

## Agotamiento del proceso de reconocimiento de derechos humanos de los pueblos indígenas y respuestas autonómicas desde los márgenes del Estado

Moisés Jaime Bailón Corres \*

SIERRA, María Teresa, Rosalva Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.), *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*. México, Flacso / CIESAS, 2013, 426 pp. y Juan Carlos Martínez, “Oaxaca: un paso atrás. Reforma neoliberal y represión en el reconocimiento de los derechos autonómicos de los pueblos indígenas: el caso de Tlahuiloteppec”, en María Teresa Sierra, Rosalva Aída Hernández y Rachel Sieder (eds.), *op. cit.*, pp. 123-156.

### Introducción

El libro que comentamos, es una obra colectiva compuesta de cuatro apartados y 10 capítulos, con una introducción de las coordinadoras en la que se define el marco teórico metodológico que llevó a su elaboración.

El principal punto teórico de partida del libro consiste en entender las reformas al marco jurídico que reconoció derechos a los indígenas como una forma de control a partir de las lecturas y significaciones que los actores sociales indígenas han producido en el campo de la justicia y el de la organización política desde de un elemento contextual que los ubica en nuevas condiciones.

Los autores asumen que el discurso multicultural que estuvo vigente en las décadas pasadas, en la actualidad ha sido sustituido por un reforzamiento de la cara represiva del Estado. En el caso de México, la guerra contra el narcotráfico que declaró el presidente de la República, Felipe Calderón en su periodo (2006-2012), continua en el periodo del actual presidente, Enrique Peña Nieto. En este último caso, aunado a las normas y procedimientos que impuso la reforma al sistema de impartición de justicia que se empieza a implementar a nivel nacio-

\* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

nal, ha significado una criminalización de los indígenas que habitan en las regiones en que se da dicho combate al crimen organizado, principalmente en Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Durango, y sirven como advertencia a los movimientos que éstos llevan a cabo en otras partes de México como Yucatán, Guerrero, Puebla y Oaxaca, en defensa de sus cultivos tradicionales amenazados por los transgénicos, sus recursos eólicos, hidrológicos y en contra de la devastación de suelos y biodiversidad a causas de la extracción de las empresas mineras.

La idea central del libro se encamina a analizar la manera en cómo la globalización económica redefine las configuraciones étnicas y materiales de los pueblos indígenas y, en particular, su impacto sobre los espacios de la organización colectiva y la impartición de justicia.

De esa manera, las coordinadoras encuentran que es posible marcar un doble proceso. El primero indica que la globalización económica ha incrementado tanto la desigualdad social como los procesos migratorios de las comunidades originarias; y ha dado lugar a nuevos patrones de exclusión y marginación social. El segundo se refiere a que, a partir de esas nuevas condiciones de la globalización que articulan lo local, lo nacional y lo internacional, también han permitido que aparezcan nuevas condiciones para el reconocimiento y la reivindicación de los derechos culturales y políticos de los pueblos indígenas, una especie de transnacionalización de derechos, por decirlo de alguna manera.

En ese marco transnacional de derechos, resultado del propio proceso de globalización, que permite a los grupos emergentes apropiarse de nuevos espacios y reivindicaciones propias, el libro busca, también, mostrar la manera en que, el nuevo contexto de politización de las identidades culturales de los pueblos indígenas, ha creado espacios de negociación entre los géneros al interior de los pueblos y comunidades, para redefinir lo que entienden por “cultura”, “tradicición” y “derechos”. De esa manera, recuperan la perspectiva de Boaventura de Sousa Santos,<sup>1</sup> en lo que se refiere a la tensión que se da entre los aspectos regulatorios y emancipatorios de los derechos, además del papel productivo y de poder que desempeñan la ley y las identidades culturales en dicho proceso.

El libro *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas* nos presenta ocho estudios etnográficos sobre México y dos sobre Guatemala. Un aporte comparativo de esta naturaleza resulta de gran utilidad porque hay contrastes entre uno y otro país en lo que compete al proceso de formación del Estado nacional, la manera en cómo se han construido las relaciones entre el poder público y los pueblos indígenas, además de que existe una compleja y estrecha interconexión entre su población y sus fronteras. Estas condiciones permiten ampliar la visión de los efectos de la globalización sobre los dos países, así como la de los cambios legales que se realizaron en ellos en relación a los derechos de los pueblos indígenas.

El proyecto colectivo, que además de las coordinadoras involucra a otros ocho estudiosos, pretende ver desde abajo el funcionamiento del Estado y sus reformas. Es decir, dar prioridad a las formas concretas en que los actores indí-

<sup>1</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Legal Common Sense*. Londres, Butterworths, Lexis Nexis, 2002.

genas construyen y viven el Estado en contextos de alta exclusión, marginación, pobreza y racismo. Esto los llevó a recuperar otro enfoque teórico, el relacionado con el concepto “márgenes del Estado”, usado por la antropología jurídica y política últimamente, para referirse a regiones y zonas aparentemente periféricas de las naciones, en donde las relaciones de poder están marcadas por ambigüedades legales y la violencia. Concepto, por cierto, muy parecido al de “zonas con Estado fallido”, que se ha utilizado en los últimos años en México para referirse a regiones en donde son los propios pobladores, como las autodefensas guerrerenses o michoacanas, o el crimen organizado, quienes establecen el orden y la continuidad sistémica en esas áreas, ejerciendo y administrando la justicia, ante la ausencia de las instituciones estatales.

Pero por lo que hace al concepto de “márgenes del Estado”, acuñado en el libro coordinado por Veena Das y Deborah Poole,<sup>2</sup> es en esos confines donde se evidencia la naturaleza y la construcción del Estado. Son precisamente esas orillas espaciales y sociales un supuesto necesario para su conformación y funcionamiento, cuya naturaleza se revela a través de los estudios etnográficos.

Por ejemplo, los pueblos indígenas son un excelente ejemplo de los márgenes: son lo otro, lo no civilizado, lo no moderno, y por ello base para el establecimiento de las jerarquías racistas que están en el fondo de los Estados nación que impiden el desarrollo y el derecho al mismo, de aquéllos. La ambigüedad legal que predomina en los márgenes implica que esas poblaciones siempre están sujetas a la eventualidad de la violencia, una constante en los modelos de organización económica y gobernanza neoliberal. Estar en estos confines del Estado implica estar entre la amenaza y la garantía. La Constitución y las leyes prometen la garantía, pero en estos extremos de la sociedad lo que acontece muchas veces es la impunidad y la arbitrariedad, en ocasiones por parte de los mismos servidores públicos.

Desde esa perspectiva, las coordinadoras asumen, desde mi punto de vista, una perspectiva un tanto descorazonadora de lo que han sido las reformas para el reconocimiento de derechos a los pueblos y comunidades indígenas. Consideran que el reconocimiento étnico y el descentramiento del aparato judicial del Estado (sistemas legales indígenas), no constituyen una descentralización real del poder ni una forma de reconocer autonomías, sino al contrario, se han convertido en nuevas tecnologías del poder, de regulación y vigilancia que marcan lo legítimo y además definen los límites del Estado.

Difiero un poco de esta perspectiva poco optimista, la de ver el vaso medio vacío, más que uno medio lleno, por lo que viene en el resto de este material y en el propio libro en comento.

Varios de los trabajos incluidos en *Justicias indígenas y Estado*, sostienen que, con la nueva legalidad oficial multicultural, derivada de las reformas legales y constitucionales en el caso mexicano, y legales en el caso guatemalteco, se pretendió poner límites al ejercicio de la autoridad indígena. Pero, al mismo tiempo, ésta desafía muchas veces la forma y los fundamentos del Estado-nación. Vale la pena mencionar que, en el caso de Guatemala, su Constitución tiene una Sección Tercera dedicada a las comunidades indígenas, en la que se reconoce,

<sup>2</sup> Veena Das y Deborah Poole (eds.), *Anthropology in the Margins of the State*. San Fe, School of American Research Press, 2004.

entre otras, costumbres, tradiciones y formas de organización social, la protección de sus tierras, así como la dotación de las mismas, y la protección de los trabajadores agrícolas para evitar su discriminación, aunque no se ha reconocido su derecho a la autodeterminación.<sup>3</sup> No obstante, en años recientes el Congreso guatemalteco ratificó el Convenio 169 de la OIT, el cual sirve como bandera de lucha legal para los pueblos indígenas en el país vecino y la Corte de Constitucionalidad emitió una opinión consultiva respecto de la interpretación del artículo 66 de dicha Sección, apegándose al espíritu del Convenio 169 de la OIT, como se puede ver en la nota de pie que sigue.<sup>4</sup>

Esto nos lleva al otro lado de la moneda. No todo es regulación y dominación. De acuerdo con Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez-Garavito,<sup>5</sup> el libro apunta también al fortalecimiento de una “legalidad cosmopolita subalterna”, ya que los imaginarios sobre lo que es la legalidad, en el debate de las ideas y los conceptos en el campo concreto de los pueblos indígenas, se disputan en esos ambiguos espacios que son los márgenes del Estado, pero reforzados por vivir todos ahora en un contexto de globalización generalizada, de la cual los grupos subalternos también pueden y están haciendo uso.

El libro demuestra que, a través de elaboraciones alternativas de justicia y de gobierno, los pueblos indígenas organizados reconfiguran los espacios de justicia y de autoridad en los márgenes y desafían los imaginarios dominantes del Estado. Por medio de sus prácticas y propuestas “reimaginan” al Estado, desde el campo de lo subalternidad, encarando al Estado con esa misma condición de subalternos y disputando esas orillas.

Dentro de otras cosas, el libro *Justicias indígenas y Estado. Violencias contemporáneas*, es un aporte a las críticas que se han dado en torno a las políticas de reconocimiento de derechos indígenas, para subrayar sobre todo las alternativas de vida y de justicia social que los propios pueblos indígenas construyen

<sup>3</sup> *Constitución Política de la República de Guatemala (Reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993)*, Guatemala, 1993.

<sup>4</sup> “[...] De conformidad con el artículo 66 de la Constitución, el Estado de Guatemala debe reconocer, respetar y promover las formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso de trajes indígenas, cuyo fin es mantener los factores que tienden a conservar su identidad, entendiéndose ésta como el conjunto de elementos que los definen y, a la vez, los hacen reconocerse como tal. El Convenio 169 de la OIT versa sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; Guatemala se caracteriza sociológicamente como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, dentro de la unidad del Estado y la indivisibilidad de su territorio, por lo que al suscribir, aprobar y ratificar el Convenio sobre esa materia, desarrolla aspectos complementarios dentro de su ordenamiento jurídico interno... Guatemala, ha suscrito, aprobado y ratificado con anterioridad varios instrumentos jurídicos internacionales de reconocimiento, promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes en general y de los cuales también son nominalmente destinatarios los pueblos indígenas; sin embargo, tomando en cuenta que si bien es cierto que las reglas del juego democrático son formalmente iguales para todos, existe una evidente desigualdad real de los pueblos indígenas con relación a otros sectores de los habitantes del país, por lo cual el Convenio se diseñó como un mecanismo jurídico especialmente dirigido a remover parte de los obstáculos que impiden a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos fundamentales, para que por lo menos los disfruten en el mismo grado de igualdad que los demás integrantes de la sociedad. Guatemala es reconocida y caracterizada como un Estado unitario, multiétnico, pluricultural y multilingüe, conformada esa unidad dentro de la integridad territorial y las diversas expresiones socio-culturales de los pueblos indígenas, los que aún mantienen la cohesión de su identidad, especialmente los de ascendencia Maya”. Opinión consultiva emitida por solicitud del Congreso de la República, *Gaceta*, núm. 37, expediente núm. 199-95, p. 9, resolución: 18-05-95. Véase Corte de Constitucionalidad, *Constitución Política de la República de Guatemala (Aplicada en fallos de la Corte de Constitucionalidad)*, Guatemala, 2002, p. 57.

<sup>5</sup> B. de Sousa Santos y a César Rodríguez-Garavito (eds.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una igualdad cosmopolita*. Barcelona, Antrhopos, 2007.

en una coyuntura nueva en la que se ha cerrado el ciclo estatal para discutir los derechos colectivos, al mismo tiempo que se vive un embate sobre los territorios y los recursos naturales a causa de la implementación de megaproyectos capitalistas que involucran afectaciones a recursos naturales como bosques, agua, aire y subsuelo.

Varios de los estudios presentados documentan estos nuevos procesos de retraimiento del Estado hacia posturas neoliberales endurecidas, pero también las nuevas luchas en estos contextos por la reivindicación de los derechos ya reconocidos y por exigir otros más. En el caso de México, lo es la lucha por el reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades en la Carta Fundamental y una Ley de Consulta para los pueblos indígenas. Además, se exploran los límites a los que pueden llegar las opciones multiculturales ante la nueva embestida que criminaliza la pobreza.

Pero también se expresan tensiones y una ambigüedad que marca la relación del Estado con los pueblos indígenas, que se definirá por la correlación de fuerzas que los pueblos puedan alcanzar en su favor en todos los sectores de la sociedad, así como las formas cotidianas y violentas de construcción del Estado en esos márgenes. Éste pensar el Estado desde sus confines, sus bordes más extremos, constituye un tercer eje articulador del libro, al lado del encaminado a conocer el impacto de las reformas multiculturales en los espacios de la justicia y su incidencia en la lucha política de las organizaciones indígenas.

## 1. Partes de una exposición

La primera parte del libro en comento, las reformas legales y su impacto en la justicia indígena, se compone de tres capítulos en los que se analizan el funcionamiento y la práctica de las justicias indígenas y los límites de las mismas en los Estados de Puebla (se estudia el caso de los juzgados indígenas nahuas del municipio de Cuetzalan) y Quintana Roo (el caso de los jueces tradicionales mayas). Pero también en el ejercicio concreto de los usos y costumbres, dentro de ellos los de aplicación de la justicia y la elección de autoridades municipales, y las formas para resolver los conflictos que por nuevos reclamos sociales aparecen en los pueblos indígenas, como uno de los resultados de visibilizarlos a partir del reconocimiento de sus derechos, como es el caso del pueblo mixe de Tlahuitoltepec, Oaxaca.

La segunda parte del libro, Justicia y jurisdicciones indígenas, también compuesta de tres capítulos, se encamina a estudiar el caso de la vigilancia e impartición de justicia por las policías comunitarias del Estado de Guerrero y su organización, la Coordinación Regional de Autoridades Comunitarias, los sistemas de impartición de justicia en municipios autónomos creados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, concretamente la forma de resolución de conflictos en el municipio zapatista 17 de Noviembre, en temas agrarios, de acusaciones de corrupción y falta de transparencia del Ministerio Público, y asuntos domésticos como separaciones de matrimonios; el último capítulo de este apartado tiene que ver con la justicia indígena y la violencia en varios poblados de la Guatemala posterior a la guerra civil.

La tercera parte del libro aborda uno de los temas más complicados y criticados que tiene que ver con las formas de autoridad y ejercicio de justicia y participación política en los pueblos indígenas. Se titula: Apropiación de derechos y exclusiones y se integra de dos capítulos. El primero estudia el proceso de empoderamiento de las mujeres mayas en el altiplano guatemalteco, sus visiones, sus formas de organización y el fortalecimiento de reclamos y participación en un contexto de respeto a las formas de autoridad indígena, negociado nuevas formas de relación entre los géneros. El segundo capítulo va encaminado a reflexionar sobre el proceso de criminalización de la pobreza y la situación concreta de mujeres indígenas presas en el Centro de Reinserción Social femenil de Atlacholoaya en el Estado de Morelos.

Finalmente, la cuarta parte estudia uno de los temas que más ha emergido en este embate del neoliberalismo en contra de los recursos de los pueblos indígenas. Se titula: Disputa por los derechos, territorio y violencia, y se compone de dos capítulos. El primero se refiere a la lucha de los indígenas zapotecos y huaves del istmo de Tehuantepec, Oaxaca, en contra de la irrupción de empresas trasnacionales que buscan apropiarse de sus recursos naturales, y de dividir la unidad de los pueblos como estrategia de penetración, como es el caso de la instalación de parques de generación de energía eléctrica a partir de ventiladores eólicos. Mientras que, en el segundo caso, se trata de analizar desde la perspectiva de la legitimidad del zapatismo en el territorio chiapaneco, cómo ha resurgido un proceso de militarización y paramilitarización derivado de los conflictos agrarios y la defensa de los recursos naturales en la zona; concretamente, en el caso de la comunidad El Nantze.

## **2. Los derechos autonómicos en un estudio de caso: Tlahuitoltepec, Oaxaca**

Resulta de interés para comprobar parte de las propuestas teóricas generales que subyacen en la postura de las coordinadoras del libro comentar un caso concreto de los 10 que se presentan. Se trata del trabajo de Juan Carlos Martínez sobre la operación y redefinición del ejercicio de las prácticas autonómicas de uno de los pueblos emblemáticos en este tipo de reivindicaciones, no solo en la entidad oaxaqueña, sino en todo México. El municipio indígena de Santa María Tlahuitoltepec, ubicado en el distrito rentístico mixe en la Sierra Norte oaxaqueña. Se trata del capítulo tres del libro titulado: "Oaxaca: un paso atrás. Reforma neoliberal y regresión en el reconocimiento de derechos autonómicos en el caso de los pueblos indígenas: el caso de Tlahuitoltepec".

Santa María Tlahuitoltepec ha sido destacado no solo por la gran creatividad que poseen sus habitantes, para componer e interpretar música de viento. Ahí han integrado reconocidas bandas juveniles e infantiles de filarmónicos. Derivado de ello es famosa por su Centro de Capacitación Musical, en las montañas, al pie del cerro del Zempoaltépetl, su lugar sagrado. Pero Tlahuitoltepec, también es famosa porque de ahí fue originario uno de los intelectuales indígenas mixes que destacaron desde la década de los años setenta en los reclamos en favor de los pueblos indígenas: Floriberto Díaz, ya fallecido. Líderes de esta comunidad también participaron como asesores del EZLN en el tema de cultura

durante los años del levantamiento zapatista y lo hicieron en Oaxaca en el proceso que culminó con el reconocimiento de los derechos a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas en la Constitución y legislación oaxaqueña, en 1995 y 1998 (dicha legislación se adelantó al movimiento reformista nacional que se concretaría hasta el 14 agosto de 2001 en la Constitución General de la República).

Juan Carlos Martínez se propone, desde este pueblo serrano, mostrar, por un lado, la relación entre el agotamiento del proceso de reconocimiento de derechos indígenas en la legislación y los límites impuestos por la práctica gubernamental y el sistema de justicia del Estado. Pero también busca ver el proceso de reconfiguración que se presenta en ese municipio indígena con gran tradición autonómica, mediante la emergencia de nuevos actores que aspiran a integrarse al máximo cargo político del municipio: el ayuntamiento.

El autor nos señala cómo al proceso de reformas constitucionales y de reconocimiento de derechos indígenas, que acontecieron en los años noventa en Oaxaca, durante los gobiernos de Heladio Ramírez y Diódoro Carrasco, fue suspendido por las administraciones gubernamentales siguientes: José Murat (1998-2004) y Ulises Ruiz (2004-2010). Estos últimos, intentaron convertir el discurso autonómico para justificar una política asistencialista frente a las comunidades rurales. En el caso de José Murat, al surgir conflictos por resultados en elecciones de usos y costumbres, ordenó que fueran anuladas más de medio centenar de las mismas e impuso a administradores durante todo el término de la administración municipal; lo que implicó el control directo de esos pueblos desde el palacio de gobierno en Oaxaca.

En el capítulo de Juan Carlos Martínez se presenta un estudio de caso que nos permite comprender la dinámica y riqueza social del sistema de usos y costumbres, cuando vemos la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en acción, en un conflicto comunitario. Aquél tuvo que ver con la inconformidad que se dio en algunas poblaciones del municipio de Tlahuitoltepec en el proceso para designar al ayuntamiento en el año de 2009.

Hasta antes de ese año, la sucesión de la autoridad municipal, se daba ante la Asamblea General (máxima autoridad del municipio) realizada en la cabecera municipal, la población de Tlahuitoltepec. Ahí tras los debates y a veces largas discusiones, se designaba por el sistema de usos y costumbres a las nuevas autoridades. En los últimos años, comenta Juan Carlos Martínez, la mayoría de los cargos de alto nivel, presidente, síndico, regidores, secretario municipal y consejo de vigilancia de bienes comunales, tesorero, etcétera, por lo general era asignada a comerciantes, profesores y otros profesionistas de la cabecera, o personas con estudios de preparatoria, que por sus conocimientos podrían tener mayores conocimiento técnicos y la habilidad para gestionar recursos extraordinarios, adicionales a los presupuestos asignados para obras de la municipalidad. Los campesinos de las poblaciones menores participaban en el sistema de cargos, pero en posiciones de menor jerarquía.

Además de los cargos de alto nivel existen muchos otros más para responsabilidades menores como comités, autoridad de rancherías, festejos, etcétera. El sistema de cargos involucra a unas 700 personas anualmente en todo el municipio (Tlahuitoltepec, que es la cabecera municipal y las demás poblaciones que integran el municipio).

Con la transición política federal, en el año 2000, se incrementaron significativamente los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>6</sup> Al igual que lo que acontece en otros municipios de usos y costumbres oaxaqueños, el fortalecimiento de las finanzas municipales, a raíz del incremento sustantivo de los ramos presupuestales mencionados, dio pie a descontentos por la forma de elegir a la máxima autoridad por parte de los pobladores de las comunidades menores que integran el municipio. El caso estudiado por Martínez, es uno de los ejemplos concretos que explican otros casos de conflictos municipales que acontecen en Oaxaca a partir del año mencionado.

Santa María Tlahuitoltepec se compone de la cabecera del mismo nombre, una agencia municipal: Santa María Yacochi; cinco agencias de policía: Flores, Nejapa, Salinas, Santa Cruz y Tejas; y otros núcleos rurales como Arroyo Frijol y Guadalupe Victoria.<sup>7</sup> En total son 12 localidades.

Para los campesinos que viven en las localidades menores, a pesar de que también cumplen responsabilidades o cargos año con año,<sup>8</sup> en los últimos años con mayor frecuencia les resultaba muy difícil ocupar los cargos de alto nivel en la administración municipal. Esto resulta en parte del hecho de que el sistema de cargos fue modificándose con el paso de los años, y personas con mayor preparación académica, que sobre todo residen en el pueblo cabecera, empezaron a subir en el escalafón para ocupar los altos cargos municipales. Ello fue resultado de que en ellos se necesitan ciertos conocimientos para elaborar o al menos entender proyectos, relaciones con el exterior, licitar obras.

La modificación del sistema de cargos que hizo que llegaran personas con mayor educación formal a dirigir los puestos principales del ayuntamiento, de alguna forma estuvo asociada al hecho de la llegada de recursos financieros mucho mayores que en las décadas anteriores. Ello fortaleció un sentimiento de exclusión por parte de las localidades menores y de fomentarse la idea, a veces por personeros políticos del gobierno, de que los profesionistas querían ocupar los cargos públicos porque son corruptos y se quedaban con parte de los recursos crecientes que estaban llegando a la cabecera. Además, se consideraba que los recursos asignados a los pequeños poblados eran muy pocos y que la mayoría quedaban en el pueblo de Tlahuitoltepec.

A pesar de la autonomía histórica y del proceso de adaptación pacífica de Tlahuitoltepec, que pasó de ser una comunidad campesina a una comunidad

<sup>6</sup> Las Participaciones a Entidades Federativas o Ramo 28 son los recursos asignados a los Estados y los municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Por su parte, las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33, es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los Estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de: educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. Consultado en: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/participaciones.html> y <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/33/aportaciones.html>

<sup>7</sup> "División territorial del Estado Libre y Soberano de Oaxaca", *Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, 9 de mayo de 1994, pp. 45-48.

<sup>8</sup> Estas responsabilidades generalmente son realizadas sin retribución alguna, sino que forman parte del sistema de usos y costumbres e implican cumplirlas de manera gratuita. Esto sucede en comités para gestionar obras, responsabilidades con las fiestas comunitarias o puestos administrativos como agentes municipales o de policía, que son la autoridad de los pueblos menores, topiles o policías comunitarios.

más plural en la que conviven campesinos, profesionistas y comerciantes, todos en favor del proyecto colectivo y autonómico, en los años recientes el pueblo atraviesa por una fuerte crisis institucional que redefine su estructura, afirma Martínez. El conflicto político entre cabecera y rancherías, que al parecer no llegará, como en otros casos, a una fase violenta, podría ver reducidos los márgenes de autonomía de la municipalidad. El motivo detrás es la cuestión de la distribución tradicional del poder entre cabecera y agencias, que llevó a la recomposición absoluta del cabildo municipal.

Nos dice el autor que Tlahuitoltepec y Yacochi fueron las poblaciones más antiguas, del municipio integradas por familias extensas patrilocales. De ellas salieron miembros para formar lo que son hoy las otras 10 localidades que forman la municipalidad. Esto les había dado a las nuevas poblaciones cierta condición de subordinación frente a la cabecera, porque aquí vivían los principales o caracterizados (personas que por su edad y cargos desempeñados gozan de prestigio e influencia en todos los procesos de la vida comunitaria). Como mencioné antes, con el tiempo, los viejos cargueros, o cumplidores de cargos de puestos altos de la autoridad, fueron sustituidos por profesionistas, principalmente maestros, o comerciantes o gente con estudios preparatorios, que a veces saltaban el escalafón tradicional que habría que seguir para llegar a ser presidente, derivado de nuevas necesidades de contar con gente capaz un mejor papel de intermediación con el Estado y de administrar mejor los mayores recursos que llegan a la comunidad. Al paso del tiempo los habitantes de las rancherías han considerado que esa situación representa un trato injusto, inequitativo y excluyente, lo cual derivó en un conflicto en el proceso electoral de 2009.

En primer lugar, las 10 poblaciones menores exigieron que la cabecera reconociera a todas oficialmente como agencias de policía, ya que solo la mitad tenía esa categoría. En el sistema de usos y costumbres, ser agencia de policía les concede mayor autonomía política frente a la cabecera y frente al control de los recursos naturales del municipio, además de permitirles tener un trato de mayor jerarquía por parte de la autoridad municipal al momento de recibir el presupuesto que les correspondía ejercer o bien ser beneficiarias de más obras para sus pueblos.

En palabras de Carlos Martínez, en 2009 el secretario y el regidor de obras encabezaron las demandas de las rancherías e iniciaron un movimiento para denunciar mal manejo de recursos. Desde enero de ese año, ambos marcaron una distancia con el resto del ayuntamiento negándose, sistemáticamente, a firmar las cuentas que deberían ir avaladas por todos. Ante esta confrontación interna, ambos funcionarios fueron encarcelados en septiembre, pues se consideraba que obstaculizaban el desempeño del gobierno municipal, puesto que tales firmas son requeridas por el gobierno del Estado para las participaciones municipales (ramo 28) y los recursos de inversión del ramo 33.

En respuesta, habitantes de las rancherías arribaron masivamente a la cabecera municipal y pusieron en libertad a los detenidos. Se integraron como Asamblea General, exigieron la expedición de sellos que los acreditara como agencias de policía y solicitaron la asignación de mayores recursos para sus poblados. Además, acordaron la detención de varias autoridades, como el alcalde y el síndico, el presidente, el tesorero y el regidor de hacienda, lográndolo solo con los dos primeros.

Luego de estos acontecimientos, hubo negociaciones entre las partes y se efectuaron varias asambleas más, hasta la que marcó un hito histórico en cuanto al rumbo del municipio. Debemos mencionar que ya antes, el 30 de agosto de 2009 habían sido nombradas las autoridades que fungirían para el año 2010, por lo que en la Asamblea de noviembre 9, en la que predominaban habitantes de las rancherías depusieron la autoridad nombrada que entraría en funciones en enero.

Finalmente, una Asamblea General fue realizada en la comunidad de Santa Anna y mediante la negociación y los consensos, la gente de la cabecera municipal aceptó la anulación de las autoridades nombradas en agosto y también aceptaron que diversos miembros de las rancherías presidieran el cabildo que entraría en funciones en enero de 2010.

El movimiento de las rancherías, dice Martínez, había sido apoyado por jóvenes profesionistas y estudiantes de la cabecera municipal, constituyéndose, al lado de aquéllas, como está aconteciendo en varios municipios de usos y costumbres, en actores emergentes que reclamaban acceder al proceso de toma de decisiones. Acciones de esta naturaleza también se presentan con las mujeres mixes que luchan por abrirse espacios políticos. En Tlahuitoltepec una mujer había ocupado antes el cargo de síndica municipal y en 2011 tuvieron una presidenta municipal y tres regidurías correspondieron a igual número de mujeres.

En enero de 2017, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca informaba que, en los 570 municipios de la entidad, 59 mujeres habían sido electas como presidentas municipales, 38 por sistema de partidos políticos y 21 por sistemas normativos internos o de usos y costumbres. En total 1,100 mujeres ocuparían cargos en los cabildos de los 417 municipios de usos y costumbres de la entidad: 602 como propietarias y 508 como suplentes.<sup>9</sup>

En conclusión, afirma Carlos Martínez, con este nuevo arreglo institucional a nivel local que se tuvo en Tlahuitoltepec, se evidencia la transformación del sistema de usos y costumbres, que responde a los nuevos tiempos y a los nuevos actores. En medio de las tensiones que se desataron, hubo prudencia y apertura de la comunidad y sus diversos sectores para canalizar nuevas demandas que, sin duda, contribuyen a la reconfiguración de su estructura política tradicional, pero todo dentro del sistema autonómico de los usos y costumbres.

Aunque hubo intentos del gobierno estatal por desacreditar a la autoridad de la cabecera municipal que pudieron pesar en el ánimo de la disputa, desde su subalternidad, el pueblo mixe demostró que la Asamblea General es la máxima autoridad y, en el debate, a veces largo y tenso, como el que se dio durante varios días y en varias localidades del municipio, encontraron las respuestas a los nuevos retos que la modernidad exterior les trae y presiona.

### 3. A manera de conclusión

La lectura del libro y del capítulo que comentamos sin duda alguna nutrirá los esfuerzos de quienes se han sentido decepcionados por la falta de continuidad

<sup>9</sup> "En Oaxaca, 59 mujeres fungirán como presidentas municipales", *Quadratín*, Oaxaca, 1 de enero de 2017. Consultado en: <https://oaxaca.quadratín.com.mx/oaxaca-59-mujeres-fungiran-presidentas-municipales/>

de las políticas públicas, léase legislación, presupuestos y disposición gubernamental en México y Guatemala, relacionadas con la efectiva realización de los derechos y la justicia social para los pueblos indígenas.

Aunque la postura de las coordinadoras y del autor del capítulo comentado tienden a reforzar la perspectiva de un Estado avasallador que todo lo vence, los ejemplos etnográficos aquí reunidos nos muestran que los cambios de posición del Estado no han mellado el ánimo de disputa y reclamo de los pueblos indígenas. Ellos desde el margen, con sus batallas silenciosas y las dadas en las calles y veredas, que llegan a veces a los medios de comunicación y que se manifiestan en los tribunales, nos muestran cómo aprovechan los resquicios del margen y las orillas para tejer su propio rumbo. No están solos y se comunican mediante la misma tecnología que quien pretende silenciarlos. No son la misma cara de los movimientos indígenas de los años ochenta y noventa, sino que ahora la fuerza del orgullo y de la identidad que han consolidado los hace más poderosos frente al poder público, tanto a nivel federal como estatal.

Aún con la crítica posición de las coordinadoras, el libro muestra que, pese a las limitaciones de las reformas indígenas, los pueblos se han fortalecido con esos reconocimientos y por eso en muchas partes luchan con movilizaciones y con la ley en la mano, en contra de empresas transnacionales mineras y eólicas, caciques, imposiciones gubernamentales, etcétera. Esas reformas son las armas legales que se emplean en esta nueva etapa en que el neoliberalismo impera y los Estados nación se retrotraen de su disposición de hace muy poco en favor del desarrollo autónomo de los pueblos indígenas. Aunque limitadas, han fortalecido la capacidad de agencia de los mismos.

Sin duda, una muestra de esta movilización y reconfiguración de los municipios de usos y costumbres lo son la interlegalidad que se genera en los procesos en que aparecen conflictos electorales como resultado de la emergencia de actores que antes no participaban, tales como las mujeres, los avecindados, las agencias municipales y poblaciones menores —como es el caso estudiado arriba—, o profesantes de religiones diferentes a la católica que es mayoritaria en los pueblos indígenas. Por ejemplo, en estos años de reconocimiento a la autonomía y autodeterminación de los pueblos relacionados con sus formas de organización y participación política, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido unas 26 jurisprudencias y unas 38 tesis aisladas, derivadas de juicios que se han litigado ante dicha instancia, por inconformidades con los resultados de procesos electorales en municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres (ahora conocido como de sistemas normativos internos).<sup>10</sup> Sin duda, esta actividad jurisdiccional muestra cómo el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas, fortaleció su propia capacidad en el uso de la ley, en este tejer desde los márgenes, que argumenta este interesante libro.

**Recepción:** 27 de septiembre de 2017

**Aprobación:** 23 de octubre de 2017

<sup>10</sup> Véase: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia y Tesis: Sistema de consulta*, consultado en: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>