

## **Autonomía: El reconocimiento de los pueblos indígenas en las leyes del estado de Oaxaca**

**Ana María García Arreola\***

El estado de Oaxaca tiene una composición étnica amplia y variada. Entre las diversas culturas presentes en su territorio se encuentran: los zapotecos (31.18%), los mixtecos (27.38%), los mazatecos (14.59%), los mixes (10.01%), los chinantecos (5.62%), los chatinos (2.18%), los chontales (1.82%), los cuicatecos (1.59%), los triquis (1.36%), los chochos (1.10%), los huaves (0.90%), los zoques (0.82%), los nahuas (0.59%), los amuzgos (0.54%), los tacuates (0.23%) y los ixcatecos (0.09%). Siguiendo criterios exclusivamente lingüísticos, el Censo General de Población del año 2000, indica que el 37.42% de la población oaxaqueña habla alguna lengua indígena; sin embargo, considerando otros criterios como los culturales, la conciencia de pueblo o incluso las formas de elección municipal, el porcentaje de la población aumenta considerablemente.

De manera excepcional en relación con los demás estados de la República, a partir del año 1990 la Constitución oaxaqueña se reformó y adicionó para reconocer la presencia de los pueblos originarios; y así, en el artículo 16 se reconoce actualmente que:

El estado de Oaxaca tiene una composición étnica pluricultural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran. Se reconocen y el Estado protegerá quince lenguas. La reforma a la Constitución local del año de 1990, incluyó una adición al artículo 25 referente a los procesos electorales de las comunidades indígenas y que, tras otra reforma realizada en 1995, actualmente está plasmada en los siguientes términos:

La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.

Esta reforma constitucional local acontece inmediatamente después de formulado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que trata de los derechos de las poblaciones indígenas y tribales en países independientes; y dos años antes de la adición al artículo 4 de la Constitución Política Federal ocurrida en 1992, en la cual se reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana. Posteriormente se contó con la ley reglamentaria titulada: Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado en 1998.

<sup>1</sup> Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada en

En 1997, también se reformó el Libro IV del CIPPEO y su resultado es la actual formulación de dicho libro titulado ahora: *De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Normas de Derecho Consuetudinario*, artículos del 109 al 125.

## **I. Las leyes y la práctica. Problemática de reconocimiento y aplicación a la autonomía**

En Oaxaca siguen vigentes los sistemas normativos propios en la elección de autoridades municipales que les dan una identidad cultural propia y que son un ejemplo de democracia participativa directa, sin embargo el marco legal aún es muy limitado, pues no se reconoce la autonomía plena de las comunidades indígenas, esta situación ha dado como resultado que un promedio de 50 municipios enfrenten serias controversias en cada periodo electoral. Si se considera que el total de municipios que actualmente se rigen por normas de derecho consuetudinario son 418, algunos podrán minimizar los números argumentando que son solamente un 12% del total. Sin embargo, si atendemos a otros factores, este promedio resulta realmente muy preocupante porque los conflictos electorales no solamente se han traducido en términos de controversias legales, sino también en la pérdida del tejido comunitario de los municipios, ingobernabilidad, estancamiento o retroceso del desarrollo municipal, violencia y la pérdida de vidas humanas, que es lo verdaderamente irreparable.

Los últimos dos procesos electorales se han caracterizado, entre otras cosas, por los conflictos electorales en varios de los municipios que se rigen por el derecho consuetudinario. Estos conflictos se han originado por diversos motivos, los más relevantes son la participación o no de un sector de la población: mujeres, agencias, radicados, etc.; el procedimiento para la elección y el resultado de la asamblea de elección. En muchos casos estos conflictos han sido alentados por decisiones de los órganos electorales vigentes: Instituto Estatal Electoral y la Cámara de Diputados, y por la intromisión de agentes externos: partidos políticos, delegados regionales, etc. De fondo se niega el derecho de libre elección, resulta contradictorio que sea la Cámara de Diputados la que valide la elección en municipios que no se rigen por partidos políticos, ésta es una clara violación a la práctica autonómica.

Por otra parte encontramos que en el caso de Oaxaca la institución municipal ha tenido mucho arraigo con todo y las críticas que líderes, académicos y organizaciones indígenas han vertido en el sentido que el municipio es una figura impuesta por los españoles. Hoy en día representa el único espacio de poder reconocido legalmente en donde la población indígena ha tenido o tiene acceso a ser gobierno.

En la legislación municipal nos encontramos grandes vacíos y contradicciones en relación con la constitución local, la ley de pueblos y comunidades indígenas, no se reconocen las prácticas organizativas,

administrativas ni de gobierno que desde hace mucho tiempo se viven en los municipios indígenas. El más claro ejemplo es la falta de reconocimiento a la asamblea comunitaria como espacio colectivo de toma de decisiones, resolución de conflictos, administración de justicia y administración de recursos de las comunidades, otro ejemplo es que no se reconoce la integración de los ayuntamientos bajo el sistema escalafonario de los cargos y servicios comunitarios, así como la contribución del trabajo colectivo al desarrollo de la comunidad. Me parece que otra vez de fondo es la negación a la existencia a otras formas de ser gobierno.

Por parte de las autoridades del gobierno del estado se viola sistemáticamente la autonomía municipal y de los derechos indígenas, pues es creciente su intervención en el manejo de recursos públicos, control político de las regiones a través de la figura de los “delegados de gobierno”, intermediación en la licitación de obras, intervención en el nombramiento y funcionamiento de los consejos de desarrollo municipal, entre otros.

En resumidas cuentas en el espacio municipal es donde sólo existe reconocimiento en el nombramiento de autoridades, pero una vez que son gobierno, tienen que acatar toda la estructura de la federación y los estados. Al municipio se le transfiere sólo los servicios básicos (agua potable, drenaje, mercados, caminos, electrificación), pero no tiene atribuciones en cuanto al manejo de políticas de salud, educación y desarrollo. De esta manera claramente los pueblos indígenas no tienen intervención en los asuntos torales de sus propias comunidades.

## **II. Hacia propuestas en el reconocimiento y aplicación a la autonomía**

A la luz del proyecto de Declaración sobre Pueblos Indígenas, en lo relativo a la definición del derecho a la libre determinación que dice en los artículos 3 y 3 bis: “Los Pueblos Indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política...” y “Los pueblos indígenas, al ejercer su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como los medios par financiar sus funciones autónomas”. Hoy es urgente que se reabra el debate para las reformas constitucionales en la federal y estatal, que permitan el reconocimiento a prácticas de autogobierno de las comunidades y municipios.

Consideramos urgente en Oaxaca una reforma profunda en el ámbito estatal que comprendería por lo menos, la Constitución del estado, la Ley Municipal, la Ley Estatal de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales entre otras.

En torno a la Agenda para la Reforma Electoral en el estado de Oaxaca se propone la ciudadanización del Instituto Estatal Electoral, pues hasta

hoy es parte del ejecutivo estatal, así también que dentro del Instituto se de un respaldo jurídico administrativo a la Dirección de Usos y Costumbres para que pueda tener capacidad y acceso a recursos necesarios para su operación, aunado a esto dicha dirección debe estar en manos de indígenas y expertos independientes en el tema, lo que pueda garantizar su autonomía frente a los intereses de partidos u otros agentes externos.

Se propone fortalecer a la asamblea comunitaria como la instancia privilegiada para resolver los conflictos políticos electorales en los municipios de usos y costumbres. Además se recomienda que los pueblos indígenas, que así lo consideren necesario, inicien un proceso de discusión sobre su procedimiento para la renovación de sus autoridades municipales y que los consensos generados se puedan plasmar en un documento que podría llamarse «Estatuto Electoral Comunitario», éste tendría que estar avalado por la totalidad de la asamblea.

Otro elemento importante dentro de los sistemas normativos internos de los municipios indígenas es el órgano encargado de conducir el acto de renovación de autoridades, en ese sentido proponemos que sea la asamblea quién nombre a esta instancia comunitaria, quedando excluida de ella, el presidente municipal. Entre otras funciones, este órgano electoral tendría la facultad de dirimir en primera instancia las posibles controversias, integraría los expedientes de los concejales electos, además validaría el nombramiento de las nuevas autoridades.

El fortalecimiento de los sistemas normativos internos ayuda a consolidar los procesos autonómicos de los pueblos indígenas. Esto también ayuda a la consolidación de las instituciones internas de los municipios indígenas, además se deja en las manos de los propios municipios la resolución de los conflictos a partir de sus modos y formas propias.

Otro tema importante de la reforma es la participación de la Cámara de Diputados en asuntos fundamentales: la validación de las elecciones de usos y costumbres, la revocación de mandato de autoridades municipales y la desaparición de poderes. Se propone que la Cámara sólo convalide la calificación que haga el Instituto Estatal Electoral.

Una de las condiciones fundamentales para hablar de procesos electorales equitativos y con una amplia y representativa participación ciudadana es la redistribución electoral. Ésta ha sido una demanda planteada por partidos de oposición, organizaciones sociales y, en los últimos años, por los pueblos indígenas.

En cuanto al la institución municipal es necesaria también una reforma que posibilite un ámbito de facultades mayores en el aspecto legislativo, del reconocimiento a la pluriculturalidad, de transferencia de recursos y potestades, en suma que se conciba un nuevo municipio acorde a las demandas de la ciudadanía.

Dentro del ámbito municipal es necesario que se reconozca el cuarto ámbito de gobierno, con potestades públicas que le permitan normar su vida interna y el acceso a los recursos y atribuciones necesarias para

atender sus necesidades vitales, este es el ejemplo del ejercicio más claro de la autonomía y que sigue siendo vigente en las comunidades oaxaqueñas, es la que hace posible la gobernabilidad, a partir de un concepto de autoridad basada en el servicio.

Dentro de la integración del ayuntamiento debe asegurarse la representación de los pueblos y comunidades indígenas que existan en el espacio municipal, ya sea con criterios territoriales o étnicos.

De nueva cuenta la constitución local y la ley municipal deben dar reconocimiento a la asamblea comunitaria como un espacio de autogobierno.

Los anteriores son sólo algunos puntos de la Agenda de los Pueblos Indígenas y del Movimiento Municipalista que han dado grandes aportes a la Reforma del Estado en México. Es claro que hace falta mucho camino por recorrer en el marco jurídico, en políticas públicas y presupuestos que permitan saldar las grandes deudas con los pueblos originarios de este país.