

La representación indígena: Asignatura Pendiente.

**María del Carmen Alanís
UNAM-Boston
Harvard-Derecho**

En el terreno de la inclusión, casi todos los países del mundo, *inclusive* las democracias más avanzadas, tenemos un déficit. No hemos logrado que los grupos sociales participen por igual, ni mucho menos que sean representados en condiciones equivalentes en los órganos de toma de decisiones. Estas elecciones no fueron la excepción.

Los déficits de representación y rezagos que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en nuestro país, que apenas en forma marginal han tenido alguna representación en los órganos públicos de toma de decisiones, son inaceptables.

Ello, a pesar de que México es el país de América Latina con mayor presencia de indígenas. Nuestros más de 11 millones¹ superan los 5 millones de Bolivia, 4 millones de Guatemala y 850 mil del Ecuador.

Pero no es una cuestión cuantitativa. La inclusión política de los pueblos y comunidades indígenas es una cuestión de derechos y es necesaria para enriquecer la toma de decisiones en un país que, como define el artículo 2 constitucional, tiene un carácter multicultural. Es, sobre todo, una urgencia a la luz de las desigualdades que enfrentan muchos de esos pueblos.

En efecto, si la pluralidad y diversidad de nuestra Nación se construye sobre los pueblos indígenas, en atención a que sus patrimonios culturales, propiedades, conocimientos y trabajo forman parte de México. Entonces también les asiste el derecho primigenio de que se garantice su participación política en los principales órganos decisorios, a fin de que sean igualmente corresponsables en la construcción del diseño nacional.

¹ 11,132,562 según datos proporcionado por la CDI. www.cdi.gob.mx/cédulas/index.html.

Los instrumentos que, como país nos hemos dado para incentivar la representación política y, en su caso, adoptar medidas compensatorias para dar vigencia a los principios de igualdad y no discriminación han quedado rebasados de frente a una representación política, que no logra asumir en todo el país el multiculturalismo de la nación.

Un punto central para propiciar la participación de los pueblos indígenas fue la reforma de 2001 – hace diecisiete años – cuando se incorporaron a la Carta Magna tres aspectos.²

- El derecho en los municipios con población indígena, a elegir a sus representantes ante los ayuntamientos; y,
- La elección de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales;
- La instrucción al entonces IFE, en un artículo transitorio, de que para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, se tomara en consideración la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

No obstante que desde 1992, México se identificó como una nación pluricultural y que en el año 2001, la Constitución General de la República reconoció su existencia sobre esa base multicultural, dicho postulado todavía es un simple anhelo o un objetivo ineficaz de carácter programático.

En principio, esas formas de participación política permitieron, por una parte, construir formas de gobierno indígena que son reconocidas por las autoridades y las leyes; y, por otro lado, que con base en la redistribución electoral federal ordenada en los años 2004-2005, se celebraron las elecciones federales de 2006, 2009, 2012 y 2015, en la cual se determinó la existencia de 28 distritos

² Decreto de 18 de julio de 2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto del 2001.

uninominales sobre la base de una presencia de 40% o más de población indígena. En la distritación de 2015-2016 resultaron nuevamente 28 distritos indígenas, con la misma base del 40%, cartografía con la cual se celebraron las elecciones federales de 2018.

Sin embargo, incluyendo las elecciones de 2018, los resultados alcanzados fueron muy alejados de su objetivo fundamental: ni siquiera se han llevado a la Cámara de Diputados, cuando menos en esos 28 distritos uninominales, a personas indígenas que los representen.

Lo anterior, debido entre otras muchas causas, a que los partidos políticos no han hecho lo necesario para ajustar sus métodos de selección de candidaturas a las particularidades de esos distritos, con la finalidad de postular en éstos, candidatas y candidatos que legítimamente los representen.

Por tanto, ante las múltiples evidencias de que el modelo de participación política de los pueblos y comunidades indígenas vigente desde el año 2001 continúa siendo ineficaz, ello lo convierte en un tema prioritario en la agenda nacional, que debe ser superado.

Si bien México se reconoce como una Nación multicultural sustentada originalmente en los 62 pueblos indígenas que han sido identificados, esa diversidad es prácticamente inexistente en los órganos de poder público, cuya integración se sustenta primordialmente en representantes de la Nación. Situación que es producto de la omisión de garantizar en la Constitución y en la ley, la participación y presencia indígena en la renovación periódica de los órganos de representación. No es suficiente un artículo transitorio que mandate al INE a delimitar distritos indígenas. Además, ¿qué pasa con el Senado, los Congresos locales, las listas y fórmulas de representación proporcional?

Debe ser obligatorio para todos los partidos el registro de personas indígenas. Es necesario considerar opciones más rigurosas, como la reserva de escaños que hace Perú, o bien la delimitación de circunscripciones plurinominales especiales para población indígena, como lo hace Bolivia. México debe avanzar en una reforma constitucional y reglamentaria, precursora del nuevo paradigma de participación política de los pueblos y comunidades indígenas en la construcción del destino de la Nación.

Creo que buena parte de las contribuciones que verdaderamente han fortalecido la representación y el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas no han provenido de los diseños legislativos, sino de la impartición de justicia electoral, y recientemente de la implementación de acciones afirmativas por parte del INE.

En primer lugar, la Sala Superior del Tribunal Electoral, acorde con los tratados y estándares internacionales, así como con la Constitución, en el 2015 vinculó al INE a que en los trabajos de distritación, garantizara el ejercicio del derecho a una consulta previa, informada, libre y de buena fe a las comunidades y pueblos indígenas.³ Esto representa un avance sin precedente. Las distritaciones hoy las hace el INE con protocolo de consultas previas en mano.

El Consejo General del INE, para las elecciones federales de 2018, aprobó una nueva distritación⁴ y un Acuerdo General para el registro de las candidaturas a

³ Jurisprudencia 37/2015 “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS:

<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=37/2015&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,37/2015>

⁴ Acuerdo INE/CG59/2017, POR EL QUE SE APRUEBA LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL DE LOS TRESCIENTOS DISTRITOS ELECTORALES FEDERALES UNINOMINALES EN QUE SE DIVIDE EL PAÍS Y SUS RESPECTIVAS CABECERAS DISTRITALES, A PROPUESTA DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA:

diputaciones federales, en el que obligó a los partidos a postular, como acción afirmativa, fórmulas de personas que se auto-adscriban como indígenas en al menos 12 de los 28 distritos con población indígena, de los cuales 50% corresponderán a mujeres y el 50% a hombres.⁵ El INE dejó a la potestad de los partidos políticos determinar en cuáles de los 12 de los 28 distritos registraría candidaturas de personas indígenas.

Siempre me quedará la duda de ¿por qué 12 y no 28?. ¿Qué sentido tiene delimitar distritos indígenas para establecer una medida compensatoria en favor de un grupo discriminado y subrepresentado, si esa definición se reduce a una cuota del 42% del número de distritos que corresponderían (28)?⁶ Y esos 12 distritos solo representan un 4% de los 300 distritos a nivel nacional.

Finalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral, modificó el acuerdo del INE que determinó la cuota indígena con paridad de género en 12 distritos, para aumentar a 13 el número. Dichos distritos correspondieron a aquellos que tuvieran el 60% o más de población indígena. Se eliminó la potestad de los partidos a elegir en qué distritos registraban las candidaturas indígenas y se exigió una autoadscripción calificada.

<http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/92257/CGext201703-15-ap-7.pdf>

⁵ Acuerdo **INE/CG508/2017** el cual aprueba los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos, y, en su caso las coaliciones ante los consejos del instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018: <http://www.ine.mx/?s=Acuerdo+INE%2FCG508%2F2017+el+cual+aprueba+los+criterios+aplicables+para+el+registro+de+candidaturas+a+los+distintos+cargos+de+elecci%C3%B3n+popular+que+presenten+los+partidos+pol%C3%ADticos%2C+y%2C+en+su+caso+las+coaliciones+ante+los+consejos+del+instituto%2C+para+el+Proceso+Electoral+Federal+2017-2018+>

⁶ Cuota de por sí mermada, porque tampoco he logrado entender por qué no se ha reducido al 30% la población para considerar un distrito como indígena.

Mis dudas sobre por qué 12 o 13 distritos, se mantienen. En todo caso, debieron ser los 28, es decir el 100% correspondiente al número de distritos indígenas previamente definidos con criterios firmes avalados por el Consejo General del INE y el propio tribunal.

Después de conocer los resultados de la elección, se aplaude el acceso a la Cámara de diputados de 13 personas indígenas, 3 o 4 mujeres exclusivamente. Sin embargo, el tribunal electoral resolvió en varios casos la nulidad y revocación de varias constancias por fraude a la ley y sustituciones indebidas a cargo de los partidos, que en México han demostrado, varios de ellos, su incipiente respeto a los derechos de la militancia, su incipiente cultura cívica y su incipiente democracia interna.

Álvaro Pop, Ex Presidente del Foro Permanente de la ONU sobre Cuestiones Indígenas, ha considerado que las democracias electorales en América Latina han relegado la participación de los pueblos indígenas al ámbito municipal, sobre todo en lo rural, reduciendo su capacidad de acción a nivel nacional en la construcción de la nación y del Estado.

Para combatir la exclusión en la toma de decisiones debemos despojar a las instituciones y a las personas de la discriminación, pero también de la hipocresía que invisibiliza los problemas.

Tomar las medidas necesarias para que accedan a los espacios de toma de decisión, significaría respetar la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas para garantizar que su desarrollo económico, social y cultural, se lleve a cabo de acuerdo a su propia cosmovisión.