

así como en el proceso de “producción” de una “frontera normativa” —a partir de 1990— en el contexto de consolidación del multipartidismo competitivo en México. En el tercer capítulo se abordarán los conflictos que han surgido periódicamente —desde 1995— en las elecciones que se rigen por las normas de derecho consuetudinario y el tratamiento político que se les ha dado en el ámbito estatal. En el cuarto y último capítulo se analizará la manera en que el juez electoral federal ha resuelto las controversias en torno a esas elecciones atípicas, cuyas normas son cuestionadas en el seno mismo de las comunidades. En particular, se mostrará cómo el recurso de impugnación —el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC)— lleva inevitablemente a oponer los derechos individuales y colectivos, obligando al juez a privilegiar los primeros. También se estudiará la forma en que las sentencias del TEPJF han ido, poco a poco, pronunciándose respecto al fondo de las controversias y normando los procedimientos de elección de autoridades municipales con el régimen consuetudinario.

| 19

## **Los usos y costumbres como norma de derecho electoral. Un recorrido histórico**

La reforma electoral oaxaqueña que legaliza los usos y costumbres en la elección de autoridades municipales no es un hecho aislado; corresponde a un giro multiculturalista en América Latina. Las voces “diferencialistas” de intelectuales y líderes indígenas

La jurisprudencia del TEPJF en elecciones...

se dejan escuchar con mayor fuerza cuando los gobiernos de la región asumen el fracaso del modelo desarrollista articulado en torno al Estado interventor. Los reclamos de autonomía por parte de las comunidades indígenas le caen como anillo al dedo a una clase política que asume los preceptos básicos del Consenso de Washington: darle mayores responsabilidades a la sociedad civil y a las comunidades (barriales, rurales, indígenas y no indígenas) en el fomento del desarrollo y en la gestión pública. En México, a ese cambio de modelo económico se suma la crisis profunda del régimen del partido hegemónico, amenazado por las crecientes disidencias que tienden a expresarse fuera de los marcos corporativos establecidos desde 1930. Ese contexto explica, en gran parte, que los más diversos y antagónicos actores coincidan en el propósito de crear un sistema electoral dual.

20 |

### El “momento” multiculturalista en América Latina y en México

En la década de 1990, una docena de estados latinoamericanos emprenden reformas constitucionales que reconocen el carácter multicultural de sus sociedades. En realidad, estas reformas parecen más bien medidas simbólicas dirigidas a la comunidad internacional, en vísperas del “Quinto centenario del encuentro de dos mundos”, en 1992. En México, en 1989, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari promueve la aprobación, mediante el Congreso federal, del convenio 169 de la Organización Internacional del

David Recondo

Trabajo (OIT) en derechos de los pueblos indígenas y tribales de los países independientes. En 1991, los mismos legisladores incluyen en la Constitución una referencia a la “composición pluricultural” de la nación mexicana. Pero no sigue una verdadera reforma federal. Hay que esperar el levantamiento zapatista, el 1 de enero de 1994, para que la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas sea examinada de nuevo.

El 16 de febrero de 1996, tras negociaciones conflictivas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno federal firman los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. El gobierno se compromete a promover la autonomía de los pueblos indígenas al reconocer en la ley sus “sistemas normativos” y —ante todo— sus procedimientos tradicionales para designar a las autoridades municipales. Además se compromete a emprender las reformas necesarias para que los indígenas tengan acceso a la justicia, la educación y el desarrollo económico, respetando sus particularidades culturales. Las reformas también deben permitir el acceso de los indígenas a la representación política (local y federal) sin la mediación de los partidos políticos. Sin embargo, en el momento de legislar, los desacuerdos en torno a la noción y el alcance de la autonomía reaparecen. El gobierno se opone a la iniciativa de reforma constitucional redactada por una comisión plural de diputados federales, al invocar el peligro que representa para la “unidad nacional” la creación de jurisdicciones especiales para los indios.

Así, la reforma queda estancada en el ámbito federal hasta el 14 de agosto de 2001, cuando el Congreso de la Unión aprueba

| 21

—tras largas y controvertidas negociaciones— el proyecto de reforma constitucional propuesto por el presidente Vicente Fox. Mientras tanto, la política de “reconocimiento” se concreta en Oaxaca, al incorporarse los usos y costumbres de los municipios indígenas en el código electoral local en agosto de 1995, iniciativa del gobernador Diódoro Carrasco Altamirano. Esta reforma es la primera en un país en el que la tradición jurídica, heredada del siglo XIX, siempre se opuso al reconocimiento de derechos específicos atribuidos según criterios etnoculturales.

### La invención de un sistema electoral dual en Oaxaca

22 |

La reforma aprobada en 1995, por el congreso estatal de Oaxaca, crea un libro adicional en el código electoral. Éste sólo contiene cinco artículos sobre los usos y costumbres aplicados por las comunidades en el nombramiento de sus ayuntamientos. El nuevo libro únicamente remite a los municipios que “desde tiempos inmemoriales o a lo menos tres años” (CIPPEO, artículo 110, 1995) han aplicado este tipo de procedimiento. La definición es vaga y tautológica. El texto no fue aprobado por los diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), quienes consideraron que la reforma había sido desviada de su intención inicial para servir a los intereses del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta reforma refleja las convulsiones de un sistema político regional

David Recondo

cuyo cambio intentan controlar los principales actores. En 1995, la legalización de los usos y costumbres no es el hecho de un solo actor político (el gobierno, el PRI, los partidos de oposición o las organizaciones indígenas), sino que refleja el punto de convergencia de una multitud de actores en busca de un equilibrio político que convenga lo mejor posible a sus intereses (Recondo 2007).

La idea de legalizar los usos y costumbres electorales es antigua. Numerosas organizaciones independientes emergen en la mayoría de las regiones indígenas a partir de la década de 1970. Algunas adoptan un discurso indianista. Todas reivindican el derecho de las comunidades “a disponer de ellas mismas”. Esta élite nació de la crisis del modelo de desarrollo nacional-popular vigente desde 1940. Aun así, la reforma de 1995 no es una respuesta mecánica a las movilizaciones indígenas. Tampoco a aquellas —más retóricas— que tuvieron lugar a principios de la década de 1990. Aunque el movimiento indígena adquiere cierta presencia alrededor de la conmemoración del quinto centenario de la conquista española —en 1992—, su peso político es insuficiente para explicar la decisión de los gobernantes. Si la reivindicación es antigua, la idea de hacer una política pública que le dé respuesta es mucho más reciente. Empieza con las reformas emprendidas por el gobernador de Oaxaca, Heladio Ramírez López (1986-1992), cuyo objetivo era remozar las instituciones de su estado. De origen campesino e indígena, conoce mejor que sus predecesores la realidad comunitaria de las regiones más pobres del estado. La

experiencia adquirida al dirigir la Confederación Nacional Campesina (CNC) —organización afiliada al PRI que reúne la mayoría de los sindicatos campesinos del país— lo conduce a dar una importancia particular a las necesidades del campo. Sabe más que cualquiera que, en México y a fortiori en Oaxaca, los campesinos son la base del régimen. Es consciente de que si el gobierno desatiende las regiones rurales e indígenas, cava su propia tumba y la de su partido.

La reforma es, ante todo, una medida de legitimación del régimen en un contexto de crisis profunda de las formas de mediación y de representación política (Anaya 2006). Oaxaca, en particular, acaba de atravesar un periodo de gran inestabilidad política. El movimiento universitario, a finales de 1970, y el de los maestros de primaria, a principios de 1980, inician un proceso de cambio político que tiene repercusiones en el ámbito electoral. A escala nacional, las reformas electorales que el gobierno emprende para intentar canalizar el descontento permiten a los partidos de oposición consolidarse; la izquierda se articula alrededor de nuevos partidos como el Partido Socialista Unificado de México (PSUM, ex Partido Comunista Mexicano) o el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). A lo largo de la década de 1980, las elecciones se vuelven más y más conflictivas aun en las regiones o los municipios donde antaño no había otro partido que el del gobierno. En 1988, la recomposición de la oposición alrededor de la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas rompe literalmente

con la hegemonía del partido oficial y al presidente Carlos Salinas de Gortari lo acusan de haber ganado gracias al fraude más grande de la historia electoral mexicana. En Oaxaca, la oposición progresa de manera espectacular durante las elecciones locales de 1989. El PRD se impone como la segunda fuerza política regional y gana numerosos escaños en el Congreso local y en los municipios. La antigua simbiosis entre el partido del Estado y las comunidades está amenazada. Heladio Ramírez busca renovar la imagen del régimen para darle de nuevo estabilidad política. Así, inician las primeras reformas constitucionales que prescriben el respeto a las “tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas” (CPEO, artículo 25, apartado A, fracción III, 1997). Pero el reconocimiento queda en el aspecto retórico, ya que no le sigue ningún reglamento electoral.

Retoman la reforma en 1995, con el nuevo gobernador Diódoro Carrasco Altamirano (1992-1998), delfín de Heladio Ramírez. Procede con la misma lógica: se trata de preservar la gobernabilidad de un régimen preso de una inestabilidad política creciente. Pero dos factores coyunturales tienen una influencia particular sobre la decisión del gobernador: el levantamiento zapatista en Chiapas y el fortalecimiento de la oposición en el ámbito municipal. El “efecto Chiapas” es radical: proyecta las demandas de organizaciones indígenas en el centro de la agenda federal. Ante el repunte de la movilización de organizaciones independientes en Oaxaca, el gobierno teme que el levantamiento zapatista sea contagioso,

| 25

La jurisprudencia del TEPJF en elecciones...

para evitarlo, decide darle respuesta a una reivindicación muy antigua justo en el momento en que, en los municipios, la oposición amenaza con romper definitivamente el monopolio del partido oficial. Ya que el sistema que incorpora los usos y costumbres no puede seguir así —las organizaciones independientes y el PRD exigen que el PRI deje de registrar sistemáticamente a las autoridades comunitarias—, el gobierno decide legalizarlo. Se trata de salvar el sistema cuando conoce uno de sus periodos más difíciles.

Desde el inicio, los requisitos para determinar el régimen de cada municipio son vagos; la nueva reglamentación sólo precisa qué se entiende por comunidades de un municipio que observa el régimen de usos y costumbres. Éstas son las que desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario (CIPPEO, artículo 110, 1995).

26 |

Lo novedoso es que el nuevo código electoral establece que “las comunidades [...] registrarán a sus candidatos directamente, sin la intervención de partido alguno, o bien a través de alguno de éstos” (CIPPEO, artículo 110, 1995).

En septiembre de 1997, una segunda reforma le da mayor precisión a los mecanismos de definición del régimen electoral de los 570 municipios del estado —no sin dejar vacíos que siguen suscitando numerosas controversias—, pero sobre todo determina claramente que “los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista” (CIPPEO, artículo 112, 1998).

David Recondo