
Derecho Indígena Electoral Comparado*

José María Chambé Hernández**

* Ponencia presentada en el marco del *Primer Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas en Materia Electoral*, celebrado en la ciudad de Chihuahua, los días 2 y 3 de octubre de 2008.

** Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia Electoral y Administrativa del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Introducción

Uno de los grandes retos de la democracia en México, ha sido considerar dentro de las decisiones políticas al gran número de indígenas que existe en nuestro país.

El tema de la participación sin distinción de raza, religión, condición física y social, en las elecciones federales, locales y municipales respecto a los procesos electorales ha sido polémico y escasamente abordado.

Prácticamente es a partir de los años ochentas cuando lo relativo a las contiendas electorales tiene gran auge en nuestro país, ya que los procesos electorales fueron durante mucho tiempo no competitivos y presumiblemente fraudulentos.

Los estudios acerca de los indígenas habían ignorado el aspecto electoral. Sin embargo, a raíz de diversos movimientos indígenas realizados, los problemas de los grupos étnicos emergieron a la luz pública y adquirieron gran relevancia.

Por ello, la presente ponencia, tiene como fin el proporcionar elementos de análisis que conlleven al conocimiento de los aspectos electorales de las comunidades indígenas del país, para poder contar con parámetros de comparación entre algunas entidades federativas de México y entre la república mexicana y otros países.

Derecho indígena electoral comparado

Hablar del derecho indígena es referirnos al conjunto de normas que regulan todo lo concerniente a las personas que directamente descienden de poblaciones que habitaban nuestro país antes de la conquista y que conservan, total o parcialmente, sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas; o al conjunto de facultades o prerrogativas otorgadas en su beneficio.

El instrumento jurídico internacional denominado “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT), en su artículo 1, establece que se aplica a los pueblos tribales en países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les

distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos, total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; que los pueblos son considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas... La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio.

La ratificación del Convenio por parte de los Estados los vincula jurídicamente a nivel nacional e internacional y los obliga a acatarlo y hacerlo cumplir. Documento que fue ratificado por México desde 1990, por lo que de acuerdo a los artículos 76, fracción I; 89, fracción X y 133 de nuestra Carta Magna, es ley suprema.

Los jueces deben aplicar su contenido en las decisiones teniendo en cuenta la primacía del Convenio sobre otras normas y el principio pro indígena establecido en el artículo 35 del propio instrumento jurídico.

El ejecutivo está obligado a establecer políticas públicas, instituciones y medidas, con la participación efectiva de los pueblos indígenas y los legisladores están obligados a adecuar las demás normas nacionales al espíritu del mismo, mediante consulta previa a los pueblos indígenas.

Actualmente, diversos países de Latinoamérica han realizado adiciones, reformas y revisiones constitucionales o han elaborado nuevas constituciones que ya desarrollan lo anterior: la Constitución de Guatemala de 1986 (artículos 66 al 70), la de Nicaragua de 1986 (artículos 8, 89 a 91, 180 y 181), la de Perú de 1993 (artículo 2, puntos 19 y 20, y artículo 17), la de Venezuela de 1983 (artículo 77), la de Paraguay de 1992 (artículos 62 al 67), la de El Salvador de 1983 (artículo 62), la de Colombia de 1991 (artículos 1, 7, 10 y 13) y la de Ecuador de 1993 (artículos 27 y 34), entre otras.

Para el caso de México, el segundo párrafo del artículo 2 de la Constitución Política Federal, precisamente señala el concepto de lo que podemos entender como pueblos indígenas; caso similar se contempla

en Costa Rica, toda vez que en el artículo 1 de su ley número 6172, se establece que son indígenas las personas que constituyen grupos étnicos descendientes directos de las civilizaciones precolombinas y que conservan su propia identidad.

Ahora bien, existen sujetos del derecho indígena en lo individual y como comunidad, es decir, de orden individual o de orden colectivo. El propio artículo 2 Constitucional, luego de ofrecer la conceptualización de pueblos indígenas anotado, define a las comunidades que integran un pueblo indígena, siendo éstas las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Si se toma en consideración a los indígenas como comunidad, el derecho es de orden colectivo y por lo tanto la comunidad misma se convierte en titular de los derechos reconocidos por las normas constitucionales y legales actuando por medio de sus representantes, quienes tendrán la personalidad reconocida para ejercer la representación.

Sin embargo, del propio precepto constitucional en cita se pueden desprender derechos indígenas que pueden ser considerados de orden individual, dentro de los cuales se encuentran el derecho a elegir a sus autoridades.

Respecto al contexto internacional, en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 se otorga un reconocimiento jurídico a las minorías, pero prohíbe que se les nieguen algunos derechos específicos a las personas que las integran. El citado artículo señala que en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Existen constituciones políticas de estados soberanos y de entidades federativas que reconocen la autonomía jurisdiccional y la autonomía política de los pueblos indígenas para elegir a sus gobernantes según sus usos y costumbres.

En el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, México, se contempla lo siguiente:

Artículo 13.- El Estado de Chiapas, tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: Tzeltal, Tzotsil, Chol, Zoque, Tojolabal, Mame, Kakchiquel, Lacandón, Mocho, Jacalteco, Chuj y Kanjopal.

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del Estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.

El Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.

Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

En los Municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagran la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

Los derechos de los indígenas que la Constitución chiapaneca consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.

Por su parte, el artículo 14 Bis, apartado B de la propia Constitución de Chiapas, acorde al texto constitucional federal, prevé que en las

zonas con predominancia en población indígena, los partidos políticos podrán registrar preferentemente candidatos de origen indígena.

Lo anterior se corrobora con la presencia de legisladores locales en el H. Congreso del Estado, de extracción indígena que representan a sus respectivos distritos, toda vez que de 24 diputados por el principio de mayoría relativa, 4 son indígenas y representan a sus comunidades o distritos electorales en este caso, siendo estos los distritos VIII, con cabecera en Yajalón y que abarca además a los municipios de Sabani-lla, Tila y Tumbalá; XI, con cabecera en Tapilula, además de Jitotol, Pantepec, Rayón y Tapalapa; XXI, con cabecera en Tenejapa, además de San Juan Cancuc, Cahanal, Huixtán y Oxchuc, y XXII, con cabecera en Chamula, abarcando también a Chalchihuitán, Chenalhó, Larrainzar, Mitontic, Pantelhó, Zinacantán, Aldama y Santiago El Pinar.

Además, en cuatro municipios del estado de Chiapas, gobiernan mujeres como presidentas municipales: Ostuacán, Ocozocoautla, Teapatán y Tumbalá.

Por otro lado, el estado de Oaxaca, México, que cuenta con 570 municipios, 412 eligen a sus autoridades por distintos sistemas consuetudinarios, y no a través del sufragio universal y secreto, de acuerdo al penúltimo párrafo del artículo 25 de su Constitución.

La elección de autoridades por usos y costumbres está reconocida por la Constitución mexicana, la cual dispone en el multicitado artículo 2, apartado A, fracción III, que las comunidades indígenas tendrán autonomía para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce derechos individuales para todos los ciudadanos en general, en los artículos 35, fracciones I y II; 40, 41, 115 y 116; con el propósito de otorgar las mismas posibilidades a todos los que reúnan los requisitos que la propia Carta Magna y las leyes señalan, para votar y ser votados; para constituir una república representativa, democrática y federal; para ejercer la soberanía y realizar elecciones libres, auténticas y pe-

riódicas para renovar los poderes legislativo y ejecutivo, así como para elegir en forma directa al gobernador y diputados locales y miembros de los ayuntamientos.

En el artículo 171 de la Constitución de Colombia, por ejemplo, crea la figura de los senadores electos por las comunidades indígenas, los cuales deben haber ejercido un cargo de autoridad indígena. Respecto a los diputados, el artículo 176 constitucional permite al legislador la creación de una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos; en dicha circunscripción se podrán elegir hasta cinco representantes (esto se intentó utilizar en Estados Unidos de Norte América pero fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de ese país).

En el caso de Chiapas, en octubre inició la vigencia el Código de Elecciones y Participación Ciudadana, en el que se contempla la igualdad y equidad en cuanto a la participación de todos los que satisfagan los requisitos previstos en el propio ordenamiento jurídico y los relativos de la materia, respecto a las contiendas electorales, incluyendo por supuesto en esta igualdad y equidad a los indígenas como comunidad y como individuos en lo personal, toda vez que prevé que en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, los partidos políticos deben preferir como candidatos, a ciudadanos indígenas, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada. Además, obliga a los partidos políticos a registrar preferentemente candidatos de origen indígena en las zonas de predominancia en población indígena.

Conclusión

En México se han realizado adecuaciones al marco jurídico que regula lo concerniente a la materia indígena, al reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para darle mayor participación en la vida política de nuestro país a los grupos étnicos, considerando a sus integrantes en lo individual y en su conjunto.

Como consecuencia de lo anterior, los estados con mayor presencia indígena de la República mexicana (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán), han hecho lo propio en sus legislaciones.

En Chiapas se reformó la Constitución Política local para adecuarla al texto constitucional federal y recientemente el Congreso del Estado, a iniciativa del gobernador Juan Sábines Guerrero, aprobó abrogar el Código Electoral y legisló el Código de Elecciones y Participación Ciudadana, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de agosto de 2008 y cuya vigencia inicia en 30 días hábiles siguientes al de su publicación.

En la Constitución chiapaneca se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

En el Código de Elecciones y Participación Ciudadana se prevé la preferencia como candidatos, a ciudadanos indígenas en los distritos y municipios con población predominantemente indígena, previo proceso de selección interna respetando sus tradiciones, usos y costumbres, y que en las planillas para la integración de los ayuntamientos, la población indígena de esos municipios esté proporcionalmente representada.