

Efectos del Poder Judicial en San Juan Cotzocón, México. Voto universal por tejido social

Juan Carlos Martínez Martínez

En este artículo se analizan los efectos sociales sufridos en los últimos años en el municipio de San Juan Cotzocón, Oaxaca, a partir de las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En particular, interesa abordar sus manifestaciones de disputa por el poder político interno y sus repercusiones en el derecho electoral. Para guiar el análisis del proceso, se tomaron los contenidos fundamentales del derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y se resaltó la importancia o *ratio iuris* que subyace en este reconocimiento. Esta discusión se desarrolla en torno a los procesos electorales de dicho municipio oaxaqueño, regido por lo que se llamó sistema de derecho consuetudinario o usos y costumbres, y hoy en día se denomina sistema normativo interno.

El trabajo examina el contenido de una sentencia del TEPJF, aunque se citan otras del mismo caso, y analizan en qué medida dicha resolución da cumplimiento a los derechos reconocidos. Pero más allá de la juridicidad de dicha sentencia, interesa ver cómo el desconocimiento del sistema político indígena puede generar antinomias entre derechos con igual valor constitucional, lo que significa un llamado a algo que ya el Tribunal Electoral desarrolla son solvencia en otros casos: el test de proporcionalidad o ponderación de derechos.

Es público y notorio que el TEPJF ha generado interpretaciones jurídicas que ponen énfasis en la observancia de los derechos políticos

colectivos de los pueblos indígenas; no obstante, se identifican vacíos en el seguimiento de estas sentencias, a fin de conocer con precisión su efectividad y consecuencias en el tejido social local. En tal sentido, este artículo hace un acercamiento a estas consecuencias, sosteniendo que, para ser integrales en su interpretación avanzada de derechos, las sentencias del Tribunal deben hacer un análisis más profundo del contexto en el que aterrizan. En este caso, se identifica que la apuesta de dicho órgano jurisdiccional por proteger derechos colectivos indígenas y los derechos de las mujeres se teje en el contexto de las políticas públicas estatales (económicas, educativas, sanitarias y sociales) que agreden la autonomía, así como la integridad social, económica, política y cultural de los pueblos. En este sentido, las interpretaciones de los magistrados electorales, a pesar de proteger derechos en el papel, pueden contribuir al frecuentemente trágico debilitamiento del tejido social y la institucionalidad local de las regiones indígenas, situación que ha derivado en una profunda crisis de gobernabilidad en el Estado mexicano de principios del siglo XXI.

Diversos estudios han mostrado que la transferencia de recursos federales en Oaxaca y otros estados con población indígena genera una desestructuración de las formas organizativas de solidaridad y las estructuras sociales tradicionales de los pueblos (Juan-Martínez 2003; Recondo 2007; Hernández y Juan-Martínez 2007; Durand 2007; Martínez 2011). En principio, estas transferencias aparentan una oportunidad para el desarrollo de los pueblos; sin embargo, al realizarse sin consultar a los pueblos y sin concatenar esos recursos a los principios administrativos propios de la comunidad, esos apoyos acaban generando ambiciones, dislocación, ruptura de lealtades tradicionales y una corrupción que corroe la institucionalidad ancestral y, al final, el tejido social, como señala Víctor Manuel Durand Ponte:

los recursos municipales, entregados por la federación, separan al gobierno de la sociedad, de la comunidad ya que hay una especialización funcional. Lo que puede ser visto como una sana descentralización del poder y del gobierno se puede convertir en un grave problema, pues la descentralización se realiza sin que existan las instituciones que permitan un adecuado control de los actos de gobierno; la comunidad ya no puede cumplir ese papel pues es dividida por la diferenciación funcional (Durand 2007, 31).

La disputa comunitaria por recursos con frecuencia se transforma en un problema electoral y se expresa en intereses mezquinos por la apropiación de recursos, lo que, en casos como el de Cotzocón, no obra como una constancia que pueda ponderar el TEPJF, como sí lo hace en otros casos. En los asuntos que resuelve el Tribunal, esos intereses subyacentes al caso deben quedar manifiestos y procesarse de acuerdo con el contexto regional, pero también en otro de descalificaciones históricas a las formas de gobierno indígena, que la reforma constitucional al artículo 2, en 2001, pretendió revertir. Así lo expresa Carlos Montemayor:

Las “políticas de indios” y del “indigenismo de México moderno” constituyen, pues, no precisamente un conjunto ordenado y etiquetado de planes y programas de gobierno de la colonia o del México independiente para beneficiar a los pueblos indígenas, sino parte de un proceso político y social conflictivo. En el seno de las sociedades dominantes de la nueva España y del México moderno, este proceso ha tenido como eje recurrente el cuestionamiento de la condición política de los pueblos indígenas y sus derechos agrarios y se ha caracterizado por la resistencia de los pueblos indios a los intereses de un actor principal que se le llamó sucesivamente conquistador, encomendero, corona española, administración virreinal, pueblo colonizador, modernización económica, nación, Estado mexicano, gobierno revolucionario o de transición democrática. No se trata de programas, ideas o conceptos sino de un proceso social complejo e ininterrumpido.

[...] muchos mexicanos en los inicios del siglo XXI aún no están seguros de si estos pueblos son libres y si deben tener dominios sobre sus bienes. Tampoco están muy seguros de la racionalidad de los indios ni de su capacidad de desarrollo. La abundancia de medidas para restringir sus facultades es el complejo y persistente proceso social que se esconde detrás de las políticas indigenistas de cinco siglos. Este prolongado proceso aún no logra solucionarse con objetividad en el México del siglo XXI (Montemayor 2000, 20).

Si se pierde de vista el contexto regional e histórico, la aplicación progresista de derechos se puede engarzar con una tendencia histórica de inferiorización o desdén hacia las culturas y formas organizativas de los pueblos indígenas. Como muestra el caso que se aborda, algunas sentencias pueden ser impecables en su construcción jurídica, pero enmascarar el fortalecimiento de sectores dominantes que buscan ejercer el control y sometimiento de las poblaciones originarias.

San Juan Cotzocón, Mixe. El deterioro de un sistema político

Este caso se desarrolla en el municipio de San Juan Cotzocón, en la región del bajo Mixe, el cual es la cabecera de un municipio que abarca varias poblaciones; por lo tanto, formalmente hablando, se rige por las reglas del artículo 115 de la CPEUM. Dentro de esta demarcación existen, además, otros dos pueblos con una identidad sociocultural e histórica diferenciada.

Tradicionalmente, esos pueblos eligen de manera diferenciada a sus autoridades, dado que se trata de pueblos distintos. Hasta hace una década ello no había ocasionado ningún problema porque esa era la realidad política local, más allá de que, por determinación del gobierno del estado durante el siglo XIX, las tres comunidades hubieran quedado adscritas en un mismo municipio. Su identidad política era diferente, por lo que sus instituciones y el ejercicio de ciudadanía se desarrollaban en el ámbito comunitario y no en el municipal.

Apuntando al tema arriba señalado, desde finales de la década de 1980, el gobierno federal inició una política de transferencia directa de recursos a la comunidad.¹ Como ya se indicó, en principio esta política federalista parece muy buena, es decir, transferir recursos públicos a las autoridades locales aparenta ser una medida muy adecuada, en particular para aquellos municipios abatidos por la pobreza (Martínez 2011); el problema es que esta se realizó sin consultar a los pueblos y sin dimensionar las afectaciones que ello traería al orden local.

La lógica tradicional de las comunidades es que los ciudadanos están ahí para prestarle servicios a esta, para compartir lo que producen con la colectividad, para trabajar por el bien común y, en esa lógica, para garantizar la vida buena de la colectividad. Este sistema deriva en que la autoridad se va nombrando en un sistema escalafonario de aquellos que demuestran mayores aptitudes para servir y compartir saberes y recursos con la comunidad (González de la Fuente 2011). Es

¹ Para 2014, las transferencias al gobierno estatal por concepto de ramo 33 fueron de 3,298,396,963 pesos. Esta alta cantidad se repartió en los municipios mediante una fórmula que calcula la población, el monto de las contribuciones y el nivel de desarrollo humano (Observatorio de Transparencia Presupuestal s. f.).

así que la seguridad jurídica no deviene de la norma escrita, como en el sistema general, sino de un sistema de interacción comunitaria intensa, participación ciudadana directa y una asamblea que evalúa el quehacer de sus autoridades desde los cargos más bajos, lo que permite nombrar para los cargos mayores a los sujetos con probada capacidad de servicio y honestidad. Como en cualquier comunidad humana, esto no se cumple a cabalidad; no obstante, este es el horizonte, el modelo político formal que había permitido subsistir a las instituciones indígenas y, con ello, mantener un tejido social comunitario.

Como ha pasado en múltiples casos que se han judicializado, diversos factores quebrantan los pactos institucionales internos y se reconfigura el modelo social. Las transferencias rompen el vínculo entre la ciudadanía y el quehacer público. La gente no decide en qué o cómo se gasta un recurso que no proviene directamente de la propia sociedad; le cuesta inferir que esos recursos llegan por medio de sus propias contribuciones, y aun cuando lo pensara, no existen mecanismos que faciliten la contraloría social. En muchas comunidades el dinero se usa arbitrariamente e incentiva la corrupción de los gobernantes. La ciudadanía no sabe cuánto llega ni conoce las reglas de operación para gastarlo ni participa en las licitaciones. Los gobernantes no tienen que probar su capacidad ante su comunidad, sino que buscan apoyo de los partidos u otras redes clientelares. La gente busca participar en la política local con nuevas motivaciones que van más allá de su legitimidad, rompe el escenario normativo formal del propio sistema normativo.

Otro de los efectos de ese fenómeno es que las cabeceras municipales controlan los recursos y no los distribuyen a las agencias. Esto lesiona las relaciones intercomunitarias porque, en muchos casos, las agencias no conforman una unidad política con la cabecera; el sistema político tradicional adquiriría sentido en el ámbito comunal, no en el municipal. Este es el caso de San Juan Cotzocón, Mixe.

Cotzocón ejemplifica el conflicto de un antiguo pueblo mixe convertido en municipio en el siglo XIX, cuya gran extensión territorial permitió, al paso del tiempo, el asentamiento de agencias municipales mestizas y algunas de origen mazateco. La relación cabecera-agencia no fue conflictiva en este municipio mixe; sin embargo, en épocas recientes el pacto se ha roto dado el interés por decidir en el proceso de

elección municipal y por el afán de algunos sujetos internos, ligados a partidos políticos, de hacerse del poder municipal. Desde 2008, líderes con filiación partidista han empezado a interponer su ambición a los intereses del pueblo, lo que ha provocado que las instituciones federales resulten incapaces de comprender la problemática de fondo, en un contexto socio-histórico específico, y, por ende, de hacer efectiva la protección constitucional a las instituciones indígenas locales.

En la cabecera de Cotzocón, prácticamente toda la población habla mixe, presta servicios, cumple con tequios, realiza mayordomías para acceder a la ciudadanía y tiene música propia, ritos y festividades colectivas. San Juan Cotzocón es el centro histórico de un vasto territorio en el que, al paso de los años, se han ido asentando más pueblos. Para ser precisos, existen 14 agencias, de las cuales 4 son mixes y se manejan con bastante autonomía en relación con la cabecera, y existen otras 10 que no son mixes, que no tienen un sistema tradicional y que juegan con las reglas de los partidos políticos. Algunas son asentamientos mestizos de creación reciente y otras albergan a población de origen mazateco desplazada por la construcción de la presa Miguel Alemán en la década de 1980. Algunas regiones de Cotzocón son muy comunicadas porque son paso entre Tuxtepec y el Istmo de Tehuantepec, pero otras del mismo municipio, incluida la cabecera, son bastante inaccesibles.

Dada esa dinámica histórica, en la actualidad la cabecera municipal no controla su antiguo territorio; esta situación ha permitido que todas las agencias se hayan conducido con autonomía relativa de la cabecera: ellos eligen sus autoridades y definen las especificidades de su organización interna.

En tiempos recientes, las agencias dan a conocer sus programas de trabajo a la cabecera para exigir recursos provenientes de las participaciones estatales. En un principio, este pueblo tradicionalista no recurrió al derecho para impugnar el paulatino debilitamiento de sus instituciones; de hecho, sus capacidades de litigio eran muy precarias. En cambio, sus detractores, que son poblaciones más integradas a la sociedad no indígena y con fuertes vínculos partidistas, tuvieron mejores posibilidades para judicializar el caso.

Cuadro 1. Cabecera y agencias

San Juan Cotzocón	Pueblo	Municipio
Arroyo Peña Amarilla	Ranchería	Agencia municipal
Benito Juárez	Ranchería	Agencia municipal
El Paraíso	Ranchería	Agencia municipal
El Porvenir	Ranchería	Agencia municipal
Emiliano Zapata	Ranchería	Agencia municipal
Jaltepec de Candoyoc	Ranchería	Agencia municipal
María Lombardo de Caso	Ranchería	Agencia municipal
Matamoros	Ranchería	Agencia municipal
San Felipe Zihualtepec	Ranchería	Agencia municipal
San Juan Ozolotepec	Ranchería	Agencia municipal
Santa María Puxmetacán	Ranchería	Agencia municipal
Santa Rosa Zihualtepec	Congregación	Agencia de policía
Arroyo Carrizal	Congregación	Agencia de policía
Arroyo Encino	Congregación	Agencia de policía
Arroyo Venado	Congregación	Agencia de policía
El Tesoro	Congregación	Agencia de policía
Eva Sámano de López Mateos	Congregación	Agencia de policía
Francisco I. Madero	Congregación	Agencia de policía
Gabino Molina	Congregación	Agencia de policía
La Libertad	Congregación	Agencia de policía
La Nueva Raza	Congregación	Agencia de policía
Miguel Hidalgo	Congregación	Agencia de policía
Nuevo Cerro Mojarra	Congregación	Agencia de policía
Profesor Julio de la Fuente	Congregación	Agencia de policía

Fuente: Elaboración propia con base en datos recopilados en trabajo de campo, en febrero de 2011.

En este conflicto son varias cosas las que están en juego, pero lo que hace dos años se pudo registrar en las autoridades de la cabecera era una fuerte preocupación por el deterioro de su sistema interno: “Si toda la población del municipio participa en la elección, el sistema po-

lítico mixe se va a perder y nuestro patrón ancestral de organización también” (Julián² a Martínez 2012). De manera paradójica, ese sistema en riesgo se encuentra protegido por la Constitución. Aunque actualmente el presidente municipal sigue siendo de Cotzocón, aun con la participación de las agencias en la elección, al paso de los años las autoridades se irán separando de su ciudadanía, rompiendo el tejido social interno y abriendo espacios para la violencia política.

El proceso judicial. Justicia ciega

Después de dos años de impugnación, las autoridades electorales resolvieron la participación de las agencias en los comicios. En su fase más reciente, el conflicto se reactivó en noviembre de 2013, mes en el que se celebraron las diferentes asambleas comunitarias para designar a los representantes que elegirían a las autoridades municipales. Para este efecto, se hicieron planillas con personas de las distintas localidades que conforman el municipio, aglutinadas por intereses meramente político-económicos, sin los planes y plataformas que, en teoría, tiene un partido y sin la identidad y cohesión del sistema tradicional.

El 7 de noviembre de 2013, se emitió la convocatoria para la realización de asambleas generales comunitarias, que en realidad serían asambleas municipales conformadas por distintos tipos de ciudadanos, con poco en común y con desconocimiento de las trayectorias respectivas que elegirían a los concejales del ayuntamiento. El 1 de diciembre de 2013, se celebraron las asambleas electorales en 24 comunidades del municipio; algunas fueron mediante voto secreto y urnas; otras, por el mecanismo tradicional de mano alzada, pero sin la deliberación típica de las asambleas comunitarias.

Como era de esperarse, durante las semanas siguientes se presentaron inconformidades y diversos grupos desconocieron esta *sui generis* elección. No obstante, el 14 de diciembre de 2013, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

² Estudiante de antropología originario de la comunidad, quien ayudó a traducir algunas entrevistas realizadas en la cabecera de San Juan Cotzocón.

(IEEPCO) declaró la validez de la votación y ordenó expedir las constancias de mayoría. En los siguientes días, se impugnaron los resultados y, con ello, la determinación del IEEPCO. El Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca confirmó la validez de la elección.

Es así como el recurso llegó a la Sala Regional Xalapa del TEPJF. La impugnación básicamente argumentaba que el procedimiento no respetó el sistema tradicional de la comunidad y, en cambio, utilizó uno basado en representantes, operando en las diversas asambleas, en lugar de haber implementado, como es la costumbre, una sola asamblea general comunitaria. No obstante, el argumento perdía de vista que ese tipo de asambleas se usa en el ámbito comunitario y que sería difícilmente verificable en un municipio con más de 22,000 habitantes. El 6 de febrero de 2014, la Sala Regional Xalapa confirmó la validez de la elección, pero su resolución fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF.

Por su parte, la Sala Superior determinó que las impugnaciones no tienen validez porque antes se habían pactado las reglas de la elección. En su estudio, la Sala no dio una protección especial al sistema político tradicional, sino que se enfocó en los mecanismos mediante los cuales se legitimaron las nuevas reglas, considerando la validez de los consensos de las comunidades que conforman el municipio. Desde el punto de vista del TEPJF, la imposición decimonónica y el paulatino despojo, durante el siglo XX, obligaron a Cotzocón a asumir la forma de un municipio integrado que subsuma las particularidades de cada sistema particular. El derecho a la autonomía, consagrado por el artículo 2 constitucional, al parecer, no alcanza en este caso para salvaguardar una lógica política que había permitido identidad cultural y gobernabilidad durante siglos.

Para la Sala Superior, era de destacarse el respeto a la universalidad del voto, y asumió el respeto al autogobierno, pues, desde su perspectiva, las asambleas comunitarias fueron quienes designaron a los representantes. La Sala también valoró positivamente la incorporación de las agencias y los núcleos agrarios, solventando uno de los principales problemas en elecciones por el sistema de normas internas.

La sentencia señala que, en esta resolución, la Sala Superior destaca criterios relevantes del *amicus curiae* en materia electoral interpuesto en el juicio y fija la elaboración de un resumen oficial, que se traduzca

a las lenguas que se hablen en todas y cada una de las comunidades que integran el municipio de San Juan Cotzocón, con el fin de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de esta resolución.

No obstante el beneplácito de la Sala con su resolución, el 11 de junio de 2014, producto de la descomposición social del pueblo, hubo un enfrentamiento entre población local y policías que dejó un saldo de ocho muertos. El antiguo patrón, que permitía a las agencias funcionar conforme a sus propias reglas y elegir a sus autoridades, se extinguió. Cuando las agencias presionaron para convertir al municipio en la entidad política definida en el artículo 115, la cohesión social se empezó a erosionar, incluso, dentro de la cabecera. Los ciudadanos de las agencias de Cotzocón, al paso del tiempo y seducidos por las fuertes participaciones federales, se consideraron excluidos del pacto tradicional y demandaron el reconocimiento de sus derechos políticos, activando a las instituciones electorales, quienes, sin comprender a cabalidad las dimensiones del problema, impusieron conceptos de democracia y ciudadanía que no habían operado en la región, olvidando el derecho de libre determinación, el cual busca conservar la diversidad cultural del país.

Libre determinación y autonomía... siempre y cuando

El derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas está en la base del Estado multicultural que erige la CPEUM. De acuerdo con esta, la libre determinación de los pueblos originarios se ejerce en el marco constitucional de la autonomía. A diferencia del Estado mexicano o de las entidades federativas que ejercen este derecho de forma soberana, las comunidades indígenas lo hacen de manera autónoma.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) señala que estos tienen derecho a la libre determinación y que, en virtud de ese derecho, pueden decidir libremente su condición política y disponer su desarrollo económico, social y cultural. El artículo 4 de la DNUDPI amplía el contenido de este derecho al señalar que el ejercicio de su libre determinación se refiere a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

La mayoría de las instituciones pertenecientes al Poder Judicial de la Federación (PJF) han superado los prejuicios en torno al peligro de balcanización³ del Estado; incluso hay una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que habla de que la libre determinación implica

la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional (tesis aislada 1ª XVI/2010, 114).[§]

Esta consideración permite que los indígenas definan si quieren o no asemejar su modelo político interno al diseño constitucional para el resto del país (Martínez 2011). No obstante, los candados que se oponen a esta autonomía vuelven a reflejar una situación de endémica desconfianza a las formas con las que la población originaria organiza su vida.

A pesar de la perspectiva más abierta en la interpretación de sentencias como la que se comenta,⁴ el reconocimiento hace un permanente énfasis en los límites que este derecho tiene. En tal sentido, se insiste en que los indígenas pueden hacer ciertas cosas, siempre y cuando no pongan en riesgo la unidad nacional y respeten la Constitución, la universalidad del voto, las leyes secundarias, los derechos humanos, la propiedad de terceros, la participación de las mujeres en términos preconcebidos, etcétera. Paradójicamente, estos sistemas han sido un fuerte factor de unidad nacional, y su desmontaje está significando la ruptura de la nación. Si se toma como ejemplo la fuerte desestructuración comunitaria en los casos de Guerrero y Michoacán, se comprenderá la dimensión de este problema.

³ Véase, por ejemplo, Saffie s. f.

[§] Énfasis añadido.

⁴ Se debe reconocer que en casos como los de Reyes Etlá, San Jerónimo Sosola o San Mateo del Mar, la Sala Superior ha impulsado criterios mucho más conscientes de los alcances que puede tener el derecho a la libre determinación y las consecuencias de una desestructuración violenta de los sistemas políticos tradicionales que históricamente han propiciado estabilidad a las regiones rurales de México.

Leyendo el énfasis que las resoluciones ponen en los límites a la autonomía y a la libre determinación indígenas, es irremediable pensar en la herencia colonial que mantiene el tratamiento jurídico que estos pueblos reciben. El primer texto legal occidental referido a los indígenas fue *El requerimiento* (de 1513). Este documento surge en respuesta a un fuerte cuestionamiento del dominico Fray Antonio de Montesinos a la brutalidad e injusticia con que los colonos trataban a la población originaria de la isla La Española. Ante esta situación de injusticia, *El requerimiento* intentó justificar la guerra contra los indígenas, aduciendo que debían someterse a la Corona española, porque sus formas de vida no respetaban los valores sagrados de la cultura dominante de esa época.

En su estructura, *El requerimiento* argumentaba desde la perspectiva de la filosofía escolástica española (González Callejas 2011) que, a partir del poder legítimo del papa, este realizaba un acto de donación a los reyes de España. En su segunda parte, requería a los indígenas a que reconocieran a la Iglesia como gobernante y superior de todo el mundo, y al alto sacerdote llamado papa. Por línea de transmisión, ordenaba que se reconociera al rey y la reina de España como superiores, señores y reyes de todas las islas y tierra firme, del mar u océano en virtud de dicha donación. También requería que permitieran que se les predicara la fe verdadera. Al final, se exhortaba a los indígenas a que se sometieran a su nuevo señor y adoptaran el cristianismo; si ellos aceptaban, se les respetarían sus costumbres, propiedades y haciendas; pero si se negaban, se les haría la guerra con todos los recursos, se les causarían todo tipo de males y se les despojaría de sus propiedades, y la amenaza implicaba reducirlos a la esclavitud, incluidos los niños y las mujeres.

En 2010, cuando empezó la desestructuración política de San Juan Cotzocón, en la Sala Regional Xalapa se había argumentado lo siguiente:

queda demostrado que la elección de los concejales del municipio de San Juan Cotzocón, Oaxaca, no se llevó a cabo bajo un método democrático, pues no se satisfizo el principio de universalidad del sufragio en sus diversas vertientes, ni se promovió de forma real y material la integración de las agencias municipales en las decisiones del cabildo y de la asamblea comunitaria.

Lo anterior es suficiente para que esta Sala Regional tenga por acreditado que ante dichas irregularidades, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca indebidamente validó la elección.

Por ello, lo procedente es dejar sin efectos el acuerdo de veintisiete de diciembre de la presente anualidad, expedido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, en relación con la calificación y declaración de validez de la elección aludida, y ordenar a dicho organismo que lleve a cabo las gestiones necesarias para la celebración de una nueva elección (SX-JDC-436/2010 y SX-JDC-443/2010, 24).

La notificación de esta sentencia llegó tres días después, cuando las autoridades habían tomado posesión, como cada año, y habían hecho una serie de rituales y festejos para que su ciclo político estuviera articulado con el ciclo natural y ritual del pueblo. Anular la elección golpeaba las creencias profundas de la comunidad; en palabras del presidente destituido, “nos pisaron, nos hicieron sentir como que no valíamos, la gente lloraba y nos quedamos confundidos, sin saber qué era lo que seguía” (Mateos a Martínez 2012). Cuatro años después, San Juan Cotzocón tuvo un saldo de 10 muertos, impunidad y corrupción sin precedente.

En 2010 las magistradas de la Sala Regional Xalapa consideraron que las costumbres indígenas debían someterse a la autoridad superior del Estado y que estas no habían respetado uno de los dogmas de la fe de la actualidad: la democracia y el sufragio universal, basados en una idea de liberalismo deontológico (Sandel 2000); es decir, una serie de reglas, en teoría neutrales, que ponderan ciertos valores culturales ante otros. En 2014, quizá un poco tarde para Cotzocón, la perspectiva del TEPJF había variado en cuanto al alcance del derecho a la libre determinación, pero frente a los acuerdos de las asambleas manipuladas por los agentes de los partidos no se notaba ningún interés especial para que el municipio recobrar sus valores tradicionales de servicio y reciprocidad en el ejercicio de los cargos.

En 2010, el Tribunal Electoral ordenó al gobierno estatal y al Congreso local que pusieran una autoridad que los tutelara en tanto lograran hacer elecciones democráticas y universales, y se les obligó a realizarlas conforme al modelo que las magistradas conocen. En 2014 se respetó la elección del presidente, de acuerdo con la elección híbrida que consensuaron, pero no hay duda de que el proceso de des-

composición social no se detuvo. A fin de democratizar al pueblo, la ingobernabilidad cunde, como señala Edward Said:

La idea de civilizar y llevar luz a los lugares oscuros es antitética y lógicamente equivalente a su fin efectivo: el deseo de “exterminar a los brutos” que pueden no mostrarse cooperativos o albergar ideas de resistencia [...] la visión imperial se hace cargo a la vez de la vida y de la muerte de los nativos (Said 2004, 264-5).

Si se vuelve al texto de la ley con esa perspectiva, se ve con claridad que aunque el concepto de libre determinación de los pueblos indígenas no puede tener los mismos alcances que recibe en el derecho internacional para los estados, su sujeción acrítica a los valores del juzgador implica limitaciones coloniales. Los límites que algunas magistradas imponen a este derecho no devienen automáticamente de la ley, los manifiesta un *habitus* del entorno estatal marcado por la idea civilizatoria del estado y lo que González Casanova denomina colonialismo interno (1969). Es decir, desde una perspectiva de derecho constitucional, los sistemas normativos indígenas deben estar sujetos a la carta magna, lo mismo que los funcionarios estatales y, en general, todo el orden jurídico nacional; sin embargo, persiste un modelo de interpretación que supone que los jueces del Estado son los representantes la Constitución —la civilización— y esta y sus valores son ajenos a los indígenas. La consecuencia de tal razonamiento es que estos tienen la obligación moral, más que jurídica, heredada del pensamiento colonial, de someter y educar a la población originaria para que respete la *CPEUM*. Aún les cuesta entender el texto constitucional como un conjunto de principios a los que tanto las comunidades como los funcionarios se deben adecuar. Esta advertencia no niega que la mayoría de los magistrados de la Sala Superior del TEPJF tiene una concepción verdaderamente pluralista y no colonial, pero aún se tiene que mostrar cómo los principios resguardados por la Constitución adquieren significados particulares en cada sistema cultural, lo que Boaventura de Sousa Santos denomina una concepción diatópica de los derechos humanos (Santos 2002; Díaz-Polanco 2007).

Al respecto, es importante reconocer que la Sala Superior se acercó, de forma pionera, a esta perspectiva al resolver el caso del municipio de Cherán, Michoacán, en el que ordenó una consulta en los términos del

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en la que la mayoría de la población decidió que quería regirse con base en su propio sistema de usos y costumbres, el cual, como se ha señalado, es un concepto superado en la legislación oaxaqueña. En la consulta, los participantes decidieron elegir a sus autoridades conforme a ese sistema y definieron un modelo diferente de gobierno municipal, de acuerdo con su cultura *p'urhépecha* (SUP-JDC-9167/2011). En este caso, el PJF ordenó al Congreso del Estado de Michoacán y al Instituto Estatal Electoral de Michoacán convalidar la elección realizada por el pueblo de Cherán conforme a sus propios sistemas normativos. Los efectos positivos de esta sentencia son evidentes, en particular cuando se puede constatar que ese pueblo logró imponer su institucionalidad a la corrosiva penetración del crimen organizado, que ha desestructurado una parte importante del territorio michoacano.

De lo anterior se puede inferir que el derecho a autogobernarse y a elegir autoridades usando sus propios procedimientos no implica que, necesariamente, dicho derecho tenga que ejercerse por medio del municipio, lo cual hubiera sido una aproximación importante en el caso Cotzocón. En el fondo de sus conflictos se encuentra que la institución municipal no corresponde con la demarcación tradicional de los pueblos indígenas y que los recursos acumulados para todo el municipio fueron corrompiendo a las autoridades tradicionales de la comunidad.

En todo caso, las nuevas leyes darían la opción para que esos pueblos se reconstituyeran a partir de sus propias formas de estructuración política tradicional y, con ello, hacerle frente a la terrible descomposición social e institucional que aqueja al país. El TEPJF argumentó, de manera avanzada, el derecho de autonomía de los pueblos indígenas en ciertos casos, para después volver a caer en una visión limitada del fenómeno pluralista:

Por ende, el reconocimiento y aplicación del derecho al autogobierno que asiste a la comunidad de Magdalena Apasco, Etna, Oaxaca, en forma alguna puede traducirse en el deber de las autoridades o los ciudadanos de atender u observar aquellas situaciones en que la práctica de ciertos procedimientos o instituciones propias del derecho consuetudinario de los pueblos y comunidades indígenas pudieren conculcar algún o algunos derechos fundamentales recogidos por la Consti-

tución federal o los tratados internacionales suscritos y ratificados por el gobierno mexicano, y, mucho menos, que los tribunales deban desarrollar una actividad mecánica o letrística de las disposiciones, conductas y situaciones que resultaren conducentes al momento de analizar los límites en que debe ejercerse el derecho a utilizar los usos o costumbres indígenas (SUP-JDC-3186/2012, 56-7).

Se observa que los magistrados buscan la interpretación que les permita cumplir al máximo con el contenido de las normas internacionales de derechos de los pueblos indígenas, argumentando en todos sus puntos los derechos autonómicos, para volver a interpretaciones que, aplicadas en contextos específicos, desestructuran los sistemas normativos indígenas, los cuales, en la práctica, han mantenido estas formas diferenciadas de organización política.

El concepto de derechos humanos descansa sobre un conjunto de presupuestos con un sesgo cultural: que existe una naturaleza humana universal que puede ser conocida por medios racionales; que la naturaleza humana es, esencialmente, diferente de y superior al resto de la realidad; que el individuo tiene una dignidad absoluta e irreducible, que debe ser defendida del Estado o de la sociedad, y que la autonomía de la persona requiere que la sociedad sea organizada de una forma no jerárquica, como una suma de individuos libres. Teniendo en cuenta que todas estas presuposiciones son claramente occidentales y liberales; que más que una descripción de la realidad supone una aspiración formal, incluso mítica, y que fácilmente son distinguibles de otras concepciones de dignidad en otras culturas, se entiende por qué la cuestión de la universalidad de los derechos humanos ha llegado a ser tan calurosamente debatida.

Siguiendo la propuesta de la hermenéutica diatópica de Boaventura de Souza Santos (2002), es necesario reconocer que los sistemas normativos internos indígenas suelen tener los tres elementos de cualquier otro sistema: normas, instituciones y procedimientos; que constituyen sistemas de reparación y de castigo, y que, independientemente de las concepciones axiológicas propias, protegen valores y principios culturales que tienen un aporte no solo para esas sociedades, sino para la humanidad en su conjunto. Para poder emitir una opinión acerca de los límites que los derechos humanos deben imponer a estos sistemas, es necesario comprender cómo las normas, instituciones y procedi-

mientos indígenas resguardan valores que la formulación occidental de derechos humanos protege con otros conceptos, a fin de balancear ambos contenidos, maximizando la autonomía y velando por la continuidad del sistema. Reiteradamente, el TEPJF, que sin duda tiene las argumentaciones más avanzadas en la materia, omite una comprensión más profunda de los sistemas indígenas. Al respecto, Santos sostiene que:

La hermenéutica diatópica está basada en la idea de que los *topoi* de una cultura individual, sin importar qué tan fuertes puedan ser, son tan incompletos como la cultura misma. Dicha incompletud no es apreciable desde la cultura, dado que la aspiración a la incompletud induce a tomar *pars pro toto*. El objetivo de la hermenéutica diatópica no es, en consecuencia, alcanzar la completud —siendo éste un objetivo inalcanzable— sino, por el contrario, elevar la conciencia de la incompletud a su máximo posible participando en el diálogo, como si se estuviera con un pie en una cultura y el otro en la restante. Aquí yace su carácter diatópico (Santos 2002, 70).

En estos casos le corresponderá a la juzgadora o juzgador verificar tres cosas y no más:

- 1) Un posible conflicto de competencias con las autoridades del Estado o de las comunidades.
- 2) Que la autoridad en cuestión haya aplicado efectivamente el sistema normativo interno de su comunidad, para lo cual son vitales los peritajes antropológicos u otros medios de prueba que objetiven el sistema normativo, el cual, con frecuencia, es oral y no escrito.
- 3) Que el sistema cumpla con los requisitos mínimos de respeto a los principios generales de la Constitución y a los derechos humanos, en un diálogo que permita entender la incompletud de cada sistema, teniendo, en estos casos, relevancia fundamental una aproximación intercultural y el principio propersona, que consiste en elevar al máximo la dignidad de las personas.

Tales extremos, al parecer, no se han cumplido en ninguna de las sentencias relativas al caso San Juan Cotzocón.

Hacia un sistema electoral pluralista

Se puede decir que, en términos generales, los funcionarios públicos deberían reconocer a los pueblos indígenas como parte constitutiva del Estado mexicano y, en tal sentido, como aliados en este difícil proceso de construir un andamiaje institucional para responder a la compleja problemática contemporánea que enfrenta el país. El enfoque, aún residual, de ver a los indígenas como tutelados estatales impide la conversión a un verdadero Estado multicultural y a un consecuente pluralismo jurídico y político, irrenunciable para gobernar a un país como México. Tal Estado tendría que garantizar el ejercicio eficaz de su derecho colectivo a participar, de manera eficaz, en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

En ese sentido, si es prerrogativa de esos pueblos aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, los funcionarios estatales deben reforzar la alternativa de declinar competencia en un sinnúmero de temas que corresponde conocer a las autoridades propias de los pueblos; perder el miedo institucional, basado en discursos coloniales, al barbarismo de los incivilizados.

En esta perspectiva, al TEPJF solo correspondería revisar la constitucionalidad de los actos realizados por las instituciones indígenas. Si bien el Tribunal puede convalidar, modificar o revocar la resolución autónoma de la comunidad, no podría llegar a ninguna conclusión sin antes realizar un análisis hermenéutico diatópico (Santos 2002). Para este fin, los magistrados y los auxiliares de la justicia, con el soporte de la propia institución, deberán allegarse de los datos que les permitan comprender la lógica jurídica que la autoridad indígena aplicó, prevaleciendo el diálogo y el respeto a la diversidad cultural.

La idea del indígena como portador de una identidad marcada por el atraso y la idea de una identidad mestiza que es una puerta de salvación para las población originaria generan que muchas personas busquen mutar y olvidar que fueron indígenas (Moreno 2010); ello muestra el fenómeno de distanciamiento radical que toda persona busca de esa parte de la identidad de origen como nación. En México, la asimetría de poder y el colonialismo producen subjetividades “racializadas”, de las que no están exentos el derecho y sus procesos. Si se reconoce durante las causas este patrón histórico y sistémico, no es

necesario descalificar a las partes para comprender que los indígenas que buscan “amestizarse” oponen su identidad actual a la del indígena atrasado, se vuelven fervientes detractores de sus procesos e instituciones y buscan el favor o la aprobación del Estado, sumándose a su antigua causa civilizatoria.

Por su propia naturaleza, el español jurídico, como lenguaje del poder estatal, debería tener como principio la precisión, así como ser objetivo y ajustado a la norma, con el fin de evitar interpretaciones erróneas o tergiversaciones, y garantizar seguridad comunicativa entre los especialistas del derecho. Creemos que esta exigencia estaría íntimamente relacionada con la función civilizadora del derecho, y aunque sería esperable que fuera comprensible para los ciudadanos comunes, la prioridad de la precisión y de una interpretación unívoca en la norma jurídica ha ido creando un lenguaje técnico sumamente especializado, que resulta familiar y comprensible para los profesionales y académicos del derecho, pero que sorprende y, en muchos casos, genera una impresión de hermetismo y dificultad en su interpretación para los legos en la materia (Morales 2011, 13).

Conforme a la idea de que el lenguaje jurídico trae certeza jurídica, el juego de este campo es mostrar que una entre múltiples interpretaciones de los hechos es lo verdaderamente jurídico (Bourdieu 2001; Martínez 2011). Es de reconocerse que el vuelco epistemológico que propone el pluralismo tiene un desafío profundo, pero muchas veces imperceptible; por una parte, los funcionarios judiciales suelen concebirse a sí mismos como portadores de la función civilizadora del derecho, en una sociedad con un déficit de cultura democrática, y, por otra, está el indígena, construido históricamente como sujeto a civilizar por excelencia. Ante esta dualidad, no basta pretender que los funcionarios judiciales conozcan los sistemas indígenas, sino que logren deconstruir lo que ya saben acerca de ellos para asumir una igualdad casi imposible. Carballo lo expresa así para mostrar la función colonial del derecho internacional:

Resulta comúnmente aceptado que el Derecho Internacional se cimenta sobre fundamentos occidentales —principalmente eurocéntricos— y cristianos. En efecto, desde su aparición, el Derecho Internacional ha sido modelado sobre tradiciones jurídicas occidentales a través de una elección selectiva —basada en intereses políticos— de principios de Derecho Privado pertenecientes a la esfera del

Derecho Civil o del *Common Law*. No quedaba espacio para principios reguladores de la conducta entre Estados desarrollados por otras civilizaciones —tales como China, India o Egipto. Ello resultó en un control unilateral del desarrollo del Derecho Internacional por parte de las potencias occidentales. Como ejemplo de ello, los artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados estaban inspirados por “modos de pensamiento civilista”, mientras que la codificación del Derecho sobre los Tratados (la Convención de Viena, 1969) fue desarrollada con gran influencia de expertos del *Common Law* (Carballo 2011, 79).

No obstante, las formas jurídicas han abierto rendijas a viejas demandas indígenas y, de acuerdo con la legislación actual, el TEPJF está abriendo una ruta para descolonizar el derecho y hacer de este una herramienta útil para la convivencia igualitaria entre colectividades diferentes. Las elecciones de los pueblos indígenas tendrían que corresponder a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, aunque, claro, 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 del Estado.

Fuentes consultadas

- Bourdieu, Pierre. 2001. *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée.
- Carballo Leyda, Alejandro. 2011. Civilizaciones y principios generales del derecho internacional. En *El discurso civilizador en derecho internacional. Cinco estudios y tres comentarios*, coord.^a Yolanda Gamarra Chopo, 79-86. Zaragoza: Institución Fernando el Católico, Organismo Autónomo de la Excma. Diputación de Zaragoza.
- Carbonell, Miguel y Leonardo García Jaramillo. 2010. *El cánón neoconstitucional*. Barcelona: Trotta.
- Díaz-Polanco, Héctor. 2007. *Elogio de la diversidad: globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: Siglo XXI.
- Durand Ponte, Víctor Manuel. 2007. Prólogo. En *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural. Los usos y costumbres en Oaxaca*, coord. Jorge Hernández Díaz. México: IIS-UABJO/Siglo XXI.

- González Callejas, José Luis. 2011. La forma democrática de la disolución estatal mexicana. En *Violencia y crisis del Estado: estudio sobre México*, coord. Jaime Osorio, 11-32. México: UAM-X/Departamento de Relaciones Sociales-CSH.
- González Casanova, Pablo. 1969. *Sociología de la explotación*. México: Siglo XXI.
- González de la Fuente, Iñigo. 2011. “Comunidad, sistema de cargos y proyecto social. Una propuesta analítica de las sociedades locales en México”. *Revista de Antropología Iberoamericana* 1 (enero-abril): 81-107.
- Hernández Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan-Martínez. 2007. *Dilemas de la institución municipal. Una incursión en la experiencia oaxaqueña*. México: Miguel Ángel Porrúa/IIS-UABJO.
- Juan-Martínez, Víctor Leonel. 2003. “La disputa por el poder municipal en Oaxaca: ¿son antagónicos la democracia y los usos y costumbres?”. *Revista América Indígena* 2: 9-27.
- Julián Reyes, Manuel. 2012. Entrevista con Juan Carlos Martínez. Cacerera de San Juan Cotzocón, 19 de agosto. [Manuel Julián Reyes, estudiante de Antropología].
- Martínez Martínez, Juan Carlos. 2011. *La nueva justicia tradicional. Interlegalidad y ajustes en los campos jurídicos de Santiago Ixtayutla y Santa María Tlahuitoltepec*. México: UABJO/Konrad Adenauer Stiftung/Colegio Intercultural de Oaxaca.
- . 2005. *Derechos indígenas en los juzgados. Un análisis de campo judicial oaxaqueño en la región Mixe de Oaxaca*. México: INAH/Fondo Editorial Oaxaca.
- Mateos Albino, Eustaquio. 2012. Entrevista con Juan Carlos Martínez. San Juan Cotzocón, 9 de febrero. [Eustaquio Mateos Albino, presidente municipal destituido de San Juan Cotzocón].
- Montemayor, Carlos. 2000. “La racionalidad o irracionalidad de los indios”. *Ciencias* 60-61 (octubre 2000-marzo 2001): 20-1.
- Morales Pastor, Jorge Luis. 2011. “Editorial”. *Ikala, Revista de Lengua y Cultura* 29 (septiembre-diciembre): 13-6. [Disponible en www.udea.edu.co/ikala (consultada el 26 de agosto de 2012)].
- Moreno, Figueroa Mónica. 2010. Mestizaje, cotidianeidad y las prácticas contemporáneas del racismo en México. En *Mestizaje, diferencia y nación*, ed. E. Cunin. México: INAH/UNAM/Cemca/IRD.

- Observatorio de Transparencia Presupuestal. S. f. “Recursos transferidos a entidades federativas” (actualizada para el ejercicio fiscal 2013-2014). Disponible en http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Entidades_Federativas (consultada el 19 de noviembre de 2014).
- Recondo, David. 2007. *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Publicaciones de la Casa Chata.
- Saffie, Jose Ignacio. S. f. La Tercera. Centro de Documentación Mapuche. Disponible en <http://www.mapuche.info/news02/terc010406b.html.4> (consultada el 12 de agosto de 2012).
- Said Wadie, Edward. 2004. *Cultura e imperialismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sandel, Michael. 2000. *El liberalismo y los límites de la justicia*. España: Gedisa.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2002. “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”. *Revista El Otro Derecho* 28 (julio):59-83.
- Sentencia SUP-JDC-9167/2011. Actor: Celso Tadeo Alvarado y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Michoacán. Disponible en http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0167-2012.pdf (consultada el 18 de agosto de 2012).
- SUP-JDC-3186/2012. Actores: Isabel Manzano León. Autoridad responsable: Consejo General de Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-3186-2012.pdf.
- SX-JDC-436/2010 y SX-JDC-443/2010. Actores: Rosalba Alosno García y otros. Autoridad responsable: Consejo de Instituto Estatal Electoral de Oaxaca. Disponible en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0436-2010.pdf>.
- Tesis aislada 1ª XVI/2010. AUTONOMÍA Y LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, XXXI, 114.