

Discriminación y conflictividad en los usos y costumbres electorales en Oaxaca

TODD A. EISENSTADT

American University.

VIRIDIANA RÍOS CONTRERAS

Instituto Tecnológico Autónomo de México.

La reforma electoral realizada en 1995 en el estado de Oaxaca permitió la realización de elecciones locales por el sistema de *usos y costumbres*, es decir, según las costumbres indígenas. Esta reforma fue presentada como una forma legítima y avanzada de lidiar con los problemas de representatividad y conflictividad indígena. Este sistema, practicado hasta la fecha en Oaxaca, se propone la purificación del sistema electoral indígena prohibiendo la entrada de partidos políticos y dejando totalmente en manos de los indígenas la elección, a fin de despolitizar y eliminar el conflicto en las comunidades. Sin embargo, existe un fuerte debate sobre si el sistema de usos y costumbres cumple con sus objetivos.

Estamos concientes de la importancia de otorgar derechos colectivos a las comunidades indígenas que han sido sólo parcialmente reconocidas por el Estado. Por consiguiente, en presencia de la temporada de elecciones locales por usos y costumbres de 2004, que ha producido conflictos e incluso violencia, queremos contribuir con datos empíricos a los debates generados alrededor de posibles reformas a los usos y costumbres. Estos datos están basados en seguimientos de prensa local. Estamos concientes de que esta fuente de información puede simplificar demasiado los fenómenos políticos y sociales complejos. Sin embargo, hemos notado patrones de comportamiento significativos que consideramos deben ser tomados en cuenta al discutir los usos y costumbres.

Aunque el reconocimiento legal del régimen de usos y costumbres en Oaxaca ha sido elogiado por la mayoría de los defensores de los derechos indígenas, aún quedan muchas preguntas sobre la representatividad de los procesos de selección que, en muchos de los 418 municipios gobernados de acuerdo con este régimen en Oaxaca, se usan para elegir a líderes locales, y sobre si, como siempre es argumentado, estos procesos disminuyen los conflictos electorales. Este artículo pone de manifiesto algunas carencias legales

de la reforma electoral hecha en 1995 (y actualizada en 1998), presenta evidencia de procesos discriminatorios llevados a cabo dentro del régimen de usos y costumbres y expone la intromisión de los partidos políticos en las comunidades indígenas de Oaxaca.

A pesar de la existencia de argumentos a favor de la continuación de los usos y costumbres, existen distintas evidencias de que, mientras el proceso promueve los derechos de un grupo que ha sido discriminado en todo el país, muchos regímenes de usos y costumbres –practicados de la forma en la que se están llevando a cabo actualmente– discriminan a otros grupos aún más pequeños. Una codificación de métodos de selección de líderes tradicionales de los 418 municipios de usos y costumbres (González y Martínez, 2002) demuestra que 22% de los municipios no permite la participación de las mujeres en absoluto y que 24% prohíben sistemáticamente la participación de residentes suburbanos (tabla 1).²

Al favorecer los derechos de los grupos minoritarios, que son a su vez grupos mayoritarios en sus propios municipios, el sistema legal garantiza la posibilidad de discriminar a grupos más pequeños que no tienen recursos. Es notorio que, en al menos algunos casos de discriminación, las motivaciones instrumentales han agotado a los usos y costumbres como una práctica tradicional. Es común encontrar notas en los medios que describen actos de discriminación que quedan impunes. Muchos de estos actos están dirigidos por partidos nacionales con intereses en los municipios. Un ejemplo claro es el municipio de Santiago Yaveo en su elección de 2001, donde un grupo caciquil, encabezado por priistas reconocidos, violentó la elección impidiendo el voto de ciertos grupos suburbanos a fin de favorecerse. Las protestas por parte de indígenas excluidos no se hicieron esperar. Un indígena de la zona declaró que los ayuntamientos de la región “han venido siendo manipulados para hacer jugosos negocios con la realización de obras

municipales caras y de pésima calidad". Son comunes las marchas con destino a la capital del estado de Oaxaca o incluso a la capital del país como una forma de protesta de parte de estos sectores no reconocidos.⁴

Otras veces, a pesar de que la intervención partidista está prohibida, los ciudadanos suburbanos son aconsejados por los partidos para revelarse contra la discriminación. Esta penetración de los partidos está motivada por la necesidad de acabar con la dominación de algún otro partido en la zona. De acuerdo con la prensa local, en el municipio de San Miguel Chichahua, el PRD propuso a los indígenas habitantes de comunidades suburbanas que impugnaran la elección en caso de que no se les permitiera participar en los procesos de elección de cada uno de sus líderes.

En este año electoral los conflictos generados por la discriminación de agencias suburbanas ya han cobrado una víctima en el municipio de San Sebastián Tecomaxtlahuaca, donde un grupo indígena discriminado asesinó al presidente municipal debido a que éste había declarado que, una vez más, no se les dejaría participar en las elecciones.⁵ Las formas con las que los habitantes suburbanos pueden defenderse de la discriminación son prácticamente inexistentes. En septiembre de este año, en San Juan Guelache, luego de enormes manifestaciones ante el Instituto Estatal Electoral (IEE), el presidente municipal decidió poner a consideración de los habitantes la participación de los residentes suburbanos discriminados. Con tal motivo, organizó un referéndum, con sólo la participación de 120 habitantes de la cabecera municipal, donde se ratificó por unanimidad la discriminación de los residentes suburbanos. También, en el municipio de Santiago Nacaltepec, la discriminación de una

parte importante de la población ha generado conflictos desde hace aproximadamente nueve años, sin que estos problemas tengan una solución. Estos conflictos son una lucha de poder entre la primera y la segunda sección del municipio. La primera sección no deja participar a la segunda debido a que esta última ha pedido en varias ocasiones el cambio de régimen de usos y costumbres al de partidos políticos. La segunda sección argumenta que la primera no los deja participar para delegar el poder sólo a personas de su camarilla. El conflicto se recrudece cada año, en 2004, la elección ha sido suspendida debido a los enormes conflictos que se generan unos minutos antes de cualquier intento de votación.

Como una segunda forma de discriminación, el aspecto de género parece ser explotado abiertamente por los líderes indígenas. En octubre de 2001, en el municipio indígena de Santa Catarina Minas, el presidente municipal anuló los comicios argumentando la violación a los usos y costumbres debido a que las mujeres habían votado en la elección. Según la prensa, esta anulación era ilegítima ya que, en realidad, el voto de la mujer estaba permitido en Santa Catarina Minas desde 1981 y, de hecho, había sido precisamente el voto femenino el que había ayudado al presidente municipal a ganar el puesto que entonces tenía. El verdadero problema era que en esta última elección el voto había favorecido al candidato de la planilla uno y no al candidato priista de la planilla cinco. El presidente municipal, identificado con el PRI, decretó la anulación de la elección a fin de imponer al candidato de la planilla cinco (quien por cierto era suplente de un diputado local priista de Oaxaca) y así obtener, a costa del voto femenino, el favor de su partido. Es importante mencionar que esta anulación de elección fue apoyada abiertamente por empleados de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) quienes se ofrecieron a facilitar créditos a la palabra a quienes apoyaran el proceso de desconocimiento de la elección y quisieran llevar a cabo otra asamblea general que favoreciera al candidato del PRI.

Otra justificación para la preservación de la práctica de los usos y costumbres es que esta forma de elección ha disminuido los conflictos poselectorales, sin embargo, este argumento no se sostiene en los hechos. Como la evidencia de la tabla 2 lo demuestra, en los usos y costumbres de Oaxaca, el número de conflictos poselectorales (aquellos en que los perdedores electorales refutan los resultados mediante protestas, recursos legales y movilizaciones) se ha incrementado considerablemente desde el periodo electoral de 1995.

Tabla 1. Discriminación contra mujeres y residentes suburbanos en municipios de usos y costumbres³

Fuente: González y Martínez (2002).

Condiciones de discriminación	Mujeres		Residentes suburbanos	
	Número	(%)	Número	(%)
Permitir al menos cierta participación	300	71.8	153	36.6
No permitir Participación	94	22.5	102	24.4
Información no disponible	24	5.7	163	39.0

Mientras que en todo el país se presentaron conflictos poselectorales en el 17.41% de los municipios del país durante el ciclo electoral de 1992 a 1994, el porcentaje de conflictos disminuyó hasta el 6.07% en las elecciones de 2001 a 2003. En Oaxaca, la frecuencia de conflictos poselectorales en los municipios regidos por partidos políticos cayó de una tasa de conflictividad de 30.26% en 1995 a una tasa de 13.81% en 2001; pero en los municipios de usos y costumbres, régimen aceptado legalmente a partir de 1995, año en el cual la tasa de conflictividad era de 5.26%, el porcentaje de enfrentamientos electorales fue casi duplicado en 2001 con un 9.80%. Los conflictos electorales de Oaxaca, aunque no tan numerosos como los de Chiapas (los cuales registraron una tasa promedio de conflictividad del 23.55% en los cinco periodos electorales, presentándose conflictos en 55.93% de sus municipios durante 1995) son más severos.

En Chiapas, los conflictos han disminuido significativamente en cada periodo electoral. En los últimos tres periodos electorales en Chiapas, los conflictos han disminuido, pasando de 56% en 1995 a 12% en 2001. En cambio, en los municipios de *usos y costumbres* de Oaxaca han aumentado, pasando de 5 en 1995 a casi un 10% en 2001 (Eisenstadt, 2004). El saldo del proceso actual está por verse.

En Oaxaca, 39 personas murieron en conflictos poselectorales entre 1989 y 2003, mientras que, en Chiapas sólo se presentaron 18 muertos en 15 años, y 196 a escala nacional, según el banco de datos de Ei-

senstadt, explicado en su libro *Cortejando a la democracia en México* y actualizado hasta la fecha por los autores. De 1995 a 2003, la intensidad promedio de los conflictos en los municipios de usos y costumbres fue de 2.31, casi lo mismo que en los municipios regidos por partidos, donde la intensidad fue de 2.18. Es importante recordar, de las notas de la tabla 2, que el promedio de 2.31 se encuentra entre el nivel de severidad 2 (movilizaciones conformadas por varios eventos que duran menos de un mes) y 3 (conflictos que producen heridas serias o tomas de edificios u otras manifestaciones que duran más de un mes). Casi 11.53% de los conflictos de Oaxaca (tanto de usos y costumbres como de partidos) alcanzaron un nivel de severidad 4 (conflictos con muertes), mientras que nacionalmente, sólo 7.79 de los conflictos en el periodo de 15 años causaron muertes.

El incremento en los conflictos poselectorales en Oaxaca bajo el régimen de *usos y costumbres* puede deberse a una selección sesgada. Presuntamente, los *usos y costumbres* fueron reconocidos con la finalidad de despolitizarlos y acabar con los conflictos en las zonas indígenas. Por tanto, durante la selección de los municipios que se regirían por *usos y costumbres*, las comunidades indígenas, que de por sí tienden a ser las más remotas y rurales (Dennis, 1987), ya eran las más conflictivas. Aún así, existen otras dos plausibles explicaciones, relativas a la forma en la que se conducen los usos y costumbres, que merecen consideración. Primero, como argumentan muchos activistas

Tabla 2. Conflictos poselectorales en México durante 1989-2003 por estado y ciclo electoral⁶

Fuente: Eisenstadt (2004) con actualización por los autores.

Tipo de Elecciones	Número de conflictos (%)	Intensidad (0=sin conflicto; 4=con muertos)	Número de conflictos (%)	Intensidad (0=sin conflictos; 4=con muertos)	Número de conflictos (%)	Intensidad (0=sin conflicto; 4=con muertos)	Número de conflictos (%)	Intensidad (0=sin conflicto; 4=con muertos)	Número de conflictos (%)	Intensidad (0=sin conflicto; 4=con muertos)
	1989-1991		1992-1994		1995-1997		1998-2000		2001-2003	
Oaxaca Partidos	46 (8.07%)	2.08	76 (13.33%)	2.13	46 (30.26%)	2.19	30 (19.73%)	2	21 (13.81%)	2.52
Oaxaca usos y costumbres	N/D	N/D	N/D	N/D	22 (5.26%)	2.13	32 (7.65%)	1.93	41 (9.80%)	3.04
Oaxaca Total	46 (8.07%)	2.08	76 (13.33%)	2.13	68 (13.07%)	2.17	62 (11.92%)	2	62 (11.92%)	2.87
TOTAL ⁷ México	356 (14.90%)	1.47	417 (17.41%)	1.34	253 (10.46%)	1.17	181 (7.45%)	0.87	148 (6.07%)	1.25

—particularmente del PAN y del PRD— los partidos, a los cuales solamente se les permite reclutar votantes en los municipios de usos y costumbres para elecciones de carácter estatal o nacional, están presentes también en las elecciones locales. Abundan historias de planillas locales escogiendo colores de partidos nacionales para el proceso de selección “no partidista” de sus líderes. Segundo, y quizá más importante, la falta de autoridad estatal para interceder judicialmente en las controversias electorales de usos y costumbres, puede ser explotada por autoridades políticas, como el congreso estatal unicameral, el cual ha disuelto más de 140 de los 570 gobiernos locales que ha tenido Oaxaca en los últimos cinco años, por motivo de “ingobernabilidad”.⁸

El enmascaramiento de partidos nacionales en el régimen de usos y costumbres es una práctica que levanta la mayor parte de las quejas indígenas. Las comunidades indígenas saben de antemano que las planillas locales son financiadas y asesoradas por partidos nacionales. Con frecuencia, los conflictos electorales son dirigidos y liderados por partidos políticos. Es común observar a activistas de diferentes partidos haciendo un plantón frente al IEE demandando el respeto y la no intromisión de los partidos en los usos y costumbres. En algunos municipios de usos y costumbres, es tal la inclusión de ciertos partidos que, por ejemplo, en el municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, los plantones se han hecho frente a las oficinas del PRI, en vez de frente a las del IEE.⁹

Los partidos políticos, ocultos en las planillas locales, utilizan su capital económico y político en las elecciones indígenas. Ejemplo es el municipio de San Juan Lalana, donde la planilla roja, identificada con el PRI, condicionó la entrega de apoyos de Procampo y Progresá al voto y amenazó con multar y encarcelar a los que no votaran por su planilla. Con esta técnica logró ganar la elección e imponer a un presidente municipal con antecedentes penales.

Las lagunas en cuanto a procedimientos legales son aún más serias, pero también corregibles. Los conflictos de usos y costumbres son remitidos a un mediador especial en el IEE en vez de a una corte estatal electoral (donde son resueltos los conflictos electorales de municipios regidos por partidos políticos). No hay leyes estrictas que regulen el proceso de mediación, sólo normas, descritas por cada municipio, establecidas en un “Catálogo de tradiciones de usos y costumbres”. Aún si el gobierno de Oaxaca se encuentra limitado por la autonomía indígena, el

poder federal, debido a las lagunas legales, se ha entrometido en los usos y costumbres. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció una jurisdicción federal sobre los usos y costumbres en el año 2000 al validar la elección local de 1998 en Asunción Tlacoluita. El TEPJF sobregiró la anulación de la elección municipal hecha por la legislatura local con el argumento de que los derechos ciudadanos de dos individuos habían sido violados por una invalidación de usos y costumbres. El TEPJF ordenó al IEE de Oaxaca reconciliar a las facciones en disputa política; hacer “lo que sea necesario” para llevar a cabo una elección especial que resolviera la crisis de ingobernabilidad que se presentaba. La elección especial nunca fue llevada a cabo, pero en 2001, las elecciones por usos y costumbres fue más pacífica a pesar de que se excluyó “a las mujeres, a algunas personas jóvenes, a los vecinos de la agencia suburbana de San Juan Alotepec y a los ciudadanos locales que vivían fuera de la comunidad”. Con el antecedente de Asunción Tlacoluita en 1998 la corte electoral superior, e incluso la Suprema Corte de Justicia se ha otorgado jurisdicción sobre los usos y costumbres al obligar a estas comunidades a someter sus reclamos al gobierno federal.

Hay todavía muchas deudas que saldar con los sectores indígenas del estado. Deben sopesarse los beneficios reales que trae el sistema de usos y costumbres. Los líderes municipales indígenas y los grupos que son excluidos necesitan ser escuchados por igual. Está por verse el saldo final de usos y costumbres en las elecciones locales de 2004, pero si el pasado reciente es guía, puede ser que los usos y costumbres, de la forma en que se realizan actualmente, no sea el mecanismo más eficiente para lograr la representación democrática de todos los sectores.

- 1 Los autores reconocen el financiamiento proporcionado por United States Agency for International Development (USAID) Cooperative Agreement 523-A-00-00-00030-00 junto con University of New Hampshire y American University.
- 2 Con el término *residente suburbano* nos referimos a comunidades que se encuentran fuera del centro municipal o de la cabecera. Existen quejas por parte de los residentes suburbanos sobre la falta de presupuesto para la realización de obras públicas fuera de la cabecera municipal (Martínez, Raciél, Zoquiapam, *centro de insurrección política indígena*, 2002).
- 3 Fuente: Codificación de González Oropeza y Martínez Sánchez, 2002, 479-808.

- 4 Más ejemplos similares en Zapotitlán del Río 1998; San Lucas Zoquiapam 2002 y Santa María Ozolotepec 2001 .
- 5 El grupo indígena estaba respaldado por el Movimiento Unificador de la Lucha Triqui, organización defensora de los derechos indígenas, caracterizado por su animadversión hacia el PRI.
- 6 Fuente: Base de datos de Eisenstadt 2004 con ayuda en actualización de Viridiana Ríos Contreras. Véase también Anaya-Muñoz, quien construyó una base de datos similar, pero con protocolos de codificación diferentes para Oaxaca.
- 7 El número total de municipios del cual fueron extraídos los porcentajes ha cambiado debido a la constante adición y redistribución de los municipios. El número total de municipios en el país fue 1 389 desde 1989 hasta 1991; 2 395 para 1992-1994; 2 418 para 1995-1997; 2 127 para 1998-2000; y 2 435 para 2001-03. Los conflictos poselectorales del país fueron codificados a partir de una extensa variedad de medios de comunicación. Las movilizaciones múltiples de municipios opositores fueron raras, pero en caso de que ocurrieran, sólo se codificó la movilización realizada por el partido cuya votación haya sido equivalente a un segundo lugar, debido a que ese partido fue considerado como el principal contendiente poselector (usualmente existía un gran margen de votos entre el segundo y el tercero). El enfrentamiento electoral generalmente era PRI-PAN o PRI-PRD, pero casi nunca PRI-PAN-PRD (al menos no hasta finales de

los noventa), el enfrentamiento poselector también siguió este patrón durante el periodo de estudio.

El conflicto poselector fue codificado de la siguiente manera: 4 para un conflicto cuyo resultado fueron muertes; 3 para conflictos que produjeron serios daños o tomas de edificios (u otras manifestaciones) con una duración mayor a un mes; 2 para movilizaciones conformadas por muchos eventos que en conjunto duraron menos de un mes, y 1 para una movilización de un solo evento (un día).

- 8 Existen ejemplos de municipios que han sido anulados con fines políticos. En 2002 en Santiago Amoltepec el congreso local impidió la toma de posesión de la planilla identificada con el PRD. Al respecto los perredistas opinaron: "Ahí hay una aberración, hay intereses políticos creados. Nos preocupa que gente del gobierno, principalmente el Dr. Díaz Pimentel [...] haya impedido el establecimiento de la autoridad municipal que ganó". También está el caso de Santa María Colotepec en donde, sin presencia de conflicto poselector, la Cámara de Diputados decretó la desaparición de los poderes y nombró a un administrador temporal para el municipio.
- 9 Este caso se presentó en 1995. Los indígenas, inconformes con la imposición del candidato priista, tomaron las instalaciones del PRI estatal y borraron de las paredes las siglas del PRI por considerarlas "un símbolo de división".

Partidos políticos en América Latina

SEMINARIO MÉXICO

EDGAR JIMÉNEZ CABRERA

La reciente reunión del IV Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, convocado por la OEA y la Red Interamericana para la Democracia, así como los Foros de Cartagena (2003), Vancouver (2002) y Miami en 2001, han puesto sobre la mesa de debate una serie de temas, que van más allá de la crisis de los partidos políticos.

Las discusiones se centraron en cuatro áreas fundamentales: 1) los partidos políticos en la encrucijada del desarrollo económico y social; 2) el desafío de la inclusión y la representatividad; 3) la ética en el financiamiento de campañas y partidos políticos, 4) el examen de casos de estudio sobre reformas políticas

emprendidas recientemente en Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Centroamérica, Chile, México, Perú y Estados Unidos.

En los otros foros los temas más relevantes fueron: la disciplina partidaria, la transparencia, la lucha contra la corrupción y la seguridad pública; los sistemas de partidos políticos en la democracia; la importancia de una mayor participación de la mujer, la juventud y las minorías étnicas para aumentar el éxito de los partidos políticos en las urnas; el presidencialismo y el régimen de partidos políticos, y la inmigración y los retos de la sociedad intercultural.