

Participación electoral femenina en contextos de usos y costumbres: el caso de Eufrosina Cruz

*Jorge G. Castillo Vaquera
Mauricio I. Ibarra Romo**

RESUMEN

En el presente artículo se da cuenta del caso de Eufrosina Cruz, joven indígena zapoteca quien el 4 de noviembre de 2007 se presentó a las elecciones para la presidencia municipal de Santa María Quiévolani en el estado de Oaxaca, uno de los 418 municipios que nombran a sus autoridades por usos y costumbres. Este caso plantea un conflicto entre los postulados del derecho consuetudinario y del derecho constitucional, pues la comunidad al prohibir la participación electoral de la mujer indígena vulnera sus derechos políticos y, en consecuencia, conculca el principio constitucional de igualdad de género. Asimismo, se analizan desde la perspectiva de la sociedad civil las características del Movimiento Quiévolani por la Equidad de Género para explicar la manera en que los hechos discriminatorios de los que fue víctima Eufrosina Cruz trascendieron el ámbito electoral oaxaqueño y la convirtieron en una figura reivindicadora de la no discriminación por cuestiones de género a escala nacional e internacional.

PALABRAS CLAVE: derechos humanos, sociedad civil, derechos indígenas, elecciones por usos y costumbres, discriminación de género.

ABSTRACT

This article explains the case of Eufrosina Cruz, young indigenous woman who, on November 4th, 2007, was a candidate to the municipal presidency of Santa María Quiévolani, in the state of Oaxaca, one of the 418 municipalities that designate authorities based on usos y costumbres. This case presents a conflict between the principles of the indigenous customary law and the constitutional law. Many of these indigenous communities forbid women to participate electorally, a fact that erodes their political rights and, therefore, violates the constitutional principle of gender equality. In the same way, from a civil society

* Profesores visitantes en el Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Lerma.

perspective, the characteristics of the Movimiento Quiegolani por la Equidad de Género are analyzed in order to explain the way in which the discriminatory facts suffered by Eufrosina Cruz transcended the electoral local field and help to create a symbolic figure to the non discrimination cause by gender reasons, both in the national and international contexts.

KEY WORDS: human rights, indigenous rights, civil society, elections by indigenous customary law, gender discrimination.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende dar cuenta del conflicto desarrollado en torno de la candidatura frustrada de la joven indígena zapoteca Eufrosina Cruz a la presidencia municipal en una pequeña comunidad oaxaqueña, en noviembre de 2007. El objetivo de abordar este tema, analizándolo desde una perspectiva teórica de sociedad civil, consiste en mostrar algunas de las varias aristas que implica un complejo tópico relacionado con el conflicto social, la protección de los derechos, así como los usos y costumbres. Se trata de un asunto con impacto tanto para las agrupaciones de mujeres en general, y de las mujeres indígenas en particular, con repercusiones no sólo para la discusión del derecho consuetudinario, sino también para otros actores relevantes de la sociedad civil.

El movimiento indígena feminista, estudiado a partir del caso de Eufrosina Cruz y el Movimiento Quiegolani por la Equidad de Género, representa aquellos esfuerzos asociativos que, desde la sociedad civil, se *empoderan* y posteriormente buscan espacios de representación popular, así como la reivindicación de derechos para grupos minoritarios y vulnerables. Da cuenta de ello Somouano, quien interpreta como un cambio ostensible en el tiempo en los fines de las organizaciones civiles, las cuales “estaban orientadas hacia la caridad, eran paternalistas y apolíticas; las de ahora afirman ser más participativas y tener más orientación política” (2011:13).

En tan sólo cuatro años, una activista en pro de la igualdad de los derechos políticos entre mujeres y hombres indígenas, Eufrosina Cruz, pasó de proscrita de su comunidad de origen a presidenta de la Mesa Directiva del Congreso oaxaqueño. Durante ese tiempo, la indígena zapoteca se convirtió en un símbolo de la

lucha reivindicativa de las indígenas para participar políticamente en un plano de igualdad con los varones. Más allá del meteórico ascenso de su principal protagonista, en términos de la relación entre sociedad civil y poder político, su caso merece ser analizado con cierto detenimiento, pues como lo afirmó en una entrevista publicada en noviembre de 2011 en el diario español *El País*, Eufrosina Cruz “dio el salto a la política cuando vio que era ‘la vía más rápida de lograr cambios’” (consultado el 21 de febrero de 2012).

Los temas de minorías y de defensa de los derechos humanos de los sectores marginados, vulnerables y excluidos han sido históricamente también parte de las reivindicaciones de movimientos sociales que, desde la sociedad civil, se comprometen a defender tales causas procurando no la búsqueda del poder, sino la apertura de éste a nuevas formas de pensamiento y de acción para generar beneficios sociales de largo aliento.

Este ideal de los movimientos sociales comprometidos de manera altruista con las causas ciudadanas se ve contrastado, sin embargo, con otros fenómenos en que la búsqueda del poder sí constituye un fin para ciertas figuras asociativas que aprovechan su relación estrecha con la sociedad civil para abrirse espacios públicos de expresión y canales directos de interlocución con los poderes establecidos, cuando no directamente el acceso a escaños de representación popular, o la conformación paulatina de partidos políticos.¹

En México existen 62 pueblos y comunidades indígenas, aunque en el país se hablan más de 85 lenguas y sus respectivas variantes. La población indígena asciende a 13 millones de personas, que representan 12% de todos los mexicanos. La mayoría se concentra en Oaxaca, Guerrero y Chiapas, los estados más pobres y con los índices de desarrollo humano y social más bajos de toda la República. En Oaxaca hay más de 15 grupos étnicos, como los zapotecos, chontales, mixtecos y triquis, y se hablan 16 lenguas indígenas (Recondo, 2002; Mujeres en Red, 2012; INEGI).

¹ Tal es el caso de importantes asociaciones de la sociedad civil organizada como Alianza Cívica y en algún otro momento de Alianza Ecologista Nacional, que se convirtió en el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

Sociedad civil, política y derecho: sociedades en conflicto

En México, de manera tradicional, el apogeo del papel más participativo de la sociedad civil se encuentra estrechamente ligado al proceso de democratización del país y en consecuencia porta una influencia fundamental sobre el establecimiento y aclimatación de lo que se ha llamado *gobernanza* (De Sousa Santos, 1999).

De acuerdo con Luis F. Aguilar, este concepto entraña una acepción de la acción del gobierno con una importante dimensión participativa de la sociedad civil en las decisiones públicas, se trata de un:

[...] *concepto poscrisis*, en tanto que la crisis y sus secuelas hicieron posible distinguir entre la acción del gobierno y la gobernación de la sociedad o dirección efectiva de la sociedad [el concepto] mira hacia el futuro de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social (2007:80).

No obstante, autores como Somouano (con cuya obra este artículo encuentra varios puntos de convergencia) sostienen que “es erróneo presumir que la mera existencia de organizaciones civiles tiene necesariamente beneficios para la sociedad en general y el sistema democrático en particular [...] las organizaciones pueden tener programas y políticas que promuevan u obstaculicen la democracia y pueden transmitir valores democráticos, pero también autoritarios” (2011:15).

Resulta importante mencionar que en las sociedades complejas, como lo son las contemporáneas que se caracterizan por su heterogeneidad y procesos complicados de cohesión, los conflictos entre grupos sociales son frecuentes, ya sea porque se violentan ciertos derechos entre ellos, o porque se invaden competencias, como ocurre con las diferentes minorías sociales, de tipo racial, étnico, social, religioso, económico, cultural y sexual, entre otros (Natal, 2010; Melucci, 2010).

Los distanciamientos entre grupos sociales interesados en un mismo objeto social, escenario público o tema, se presentan por

razones de ideología, cultura, incomprensión, intolerancia o discriminación, y pocas son las instancias con que cuenta la propia sociedad civil para resolver sus conflictos por sí misma. Generalmente, resulta necesario evocar a las instituciones políticas para que medien en determinadas controversias.

Además, los conflictos entre diferentes actores de la sociedad civil se han multiplicado conforme ciertos grupos sociales poseen una noción más clara de sus derechos sociales, humanos, políticos, entre otros, y al ejercerlos pueden encontrarse con que otros grupos los conculcan, los sobrepasan, produciendo encono y polarización.

El lugar que ocupa el conflicto en el caso de Eufrosina Cruz cobra doble importancia, no solamente porque se trata de un asunto donde hay discriminación de género, sino también por su origen étnico, en virtud de estarse aplicando los usos y costumbres (reconocidos por las leyes de Oaxaca), en las elecciones para designar a las autoridades de las comunidades indígenas.

En realidad instalados en una discusión sobre la vigencia de los derechos humanos, el tema de la garantía de la autodeterminación de los pueblos indígenas plantea un verdadero dilema y hasta un contrasentido. Ello en virtud de que al generar mecanismos institucionales susceptibles de permitir que las comunidades indígenas, en tanto minorías, se rijan bajo sus propios códigos y tradiciones, sería previsible que los derechos indígenas fueran respetados, como lo prevén los textos legales, sin contravenir la constitución federal.

Eufrosina Cruz se presentó para contender por la presidencia municipal de Santa María Quiegolani, Oaxaca, en noviembre de 2007. Sus aspiraciones fueron frustradas por un grupo de hombres de su comunidad que, en medio de la jornada electoral, enviaron a la basura los votos a su favor, bajo el argumento de que las *mujeres tenían prohibida la entrada en la asamblea del pueblo*. El impacto mediático, político y social que tuvo la defensa hecha por Eufrosina Cruz, a través del Movimiento Quiegolani por la Equidad de Género, no solamente reivindicó los derechos de las indígenas oaxaqueñas dentro de sus comunidades, sino también el de las mujeres en todo el país para ocupar cargos de elección popular.

En este sentido, el movimiento liderado por Eufrosina Cruz fue auténtico y eficaz, puesto que en una visita del gobernador Ulises

Ruiz a Quiegolani (la primera realizada por un gobernador en la historia del municipio), la mujer indígena le señaló: “No respeto al alcalde, porque sería darle la razón a los abusos y costumbres. Le dije al gobernador que vigilaré la actuación de las nuevas autoridades y estaré atenta a que no se violen los derechos de mi gente” (Mujeres en Red, 2012).

POSTULADOS DE LA SOCIEDAD CIVIL (DEFINICIÓN)

En este apartado relacionaremos los conceptos de *sociedad civil* y *acción colectiva*, ya que entre ellos se desarrolló la idea de conflicto que resulta fundamental para explicar la relación entre los diferentes grupos de la comunidad de Santa María Quiegolani.

Queda claro que uno de los principales efectos que tiene una sociedad civil activa, visible y consolidada, consiste en acotar el poder mediante un proceso de contraloría social que permita vigilar el quehacer de los tomadores de decisiones que se encuentren al frente de organizaciones gubernamentales. Por ello, puede afirmarse que una sociedad civil fuerte constituye un motor de democratización en contextos de países emergentes y de consolidación democrática en países industrializados. La práctica de los derechos y su cabal y escrupulosa vigilancia corre a cargo de actores de la sociedad civil cuyo interés fundamental obedece exclusivamente a la garantía del bien común y no a intereses privados.

De acuerdo con Schmitter (1997), la existencia de la sociedad civil depende de la presencia de cuatro “normas de conducta”: 1) autonomía dual; 2) acción colectiva; 3) no usurpación, y 4) civilidad.

La autonomía dual se refiere a que los grupos de la sociedad civil sean independientes de fuerzas públicas y privadas. La acción colectiva se refiere a que los grupos sean capaces de debatir ideas relevantes y decidir cursos de acción para proteger o promover sus intereses. La no usurpación significa que los objetivos del grupo no incluyen: 1) reemplazar las entidades públicas o los productores privados, 2) aceptar la responsabilidad de gobernar el país. La civilidad alude

a que los grupos promuevan y protejan sus intereses respetando y confiando en otros grupos (Schmitter, 1997:240).

De acuerdo con Olvera,

[...] la sociedad civil no es un actor colectivo homogéneo, es necesariamente plural y diversa; no es un espacio único o unificado, va más allá de sus organizaciones, y no está en su naturaleza propia el portar o llevar a cabo un proyecto de transformación radical de la sociedad en la que está inmersa. La sociedad civil es un resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida plenamente con la democracia y el Estado de derecho (Olvera, 2001:33).

Sin perder de vista estas definiciones, es posible afirmar que, en su búsqueda de justicia, el movimiento encabezado por Eufrosina Cruz primero acudió a las instancias electorales responsables en el ámbito local hasta agotarlas. Esta movilización superó el ámbito oaxaqueño al hallar el auxilio de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual emitió un informe cuya difusión dio a los hechos discriminatorios un eco en todo el país y más allá de las fronteras nacionales.

La proyección que ha logrado la férrea defensa de la causa de Eufrosina Cruz constituye un elemento positivo de maximización de beneficios sociales a partir de un movimiento surgido desde la lógica electoral, acotado por un marco de derecho consuetudinario que permite la violación de los derechos de las mujeres indígenas por la propia comunidad. Ello no solamente ha tenido un impacto directo en la carrera política de Eufrosina Cruz, lo cual en términos de *empoderamiento* de la sociedad civil resulta irrelevante; sin embargo, en cuanto a los alcances de los efectos de la lucha por defender su causa son muy amplios y se han planteado como un referente, tanto social como jurídico, para resolver controversias o disyuntivas en el presente y en el futuro.

¿EL MOVIMIENTO QUIEGOLANI POR LA EQUIDAD DE GÉNERO ES UN MOVIMIENTO SOCIAL?

Cuando se revisa el concepto de *sociedad política o civil* de John Locke² (libro II, capítulo VII, 1690) de inmediato se reflexiona sobre los cambios que han sufrido tanto la definición como la operación del concepto, en la medida en que las condiciones de las sociedades se han complejizado, así como el hecho de que los conflictos contemporáneos tienen raíces muy distintas a las de entonces. Baste recordar que, en los diferentes elementos de la discusión del estado de naturaleza y del estado social clásico, uno de los objetivos más importantes de la sociedad era precisamente su auto-preservación; es decir, que los conflictos sociales se resolvieran mediante la imposición de normas a manera que los ciudadanos no se hicieran daño a sí mismos (Keane, 1988).

A menudo la represión o la violación a ciertos derechos, como ya se ha dicho, constituye uno de los detonadores más importantes para producir movimientos de reivindicación social. Olvera (2001) primero y Somouano (2011) posteriormente, asocian la transición democrática mexicana con el hecho de que el régimen autoritario haya pasado por una larga fase de crisis interna desde 1982 y por una posterior democratización electoral. Esta última provocó la emergencia de una sociedad civil que se colocó a sí misma en oposición al Estado y cuya principal intención fue abrir nuevos espacios políticos, lograr el respeto a los derechos sociales y políticos de la ciudadanía, así como defender intereses materiales inmediatos por medio de reformas sucesivas, negociaciones y enfrentamientos con el régimen.

Este tipo de construcciones sociales del poder también pueden encontrarse en el movimiento encabezado por Eufrosina Cruz, en el sentido de que hizo frente a las autoridades electas por usos y costumbres en su comunidad, pero trastocando los derechos políticos de las mujeres indígenas. El informe especial del *Ombudsman* nacional, así como la interlocución con diversas autoridades para

²Somos conscientes de la doble implicación que tiene emplear a Locke en cuanto a su concepto de sociedad civil o política, dado que tiene dos tipos de interpretación: por un lado individualista, y por el otro colectivista. Para fines de este trabajo nos enfocaremos exclusivamente a la perspectiva colectivista de la sociedad civil. Para profundizar en esta discusión puede consultarse, entre otros, a MacPherson (2005).

protestar enérgicamente contra lo que ella consideró “una elección por abusos y costumbres”, sirvieron de detonador a diversas reforma legales en el ámbito local:

El jefe del Gobierno estatal exhortó al alcalde a impulsar la participación activa de las mujeres en las elecciones municipales, y de regreso a Oaxaca promovió una iniciativa de ley en este sentido, que la diputada Sofía Castro, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), presentó el jueves pasado en el Congreso del Estado. Las autoridades se empiezan a dar cuenta de que algo se mueve en las comunidades indígenas oaxaqueñas, y ya hay quien habla de la revolución de los alcatraces, símbolo de las mujeres indígenas de Quiegolani. Las puertas de los despachos oficiales ya se abren para Eufrosina, que empieza a recibir promesas e invitaciones a participar en foros internacionales (Mujeres en Red, 2012).

Como puede apreciarse, las coyunturas políticas y la fuerza de los movimientos sociales constituyen elementos suficientes para que los objetivos de la reivindicación puedan traducirse en modificaciones institucionales que recompongan el estado de cosas para algún sector vulnerado en sus derechos por otro segmento poblacional o causa determinada. De ahí el interés de estudiar precisamente el caso de una mujer que representa dos grupos socialmente vulnerables: las mujeres y los indígenas. La paradoja consiste en que Eufrosina Cruz se encontraba en una situación de doble vulnerabilidad debido a su condición de mujer dentro de la comunidad indígena regida por el derecho consuetudinario, en la cual se prohibía la participación de las mujeres en los procesos electivos y en la toma de decisiones del pueblo.

Por estas razones, en particular por el impacto social tan amplio y positivo que tuvo el Movimiento Quiegolani por la Equidad de Género, en este apartado se considera que, en efecto, estamos frente a un movimiento social y, por tanto, frente a un fenómeno de la sociedad civil que influencia claramente al sistema político y modifica el orden establecido.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL FEMENINA Y USOS Y COSTUMBRES EN LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Los avances para garantizar los derechos electorales de las mujeres en México han sido graduales y limitados. El número de mujeres que ha accedido al derecho de ser votadas y ocupar cargos electivos muestra una tendencia ascendente desde 1952, año en que se reconoció el derecho al voto femenino a nivel constitucional. Este avance ha sido mayor a partir de la introducción del sistema de cuotas en la última década. No obstante, ningún poder legislativo, federal o estatal ha rebasado 30% de integrantes del género femenino.

Entre las recientes reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se ha introducido un sistema de cuota de género para el registro de las candidaturas en una proporción de 40/60, de modo que los partidos están obligados a articular bloques de tres candidaturas, donde una debe ocuparla una persona de distinto sexo (artículo 219). Asimismo, cuenta con mecanismos para alentar la equidad e igualdad de oportunidades, al asignar 2% del financiamiento público otorgado a los partidos para desarrollar actividades de capacitación y para fomentar el liderazgo político de las mujeres.

Es un hecho que a las mujeres en México se les discrimina para hacer política por el solo hecho de ser mujeres. Ahora bien, vale la pena subrayar que el trato desigual hacia la población femenina se agudiza cuando se introduce una variable discriminatoria adicional que tiene que ver con el origen étnico. En efecto, aun cuando la población indígena representa entre 10 y 15% del total nacional (alrededor de 13 millones de personas), los indígenas se encuentran en situación de desventaja respecto del resto de los mexicanos, pues, en razón de los rezagos acumulados que padecen, son discriminados y excluidos socialmente.

A partir de la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, 1 de enero de 1994, se puso en la agenda de discusión una serie de cuestiones que habían sido motivo de deliberación entre los estudiosos de las comunidades indígenas, principalmente antropólogos y sociólogos, sin que hasta entonces hubieran rebasado esos ámbitos disciplinarios (Recondo, 2007; Viqueira y Sonnleitner, 2000, entre otros).

Entre los asuntos debatidos destaca el relativo al reconocimiento del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, en tanto grupos minoritarios, no solamente para evitar su discriminación, sino también para respetar su derecho a ser diferentes. En el ámbito electoral, la inclusión de este reconocimiento en las reformas al artículo 2 constitucional no sólo trajo consecuencias positivas como medida afirmativa del derecho, sino también la aparición de contrasentidos como la agudización del fenómeno discriminatorio, al permitir que las comunidades indígenas, invocando su derecho de autodeterminación mediante usos y costumbres, apartaran o excluyeran a las mujeres indígenas de las decisiones políticas.

El 14 de agosto de 2001, tras una serie de movimientos previos de reivindicación de los derechos de los pueblos originarios (indígenas),³ se reformó el citado artículo 2 de la Constitución, reconociendo los derechos de los pueblos indígenas, señalando las obligaciones a cargo de la Federación, los estados y los municipios para el ejercicio efectivo de los mismos. En su apartado A se incluyen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y en el B las obligaciones de los tres órdenes de gobierno para con ellos. La parte tercera del apartado A señala que los pueblos indígenas pueden elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, con respeto al pacto federal y la soberanía de los estados.

Desde entonces ha tenido lugar un fuerte debate respecto de las formas de participación política en las comunidades indígenas, especialmente en lo que se refiere a los usos y costumbres aplicado a la elección de autoridades. Para algunos estudiosos estas formas de gobierno suelen ser atrasadas, sexistas, caciquiles y discriminadoras, instaladas en municipios en los que hay una profunda división social (Bartra, 2008). Para otros, ignorar durante

³ El segmento poblacional indígena constituye uno de los eslabones sociales más marginados social, económica y políticamente del país. En 1994, con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, uno de los temas y sectores más olvidados de las diferentes agendas públicas cobró nueva vida y se puso al frente de las prioridades gubernamentales. Posteriormente, la causa indígena ha ido poco a poco ganando terreno en materia de derechos.

años las normas de derecho consuetudinario indígena generó las condiciones para el surgimiento de conflictos sociales violentos, en cuyo contexto proliferaron las violaciones a los derechos humanos (Stavenhagen, 1988).

Al ocuparse del tema de usos y costumbres, tanto la legislación mexicana en su conjunto como los ordenamientos legales particulares, se ven confrontados a un tema que a menudo los rebasa. Y ello por una razón relativamente simple: en términos generales los legisladores no están familiarizados con estas comunidades, lo que explica que existan lagunas tan grandes entre realidad y condiciones de legalidad. El que no se prevean adecuadamente límites y alcances de la ley en cuanto al derecho consuetudinario, ni respecto a la competencia de los diferentes tipos de autoridades para conocer y resolver sobre casos de usos y costumbres, ha contribuido a incrementar la brecha persistente entre los indígenas y el resto de la población.

Ahora bien, las reivindicaciones sociales de los movimientos indígenas promovidas por varias organizaciones de la sociedad civil hacen patente un tema que resulta por demás interesante cuando se tutelan los derechos de las minorías y que consiste en resolver el dilema de “diferenciar” entre iguales, es decir, “entre sujetos de derecho” y miembros de una comunidad social determinada. Esta paradoja es producto de la creación e introducción de mecanismos de discriminación positiva o acciones afirmativas para que sectores tradicionalmente vulnerados en sus derechos o en su acceso a satisfactores, consigan por medio de tales mecanismos acercarse al resto de los integrantes de la sociedad. Esta paradoja, aún pendiente de resolver, parte de la discusión de temas de igualdad y equidad de género, cuya utilización implicaría que no existan desequilibrios, aunque también puede impedir que las tendencias se reviertan y se vaya hacia el otro extremo del fenómeno.

LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN EL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIEGOLANI EN NOVIEMBRE DE 2007

Dentro de las comunidades indígenas los usos y costumbres de cada grupo sirven no sólo como forma de organización social interna, sino también como elemento para preservar la cohesión,

pues refuerzan la identidad que conserva unidos a los miembros de las distintas etnias. Así, los usos y costumbres fortalecen el sentido de pertenencia para reconocerse y ser aceptado como miembro de un mismo grupo que comparte cultura y tradiciones. De ahí que los usos y costumbres sean susceptibles de ser tutelados desde el Estado, respetando el derecho de las comunidades indígenas a ser diferentes, sin imponerles los modelos culturales de la mayoría de la población.

A pesar de lo anterior, una defensa crítica de la vigencia de los usos y costumbres (promotora de los derechos de un grupo ampliamente discriminado en todo el país a lo largo de la historia) debe tomar en cuenta que, en la práctica, muchos de estos regímenes discriminan a otros grupos. Por ejemplo, una codificación de métodos de selección de líderes tradicionales de los 418 municipios de usos y costumbres que tiene el estado de Oaxaca (Eisenstad y Ríos, 2005) muestra que 22% de los municipios no permite la participación de las mujeres en absoluto y que 24% prohíbe sistemáticamente la participación de residentes suburbanos. Nos encontramos ante la paradoja de que el sistema legal, al favorecer los derechos de los grupos minoritarios (que son grupos mayoritarios en sus propios municipios), crea las condiciones para discriminar a otros grupos más pequeños.

En Oaxaca la inclusión de los usos y costumbres para elegir a las autoridades data de mediados de la década de 1990. Desde 1995 se reformó el Código Electoral para permitir la realización de elecciones locales según las costumbres indígenas. La reforma fue presentada como una forma legítima y avanzada de enfrentar los problemas de representatividad y conflictividad en las comunidades indígenas. Dado que el método prohíbe la participación de partidos políticos al interior del sistema electoral indígena, se deja a los miembros de las comunidades la elección, con la idea de despolitizar y eliminar el conflicto dentro de ellas. “De los 570 municipios de Oaxaca, 418 se rigen por esas prácticas milenarias, y en un centenar la palabra mujer no existe en las leyes comunitarias, lo que le impide votar y participar como candidata en las elecciones municipales” (Mujeres en Red, 2012).

Entre los 418 municipios oaxaqueños regidos por normas de derecho consuetudinario se encuentra el de Santa María Quiévolani, cuna de Eufrosina Cruz. De acuerdo con la información censal

más reciente (INEGI, 2010), este municipio tiene una población de 1770 habitantes, distribuidos casi por mitad entre mujeres (884) y hombres (886). La comunidad está dividida en 397 hogares, la mayoría de los cuales (318) tiene jefatura masculina y el resto (79) posee jefatura femenina. De sus 397 viviendas, la mayoría (254) tiene piso de tierra y su población mayor de 15 años presenta un grado promedio de escolaridad de 5.4 años.

El 4 de noviembre de 2007 el municipio tenía previsto realizar elecciones para renovar el ayuntamiento integrado por el presidente municipal, un síndico y cuatro regidores: de Hacienda, Obras, Educación y Reclutamiento. A diferencia de los cuatro procesos anteriores de relevo de las autoridades municipales celebrados a partir del reconocimiento de los usos y costumbres en el código electoral, los comicios de 2007 tuvieron como novedad que uno de los candidatos a la presidencia municipal era mujer: Eufrosina Cruz. Avanzada la jornada electoral, las autoridades municipales desecharon las boletas en las que algunos ciudadanos de la comunidad habían anotado el nombre de la candidata, justificando su proceder señalando que una mujer no podía convertirse en presidenta municipal. Desde ese mismo día, la candidata excluida, junto con varios integrantes de la comunidad, agrupados en lo que posteriormente evolucionó para convertirse en el Movimiento Quiegolani por la Equidad de Género, presentaron ante el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO) su inconformidad con la actuación de las autoridades municipales.

El 16 de noviembre de 2007 el Consejo General del IEEO, sin hacer referencia alguna a las impugnaciones presentadas, emitió un acuerdo por medio del cual declaró válidas las asambleas de elección de concejales a 61 ayuntamientos del estado, celebradas bajo el sistema de usos y costumbres, dentro de las que se encontraba la del municipio de Santa María Quiegolani.

En razón de lo anterior, Eufrosina Cruz presentó un escrito ante el Congreso local, el 4 de diciembre de 2007, con el objeto de que esa autoridad interviniera para remediar una situación irregular y discriminatoria al haber invocado las autoridades municipales su condición de mujer para suspender los comicios. No obstante, el 13 de diciembre de ese año, la Comisión Dictaminadora de la LX Legislatura del Congreso, considerando que Eufrosina Cruz no había presentado pruebas que apoyaran sus afirmaciones, declaró

la validez de las elecciones para concejales al ayuntamiento celebradas por el régimen de normas de derecho consuetudinario en el municipio de Santa María Quiévolani, apuntando que en ningún momento se incurrió en hechos discriminatorios. Agotadas las instancias locales, el 21 de diciembre de 2007, la ex candidata a la presidencia municipal presentó una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), por considerar violados sus derechos de igualdad, en virtud de haber sido discriminada por razón de género en las elecciones municipales.

EL INFORME ESPECIAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Antes de analizar el contenido del informe especial del *ombudsman* nacional (CNDH, 2008) vale la pena hacer dos consideraciones. En primer lugar, la sola aceptación de la queja presentada por Eufrosina Cruz por parte de la CNDH fue un avance en la conceptualización de los derechos humanos. Una interpretación literal de la ley hubiera provocado que la Comisión Nacional se excusara de conocer los hechos, pues la propia Constitución federal establece de manera expresa que los organismos públicos de defensa y protección de los derechos humanos “no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales”. Aun cuando ésa fue la excusa utilizada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos para desentenderse del asunto, la CNDH argumentó que su análisis se llevaría a cabo en torno a violaciones a derechos humanos, no a cuestiones electorales, lo que le permitió entrar al estudio de los hechos.

En segundo lugar, la emisión de un Informe Especial implica ciertas ventajas sobre las recomendaciones. En efecto, de acuerdo con su normatividad (CNDH, 2003), un informe de esta naturaleza se realiza cuando existe una situación de particular gravedad cuyo conocimiento el *ombudsman* estima debe ser conocido por la opinión pública. Además, a diferencia de sus recomendaciones, los informes especiales de la CNDH no requieren ser aceptados por las autoridades a las que les son dirigidos.

Así las cosas, el 6 de marzo de 2008 la CNDH emitió un informe en relación con la elección de las autoridades municipales por

el sistema de usos y costumbres en el municipio de Santa María Quiébolani. En lo relativo a la fundamentación legal utilizada en la investigación, el *ombudsman* nacional partió de afirmar que el Estado mexicano había recorrido un largo camino para contar con una normatividad jurídica necesaria para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo la relativa a la participación política. En apoyo a dicho aserto, señaló las reformas constitucionales que desde 1953 reconocieron el derecho de las mujeres a la plena ciudadanía, así como las de 1974, que establecieron expresamente la igualdad ante la ley de hombres y mujeres, para rematar con la inclusión de las de agosto de 2001, que incluyeron la prohibición de cualquier tipo de discriminación, incluida naturalmente la originada por cuestiones de género.

Al momento de considerar las reformas en materia indígena, también de agosto de 2001, la CNDH valoró que la preservación de los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas formaba parte de los usos y costumbres, resultado de varias generaciones y vitales para preservar su identidad. No obstante, desde su perspectiva, la tradición no debía ser excluyente del ejercicio de los demás derechos humanos. El dictamen del Congreso oaxaqueño había declarado que las normas consuetudinarias, aceptadas por la mayoría de los habitantes, excluían del derecho de voto a algunos de sus ciudadanos, pero no podía hacerse nada por tratarse de un mandato mayoritario. En contraste, el *ombudsman* nacional determinó que los usos y costumbres aplicados a las formas de gobierno interno estaban limitados a que se garantizara la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

La CNDH aseveró que a Eufrosina Cruz le fueron violados sus derechos humanos a la igualdad y a la participación política en razón de una deficiente aplicación del sistema de usos y costumbres, pues fue víctima de una discriminación de género al momento de celebrar las elecciones municipales. El *ombudsman* nacional señaló que los derechos transgredidos estaban tutelados no sólo en la Constitución federal, sino también en diversos instrumentos internacionales ratificados por México, tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Conven-

ción Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Ante la necesidad de tomar una posición en cuanto a los límites del ámbito jurisdiccional del derecho consuetudinario de una comunidad indígena y las disposiciones del derecho positivo nacional, debido a su evidente contradicción, el *ombudsman* nacional se decantó a favor de las segundas. En sus conclusiones, determinó que la legislación federal y la del estado de Oaxaca garantizaban la igualdad de todos los habitantes de la nación y del estado, particularmente la de la mujer y el hombre frente a la ley. Agregaba que dicha normativa respetaba el derecho de la mujer para participar, en igualdad de condiciones, en las actividades políticas nacionales, incluidas las relacionadas con el ejercicio de puestos de elección popular. Partiendo de esos hechos, declaró que todo acto contrario al ejercicio de ese derecho, orientado a su anulación, limitación o desconocimiento, debía ser considerado como un acto de discriminación.

Argumentó también que la Constitución federal, los tratados internacionales, la Constitución oaxaqueña y las respectivas normas secundarias relacionadas con la materia, reconocían el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a preservar, enriquecer y utilizar sus sistemas normativos en lo que respecta a su forma de organización interna, pero que los mismos no podrían atentar contra los derechos humanos.

El Informe Especial valoró que la autoridad municipal de Santa María Quiévolani, invocando la aplicación del sistema de usos y costumbres durante la asamblea comunitaria celebrada en esa comunidad el 4 de noviembre de 2007, había limitado el ejercicio del derecho de participación política de la ciudadana de esa comunidad, Eufrosina Cruz. Abundó que, al tratar de justificar su proceder señalando la condición femenina de la quejosa, la autoridad había propiciado la transgresión de sus derechos humanos debida y completamente protegidos por la legislación nacional y los tratados internacionales aplicables.

A partir de esas consideraciones, la CNDH hizo varias propuestas a las autoridades oaxaqueñas. Sugirió, en primer término, incorporar la prohibición expresa de cualquier tipo de discriminación

en el texto de la constitución oaxaqueña. Adicionalmente, propuso que fueran presentadas al Congreso local las iniciativas de leyes referentes a la igualdad entre hombres y mujeres, así como a la prevención y eliminación de la discriminación, inexistentes en la normativa local. Igualmente, indicó que se establecieran las disposiciones legales pertinentes para que los sistemas normativos de las comunidades indígenas no violaran los derechos de las mujeres. Por último, invitó a las autoridades locales a incluir la difusión de los derechos de las mujeres en los programas de políticas públicas relacionados con las comunidades indígenas.

En virtud de que el Informe Especial de la CNDH no requería de la aceptación del gobierno oaxaqueño (situación que evitó una controversia respecto de la incompetencia del *ombudsman* en asuntos electorales), su publicación el 6 de marzo de 2008, dos días antes de la celebración del Día Internacional de la Mujer, permitió una amplia difusión de su caso entre la opinión pública nacional. En tan sólo cuatro meses, la búsqueda de la justicia del Movimiento Quiegolani por la Equidad de Género hizo que los hechos discriminatorios padecidos por Eufrosina Cruz fueran conocidos en todo el país, convirtiéndola en un símbolo de lucha contra la discriminación padecida por las mujeres.

CONCLUSIONES

El caso de Eufrosina Cruz admite varias lecturas. Más allá del surgimiento de un grupo de la sociedad civil que exigió de las autoridades electorales locales un control de la legalidad violentado por actuaciones discriminatorias, es claro que el Movimiento Quiegolani por la Equidad de Género consiguió abrir un nuevo espacio político respecto a la reivindicación de los derechos de las mujeres para participar en política. No es casualidad que a 13 meses de publicado el Informe Especial de la CNDH, el 25 de abril de 2009, el gobierno de Oaxaca haya expedido una ley de igualdad entre mujeres y hombres.

Asimismo, quizá como ningún otro hecho más o menos reciente, la difusión de lo sucedido en Santa María Quiegolani a partir de la jornada electoral del 4 de noviembre de 2007, colocó en la agenda pública una aguda interrogante de total vigencia sobre

la coexistencia de los usos y costumbres con la legislación nacional. Aun cuando por sí mismos los usos y costumbres aplicados a la elección de autoridades son normas que carecen de tendencia política, no debe perderse de vista que su contenido sí puede representar valores democráticos o autoritarios.

Al escribir este artículo intentamos someter a debate algunos elementos útiles para plantear una discusión que tome en cuenta la vulnerabilidad a la que se enfrentan grupos sociales insertos en comunidades que son a su vez discriminadas por la sociedad. En razón de la amplitud del caso, quedan planteadas una serie de interrogantes para futuras investigaciones: ¿es válido que el ejercicio de la protección de los derechos de minorías trastoque los derechos de otros grupos minoritarios que se encuentran al interior de las comunidades?, ¿las reivindicaciones individuales son susceptibles de producir bienes colectivos?, ¿a partir de qué límites deben actuar las instancias jurisdiccionales y organismos autónomos cuando más allá de los derechos electorales se encuentren en disputa otros derechos humanos?

Si bien el Informe Especial de la CNDH consideró que la tradición no debía interponerse al ejercicio de los derechos humanos contenidos en la Constitución y en diversos instrumentos internacionales suscritos por México, el debate continúa entre los defensores a ultranza de los derechos de los pueblos originarios y quienes reivindican la vigencia de los derechos humanos para todos los habitantes del país, sin excepciones.

Es justamente esta discusión la que evidencia la existencia de un conflicto al interior de la sociedad civil. Los hechos discriminatorios de los que fue víctima Eufrosina Cruz son, en cierta forma, un resultado no previsto de la inclusión de los usos y costumbres en la ley electoral oaxaqueña. Al paso del tiempo, su reconocimiento legal, demanda ampliamente defendida por varios organismos de la sociedad civil, provocó el cuestionamiento de otros grupos de ésta que reivindican la igualdad de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bartra, Roger (2008), "Abusos y costumbres en Oaxaca", *Letras Libres*, México, febrero de 2008.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2008), *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza* [<http://cndh.org.mx/node/35>].
- (2003), Reglamento Interno de la CNDH [<http://cndh.org.mx/node/26>].
- De Sousa Santos, Boaventura (1999), *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*, Sequitur, Madrid.
- Eisenstadt, Todd A. y Viridiana Ríos Contreras (2005), "Discriminación y conflictividad en los usos y costumbres electorales en Oaxaca", *Este país*, núm. 166, México, enero de 2005.
- Keane, John (1988), *Democracy and Civil Society*, Verso, Nueva York.
- Locke, John [1690] (2002), *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Macpherson, C.B. (2005), *La teoría política del individualismo posesivo, de Hobbes a Locke*, Trotta, Madrid.
- Mayer, Nonna (2010), *Sociologie des Comportements Politiques*, Armand Colin, París.
- Melucci, Alberto (2010), *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*, El Colegio de México, México.
- Natal, Alejandro (2010), "La sociedad civil como espacio de conflicto: el caso de Valle de Bravo", en Héctor Tejera Gaona y Pablo Castro Domingo, *Participación y ciudadanía en México*, UAM, México.
- Olvera, Alberto (2001), *Sociedad civil, gobernabilidad democrática espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, Universidad Veracruzana, Xalapa.
- Recondo, David (2007), *La política del gatopardo: multiculturalismo y democracia en Oaxaca*, trad. Josefina Anaya, CIESAS/CEMCA, México.
- (2002), "Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca", en Lourdes León (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, M.A. Porrúa/CIESAS, México.
- Rosanvallon, Pierre (2011), *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires.
- Schmitter, Phillipe (1997), "Civil society east and west", en Larry Diamond et al. (coords.), *Consolidating the Third Wave Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- Somouano, Ma. Fernanda (2011), *Sociedad civil organizada y democracia*, CEI/El Colegio de México, México.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988), *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, El Colegio de México/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

- Mujeres en Red*, periódico feminista [<http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1365>], fecha de consulta: 21 de febrero de 2012.
- INEGI [<http://inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>], fecha de consulta: 21 de febrero de 2012.
- El País* [<http://elpais.com/buscador>], fecha de consulta: 21 de febrero de 2012.