)].
- Vásquez de la Rosa, Miguel Ángel y Angélica Castro Rodríguez, coords. 2004. *Seminario Reconstitución de los Sistemas Políticos en Municipios Indígenas de Oaxaca*. México: Educa A. C.
- , coords. 2005. *Diez años-diez voces. Reflexiones sobre los usos y costumbres a diez años del reconocimiento legal*. México: Educa A. C.
- Vásquez de la Rosa, Miguel Ángel, Marcos Arturo Leyva Madrid y José Rentería Pérez. 2007. Santiago Ixtayutla. En Hernández-Díaz 2007a, 258-61.
- Vicente Revilla, Filoteo. 2005. Las reformas legales frente a los pueblos indígenas. En Vásquez y Castro 2005, 29-37.