El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas

The Right of Indigenous Peoples and Communities to Be Consulted in Electoral Matters

Francisco Ramiro Sánchez García*

Claire Wright, Víctor Néstor Aguirre Sotelo y Alejandro Rodríguez Cruz (2018). *El derecho a la consulta en materia electoral de los pueblos y las comunidades indígenas* (serie Política Electoral Incluyente núm. 5). Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 265-268

En la obra mencionada se aborda un tema de importancia central para la construcción de una democracia participativa e incluyente: los mecanismos mediante los cuales se les puede garantizar a las minorías étnicas la inclusión y la participación en la vida política de México. Pese a que en el libro se profundiza en resoluciones de litigios constitucionales, está redactado de tal forma que

* Doctor en Filosofía con orientación en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Labora como docente y secretario académico de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la UANL. Sus líneas de investigación son participación ciudadana, cultura política y elecciones. Correo electrónico: francisco.sanchezgc@uanl.edu.mx

ISSN 1665-0921

permite una fácil comprensión; así, sin menoscabo de la metodología de toda investigación, en el texto se utiliza un lenguaje que facilita su lectura. Se parte de una revisión de la evolución de los derechos políticos de los pueblos indígenas tanto a nivel nacional como internacional.

Uno de los aportes principales del trabajo es mostrar las dificultades de las comunidades indígenas para hacer efectivos los derechos que han sido incorporados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como aquéllos de participación política en materia electoral y el derecho a la consulta sobre asuntos que afectan a sus comunidades. Éstos tienen dos dimensiones: una interna, relacionada con las formas de organización social, económica y política; otra externa, "en el sentido de establecer una nueva relación con la sociedad y el Estado" (p. 10).

El texto se divide en tres apartados. En el primero se busca hacer una revisión de los conceptos de *consulta* y *consentimiento libre, previo e informado*, que están entre las reivindicaciones más importantes de las comunidades indígenas, al considerarse la participación política como un mecanismo que les permite influir en la toma de decisiones que les afectan de manera directa. El derecho de participación se revisa desde tres marcos disciplinarios, la antropología, la sociología jurídica y la historia. La perspectiva teórica del libro pasa por la aceptación de la libre determinación en su dimensión interna, aunque no se dejan de señalar las posturas de quienes son detractores de ésta, como aquellos que afirman que las contradicciones entre el marco constitucional y los usos y costumbres podrían derivar en prácticas de exclusión por sexo. Desde la historia la libre determinación también recibe críticas, ya que, según la postura de algunos opositores, no hay fundamentos históricos para determinar cuáles son los usos y costumbres y quién podría establecerlos. A partir de la sociología jurídica se expresa la necesidad de una reforma profunda, misma que implicaría una nueva relación normativa entre las comunidades, la federación, los estados y los municipios, necesaria para lograr que se puedan ejercer en la práctica dichos derechos.

En esta parte, se hace asimismo un repaso sobre cómo ha emergido un derecho internacional de los pueblos indígenas. De allí que esta sección del libro resulte fundamental para los estudiantes y los investigadores que se acerquen a temas sobre el impacto de la legislación internacional en la evo-

lución de los derechos de los pueblos autóctonos. Se habla del origen de esta legislación en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pasando por el fundamental Convenio 169 de la OIT, hasta llegar a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, en la cual se les reconoce a estos pueblos el derecho a la consulta. Además, se enlistan una serie de tratados e instrumentos internacionales, mismos en que se admite el derecho a la consulta en temas de interés para los pueblos indígenas, así como su impacto y evolución en América Latina.

En el segundo apartado se proporciona información estadística sobre la población indígena del mundo, América Latina y México. En términos globales, representan 5% de la población, con 5000 pueblos en 90 países. En América Latina constituyen 10% de la población y en el caso mexicano la cifra alcanza 15%; en términos absolutos, México es el país latinoamericano que más población indígena tiene. Se explican las causas del aumento de la población indígena en nuestro país, al darse cambios en los criterios de contabilización; antes el único criterio que se consideraba era la lengua que se hablaba, pero desde el año 2000 se da la opción de la autoadscripción, lo que permite que 9 100 000 personas no hablantes de lengua originaria se reconozcan como indígenas. De igual manera, se proporcionan datos sobre su distribución nacional y de la situación de marginación que históricamente han padecido.

En el apartado mencionado se estudia, además, la evolución de los derechos políticos de las comunidades indígenas, desde los primeros momentos en que se tratan públicamente los mismos, en 1994, como respuesta a la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Se habla de cuándo es incluido el derecho a la consulta en la Constitución, en 2001. También se señala la ausencia de una ley reglamentaria a nivel federal. En el rubro, se enumeran cuatro grupos en los casos locales: primero, en los que existen leyes que reglamentan la consulta de las comunidades, como en San Luis Potosí y Durango; segundo, aquellos estados que reproducen tal cual lo asentado en la CPEUM; tercero, entidades que tienen reglamentada la consulta para temas específicos, y, cuarto, entidades federales que no tienen leyes reglamentarias.

ISSN 1665-0921

En el tercer apartado del texto, nos encontramos con la revisión de tres casos concretos en los que las comunidades han usado estrategias legales en la búsqueda del reconocimiento de sus derechos políticos. En dos se pidió el reconocimiento de usos y costumbres, Cherán (Michoacán) y San Luis Acatlán (Guerrero), mientras que en el tercero el litigio fue en torno al tema de la distritación electoral, el caso de Santiago Jamiltepec (Oaxaca).

En el caso de Cherán se habla sobre las condiciones de exclusión, como la pobreza, el narco y la violencia, lo que llevó a la comunidad a querer realizar elecciones de acuerdo con sus usos y costumbres. En el caso de San Luis Acatlán se estudian los vaivenes para realizar la consulta con el objeto de verificar si las comunidades querían comicios por usos y costumbres; se menciona que durante la consulta hubo presiones y compra de votos. Mientras que en el caso de Santiago Jamiltepec, el tema de la redistritación electoral provocaba conflictos entre comunidades por el cambio de grupos de indígenas de la región mixteca a la chatina. En este último asunto el criterio de la Sala Superior, aun y cuando reconoció que se debió realizar una consulta para efectuar la redistritación y recomendó la misma, no fue vinculante, a diferencia de en los otros casos. En los procesos revisados de manera amplia, y otros que se tratan someramente, se retratan las complicaciones que existen para hacer efectivo el derecho de los pueblos indígenas a una consulta libre, previa e informada.

En conclusión, el texto es didáctico y tiene una estructura lógica, sustentada en una metodología científica, lo que permite acercarse al tema de manera directa, sin tener un conocimiento previo sobre éste. Al mismo tiempo, el documento provee información teórica, empírica y estadística, así como jurídica, de la cual pueden derivarse datos para futuras investigaciones acerca de los derechos políticos de las comunidades indígenas y, de manera particular, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada.