

Justicia electoral y enfoque de género en los sistemas normativos indígenas*

Claudia Pastor Badilla**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 27 de setiembre de 2011.

Revisión, aprobación y corrección: 18 de noviembre de 2011.

Resumen: Expone los mecanismos para lograr que a través de la justicia electoral, se garantice el acceso de las mujeres indígenas al ejercicio de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad con los hombres. En la primera parte señala algunas de las discusiones que se llevaron a cabo en el ámbito doctrinario, y que tienen que ver con nuevos enfoques académicos sobre sociedades en las que conviven grupos culturales diversos. Lo anterior, con el objetivo de demostrar, en un segundo momento, las razones por las que es necesario que esos nuevos enfoques sean asumidos por todos los interesados en que el derecho indígena y los derechos humanos sean compatibles y se ejerzan a un mismo tiempo. Por último, señala las razones por las que ese cambio de perspectiva redundará en beneficio de las mujeres indígenas y de la comunidad de la que forman parte.

Palabras clave: Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política/ Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Equiparación de condiciones / Igualdad de oportunidades / Indígenas / Género / Mujeres / México.

Abstract: Exposes the mechanisms to achieve that through electoral justice, to ensure access of indigenous women to exercise political and electoral rights equal to men. The first part indicates some of the discussions that took place in the field of doctrine, and they have to do with new approaches to corporate scholars living in diverse cultural groups. This with the aim of demonstrating, in a second time, the reasons why it is necessary that these new approaches are made by all concerned that indigenous law and human rights are compatible and ensure at the same time. Finally out the reasons why this change of perspective in the interests of indigenous women and the community they are part.

Key Works: Gender equity / Political participation / Participation fee policy / Political parity / Law election / Electoral justice / Matching conditions / Equal opportunities / Indigenous / Gender / Women / Mexico.

* Ponencia presentada en el Panel sobre "Buenas prácticas en materia de justicia electoral y género" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.*

**Licenciada en derecho, mexicana, email pastorbadillac@te.gob.mx. Magistrada de Sala Regional Xalapa-III Circunscripción Plurinominal, México.

Agradezco a las instituciones convocantes la amable invitación para participar en este evento.

Sin duda, el acceso de las mujeres indígenas a la justicia requiere reflexionar sobre diversos aspectos vinculados con esa realidad, a fin de buscar explicaciones acerca de la génesis de la desigualdad y probables soluciones o, al menos, respuestas que nos orienten a conseguir la igualdad material.

En este panel, por lo tanto, hablaré de los mecanismos para lograr que a través de la justicia electoral, se garantice el acceso de las mujeres indígenas al ejercicio de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad con los hombres.

En la primera parte de mi exposición señalaré algunas de las discusiones que se llevaron a cabo en el ámbito doctrinario, y que tienen que ver con nuevos enfoques académicos sobre sociedades en las que conviven grupos culturales diversos.

Lo anterior será de utilidad para demostrar, en un segundo momento, las razones por las que es necesario que esos nuevos enfoques sean asumidos por todos los interesados en que el derecho indígena y los derechos humanos sean compatibles y se ejerzan a un mismo tiempo.

Finalmente, en un último apartado, señalaré las razones por las que ese cambio de perspectiva redundará en beneficio de las mujeres indígenas y de la comunidad de la que forman parte.

Hace algunas décadas se llevaron a cabo intensas discusiones en el ámbito de la filosofía política, entre escuelas de pensamiento al parecer opuestas y encontradas. Por un lado, los defensores del liberalismo político,

dentro de los que destacan Rawls¹ y Dworkin, apelaron por una defensa férrea de la esfera de autonomía del individuo, donde los derechos humanos eran vistos como “triumfos políticos en manos de los individuos”².

Para tal doctrina, no resulta justificable la intromisión en ese espacio de libertad y, por lo tanto, no es posible apelar a los derechos de la comunidad o de la sociedad, para afectar la esfera de autonomía que rodea al individuo.

Por otro lado, los defensores de la doctrina del comunitarismo, dentro de los que destacan Sandel³ y Walzer⁴, criticaron abiertamente la postura liberal de defensa del individuo y sus derechos fundamentales, pues la consideraron como una postura que vulnera los vínculos necesarios entre individuo y comunidad. Es decir, consideran al liberalismo como “el arte de la separación”⁵, por restar importancia a la pertenencia de cada individuo a su comunidad de origen.

Si bien el debate entre liberales y comunitaristas pareció enfrentar posiciones irreconciliables, lo cierto es que las discusiones que se llevaron a cabo entre representantes de ambas doctrinas también sirvieron para reconocer las virtudes y debilidades de ambos puntos de vista⁶, y para

¹ John Rawls es, desde luego, el máximo exponente del liberalismo político y quien más ha influido en el pensamiento político contemporáneo a través de su Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

² Tal expresión es utilizada por Ronald Dworkin en: Los derechos en serio. Barcelona: Ariel, 1989, p. 37.

³ Sande, Michael. El liberalismo y los límites de la justicia. Barcelona: Gedisa, 2000.

⁴ Walzer, Michael. Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

⁵ La expresión es de Michael Walzer en: “Liberalism and the art of separation”. En: Political theory, 12(3):315-330, 1984.

⁶ Véase: Pérez de la Fuente, Óscar. La polémica liberal comunitarista. Paisajes después de la batalla. Madrid: Dykinson, 2005.

encontrar objetivos comunes o, en palabras de Charles Taylor, develar los “propósitos cruzados” entre dichas escuelas de pensamiento⁷.

Reconocer tales diferencias y semejanzas también sirvió para el fortalecimiento de posturas intermedias como el republicanismo⁸ o el multiculturalismo⁹, en las cuales, si bien se defiende la esfera de derechos de cada individuo, también se toma en cuenta la necesaria participación del sujeto en la vida pública y la pertenencia del mismo a la comunidad. Como vemos, en dichas doctrinas parecen convivir principios que originalmente eran defendidos por posturas opuestas.

En este sentido, al menos en el ámbito de la filosofía política contemporánea, parece existir un punto de acuerdo para el que los principios mencionados sean tomados en cuenta al momento de estudiar los conflictos que se desarrollan en el seno de sociedades plurales y, sobre todo, en aquellas como las latinoamericanas, en las que existe también una diversidad cultural.

No obstante, la adaptación de estas ideas al ámbito jurídico no ha estado exenta de problemas, pues dicha tarea requiere, además de reformular los principios de homogeneidad y unidad en el que se sustentaron las constituciones y las leyes de la mayoría de los países, un cambio de pensamiento de todos los individuos que en dichas sociedades conviven.

⁷ Taylor, Charles. “Propósitos cruzados. El debate liberal-comunitario”. En: Rosenblum, Nancy (dir). El liberalismo y la vida moral. Buenos Aires: Nueva visión, 1993, pp. 177-200

⁸ Uno de los principales exponentes del republicanismo es Philip Pettit en su libro: Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno. Barcelona: Paidós, 1999.

⁹ Véase: Kymlicka, Will. Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías. Barcelona: Paidós, 1996.

Como señaló Ortega y Gasset, “las ideas se tienen, pero en las creencias, se está”¹⁰, de ahí que siempre resulte complicado modificar viejos patrones de pensamiento donde la diversidad cultural y jurídica no tiene cabida, y donde la igualdad para la mayoría de las personas es únicamente formal, a pesar de la desigualdad económica, técnica, cultural y material, propia de nuestras sociedades.

Menciono ahora algunas de las dificultades a las que el pluralismo cultural se ha enfrentado en México.

Me explico. Si bien el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, “sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, entró en vigor para México en 1991, la reforma al artículo segundo constitucional que reconoció la diversidad cultural y la autodeterminación de los pueblos indígenas no se dio hasta el 2001; esto es, hace apenas una década que se hicieron las modificaciones legales derivadas de la reforma constitucional, lo cual explica que nos encontremos inmersos en el proceso de consolidación.

De ahí que el reconocimiento de sistemas normativos propios de las comunidades indígenas y, en particular, de aquellos que tienen como objetivo la renovación de sus autoridades y la participación política de sus miembros, genere discusiones en torno a cómo resolver las controversias derivadas del ejercicio de tales derechos.

La Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la que formo parte, tiene la obligación de resolver la validez de las elecciones por sistemas normativos indígenas y, por lo mismo,

¹⁰ Ortega y Gasset, José. Ideas y Creencias y otros ensayos de filosofía. Madrid: Revista de Occidente, 1959.

conoció de los asuntos relacionados con las elecciones municipales del Estado de Oaxaca del año pasado.

El primer aspecto que reconocimos quienes integramos la sala fue que la resolución de tales conflictos superaba a los instrumentos que ordinariamente utiliza el tribunal para resolver las elecciones ordinarias del sistema de partidos políticos, pues en ellos se involucran cuestiones de antropología social diversas a nuestras concepciones liberales del derecho.

Así, buena parte de la problemática que se suscita en torno a las elecciones regidas por sistemas normativos indígenas y la intervención de las autoridades electorales requiere, para su solución, de un compromiso mutuo, para incorporar las ideas del multiculturalismo, esto es, que el respeto a los sistemas normativos indígenas tiene como cimiento el respeto de los derechos fundamentales.

Sin duda, ese ejercicio de otredad, de aproximarnos al lugar del otro, a pesar de las dificultades materiales o imaginarias que supone, constituye la obligación primordial de cualquier juez que pretenda legitimarse ante una comunidad indígena, pues es paradójico hablar de autodeterminación cuando el estado se irroga la facultad de validar el ejercicio de tal derecho.

Así, la tarea que la ley encomienda a los jueces electorales, en torno a las comunidades indígenas, consiste en el difícil arte de respetar el derecho indígena, sin detrimento de la protección y garantía de los derechos humanos, sobre todo de aquellos relacionados con los derechos políticos de la mujer.

La dificultad de tal encomienda se ilustra bien en palabras de Ernesto Garzón Valdés, quien señala que cuando no somos capaces de liberarnos de las cargas circunstanciales de nuestra propia cultura, no logramos

comprender el comportamiento de otros pueblos, lo que nos orilla a pensar que sus bases constituyen principios morales diferentes¹¹.

Así, la obligación que existe tanto para autoridades jurisdiccionales del estado, como para las propias comunidades indígenas, consiste en asumir con seriedad la obligación de liberarnos de la carga cultural, para caminar simultáneamente en la aceptación de los límites que los derechos fundamentales tienen sobre cualquier comportamiento, con independencia de su pertenencia al régimen de partidos políticos o al que reconoce los sistemas normativos indígenas.

Para ilustrar esta dificultad, quisiera comentarles lo ocurrido en asuntos resueltos al respecto por la sala regional que integro.

La problemática principal tenía que ver con la exclusión de grupos específicos de la población al interior de la comunidad, o con la vulneración de la universalidad del voto.

Fueron las ideas del multiculturalismo, las que nos permitieron afirmar que la autodeterminación de las comunidades indígenas y su autonomía para celebrar elecciones bajo sus propios sistemas normativos no tienen por qué reñir con el estricto respeto a los derechos humanos de sus integrantes. De ahí que en algunos casos, y ante la evidencia de la vulneración de derechos de grupos específicos de población, se anularan los comicios y se ordenara la realización de elecciones extraordinarias.

Desde luego, esta intervención del Estado en las comunidades indígenas no puede verse con buenos ojos por la totalidad de los

¹¹ Garzón Valdés, Ernesto. "El problema ético de las minorías étnicas". /en/ OLIVÉ, León (comp.) Ética y diversidad cultural. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 44. El autor señala que para muchos críticos, la pretensión de universalidad de los derechos humanos resulta etnocentrista, pero lo cierto es que el etnocentrismo no conduciría a la universalización hegemónica sino a su contrario, esto es, al relativismo ético, propio de modelos comunitaristas.

integrantes de las comunidades, pues evidentemente, los conflictos se plantearon precisamente por discordancias de grupos al interior de cada una, de ahí que necesariamente una parte de la población indígena de los municipios cuya elección se impugnó, se sienta lesionada en el ámbito de lo que ordinariamente realizaba.

El compromiso de la sala con el respeto a los sistemas normativos indígenas implicó reconocer abiertamente, que bajo ninguna costumbre o norma se debe sostener el derecho irrevocable de un grupo para impedir la participación política de otro, acorde con la teoría de los derechos fundamentales, razonamiento aplicable a cualquier comportamiento que implique perpetuar en el poder a una persona o grupo sin posibilidades de que la mayoría se pronuncie al respecto, sea o no indígena.

Es decir, los escenarios que se plantearon a la sala consistían en que los integrantes de las cabeceras municipales no permitían que el resto de la población indígena del ayuntamiento ubicado fuera de esa demarcación electoral votara o fuera votada como autoridad, bajo el argumento de que, de conformidad con sus usos y costumbres, ese privilegio correspondía en exclusiva a la cabecera del municipio.

Así, existieron escenarios en los que ayuntamientos de más de mil habitantes no tenían derecho a votar o ser votados, por reconocer esa facultad solo para el diez por ciento que vivía en la cabecera.

Estas formas de exclusión al interior de las comunidades han sido denominadas desde la doctrina especializada como "restricciones internas", e implican el derecho de un grupo en contra de sus propios miembros¹². Es decir, cuando ciertas prácticas al interior de las comunidades vulneran los

¹² Kymlicka, Will. "Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal". Isegoría. N.º 14, 1996, pp. 29-32.

derechos de sus propios miembros al excluirlos, por ejemplo, de la participación en los asuntos públicos y en la elección de sus dirigentes, esos comportamientos constituyen vulneraciones a la propia autonomía de la comunidad, que debe repararse por las autoridades que hasta hoy son las facultadas para la tutela del respeto a los derechos fundamentales al interior de cualquier sistema normativo, sea este constitucional o indígena.

De nuevo en palabras de Garzón Valdés, "es paradójico que, quienes abogan por la diversidad cultural, aleguen la validez universal de su propia cultura y sus propias costumbres para excluir a otros"¹³.

De esta forma, el lenguaje universal de los derechos fundamentales constituye el límite a través del cual debe verificarse la validez de cualquier comportamiento de quienes ostentan el poder, con independencia del régimen jurídico u orgánico del que deriven.

Ahora bien, esto no significa que el contenido absoluto de cada derecho se encuentre definido *per se*, ya que para ello debe atenderse a la distinción doctrinaria entre reglas y principios.

De acuerdo con Robert Alexy, los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, por lo que pueden cumplirse en diferente grado, de conformidad con las posibilidades reales y jurídicas para llevarlo a cabo.

En cambio, las reglas son normas que pueden o no ser cumplidas, pero que acatarlas implica hacer exactamente lo que ellas exigen, ni más ni menos¹⁴.

¹³ Garzón Vaksés, Ernesto. "El problema ético (...)". Op. Cit. p. 45.

Como ejemplo, podemos señalar que existe un principio general de igualdad contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es la base sobre la que descansa la participación política de la mujer en igualdad de condiciones al hombre, de conformidad con el artículo segundo constitucional y las normas derivadas del mismo.

Tal distinción nos permite advertir que con independencia del mecanismo a través del cual se busque garantizar la participación igualitaria de la mujer en los aspectos políticos, es decir, a través de acciones afirmativas, porcentajes de representación al interior de las cámaras, gasto específico del presupuesto en ese rubro, o cualquier otra, el principio debe cumplirse.

Por lo tanto, al interior de una comunidad, lo que se deberá verificar, con independencia del método que cada comunidad elija para nombrar a sus autoridades, será el grado en el cual se cumpla el principio de igualdad de acceso. De ahí que en aquellos casos en donde existan conductas que impliquen, lejos de garantizar el acceso, desconocer ese derecho, se declaren inválidas y deban realizarse de nueva cuenta.

Conforme con lo que hasta aquí he explicado, el panorama de responsabilidad de las autoridades, en quienes recae la revisión de validez de comicios celebrados bajo sistemas normativos indígenas, implica que quienes resuelven tales conflictos conozcan tanto el contenido del sistema normativo indígena de que se trate, conjuntamente con otras herramientas de antropología social, como una formación férrea de la defensa en serio de los derechos fundamentales.

¹⁴ Alexy, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, pp. 63 y ss.

Quiero mencionarles que uno de los proyectos que actualmente desarrolla la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral, conjuntamente con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, tiene como objetivo crear una guía para magistrados electorales que ofrezca al menos los conocimientos académicos básicos, los casos ante el sistema interamericano de protección y promoción de los derechos humanos, la jurisprudencia relacionada y el resultado de un trabajo de campo enfocado al análisis detenido de algunos de los sistemas normativos indígenas, como herramienta indispensable para el mejor cumplimiento de su obligación de validar elecciones de esta índole.

Estamos convencidas de que ese instrumento será de mucha utilidad para que las sentencias que en cumplimiento de tan difícil tarea se dicten, al conocer el contexto socio-político de sus destinatarios, abonen en recortar la distancia de comunicación entre las autoridades y la población indígena.

Por todo lo anterior, estoy convencida de que ante la existencia de violaciones a derechos humanos, en el desarrollo de cualquier tipo de elecciones, es necesario que las autoridades electorales resuelvan en consecuencia, ya que lo que está en juego no tiene que ver únicamente con quién gobierna o deja de gobernar el ayuntamiento de un determinado municipio indígena, sino con algo mucho más trascendente, como es el respeto de los derechos humanos de todos los individuos que en ellos conviven.

Creo que el respeto a la autodeterminación y a la autonomía para elegir autoridades bajo sus propias reglas es compatible con el respeto a los derechos humanos de sus integrantes y, en caso de conflicto, la norma

opuesta debe adaptarse y subordinarse a ellos, y no al revés¹⁵, cuestión que, por cierto, también reconoce el Convenio 169 y la Constitución mexicana.

En específico, los derechos de la mujer y el respeto a su participación política dentro de las comunidades indígenas debe ser visto como algo que merece una especial atención por parte de todas las autoridades, incluidas las autoridades indígenas; y corresponde a la legislación y a los encargados de aplicarla, promover su protección.

En los casos en que los mecanismos de exclusión o las “restricciones internas” a las que he hecho referencia se realicen en contra de las mujeres de una comunidad, ya sea porque no se les permita ejercer un cargo al interior de la comunidad o que no se les permita votar, requerirá siempre de una intensa investigación por parte de los organismos electorales, de cuya actividad dependa la validez de una elección, para desentrañar las causas que lo generan y dictar las medidas tendentes a transformar ese resultado.

Por ello, tiene razón Magdalena Gómez cuando señala que la mujer indígena, en un plano de igualdad con el hombre indígena, tiene el derecho de participar y proponer adecuaciones a la normativa tradicional que le permita la coexistencia de los derechos individuales sin demérito de la propia cultura, y que corresponde a la legislación nacional e internacional respaldar e impulsar este proceso en un marco de respeto¹⁶.

¹⁵ Fernández, Eusebio. Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita. Madrid: Dykinson, 2001, p. 72.

¹⁶ Gómez Rivera, María Magdalena. “Derecho indígena y derecho nacional en una comunidad zapoteca”. /en/ Estrada Martínez, Rosa Isabel; González Guerra, Gisela (coords). Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México. México: CNDH, 1997, p. 204.

Estoy convencida de que el respeto a los derechos humanos de los integrantes de las comunidades indígenas, y en especial, el respeto a los derechos político-electorales de sus mujeres, redundará en favor de las mismas comunidades.

Digo lo anterior porque la experiencia, en muy distintos momentos históricos y lugares, nos enseña que la exclusión de grupos específicos de población, el menosprecio del trabajo y la opinión de las mujeres, y no tomar en cuenta los puntos de vista de todos sus miembros, empobrecen el sentido mismo de comunidad, cuyo significado gramatical refiere al conjunto de personas unidas por intereses comunes¹⁷.

Por tales razones, si tanto las autoridades indígenas como los encargados de resolver los conflictos que se susciten, como consecuencia de aquellas, practican la otredad y hacen un esfuerzo permanente para articular y hacer compatibles ambos sistemas, todos saldremos beneficiados, en particular, las mujeres y los hombres que habitan en las comunidades indígenas.

¹⁷ http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=comunidad