

Los límites del reconocimiento de sistemas normativos y jurisdicción de los pueblos indígenas de Oaxaca*

JUAN CARLOS MARTÍNEZ**

Abstract

THE LIMITS OF THE RECOGNITION OF NORMATIVE AND JURISDICTION SYSTEMS OF INDIGENOUS PEOPLES FROM OAXACA. *This paper analyzes the relation between the Oaxacan political economy and the norms of the State that recognize indigenous towns and native communities rights. From a critical position, this work shows that the present scheme of recognition goes a step behind in regards to the contemporary social dynamics, since the legal reform proposes the formalization of the anachronistic relation between native communities of Oaxaca and the State government, which was configured along the 20th century in the frame of rural economy. Thus, this work deals with some of the challenges for the local judicial system and the institutions responsible for administering justice within native communities in the globalization period.*
Key words: *Oaxaca, indigenous communities, state, politics of recognition*

Resumen

En el presente artículo se analiza la relación entre la economía política oaxaqueña y las normas que reconocen los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas de la entidad. Desde una posición crítica se establece que el actual esquema de reconocimiento va un paso atrás respecto a la dinámica social, pues su propuesta tiende a la formalización del esquema de relación corporativista que a lo largo del siglo xx configuraron las comunidades indígenas de Oaxaca y el gobierno estatal. Asimismo, se plantean algunos retos que enfrentan actualmente el sistema judicial local y las instituciones encargadas de administrar justicia dentro de las comunidades indígenas.

Palabras clave: *Oaxaca, comunidades indígenas, Estado, políticas de reconocimiento*

En el presente texto analizo algunos límites que, a mi juicio, presenta la actual legislación que reconoce la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas en Oaxaca. Sin negar que las nuevas normas representan un avance en relación con el modelo de la negación jurídica o de la inexistencia formal de la diversidad cultural, proponemos que el tipo de diversidad reflejado en ellas responde de una manera restringida a la realidad social que se configuró en la entidad a lo largo del siglo xx y al tipo de diversidad que se perfiló en las últimas décadas de esa centuria.

Después de ubicar algunas características de este modelo de reconocimiento, con base en la normatividad vigente, mostraré que la dinámica contemporánea de la sociedad oaxaqueña ofrece aún menos viabilidad a este tipo de reconocimiento. Asimismo, argumentaré cómo los cambios que se van perfilando en este contexto hacen que paulatinamente el modelo del reconocimiento de sociedades cerradas con contenidos culturales tradicionalistas

* Artículo recibido el 29/11/05 y aceptado el 29/05/06.

** CIESAS-Istmo. Dr. Federico Ortiz Armengol núm. 201, Fracc. La Luz la Resolana, 68050, Oaxaca, Oax. i68tlacatl@yahoo.com.mx

pierdan viabilidad sociocultural, aunque mantengan una vigencia jurídica. Por último, señalo tres temas cuya exploración se hace necesaria, desde mi punto de vista, para caminar hacia una autonomía eficaz y sustentada.

Condiciones sociales y derecho en Oaxaca

En este apartado me propongo mostrar qué tipo de reconocimiento se perfiló en la legislación oaxaqueña, y que estas normas serán medianamente adecuadas en tanto el estado de Oaxaca mantenga sus redes corporativistas, las cuales han sostenido la organización política estatal y la relación del estado y los pueblos indígenas. Esta relación se basa en que el estado permite todo lo que las comunidades hacen, sin que la burocracia pueda evitarlo, por eso, en la práctica, “la comunidad indígena” resuelve lo que puede, y deja al estado sólo cierto tipo de asuntos (Martínez, 2004). Sin embargo, en razón de los cambios sociales que señalaremos más adelante, presumimos que los órganos del estado podrían absorber más demandas sobre asuntos indígenas de lo que lo hacen ahora. En realidad, la tolerancia del estado a la jurisdicción indígena se da porque, frente a la complejidad social, cultural y geográfica de la entidad, su precariedad de recursos no le permite hacer más. A cambio, la comunidad y sus líderes aceptan subordinarse al estado.

Este modelo de relación se configuró a lo largo del siglo xx y, en muchos sentidos, sigue vigente como reducto priísta. No obstante, desde hace algunos años se ha ido transformando. Las prácticas sociales, tan lejanas al derecho homogéneo, han generado una situación muy variada en el ejercicio de las prácticas jurídicas indígenas. Quizá ésta sea una razón por la cual las normas que ahora reconocen derechos indígenas son imprecisas al definir las jurisdicciones y competencias de los indígenas y su relación institucional con el aparato estatal.

Podemos ver que la idea de negar la existencia de los grupos indígenas en la ley es producto del proyecto de igualdad buscado por el modelo jurídico liberal establecido en la segunda mitad del siglo xix. Aunque el tipo de igualdad ciudadana previsto por el liberalismo no se alcanzó por medio de la Constitución de 1857, ni de las Leyes de Reforma, los cambios revolucionarios no alteraron esta parte del modelo jurídico vigente. Si bien el derecho agrario retomó algunas figuras pre-

liberales para garantizar el acceso de los campesinos desposeídos a la tierra, el nuevo proyecto de igualdad surgiría del mestizaje. El mestizo, fruto de este proceso, sería el mexicano estándar.

A pesar de la subsistencia expresa de la diversidad cultural –que se basa específicamente en la persistencia de los pueblos indígenas– el modelo jurídico monista –fundamentado en la idea de que sólo existe un sistema jurídico coherente para toda la nación– se consideró el más indicado para organizar al Estado mexicano. La coherencia entre el monismo jurídico (Kelsen, 1946) y el proyecto integracionista (Hernández, 2001) que emergió de la posrevolución no se sustentaba en la creencia de que México fuera ya homogéneo, sino en que el proyecto era la homogenización y las leyes serían un instrumento para ello.

El proyecto integracionista se mantuvo más o menos vigente hasta los años ochenta, pero al entrar en crisis comenzó una nueva generación de reformas que, por goteo, han reconocido la imposibilidad del Estado para integrar a los grupos indígenas y lograr la pervivencia de una sociedad multicultural.

En 1990, por primera vez en el contexto nacional, la Constitución oaxaqueña es reformada en su artículo 16 para reconocer la diversidad cultural de la entidad y con ello sumarse al modelo multiculturalista que se iba perfilando, con distintos énfasis, en varias constituciones latinoamericanas y su legislación secundaria.¹ Estas reformas están orientadas a reconocer la persistencia de los pueblos indígenas de la entidad y a concederles el derecho de autodeterminación que se expresa como autonomía. Al respecto, el artículo 16 de la Constitución local señala que:

El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales.

Sin embargo, este reconocimiento –que no es menor– del derecho de autodeterminación se observa subordinado a un “marco jurídico vigente” que se sigue entendiendo monista y no como encuadrado en el marco jurídico vigente, concebido ahora como pluriétnico. Por ello, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades

¹ En esa misma época se reformaron las constituciones de Colombia, Brasil, Perú, Bolivia y Paraguay.

Indígenas de Oaxaca, publicada en 1998, señala que “las disposiciones de la presente Ley regirán supletoriamente en materia de derechos y obligaciones de los pueblos y comunidades indígenas” (Art. 1). Es decir, regirán sólo en donde otras leyes no hayan normado la vida.

Asimismo, el artículo 16 les reconoce el derecho a la jurisdicción, es decir a la facultad de aplicar sus propias normas, pero, en el mismo acto de reconocerla la limita. En el artículo 38 señala que:

Las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas, procurarán y administrarán justicia aplicando sus sistemas normativos internos, en los casos y de acuerdo con las formalidades que se prescriben a continuación.

I.- Las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas ejercerán jurisdicción en los casos siguientes.

[...]

b) Que la materia de las controversias verse sobre: delitos que estén sancionados en el Código Penal del Estado de Oaxaca, con pena económica o corporal que no exceda de dos años de prisión; en estos casos, las autoridades comunitarias actuarán, a través de sus órganos competentes, como auxiliares del Ministerio Público o del Poder Judicial.

Vemos que la ley dice que los pueblos y las comunidades indígenas procurarán y administrarán justicia aplicando sus propios sistemas normativos, pero también establece que se aplicarán las normas del Código Penal y no sus sistemas normativos. Castigarán con penas menores de dos años, y actuarán como auxiliares de ministerios públicos y jueces, es decir, no son los indígenas quienes procurarán y administrarán justicia, sino que sólo auxiliarán a quienes lo hagan.

Entonces, aunque el enunciado de reconocer la autodeterminación es muy amplio, en la realidad jurídica sus alcances son cortos. Esto se observa, por ejemplo, en que a los pueblos y a las comunidades indígenas se les concede hacer algunas cosas que en la práctica ya realizaban, pero supeditados a respetar en términos generales las normas del sistema estatal y nacional; además, se excluyen otras muchas cosas que sí hacen pero que pueden interpretarse como contrarias a la ley, por ejemplo aplicar justicia en delitos no señalados como tales por el Código Penal o en aquellos cuya penalidad sobrepasa los dos años de prisión.

Así pues, los contenidos de la autonomía se centran en la reproducción de ciertas costumbres y tradiciones practicadas en un ámbito restringido, de manera supletoria a lo que no regula el derecho nacional. Actividades que no disputan el poder del Estado y que se

practican de manera ancestral y consuetudinaria. Entonces la normatividad indígena se asocia al pasado y al folclor; además, se cree que sólo se aplica en contextos cerrados y tradicionalistas y que está encaminada a resolver pequeños conflictos.

Sistemas normativos y jurisdicción en el actual reconocimiento oaxaqueño

Dos de los derechos más demandados por el movimiento indígena, y que tradicionalmente han sido ejercidos por las comunidades y municipios oaxaqueños son: regularse por normas internas –entendidas en sentido amplio– y tener autoridades judiciales propias. De acuerdo con Kymlicka, éstos son derechos de autogobierno y se fundamentan, con algunos límites, en el derecho de autodeterminación de los pueblos reconocido por el derecho internacional (1996: 47). Según este autor, las normas y jurisdicciones locales requieren una base territorial y resultan útiles para asegurar el pleno y libre desarrollo de las culturas minoritarias y para garantizar los intereses de su gente (1996: 47). En su expresión legislativa y judicial, este derecho implica la existencia y el reconocimiento de autoridades capaces de dirimir conflictos, una tradición o normatividad local aplicable a los mismos y una base territorial en donde los individuos se encuentren sujetos a dichas jurisdicciones.

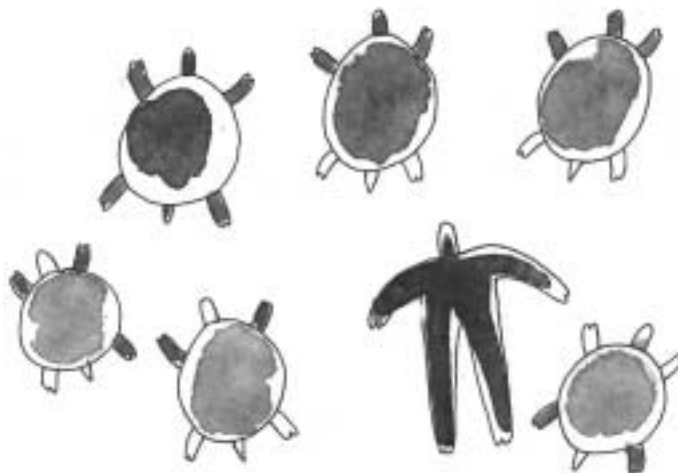
Desde cierto ángulo, el derecho de un pueblo o minoría étnica a tener autoridades, normas y procedimientos propios y culturalmente adecuados para reproducirse como un grupo con una identidad diferenciada es un derecho colectivo. Pero, desde otra perspectiva, es un derecho individual, reconocido a los miembros de la minoría como el derecho de tener tribunales, normas y procedimientos accesibles y apropiados para su moralidad, su idioma y su perspectiva cultural. Si adscribimos una posición multiculturalista liberal, ambas vertientes no representarían una contradicción, dado que la autonomía está en función de optimizar la vigencia de los derechos individuales de los miembros de los subgrupos nacionales; sin embargo, la práctica oaxaqueña muestra las tensiones y contradicciones suscitadas por la contraposición de las diversas representaciones de los usuarios del derecho interno o comunal –convencionalmente definido en Oaxaca como “usos y costumbres”– con las prácticas de élites o grupos dominantes en este ámbito local. Por otra parte, también hay tensiones entre las normas y las instituciones del sistema jurídico nacional, y las locales o los “usos y costumbres”, ampliamente documentadas por la antropología jurídica (Stavenhagen e Iturralde, 1990; Gómez, 1993; Valdivia; 2004, entre otros).

Muchas de estas tensiones con frecuencia se convierten en graves conflictos comunitarios: grupos que se levantan contra el orden municipal; impugnación de elecciones locales; autoridades locales que expulsan contingentes de su población o que resuelven con una discrecionalidad ajena a los consensos comunitarios; órganos y autoridades estatales que se abstienen de actuar cuando les correspondería o que intervienen de forma discrecional o parcial en los conflictos locales; partidos políticos, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales (ONG) e Iglesias que transforman el orden local precedente generando una ampliación de los marcos de discrecionalidad en las resoluciones, represión estatal, impunidad, y hasta ingobernabilidad. En los últimos años, algunos de estos casos se han registrado en la entidad.

Por ejemplo, Santiago Ixtayutla es un pueblo tacuate² de la región de la costa de Oaxaca, el cual se encuentra muy aislado: su acceso es una estrecha terracería que en época de lluvias está totalmente cerrada y que va desde el pequeño municipio de Jamiltepec. Para llegar a él se usa como transporte de pasajeros un camión de redilas, cuyo trayecto tarda de 6 a 8 horas. Quizá por este aislamiento los lugareños habían mantenido un sistema de gobierno altamente tradicionalista, fundamentado en los llamados *tatamandones* o principales, los cuales, en forma de concejo, ejercían como autoridades máximas del pueblo. Este sistema tradicional se articuló con el sistema priísta mediante los *brokers* –personas de la localidad que estudiaron como maestros– y de algunos mestizos que emigraron de municipios del vecino distrito de Sola de Vega. Estos individuos bilingües, capaces de entender ambos contextos culturales, acumularon mucho poder en la entidad y se aliaron con los influyentes caciques de Jamiltepec y Pinotepa Nacional en la costa.

A partir de la acción de la Iglesia ligada a la teología de la liberación y de la intervención de algunas ONG en el municipio, se generó un creciente descontento social. Cada vez más grupos comenzaron a ver como impuesto e injusto su viejo sistema político local y argumentaron que los “verdaderos” usos y costumbres eran valores como la democracia y el respeto a los derechos humanos, es decir, valores modernos (Martínez, 2006).

A principios de los años noventa, cuando las agencias municipales, particularmente la de San Lucas Atoyaquillo, conocieron los montos de las participaciones gubernamentales que recibía la cabecera municipal, se generó un movimiento de resistencia que agu-



dizó la crisis de estos municipios y terminó con la hegemonía de los *tatamandones* y dio lugar al surgimiento de un nuevo sistema político local basado en elecciones universales y secretas (Méndez, 2001; Martínez, 2006).

En los primeros momentos del conflicto, la delegación de gobierno ubicada en Jamiltepec apoyó las resoluciones del grupo priísta ligado a los caciques de la costa, quienes, amparados en la idea de que ellos detentaban las normas “tradicionales”, pretendieron dejar sin respuesta las demandas del movimiento social emergente. Sin embargo, después de desatarse hechos violentos y la movilización social, el Congreso del Estado decretó la desaparición de poderes argumentando la falta de participación de las agencias (Méndez, 2001).

De manera similar, el sistema político local de la comunidad mixteca de Santiago Amoltepec se debilitó a partir de que algunas agencias empezaron a cuestionar la hegemonía de las *comunidades rayeras*. Este municipio está enclavado en la Sierra Sur, una conflictiva región multicultural en donde coexisten municipios zapotecos, chatitos, mestizos y mixtecos. Amoltepec –un municipio muy pobre– había conformado su organización social de forma tal que pudiera pelear y resistir a sus vecinos, con quienes mantiene ancestrales conflictos de tierra (Martínez, s.f.), es decir es un pueblo guerrero. Una vez, preguntando desde cuándo se usan los rifles en Amoltepec, un anciano me respondió: “desde que nuestros abuelos dejaron de usar las flechas”. Dada esta beligerancia, toda la preeminencia política y económica del municipio la habían tenido las comunidades colindantes con los municipios enemigos, las llamadas *comunidades rayeras*, las cuales también

² Los tacuates son una variante particular de los mixtecos y sólo se encuentran en los municipios de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec.

tenían subordinadas a las comunidades interiores del municipio. En cierto momento, esto generó una crisis que desencadenó una ruptura interna de graves consecuencias. Las facciones en conflicto pelearon de nuevo por el concepto usos y costumbres y por el poder municipal, y las asambleas electivas se vieron envueltas en graves disputas que derivaron en hechos violentos.

Frente a este panorama, el Congreso del Estado apoyó una elección muy cuestionada por la falta de participación de algunas agencias municipales, pero, al desencadenarse la violencia interna, diversas organizaciones civiles de derechos humanos intervinieron y la Procuraduría General de Justicia del Estado y el Poder Judicial reactivaron un procedimiento judicial en contra del presidente electo, quien fue encarcelado, resolviendo así la fase más aguda del conflicto (Martínez, s.f.).

En los últimos años las crisis en el sistema tradicional de usos y costumbres han desencadenado una resignificación de las mismos y un incremento del intervencionismo estatal. Es el caso, entre otros, de Asunción Tlacolulita, en donde tanto el Ejecutivo como el Legislativo estatal decidieron apoyar una cuestionada elección por usos y costumbres, pero el Poder Judicial Federal la anuló por violar los derechos políticos de los electores del municipio.³

Con estas descripciones no quiero afirmar que el reconocimiento de los sistemas normativos y de la jurisdicción de las comunidades indígenas sea por sí mismo el que causa tales conflictos, sino que el tipo de reconocimiento vigente es lo bastante ambiguo para intensificar una paradójica intervención estatal en la vida comunitaria y aumentar los márgenes de discrecionalidad de las autoridades que, amparadas en leyes contradictorias, incrementan su capacidad de manejo de conflictos locales en función de sus operaciones políticas. De esta manera vemos fortalecido el argumento de que el reconocimiento legal oaxaqueño de las normas y de las autoridades indígenas ha representado más una estrategia política de control, útil para formalizar el tipo de relación que construyeron el régimen priísta oaxaqueño y los gobiernos de las comunidades indígenas campesinas del estado durante el siglo xx.

Este pacto, que hasta fechas recientes fue funcional –pues avaló informalmente normas eficaces en el nivel local y toleró algunas prácticas que antes no tuvieron soporte legal–, permitió a un gobierno estatal con pocos recursos y limitadas capacidades tener presencia en los intrincados rincones de Oaxaca. Por otro lado, a las comunidades campesinas, más o menos autocontenidas y pobres, les brindó un eficaz control social de sus pobladores. Por ejemplo, en la región mixe, el promedio de casos enviados al juzgado distrital de Zacatepec es apenas de dos por año (Martínez, 2004); o, como lo señaló hace algunos años el presidente municipal del ayuntamiento chatino de Zenzontepec en el distrito de Sola de Vega: “mire, nosotros no cobramos las multas muy alto, pero aunque las cobráramos, la gente va a venir con nosotros porque sí resolvemos su problema y porque con dar dos o tres vueltas a Sola de Vega para quejarse de lo que aquí le hacemos, pus ya pagó muchas veces más la multa que aquí les ponemos”.⁴ En el mismo sentido, un militante del Movimiento Unido de Lucha Triqui (MULT) indicó: “los triquis hemos sacado a plomazos hasta al Ejército, ¿a poco le vamos a tener miedo a la pinche policía de aquí?”.⁵

Los límites del gobierno estatal hacían que, en la práctica, los gobiernos municipales –en su mayoría indígenas– fueran los únicos capaces de garantizar la organización pública y el control social en los alejados rincones de la entidad.

Cuando las reformas estructurales en el ámbito federal tuvieron una incidencia en el margen de maniobra de los poderes formales e informales en el plano estatal, algunos visionarios políticos oaxaqueños identificaron el reconocimiento como una inteligente estrategia para mantener el control social (Recondo, 2001; Anaya, 2002). Además, este proceso se aceleró ante las demandas del cada vez más influyente movimiento indígena estatal y nacional y el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y de otros grupos guerrilleros en el estado de Guerrero y en Oaxaca. Las transformaciones que estaba sufriendo el viejo corporativismo priísta de cara a los cambios en la economía política nacional tenían de alguna forma que aplicarse en Oaxaca; sin embargo, en esta entidad

³ Otros casos son Tanétze de Zaragoza, San Miguel Quetzaltepec, Morales y Santiago Yaveo. En todos ellos se evidencia que las nuevas regulaciones que reconocen derechos indígenas amplían los parámetros normativos, de manera que la valoración de las conductas se vuelve ambigua en el nivel local y obliga a los actores a recurrir a instancias externas para que decidan qué valoración de las normas internas es la correcta. Por supuesto con ello se amplía el margen de discrecionalidad de las instituciones estatales que aprovechan estos conflictos para medir su propia capacidad de control y gestión política de cara a otros grupos políticos que operan en el propio gobierno o desde sus partidos, originando disputas incluso dentro del partido oficial en la entidad.

⁴ Comunicación personal, julio de 2003

⁵ Comunicación personal, mayo de 2001.

aún era necesario el corporativismo tradicional como vínculo entre el gobierno y una sociedad constituida en formas intermedias de organización política.

De esta manera, a pesar de sus innegables avances, el reconocimiento oaxaqueño de las formas de gobierno indígenas dejó de lado la discusión sobre sus concreciones en la vida diaria. ¿Cómo se pueden implementar normas “tradicionales” en un sistema de derecho moderno fundado en el positivismo jurídico? Por ello, a dieciséis años de la reforma constitucional y a ocho de la entrada en vigencia de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, prácticamente no hay resoluciones judiciales que hagan valoraciones, ni siquiera tangenciales, de dichas normas.

Algunos podrían suponer que el sistema jurídico oaxaqueño abre pequeñas islas en donde el derecho vigente lo ocuparían una serie de normas ancestrales y que la población sujeta a esa jurisdicción conoce y respeta homogéneamente; por lo tanto, tales normas no tienen por qué interpretarse en los juzgados, sin embargo, tanto en la Constitución local como en la ley señalada está claramente establecido el derecho que tienen los sujetos indígenas a que sus usos y costumbres, o su derecho consuetudinario, como lo señala el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sea tomado en cuenta en los juicios seguidos ante el Estado, lo cual, hasta ahora, es letra muerta.

Valdría la pena preguntarse si uno de los motivos por el que estas normas no se aplican es la concepción de la comunidad corporativa cerrada que delineó Eric Wolf (1981) hace ya varias décadas. En un contexto político, social y cultural lleno de transformaciones que evidencian los límites prácticos del reconocimiento oaxaqueño –por más que sus normas parezcan tan avanzadas– es difícil seguir pensando la diferencia como un conjunto de estancos y donde cada identidad está aislada en su compartimiento. Mientras la ley intenta defender o darle un poco de reconocimiento a la antigua comunidad corporativa cerrada, hacia principios del siglo XXI lo que vemos son comunidades muy abiertas, con cambios acelerados, con economía interna diversificada pero preferentemente campesina y, al mismo tiempo, con una cada vez mayor voluntad de seguir siendo indígenas. En muchos casos, la ambigüedad de las normas y su contradicción con la realidad pueden abrir espacios para el fortalecimiento de intereses locales ligados al pacto corporativo con el gobierno del estado u otros partidos políticos, resistiendo nuevas concepciones de identidad indígena.

La migración, la conversión económica del campo a la ciudad y la incorporación local de instituciones modernas como la escuela, las clínicas de salud, los

ministerios públicos y juzgados, entre otros, son fenómenos que han variado sustancialmente el tipo de organización sociopolítica local que sirvió de fundamento a la hegemonía del régimen priísta, como se observó durante la mayor parte del siglo pasado, y que, en algún sentido, pretendió ser formalizada con el modelo de reconocimiento positivizado en Oaxaca.

La participación de recursos públicos a los gobiernos municipales, la entrada de servicios a las comunidades, la formación de ideólogos e intelectuales indígenas y la gran circulación de mercancías, ideas y personas –todo ello mediante diversos medios en el marco de la llamada globalización (Hannerz, 1998)– no han disuelto la cultura local, ni la identidad indígena, ni sus instituciones, pero las han transformado y dinamizado profundamente.

Algunos desafíos de la autonomía indígena en el contexto actual

Las interconexiones de la comunidad indígena con los ámbitos nacional e internacional son cada vez mayores, pero, como se acaba de señalar, ello no ha generado la disolución de la cultura local, ni de la identidad, ni la desaparición de las instituciones políticas jurídicamente formalizadas en el municipio. La agencia municipal, el ejido y la comunidad agraria, que en muchos casos cumplen funciones diferentes a las asignadas por la ley estatal, sea federal o del fuero común, se siguen refuncionalizando de acuerdo con las nuevas situaciones. Así, vemos que en la mayoría de los municipios de la mixteca es posible pagar el tequio con dinero, y más específicamente con dólares; municipios mixes siguen obligando a sus autoridades a llevar ofrendas a los cerros, al mismo tiempo que les requieren tener capacidad para licitar obras públicas; los mazatecos están interesados en aprender inglés para recibir a los frecuentes visitantes que experimentan sus rituales con hongos alucinógenos. En cada pueblo, la tradición se convierte en parte de un contexto en donde el Estado, el mercado y los movimientos sociales le dan un nuevo perfil, pero no logran extinguirla ni llevarla a un modelo estereotipado de modernidad.

Muchas de las instituciones que operan en las regiones indígenas son apropiaciones de influencias jurídicas externas. Aunque desde el punto de vista legal tales instituciones no tenían un contenido étnico, éstas han sido apropiadas y refuncionalizadas por la comunidad indígena (Nahmad, 1994; Velázquez, 2000). Así pues, las transformaciones actuales de la economía política, más que debilitar el ámbito local indígena, han permitido un relativo fortalecimiento, por lo menos en

el discurso, de las instancias locales –en particular del municipio– en sus capacidades de gestión de recursos, ejercicio de gobierno y de un cierto grado de autonomía con criterios étnicos, sobre todo en Oaxaca.

Ahora bien, este relativo fortalecimiento es una cara, entre otras, de los fenómenos contemporáneos que hemos nombrado, pues también la comunidad local rural se ha visto severamente afectada en lo económico-productivo por la crisis del campo mexicano, el desarrollo asimétrico entre el norte y el sur del país, el interés de los dueños del gran capital en la explotación de recursos locales, la contracción de las funciones económicas del Estado nacional y una serie de políticas encaminadas a aumentar la producción agrícola reduciendo la población dedicada a ese sector.

Esta doble tendencia está originando en Oaxaca la existencia de comunidades política e ideológicamente fuertes, con elaborados discursos autonómicos, pero muy débiles en lo económico y dependientes de subvenciones del exterior –sobre todo de remesas de migrantes para la reproducción de los individuos– y de las participaciones estatales para el sostenimiento de las instituciones públicas locales y de la obra pública. Éste es el caso de las comunidades zapotecas de la Sierra Juárez y de las comunidades mixes, ambas en la Sierra Norte del estado. Estos pueblos cuentan con sistemas educativos interculturales; ideólogos y profesionales que impulsan discursos “comunitaristas”; elecciones por usos y costumbres; altos índices migratorios; alta dependencia de los recursos del estado en sus finanzas públicas, y elevados índices de marginación en la mayoría de sus comunidades. No obstante, el impulso al ecoturismo, la explotación maderera y otros proyectos productivos, y el rezago de la economía estatal, no permite que estos esfuerzos se unan a cadenas productivas que hagan autosustentables las instituciones que fundamentan las demandas autonomistas de estos pueblos.

Esta doble dimensión de fortaleza y debilidad de la autonomía local indígena crea fuertes nexos con el gobierno del estado y sus participaciones económicas, fuertes disputas locales por los recursos que llegan de fuera y, por otra parte, permite que los que se van del pueblo de alguna forma sigan perteneciendo a él. Así, se hacen tangibles los cambios culturales que posibilitan la renovación de las instituciones locales en función del mantenimiento de vínculos entre los que se van y los que se quedan, así como un espacio *sui generis* para los que van y vienen. En mayor o menor medida, estas relaciones van haciendo difusa la frontera entre “lo de adentro” y “lo de afuera”; van generando nuevas ideas, responsabilidades y formas de valorar lo que se tiene, lo que se produce, y lo que se necesita pero no se pro-

duce. Por tanto, junto a los viejos conflictos surgen otros, así como nuevos parámetros de resolución y las consecuentes crisis institucionales que las comunidades locales han venido sorteando con mayor o menor éxito. Es el caso de municipios como Tlacolulita e Ixtayutla, que han presentado casos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o los cientos de municipios indígenas que interpusieron controversias constitucionales ante la Suprema Corte en contra de las reformas en materia indígena, entre otros.

Frente a esta complejidad, planteamos que el actual marco legal de reconocimiento da por hecho y admite la existencia de normas, jerarquías y autoridades tradicionales, que probablemente podían observarse en las comunidades campesinas con vínculos económicos poco intensos hacia el exterior; pero no reconoce facultades ni procedimientos claros para la creación y transformación de principios generales, normas, procedimientos, instituciones y ámbitos de validez territorial y personal de estas instituciones en el interior de sociedades complejas, como lo son hoy en día la mayoría de las sociedades indígenas.

Las reformas realizadas por el Congreso oaxaqueño –creado por (y creador de) el derecho moderno– son una especie de huecos dentro del derecho moderno en donde los “antiquísimos y ancestrales” sistemas normativos indígenas –cuya principal razón de legitimidad es su continuidad histórica con la organización sociopolítica que existía antes de la construcción del Estado moderno– tienen una vigencia subordinada. La Constitución Política del Estado de Oaxaca, en su artículo 16, reconoce y, por tanto, admite la vigencia de los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas. Éstos son concebidos como pequeños sistemas jurídicos cerrados con forma semejante al sistema normativo nacional, es decir, la esfera hermética de normas que supone el positivismo jurídico, pero con contenidos diferentes, porque uno tiene normas y autoridades modernas, y el otro normas y autoridades consuetudinarias y tradicionales. Es por eso que se admite su vigencia en un ámbito territorial restringido y con competencias muy limitadas, de ahí que su valor sea inferior y esté subordinado al sistema jurídico mayor.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIO) define estos sistemas normativos como “un conjunto de normas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, y que sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos” (art. 3º, fracc. VIII). Es decir que, haciendo una analogía de la teoría del derecho, la legislación oaxaqueña

supone que en los pueblos y comunidades indígenas hay un sistema cerrado de normas, o sea, una serie de normas jerarquizadas y relacionadas estructuralmente entre sí, que son orales y cuyo uso se repite de generación en generación. ¿Pero qué pasa si esto no ocurre?

Desde mi punto de vista, en esta descripción convergen dos mitos: el primero es uno jurídico moderno, que muestra al derecho como un conjunto sistémico de normas coherentes y bien estructuradas entre sí, las cuales, además de ser formalmente promulgadas, son eficaces en los territorios nacional y estatales; supone que la población conoce y suscribe el sistema de normas en lo general y las normas específicas de comportamiento en lo particular. De algún modo esto sucede, pero sólo formalmente. En un país tan diverso como el nuestro, la distancia entre estas normas y la práctica del derecho, aunada a un Estado que no logró o no ha logrado la conformación de una ciudadanía moderna y la homogenización de la gente en torno a los ideales del derecho moderno, origina una terrible esquizofrenia social que nos mantiene oscilando entre la obsesión formalista en el discurso cotidiano y la transgresión sistemática de las normas en la práctica cotidiana, esto es, todos clamamos por la eficacia del llamado Estado de derecho y repudiamos la inseguridad, la corrupción y la delincuencia, a la vez que en nuestros respectivos ámbitos sorteamos o procuramos sortear en mayor o menor medida las disposiciones legales que intentan regir nuestras conductas.

Por lo demás, el Estado mexicano, en sus distintos niveles de gobierno, no tiene la capacidad ni quizá tampoco la voluntad de sancionar la transgresión, abriendo amplios rangos de excepción e impunidad. Así, las leyes estatales que reconocen el derecho indígena asumen que hay un conjunto de normas tradicionales y orales que todos los miembros de una comunidad conocen y legitiman y que son las mismas que las autoridades aplican de manera sistemática; es decir, el derecho moderno, al reconocer el derecho indígena, proyecta en él un ideal de relación entre conductas y normas que en su propio ámbito de validez no ha podido lograr.

El segundo mito que da origen al reconocimiento oaxaqueño del municipio indígena es de corte antropológico y se refiere a la comunidad homogénea, tradicional y cerrada cuyas antiguas formas de pensamiento y organización son paralelas a algo que podríamos llamar “cultura nacional” y han resistido el embate de la modernidad occidental hasta nuestros días. Este supuesto, además de soslayar la fuerte interacción entre los distintos momentos del orden nacional y la comunidad indígena, en especial durante la Colonia y el régimen posrevolucionario (Villoro, 1987; Ruz, 1988), no

toma en cuenta que estas interacciones se han acelerado no por la intervención directa del Estado en las comunidades indígenas, sino por los rápidos cambios socioeconómicos de las últimas décadas y las reformas que ellos han implicado, las cuales han sido promovidas por el propio Estado nacional.

Me atrevo a afirmar que, no obstante que esta legislación ha significado importantes aportaciones al proceso de autonomía y fortalecimiento del gobierno indígena –el reconocimiento de la personalidad jurídica colectiva como entidad de derecho público (hasta ahora sólo ejercida en el ámbito municipal), el derecho a la autoadscripción étnica, a las jurisdicciones y competencias locales y a un cierto margen de diversidad de normas, entre otros–, el discurso que subyace en ella no otorga la necesaria flexibilización intercultural del marco jurídico estatal, ni la aplicación intercultural de normas dentro y fuera de las jurisdicciones indígenas o la ampliación de facultades locales para legislar, aunque sus normas no sean tradicionales; ni tampoco formar jurisdicciones, jueces locales o regionales que permitan evaluar la aplicación de las normas indígenas de acuerdo con los principios que rigen el propio contexto local.

Un fenómeno que me parece importante destacar y que planteo como hipótesis es que el reconocimiento legal de los usos y costumbres ha generado fuertes conflictos locales derivados de nuevas disputas de poder entre grupos que intentan amparar sus posiciones en la legitimidad que ante las autoridades estatales brinda “la tradición y la costumbre”, misma que trae aparejado el ejercicio de la autoridad. Estas disputas llevan a los grupos locales a reinventar tradiciones, a crear discursos, a basar prácticas recientes en orígenes ancestrales y a establecer redes de relaciones con otros sectores externos a la comunidad que comparten sus discursos y perspectivas.

Aunque diversos estudios campesinistas de corte estructuralista han mostrado que en la mayoría de las comunidades rurales, particularmente en las indígenas, existe una tendencia al tradicionalismo, la antropología jurídica procesualista indica que la comunidad indígena “tradicional” ha tenido una gran flexibilidad en la adaptación de sus normas e instituciones a nuevos contextos y una gran capacidad para alcanzar soluciones negociadas de los conflictos locales, lo cual significa que la organización tradicional no implicó necesariamente ni una normatividad, ni procedimientos, ni instituciones demasiado rígidas. Esto les dio la posibilidad de negociar las diferencias internas y adaptar sus formas locales con las instituciones externas, además de una gran variedad de opciones en la resolución de sus diferendos locales de acuerdo con las circunstancias

especiales de cada caso. Sin embargo, esta analogía que la ley hace entre la organización jurídico-política de la comunidad indígena y la estructura formal del derecho moderno hace suponer que, frente a las disputas y los conflictos locales, hay una única norma vigente que deroga y deja sin efecto a cualquier otra norma aplicable. En el caso de las jurisdicciones indígenas, ésta es la norma tradicional, consuetudinaria, oral, etcétera, que se opone a normas supuestamente falsas porque no son tradicionales, ancestrales o auténticamente indígenas.

Dicha tendencia a ver las normas, procedimientos e instituciones locales de manera análoga al pensamiento jurídico formal pone a las comunidades indígenas en verdaderos predicamentos, muchas veces irresolubles, porque las facciones en pugna tratan de demostrar algo que es una ficción, es decir que, frente a su diversidad de posiciones, en vez de buscar la conciliación y el consenso, hay que demostrar cuál es la más tradicional, la más antigua o, en otras palabras, la más indígena, cuando en realidad no existen parámetros muy claros para saber cuál es la posición “verdaderamente tradicional o indígena”; por lo tanto, esa definición de “lo auténtico” es, en el fondo, un recurso simbólico en disputa: la definición válida del “nosotros” en un nuevo contexto local-nacional-global.

Conflictos como los de Amoltepec, Ixtayutla, Yaveo, Tanetze de Zaragoza y Quetzaltepec, entre otros, muestran cómo la lucha por el poder local ha tomado este sesgo, lo cual es grave porque la actual legislación no brinda a las colectividades indígenas facultades claras

para transformar y formalizar sus marcos normativos e institucionales internos y los obliga a buscar sus normas en “tradiciones” como algo que ya existe y que sigue y seguirá siendo aplicable; entonces pueden generarse verdaderos conflictos entre el derecho colectivo y los derechos individuales en casos particulares dentro de las comunidades.

Por todo ello, considero que en el futuro debemos analizar con mayor profundidad el efecto que el actual tipo de reconocimiento está teniendo en las instituciones locales y su correspondencia con las dinámicas socioeconómicas de las sociedades indígenas contemporáneas.

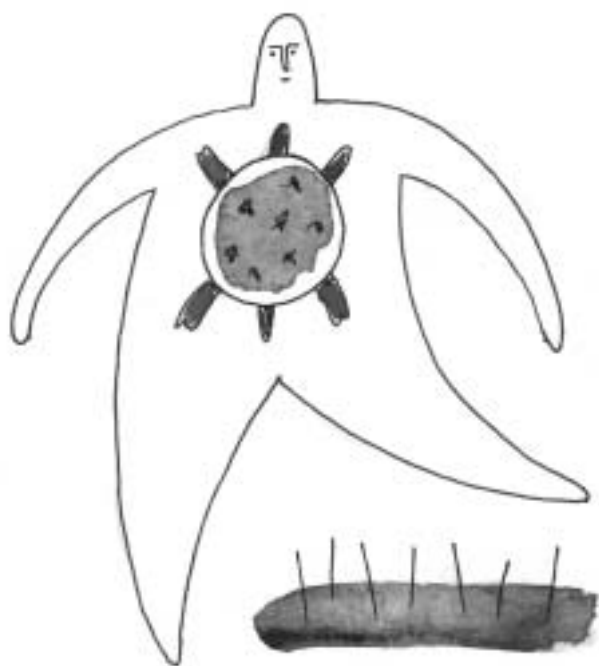
Conclusión

Las comunidades indígenas tienen reglas de convivencia y definiciones jurídicas particulares que han garantizado modos de orden, sociabilidad y distribución distintos a los definidos a grandes rasgos por el sistema jurídico nacional. Ésta es, entre otras, una buena razón para considerar que el Estado mexicano debe reconocerles facultades autonómicas que les permitan seguir definiendo sus propias formas de organización y dirimir sus controversias por medio de las instituciones públicas locales.

Lo que se reconoce como derecho indígena o usos y costumbres 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.

Los principios y las instituciones del derecho moderno corresponden al modelo socioeconómico que se perfiló en las sociedades industriales que comenzaron a definirse como tales desde el siglo XVIII y especialmente en el XIX en las sociedades centroeuropeas y en Estados Unidos. Era de esperarse que lo que grosso modo definimos como un modelo jurídico, a pesar de las bondades que ofrece, no fuera viable en sociedades que no alcanzaron ese proceso de industrialización, como en buena parte de las sociedades locales mexicanas, lo cual permitió la subsistencia de perspectivas e instituciones jurídicas locales que en la actualidad enriquecen nuestro panorama de formas de organización y control social.

No obstante, hoy en día es difícil definir a una sociedad como eminentemente campesina o industrial. La aceleración asimétrica de flujos de personas, ideas y mercancías en el mundo da a la comunidad oaxaqueña un perfil diferente del que tenía hace algunos años, pero no necesariamente la proyecta a un escenario de modernización. Los fenómenos contemporáneos de



rápido intercambio que permiten que algunas personas, productos y valores culturales se inserten en los grandes flujos que definen la economía y la cultura “globalizada” –mientras que excluyen a otras personas, productos y valores que quedan confinadas a una reproducción eminentemente local– dan a la sociedad de pequeña escala, como las comunidades indígenas oaxaqueñas, un panorama híbrido y complejo que requiere nuevas modalidades de regulación, pues muchas formas de conducta y valoración contemporánea iguales de las que se dan en sus pueblos escapan a los viejos esquemas de control social que se definían mediante sus sistemas “tradicionales”.

En este contexto, es evidente que el reconocimiento de autonomía deberá orientarse a la facultad de los pueblos para delinear sus formas locales de convivencia y distribución en el complejo contexto contemporáneo, y no a las normas tradicionales. El establecimiento del orden local indígena no puede darse de manera aislada, ya que, si bien siempre han existido interconexiones entre la comunidad indígena y lo que podríamos llamar el sistema jurídico nacional, éstas se han incrementado con rapidez no sólo con la comunidad nacional, sino con ámbitos internacionales denominados espacios globalizados, y en particular con Estados Unidos, nación que hasta la fecha ha tenido las mayores posibilidades de determinar los aspectos económicos, sociales y éticos de la globalización. Las definiciones jurídicas de la autonomía oaxaqueña no pueden soslayar algunos contenidos ampliamente aceptados por la comunidad mundial, en especial los discursos de los “derechos” sustentados en la idea moderna de individualidad.

Con base en lo expuesto, y de manera tentativa, considero que si la comunidad indígena contemporánea es visualizada como una realidad profundamente interconectada con el exterior y si además se admite que está pasando por una crisis y transformación de sus estructuras políticas y económicas internas, se entenderá que un reconocimiento más completo de su autonomía implica por lo menos tres aspectos. Primero, el fortalecimiento de sus bases de reproducción económica, que no tienen que ser exclusivamente agrícolas; segundo, la ampliación de sus competencias y jurisdicciones locales más allá de un derecho tradicional y comunal subordinado al derecho moderno y el reconocimiento de verdaderos gobiernos locales municipales y regionales con facultades legislativas, judiciales y administrativas plenas; y, tercero, la transformación de los marcos institucionales y normativos tanto del estado como de la federación, que posibiliten a las comunidades una actuación intercultural que reconozca la pluralidad jurídica de este país y les permita abordar sus enormes conflictos sin deslegitimar, en aras del formalismo

jurídico, los diversos parámetros normativos, eficaces en contextos específicos, que se ponen en juego en la mayoría de las controversias que trascienden la esfera local.

Bibliografía

- ANAYA MUÑOZ, ALEJANDRO
2002 *Governability and Legitimacy in Mexico: The Legalisation of Indigenous Electoral Institutions in Oaxaca*, tesis doctoral, Universidad de Essex, Inglaterra.
- GÓMEZ RIVERA, MAGDALENA
1993 “Hacia una definición del espacio de lo consuetudinario en el medio indígena y de sus posibilidades de ejercicio en el marco de la nueva legalidad”, en *Nueva Antropología*, vol. XIII, núm. 44 [México].
- HANNERZ, ULF
1998 *Conexiones transnacionales, cultura, gente, lugares*, Frónesis Cátedra, Universidad de Valencia, Valencia.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, JORGE
2001 *Reclamos de la identidad: la formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, Miguel Ángel Porrúa/Universidad Autónoma Benito Juárez, México.
- KELSEN, HANS
1946 *La paz por medio del derecho*, trad. Luis Echavarrí, Losada, Buenos Aires, pp. 23-24.
- KYMLICKA, WILL
1996 *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Paidós, Barcelona.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, JUAN CARLOS
2004 *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis del campo jurídico oaxaqueño en la región mixe*, Instituto Nacional de Antropología e Historia/Fondo Editorial Oaxaca, México.
2006 *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en los campos jurídicos de Santa María Tlahuitoltepec y Santiago Ixtayutla*, tesis doctoral, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.
s. f. “La crisis interna de Santiago Amoltepec. Reflexiones sobre las relaciones de poder y la formalidad en el campo jurídico de una localidad indígena oaxaqueña”, en Jorge Hernández, *Conflictos electorales en municipios oaxaqueños, Siglo XXI Editores*, México (en prensa).
- MÉNDEZ MORALES, SARA
2001 *De la organización al poder. Experiencias en municipios oaxaqueños*, Servicios para una Educación Alternativa (Educa)/Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD)/Oxfam, Oaxaca.
- NAHMAD SITTÓN, SALOMÓN (ED. Y COMP.)
1994 *Fuentes etnológicas para el estudio de los pueblos ayuuk (mixes) del estado de Oaxaca*, CIESAS-Oaxaca/Instituto Oaxaqueño de las Culturas, Oaxaca.
- RECONDO, DAVID
2001 “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”, en Lourdes de León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México.

- RUZ, MARIO HUMBERTO
1988 "La comunidad revolucionaria institucional", en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz (eds.), *Chiapas: los rumbos de otra historia*, Universidad Nacional Autónoma de México/CIESAS/Universidad de Guadalajara, México.
- STAVENHAGEN RODOLFO Y DIEGO ITURRALDE (COMPS.)
1990 *Entre la ley y la costumbre*, Instituto Indigenista Interamericano/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.
- VALDIVIA DOUNCE, TERESA
2004 *Normas jurídicas en el sistema de cargos y servicios mixes en Oaxaca*, versión en línea, México [disponible en www.upn.edu.mx].
- VELÁZQUEZ CEPEDA, MARÍA CRISTINA
2000 *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, Oaxaca.
- VILLORO TORANZO, LUIS
1987 *Los grandes momentos del indigenismo en México*, CIESAS/Secretaría de Educación Pública, México.
- WOLF, ERIC
1981 "Comunidades corporativas cerradas de campesinos en Mesoamérica y Java Central", en J. Llobera (ed.), *Antropología económica. Estudios etnográficos*, Anagrama, Barcelona.