

IGUALDAD POLÍTICA Y ACCESO A LA COMPETENCIA ELECTORAL DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES: EL CASO JORGE CASTAÑEDA GUTMAN*

*Political Equality And Access To Electoral Competition For Independent Candidates:
The Jorge Castañeda Gutman Case*

*Alejandro SAHUI MALDONADO***

Sumario:

I. Castañeda Gutman y las candidaturas independientes II. La situación actual de las candidaturas independientes III. Coda. La filosofía política de la Corte Interamericana: liberalismo igualitario y republicanism

Resumen: El texto reflexiona en torno a la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca de la igualdad en los derechos políticos de las personas que aspiran a contender en las elecciones como candidatos independientes de los partidos. No cabe duda de que en la mayoría de las democracias la gente desconfía de los partidos atribuyéndoles un distanciamiento de las personas y del interés público. Los partidos se han convertido en una élite que responde a intereses oligárquicos y de clase, refractarios de modo principal a individuos y grupos cuyas pretensiones pudieran poner en riesgo su hegemonía. En el marco de este tipo de críticas el derecho de las personas de acceder a la competencia electoral sin una postulación partidista queda en entredicho, pero también la oportunidad para el resto de los ciudadanos de contar con alternativas más plurales. En el caso Castañeda Gutman, sin embargo, la Corte sostuvo que no resulta contrario a la Convención, y que no atenta contra los derechos políticos, que cada país pueda determinar mediante su legislación electoral, las reglas de acceso a la competencia política, siempre que no sean excesivas o discriminatorias.

* Una primera versión del texto se presentó como Ponencia en el 56° Congreso Internacional de Americanistas celebrado del 15 al 20 de julio de 2018 en la Universidad de Salamanca, en el marco del Proyecto de Investigación: Jueces en Democracia. La filosofía política de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. Referencia: DER2016-79805-P (AEI/FEDER, UE). Duración: 30 de diciembre de 2016 al 29 de diciembre de 2019.

** Doctor en Derecho del Programa de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid y Máster en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante. Director del Centro de Investigaciones Jurídicas en Universidad Autónoma de Campeche. alesahui@uacam.mx

Palabras clave: Igualdad política, Derecho al sufragio, Candidaturas independientes, Corte Interamericana, Derechos políticos

Abstract: The text is a reflection on the position of the Inter-American Court of Human Rights regarding the equal political rights of people who aspire to run in elections as candidates independent of political parties. There is no doubt that in most democracies people distrust parties by attributing to them a distancing from people and the public interest. Parties have become an elite that responds to oligarchic and class interests, primarily refractory to individuals and groups whose claims could jeopardize their hegemony. Within the framework of this type of criticism, the right of people to access electoral competition without a partisan nomination is questioned, but also the opportunity for the rest of the citizens to have more plural alternatives. In the case of *Castañeda Gutman*, however, the Court held that it is not contrary to the Convention, and that it does not infringe on the political rights that each country may determine through its electoral legislation, the rules of access to political competition, if they are not excessive or discriminatory.

Keywords: Political equality, Right to vote, Independent candidates, Inter-American Court, Political rights

I. Castañeda Gutman y las candidaturas independientes

La cuestión o asunto principal de fondo en el *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* (en adelante *el caso*) se refiere a la validez constitucional y/o convencional de la norma legal –en ese momento vigente– que establecía la exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidaturas a los cargos de elección popular. Sin embargo, cabe señalar desde el principio que ni la Comisión ni la Corte hallaron una violación al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (la *Convención*), referente a los derechos políticos de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos, para votar y ser votado, o para tener acceso a las funciones públicas. Estas dos instancias coincidieron en que la violación a los derechos humanos en este caso se debió específicamente a la inexistencia de un recurso sencillo, idóneo y efectivo para reclamar la constitucionalidad de los derechos políticos. Es decir, se habría afectado la dimensión adjetiva de los derechos, de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, pero no la dimensión sustantiva relativa al pretendido derecho de Castañeda al sufragio pasivo.

A. ¿Existe un derecho humano a ser candidato independiente? Jorge Castañeda cree que sí con base en el artículo 23 de la Convención, que establece el derecho político de todos los ciudadanos a ser elegidos y a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de sus países. Sostiene que las únicas excepciones legítimas que se pueden imponer están señaladas de manera taxativa en el artículo 23.2 y se refieren exclusivamente a edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena en proceso penal. Asimismo, indica que México sólo realizó una reserva a dicho artículo relativa a la prohibición del voto pasivo de los ministros de culto, lo que implicaba la inexistencia de otros supuestos.

En la medida en la que Castañeda no objeta que quepan legítimas restricciones –como las señaladas por la Convención– al sufragio pasivo, su argumento pretende asimilar su caso a uno de discriminación y de violación al principio de igualdad. Por esta razón hace referencia explícita al caso *Yatama vs. Nicaragua*, en el que la Corte determinó *que los*

pueblos indígenas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres. En este caso la Corte se pronunciaba a favor de los derechos políticos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, y en contra de las disposiciones que fueran obstáculo a su participación en los procesos electorales. Desde su perspectiva, este precedente debía tomarse en cuenta.

Lo que la Corte responde a Castañeda en este punto es que no hay equivalencia entre su posición como ciudadano y la de un grupo —como los pueblos indígenas— que pertenece a una categoría o motivo prohibido de discriminación, cuya desventaja es de carácter estructural e histórica¹. Es decir, no tiene relevancia práctica-normativa de un modo especial, como grupo, *el conjunto de personas que aspiran a candidaturas independientes*. En el caso presente de México las reglas de acceso a una candidatura ciudadana no impondrían una carga desproporcionada o gravosa, en términos de equidad, a las personas no-indígenas que no clasifican dentro de las categorías sospechosas de discriminación. Castañeda no siguió la ruta dispuesta para que los ciudadanos sin partido pudieran acceder a una candidatura y, por ende, no tendría razones para argüir que su caso cuenta como uno de discriminación y violatorio del principio de igualdad².

Como se argumentó por parte del Estado mexicano, la prerrogativa de postulación exclusiva de candidaturas por los partidos políticos no rechazaba que se pudiera presentar a personas no militantes, o seáse, los ciudadanos independientes. Los representantes estatales recordaron la Observación General No. 25 del Comité de Derechos Humanos, en su párrafo 10 la observación indica: *La afiliación a un partido no debe ser condición ni impedimento para votar* (énfasis añadido). En el mismo tenor, el párrafo 17 expresa:

El derecho de las personas a presentarse a elecciones no deberá limitarse de forma excesiva mediante el requisito de que los candidatos sean miembros de partidos o pertenezcan a determinados partidos. Toda exigencia de que los candidatos cuenten con un mínimo de partidarios [para presentar su candidatura] deberá ser razonable.

¹ El caso *Yatama* trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua que se diferencian de la mayoría de la población, *inter alia*, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, que enfrentaban serias dificultades que los mantenían en una situación de vulnerabilidad y marginalidad para participar en la toma de decisiones públicas dentro de dicho Estado, y donde el requisito de participar políticamente a través de un partido político se traducía en una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, que impedía, sin alternativas, la participación de dichos candidatos en las elecciones municipales respectivas. En cambio, el presente caso se trata de una persona que deseaba presentarse como candidato independiente, que no alegó ni acreditó representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualesquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones, y que tenía diversas alternativas idóneas para poder ser postulado como candidato. Caso *Yatama vs Nicaragua*.

² El término *discriminación* no se encuentra definido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, de acuerdo con la Observación General No. 18 relativa a la No-Discriminación, párrafo 7, se señala que por ella debe entenderse: *toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas* (énfasis añadido).

Con ello se desvirtuaban los alegatos de Castañeda en el sentido de que dichas restricciones legales lo excluían definitivamente.

B. ¿En qué consiste el derecho al sufragio pasivo y bajo qué principios se puede regular legítimamente? De acuerdo con el artículo 23.1. de la Convención, todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades en condiciones de igualdad para: ii. a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores.

Es importante destacar, en relación con este caso, la expresión *oportunidades* que la Convención emplea, porque

145. (...) implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. (...) es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.³

Ahora bien, la Corte es enfática también en que más allá de las características en que el proceso electoral se lleve a cabo en elecciones periódicas y auténticas, al igual que de los principios del sufragio universal, igual, libre y secreto, la Convención no establece una modalidad o sistema electoral específicos para ejercer los derechos políticos. Basta que estos sean dispuestos con los requisitos de legalidad y que cumplan una finalidad legítima que sea necesaria y proporcional, es decir, razonable de acuerdo con los principios de una democracia representativa.

Manuel Aragón⁴ ha desarrollado el significado del derecho al sufragio activo y pasivo. El primero de ellos es el derecho a elegir, mientras que en su faceta pasiva consiste en el derecho a ser elegible. Sostiene Aragón que *en la medida en que para ser elegible primero hay que ser proclamado candidato, el sufragio pasivo significa, en primer lugar, el derecho a presentarse como candidato en las elecciones⁵*. Desde su punto de vista, el derecho al sufragio pasivo sería democrático en la medida en que todos los ciudadanos contarán con la oportunidad de ejercerlo. Ahora bien, precisa el autor que se pueden imponer legítimamente ciertos requisitos que no vulneren el principio de igualdad⁶. Asimismo, reconoce el rol fundamental de los partidos para lograr una democracia auténtica, los señala como una forma de organización política eficaz en la tarea de constituir gobiernos y de visibilizar a la oposición.

Creo, empero, que Manuel Aragón yerra al hacer depender el concepto de derecho al sufragio pasivo del derecho *a ser proclamado candidato*. No hay implicación lógica ni correspondencia biunívoca entre el derecho a ser elegible de cualquier ciudadana o ciudadano, y el derecho a ser proclamado candidato, esto debido a que una candidatura es una función institucional del sistema político que amerita cumplir específicas condiciones. Es posible reformular el aserto de Aragón y señalar que exista el *derecho a concursar por*

³ Caso Yatama vs Nicaragua.

⁴ ARAGÓN, Manuel (1998), "Derecho de sufragio", en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, de Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Javier Orozco y José Thompson (coords), México, IIDH/Universidad de Heilderberg/IDEA/TEPJF/FCE, pp. 162-177.

⁵ *Ibid.* p. 163

⁶ *Ídem.*

una candidatura, pero eso no equivale a un derecho a ser proclamado candidato. Si esto es así, entonces sí, la elegibilidad pasa a depender del derecho y la oportunidad de concursar por la candidatura, siempre que no se pretenda *de iure* garantizar esa proclamación⁷.

En todo caso, Aragón lleva razón en que la dimensión institucional no debe conducir a una limitación excesiva del derecho que anule o desvirtúe por completo su dimensión individual o subjetiva como un derecho igual de libertad para cualquiera de presentarse como candidato. Por ejemplo, el monopolio en la postulación de candidaturas por los partidos (más aún si se restringe a sus afiliados); o, un número excesivo de firmas de apoyo o estructuras organizativas y redes territoriales, sectoriales o de otro tipo. Las oportunidades para concursar una candidatura deben maximizarse, no ser en exceso restrictivas y no generar ningún tipo de discriminación.

El Estado mexicano defendió la exclusividad de postulación por los partidos políticos apelando a razones históricas y prácticas para organizar el sistema electoral dentro del contexto social y económico mexicano –y arguyó la compatibilidad de esta medida con la Convención. En el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé que los partidos políticos, además de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyen *a la integración de la representación nacional*.

Lo que no debe pasar desapercibido, sin embargo, como la Corte observó en este caso, es que ninguno de los dos sistemas políticos, el de nominación exclusiva por los partidos o el que permite candidaturas independientes, *resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido*. Ambos son compatibles con la Convención. Esta cuestión no se podría responder en abstracto. Lo importante es la accesibilidad relativa de cada sistema, que garantice el derecho y la oportunidad a ser votado en condiciones iguales y sin discriminación. En este sentido, la Corte retiene explícitamente la competencia en materia de derechos políticos, y no abdica del deber de examinar si los aspectos vinculados con la organización de los procesos electorales de un país, conlleva una restricción ilegítima a los derechos consagrados en la Convención.

Es importante indicar que en su párrafo 193 la sentencia de la Corte haya fundado que el régimen de partidos en México responda a necesidades sociales imperiosas, dada la relevancia de fortalecer el sistema de partidos y de organizar, de manera eficaz, un proceso con 75 millones de electores en el que todos tendrían el mismo derecho a ser elegidos; y, a la importancia de contar con un sistema de financiamiento predominantemente público, en igualdad de condiciones y de fiscalizar eficientemente los fondos utilizados en las campañas y elecciones.

⁷ Para César Astudillo, en cambio, la propuesta de Manuel Aragón en torno al derecho al sufragio como estando integrado por estos dos derechos, a ser elegible y ser proclamado como candidato, es un referente importante para robustecer el concepto al sufragio pasivo. Sin embargo, sus conclusiones son en el fondo similares a las nuestras: las restricciones se pueden justificar en la necesidad de *organizar mejor el proceso electoral y la propia representación, reforzando al mismo tiempo a los partidos por considerarlos instrumentos fundamentales de la democracia representativa*. Cfr. ASTUDILLO, César (2015), “La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política”, en *Las reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian (coords.), Lima, Pontificia Universidad Católica/OEA/UNAM/Sociedad Argentina de Análisis Político, pp. 63-86.

C. *¿Qué expectativas genera el derecho al sufragio pasivo como candidato independiente?* La aspiración para contender por una candidatura independiente en el caso Castañeda está asociada con un diagnóstico sobre la crisis del sistema de partidos difícilmente rebatible. Estas organizaciones se han convertido en corporaciones elitistas u oligárquicas refractarias a los intereses auténticos de la ciudadanía. De igual forma, los partidos han demostrado un déficit en su desempeño en el ejercicio del gobierno y en su tarea de articular la representación pública. Esta perspectiva no fue ignorada por la Corte, razón por la que manifiesta la urgencia de un debate *profundo y reflexivo* sobre la participación y representación política con miras a fortalecer la democracia: 204. (...) *En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros*⁸.

No parece haber dudas acerca de la crisis del sistema de partidos señalada. Es grave, y además se extiende a la mayoría de los regímenes democráticos en el mundo. Las personas perciben que los partidos tienden a conformar estructuras oligárquicas no representativas de las demandas y necesidades ciudadanas, y que los líderes defienden sus intereses propios, no los del electorado⁹. Por esta razón, se presume que las candidaturas independientes abren una nueva vía de acceso a la representación pública, alterna a los partidos políticos. Su existencia sería positiva al multiplicar las oportunidades de contar con opciones ideológicas y programas plurales no abanderados por los partidos. Respecto de los aspirantes a las candidaturas, por su parte, la apertura apuntala sus libertades de expresión y participación.

Si se miran las candidaturas independientes bajo este enfoque, al lado de la tarea de fortalecer, también mediante fórmulas originales, la democracia interna y el régimen de partidos, dudo que se puedan poner objeciones a su causa. Conviene empero enfatizar que sus bondades prácticas, moral o normativamente hablando, no derivan de insuflar energías y aliento a cualesquiera que sean las voces, ideas y programas que puedan concurrir al espacio público, sino principalmente a aquellas que visibilicen a personas, grupos y temas excluidos de la agenda, sin que medie una robusta discusión pública. Las candidaturas independientes son fundamentales especialmente si el régimen de partidos se muestra refractario y sesgado contra cierto tipo de pretensiones.

Esto significa que admitir como un derecho político el sufragio pasivo –compuesto de los derechos a ser elegible y concursar por una candidatura– no genera en automático la obligación estatal de allanarse a cualesquiera que sean las pretensiones de los individuos y grupos que concurren a la esfera política: algunas de estas pretensiones no merecerán una consideración o protección particular, por sus propias cualidades. Esto no implica, sin embargo, que el sistema esté autorizado para enjuiciar y censurar esas pretensiones de manera previa, en el sentido de sus contenidos ideológicos o programáticos, ya que esto sería contrario con el modelo de una democracia liberal. Se trata de una cuestión mucho más elemental: con una mirada republicana, el régimen político debe poder evaluar la diversidad de aspiraciones a candidaturas en cuanto a inclusión, influencia, cobertura y/o

⁸ Caso Yatama Vs Nicaragua (énfasis añadido).

⁹ FREINDERBERG, Flavia (1998), “Democracia interna en los partidos políticos”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, de Daniel Nohlen, Daniel Zovatto, Javier Orozco y José Thompson (coords.), México, IIDH/Universidad de Heidelberg/IDEA/TEPJF/FCE, pp. 627-678.

capacidad de representación –numérica y organizativamente hablando. O sea, examinar la aptitud que éstas tengan de reflejar descriptiva o ideológicamente la composición demográfica de la población. La razonabilidad de la regulación tendría que ver con cuestiones semejantes.

En su sentencia la Corte observa un equilibrio entre los Estados que establecen el sistema de registro exclusivo a cargo de los partidos y aquellos que permiten candidaturas independientes. Aun en estos sistemas, para organizar eficazmente el proceso electoral aparece un requisito común para el respaldo de dichas candidaturas: un número o porcentaje de electores que las apoyen. De igual modo, se solicita la presentación de plataformas políticas, planes de gobierno, organización de cuadros directivos en el territorio estatal, etc.

Por esta razón, considero que José Woldenberg lleva razón cuando expresa que los candidatos independientes, de manera *inescapable*, aunque no se quieran llamar a sí mismos integrantes de partidos, serán *en buen español, partidos*, o seáse, una *parte organizada de la sociedad que hace política y aspira a ocupar los cargos electivos dentro de las instituciones del Estado*¹⁰. Sin ignorar los problemas que puedan llegar a presentar, Woldenberg empero sostiene que los partidos son necesarios como instancias de mediación, organización y confrontación. Funcionan como canales de comunicación que ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales y sus formas de organización se disponen para trascender la atomización de la vida social. Además, reflejan con sus planes y programas los principales diagnósticos, propuestas e ideologías¹¹.

Por ello denuncia como contrario a los valores y al desempeño de la democracia el discurso de la anti-política que existe en el creciente desencanto hacia los partidos políticos. Este tipo de discurso polariza las posiciones públicas entre *nosotros, los ciudadanos decentes y los otros, los políticos perversos y corruptos*. Con esta estrategia se atenta contra la pluralidad y el diálogo en condiciones de respeto. En el mismo sentido Michelangelo Bovero cuestiona las fórmulas demagógicas que se caracterizan por contraponer la *verdadera* voluntad del *pueblo* a la que se pueda lograr a través de la normal dinámica de partidos de los regímenes representativos de signo liberal más convencional¹².

No se debe dejar de ver la dimensión de la gobernabilidad y la gobernanza del sistema de representación democrática. Bajo este enfoque debe procurarse estabilidad política y eficacia decisional¹³. Conseguir ambas es difícil en condiciones de excesiva fragmentación de la representación.

Flavia Freidenberg demuestra que, en el caso de América Latina, la supuesta ventaja de las vías alternas a los partidos como mecanismos para lograr una mayor democratización no se puede corroborar empíricamente. Esto significa que candidaturas independientes y otros esquemas no partidistas, como respuestas a la crisis de representación política,

¹⁰ WOLDENBERG, José (2012), “Candidaturas ¿independientes?”, *Nexos*, diciembre.

¹¹ WOLDENBERG, José (2005), “El estatuto legal de los partidos políticos”, en *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos*, México, TEPJF, 2005.

¹² BOVERO, Michelangelo (2014), “Crepúsculo de la democracia”, en *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*, Luis Salazar Carrión (comp.), México, Fontamara, p. 27

¹³ CUONO, Massimo (2014), “La representación democrática bajo la prueba de gobernabilidad y la gobernanza”, en *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*, de Luis Salazar Carrión (comp.), México, Fontamara, p. 141.

no mejoran en automático el rendimiento de las instituciones ni contribuyen a que las personas se sientan más y mejor representadas. Ella insiste en que los partidos políticos cumplen funciones centrales al sistema político:

dan vida a la competencia electoral, crean un universo conceptual que orienta a los ciudadanos y a las élites en cuanto a la comprensión de la realidad política, ayudan a concertar acuerdos en torno a políticas gubernamentales, establecen acciones para la producción legislativa, proveen de personal a las instituciones y hacen operativo al sistema político¹⁴.

II. La situación actual de las candidaturas independientes

Visto en retrospectiva, se podría llegar a creer que en el caso Castañeda Gutman, en el fondo, el actor tuvo la razón. México terminó por incluir las candidaturas independientes dentro de su sistema electoral. A la larga, el Estado se hizo eco de la recomendación no vinculante de la Corte de valorar la diversidad de medios para fortalecer los derechos políticos y la democracia: *entre muchos otros*, se señalaba esta alternativa.

Conviene sin embargo detenerse a reflexionar en torno a las circunstancias actuales, a la luz de los retos y las prevenciones que el diseño institucional del sistema de partidos y los enfoques normativos permitían anticipar. Esto servirá para confirmar varias de las sospechas en torno a las candidaturas independientes y los discursos públicos que las enmarcan. El motivo para ello, empero, no está en rechazar de plano los sistemas que amplían y diversifican las oportunidades de la representación, sino en visibilizar razones prácticas-normativas que nos puedan otorgar estándares y criterios evaluativos de los discursos, prácticas y reglas del diseño institucional. La filosofía política puede auxiliar para enjuiciar el comportamiento y las actitudes de los actores políticos, y a discriminar las pretensiones que abonan al pluralismo en la esfera pública de otras que la fragmentan, polarizan, o son excluyentes de minorías y grupos.

Por otra parte, no es un asunto menor poner de manifiesto los aspectos prácticos que hacen operativo y funcional un sistema político, que no deben soslayarse merced a las buenas intenciones. También la filosofía política proporciona razones para tratar de coordinar los intereses particulares y generales que el sistema político debe organizar para llegar a decisiones colectivas vinculantes, las respaldadas con el poder estatal. En esto consiste la cuestión de la legitimidad. A pesar de su contingencia, es decir, de la posibilidad válida de que sean diferentes a las que de hecho son, todas las reglas de diseño institucional han de resistir la crítica pública. Esta fue la razón de que la Corte entendiera que los dos sistemas de representación, con candidaturas independientes o sin ellas, resultan consistentes con la Convención. En ello influyen la historia y los contextos sociales en los que dichos sistemas deben ser implementados.

Al pensar los desafíos de las candidaturas independientes, Flavia Freidenberg muestra algunos aspectos que deben tenerse en consideración para mejorar la representación entre electorado y élites políticas, mismos que la experiencia reciente de México corrobora. Esta autora ha señalado el problema de inequidad en la contienda en cuanto a los

¹⁴ FREINDERBERG, Flavia (1998), *op. cit.*, nota 9.

requisitos de registro y de acceso a las prerrogativas estatales¹⁵. Estas incluyen cuestiones como financiamiento público, participación en medios, representación dentro del órgano electoral, entre otras. No cabe duda de que un sistema político que establezca candidaturas independientes debe discutir el asunto de la equidad para que exista una auténtica competencia. Sin embargo, como la sentencia de la Corte observa, en un contexto de recursos siempre escasos y de aspirantes cuyo número puede elevarse considerablemente, los estándares de acceso a la competencia deben ser estrictos. Un sistema político de financiamiento público no puede levantar a todos los pretendientes.

En virtud de ello, se hacen necesarias razones que opongan resistencia justificada a aspirantes legítimos que pueden ser titulares del derecho al sufragio pasivo, pero que no reportan al sistema una contribución singular. Estas podrían ser juzgadas normativamente con principios como la participación o inclusión de toda la ciudadanía adulta, por un lado, y, por el otro, la oposición que califican a los regímenes democráticos pluralistas, competitivos o *poliarquías*, con base en la propuesta de Robert Dahl¹⁶.

Bajo estas coordenadas, no es claro que en México la reforma haya dado cobijo en realidad a candidaturas independientes, plausibles bajo este enfoque. En palabras de Flavia Freidenberg, que traducen lo dicho arriba, los aspirantes a la Presidencia de México en la contienda de 2018 ilustran problemas como los siguientes: fragmentación de la oferta en el sistema de partidos; transfuguismo desde los partidos políticos hacia las candidaturas independientes; y, personalización de la política y regreso de caudillos, en lugar del fomento de ideologías u organizaciones institucionales¹⁷. Dar la oportunidad de competir electoralmente con prerrogativas públicas a individuos que abandonan sus partidos por el sólo hecho de no ser nominados fragmenta la oferta en el sistema de partidos, pero no abona en absoluto a la pluralidad ideológica. Tampoco contribuye a comprender el original reclamo de independencia respecto a la clase política en la base la reforma constitucional. En el caso de México, el éxito en el registro de candidaturas independientes estuvo sujeto a la capacidad de movilización de estructuras partidistas y de gobierno con las que ya contaban algunos de estos aspirantes¹⁸.

En cambio, en el caso de los *auténticos* aspirantes independientes a candidaturas, como la mujer indígena Marichuy, los requisitos legales parecen haber quedado demasiado elevados, tal vez como obstáculos insalvables. Lo anterior tendría que ser revisado a detalle. No obstante, deberá tenerse cuidado de que no sea únicamente una *buena conciencia* y el discurso de lo *políticamente correcto* lo que los consejeros consideren para esas determinaciones. Por progresistas que sean nuestros ideales, no va de suyo que Marichuy reuniera las características o atributos adecuados, bajo las reglas de una democracia electoral competitiva, para contender por un cargo como la Presidencia, y no resulta razonable *a priori* que debiera artificialmente construirse e inflarse su candidatura¹⁹.

¹⁵ FREIDENBERG, Flavia (2017), *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes*. México, TEPJF, p. 38.

¹⁶ DAHL, Robert (1989), *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid, Tecnos.

¹⁷ FREIDENBERG, Flavia (2017), *op. cit.* nota 15, p. 39.

¹⁸ En forma paradójica, se podría decir pasadas las elecciones, que el candidato ganador proyectó mucho mejor que los candidatos independientes una imagen de alternativa real y auténtica frente a los partidos hegemónicos.

¹⁹ PEREDO, Ximena (2018), “Lástima Marichuy”, *Reforma*, 02 de Febrero.

Respecto de candidaturas ciudadanas más viables, como la apuesta de Jorge Castañeda²⁰, la cuestión parece mudar de coordenadas. Empero, también considero que se deba ser cauto con los esquemas discursivos de corte antisistema y antipolítico en su base. Y no únicamente en relación con el riesgo populista, sino también, contra la avanzada de intereses y poderes fácticos de la agenda empresarial o de otro signo –que se camuflan en el lenguaje *neutral* de la economía–, como la globalización u otros saberes expertos; de la tecnocracia, en resumen. En este tenor, distinguir el liberalismo político de otras corrientes a las que se suele asociar, libertarismo o neoliberalismo, es una tarea fundamental.

Lo primero que llama la atención del enfoque de Jorge Castañeda es la distinción que traza entre las y los ciudadanos afiliados a partidos políticos y otro tipo de ciudadanía: integrantes de la sociedad civil organizada quienes, *si así lo desean, [podrán] incidir directamente en la selección de esas candidaturas. Intervendrán también, si es su voluntad, en su programa; en el equipo de campaña y de gobierno; en su ‘planilla’*²¹.

José Woldenberg ha expresado que esta separación artificial es muy conveniente para efectos del discurso de la anti-política. Woldenberg considera que, si un sector de la ciudadanía se organiza para contender por cargos al régimen político, en estricto sentido, se convierte en un partido político, aunque esto no se quiera reconocer²². El enfoque de Castañeda transforma una distinción meramente funcional en otra de tintes morales. Bajo esta lógica, todo lo bueno está del lado de la sociedad civil ajena a los partidos. No existen bases empíricas para establecer esta presunción.

No disimula Castañeda el rol especial de los activistas de la sociedad civil y *las elites del país* –empresariales, intelectuales, religiosas, sindicales. A ellos principalmente parece estar dirigida su propuesta, dada la capacidad de movilizar la agenda única que permitiría reemplazar al régimen actual desde la *exterioridad del sistema*, contra la partidocracia y contra las redes de complicidad, corrupción o pasividad. Para el *ciudadano de a pie* –según Castañeda– la única vía disponible para incidir en la integración de la boleta son las candidaturas independientes. Ahora bien, como si fuera asunto de importancia menor, observa, respecto de ese ciudadano, que su aportación dependerá de su trabajo,

*de su talento, de su dinero, de su grupo civil y profesional, de los medios donde influye y de su radio de acción en la sociedad. Para qué exagerar dicha incidencia. No todos influyen igual. Algunos son más iguales que otros. Pero es innegable que el acceso se facilitará con una candidatura independiente, no con un partido.*²³

Cabe preguntar entonces, ya que no todos influyen igual: ¿el acceso *de quién* se facilita con una candidatura independiente?

De democrática, apenas en las primeras líneas, la propuesta de Castañeda muda a una agenda aristocrática para reemplazar a élites partidistas por otras de otro tipo, mediante atajos y no para democratizar y distribuir el poder entre toda la ciudadanía. No se puede decir sin rubor, en una democracia, que *algunos son más iguales que otros* e incluir, como dato del sistema, esa condición, como si fuera incommovible. Precisamente, la naturaleza de los regímenes democráticos apunta a diseñar las condiciones más equitativas para

²⁰ CASTAÑEDA, Jorge (2016), “Por una candidatura independiente única”, *Nexos*, febrero.

²¹ *Ídem*.

²² WOLDENBERG, José (2012), *op. cit.* nota 10.

²³ CASTAÑEDA, Jorge (2016), *op. cit.* nota 20.

igualar los derechos, el poder y la capacidad de control de todos, sin que esa igualación sea subordinada al talento, dinero e influencia de cada quién en lo singular. Esto no significa que los partidos lo estén haciendo bien en este respecto, sino simplemente muestra que la agenda de Jorge Castañeda no sigue las pautas de las democracias constitucionales construidas sobre el principio de igual libertad. Su mirada es liberal, pero no es igualitaria.

Tal vez por esa razón Castañeda no comprende bien –como se manifestó en su caso ante la Corte Interamericana– la diferencia entre su demanda y el caso Yatama, que involucró aspectos de discriminación estructural y de desventajas históricas de grupos, en este caso, de personas y pueblos indígenas. Mientras que, en términos de Robert Dahl, entre los valores de la participación (como la inclusión de toda la ciudadanía adulta, con independencia de sexo, raza, etnia, etc.) y los de la oposición (como reflejo del mayor pluralismo) se justifica conceder protección especial a colectivos, dentro de los motivos prohibidos de discriminación no ocurre lo mismo, *a priori*, a favor de cualquier otro aspirante a una candidatura. No toda oferta que se sume al mercado político abona a la pluralidad ni amplía la libertad informativa del público, mientras no se defina cuál es su ideario, plataforma o programa distintivo de los otros partidos. Con las tesis de Dahl, en cambio y normativamente, las agendas ciudadanas merecerían especial protección y aliento en regímenes políticos cuya hegemonía y comportamiento amenazaran la formación, el desarrollo y las libertades de la oposición política, o bien, invisibilizaran y excluyeran de facto de la vida pública a determinados colectivos. Pueden disgustarnos los rendimientos del sistema político mexicano, pero no es verdad que impida la constitución de una oposición ideológica plural. Existe libertad y oportunidades para formar partidos de distinto signo, y la experiencia reciente de la alternancia demuestra que la competencia política es real. El triunfo en la jornada electoral de 2018 dio crédito a este punto de vista. La alternativa anti-hegemónica terminó por imponerse de manera pacífica, cívica y ordenada.

Pero en el discurso antisistema y antipolítico, lo distintivo parece derivarse de la naturaleza impoluta de la ciudadanía no-partidista: *Los candidatos de los partidos podrán formular propuestas más o menos interesantes, imaginativas y pertinentes, pero por definición no podrán abanderar una agenda ciudadana centrada en el combate a la impunidad, a la corrupción y a las violaciones a los derechos humanos*²⁴. Es poco serio afirmar que el mero hecho de ser un *outsider* haga ganar en honestidad, compromiso cívico e independencia. Además de la ingenuidad de creer que, sin colaboración del resto de agentes públicos, o sin reconfiguración institucional, la sola actitud, voluntad y capacidad personal sea suficiente para conseguir las metas señaladas.

Concluyo reiterando mi apoyo y simpatía por la apertura del sistema político a las candidaturas independientes. Asimismo, insisto en sugerir la revisión de requisitos y condiciones de acceso para que no existan barreras normativas insalvables y, en cambio, se conduzca a propiciar una mayor equidad en la competencia democrática, así como la visibilización de agendas ignoradas de manera sistemática, y no casual, por el régimen. Dichas candidaturas no fueron concebidas para dar pábulo a cualesquiera de los infinitos intereses capaces de concurrir a la esfera pública. Es legítimo que un régimen político opere como un tamiz para recibir los mejores idearios, programas, plataformas, redes y estructuras organizativas de la sociedad.

²⁴ CASTAÑEDA, Jorge (2016), *op. cit.* nota 20 (énfasis añadido).

III. Coda. La filosofía política de la Corte Interamericana: liberalismo igualitario y republicanismismo

Según Adam Swift, la filosofía política ayuda a aclarar ciertas cuestiones confusas y vagas que surgen alrededor de los conceptos políticos. Tiene razón en que *a veces, un punto de vista expresado con claridad se vuelve menos convincente de lo que era cuando se lo expresaba de forma confusa*²⁵. Esta tarea es urgente porque se debate poco sobre los valores que informan la política. Se invocan justicia, libertad, igualdad, democracia y parece existir consenso en torno a estas ideas. Da la impresión de que la actividad política es una mera cuestión técnica: los políticos solamente discrepan acerca de los medios para alcanzar tales objetivos. El problema es que *(b)ajo la superficie, ocultos tras la vaguedad de estos grandes ideales, acechan desacuerdos fundamentales*²⁶. En estas circunstancias se debe decidir cuáles de las afirmaciones que entran en conflicto son las correctas. A esto contribuye la filosofía política.

El tema de las candidaturas independientes involucra varios de estos grandes ideales. Es un despropósito descalificarlas *a priori*. En relación con el régimen político, frente a la competencia exclusiva de los partidos, las candidaturas ciudadanas anticipan mayor inclusión, pluralidad y autenticidad de la representación. Sobre todo, si se cuenta con evidencia empírica de la proclividad de estas organizaciones a constituir estructuras elitistas refractarias a la crítica y la disensión interna. A título de los individuos, las candidaturas independientes también cobijan mejor el derecho al sufragio pasivo.

Si esto es verdad, no se comprende bien que la Corte haya rechazado la pretensión de Castañeda relativa a la supuesta titularidad del derecho a ser postulado candidato independiente. A continuación, se reflexiona desde un enfoque de filosofía política, el tipo de razones normativas (morales) que pueden estar a la base de esta decisión.

El primer punto que se debe subrayar es que la sentencia de la Corte no se puede leer como una denegación del derecho *humano*, de naturaleza política y consignado en la Convención, de votar y ser votado, mismo que tienen todas las personas que ostentan la calidad de ciudadanas; es decir, el sufragio activo y pasivo. En el epígrafe anterior se revisó una distinción de Manuel Aragón sobre el sufragio pasivo. Este se descompone en dos aspectos, un derecho *a ser elegible*, y otro *a ser proclamado candidato*. Se dijo que el segundo aspecto debía reformularse en el sentido de que todas las personas cuenten, como un derecho vinculante para el régimen político, *con la oportunidad de concursar una candidatura en condiciones de equidad*. Pero que no era razonable que *todas* las ciudadanas y ciudadanos tuvieran el derecho *a ser proclamados candidatos*.

Propondré que esta interpretación puede ser justificada con el ideario del liberalismo político de John Rawls que, como es sabido, contiene una versión liberal-*igualitaria*. El motivo de recurrir a este autor es pragmático. El liberalismo tiene enorme influencia en la reflexión filosófica y científica de la política actual, y sin duda contribuye en gran medida a dar sentido a los debates de las democracias representativas. Incluso sus detractores no podrán negar la preeminencia de esta tradición en la configuración de las creencias, prác-

²⁵ SWIFT, Adam (2013), *¿Qué es y para qué sirve la filosofía política? Guía para estudiantes y políticos*, Electrónica ed., Buenos Aires, Siglo XXI.

²⁶ *Ídem*.

ticas e instituciones políticas contemporáneas. El trabajo de Rawls ha sido fundamental en aclarar muchos de sus principales valores²⁷.

Dos son los principios de la justicia como equidad que Rawls propone para examinar la justicia básica de las instituciones políticas. Debe recordarse que su concepción no se refiere a la justicia de las acciones individuales, sino a la estructura básica de una sociedad. En este sentido, desde sus presupuestos, la justicia política trata de conciliar las iguales libertades de todos en un esquema que comprende a la sociedad como un sistema equitativo de cooperación. Los dos principios de la justicia para Rawls son los siguientes:

- a. Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; y
- b. Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia).²⁸

Es sencillo alinear la interpretación de la Corte en el Caso Castañeda Gutman con estos principios. Las ciudadanas y ciudadanos mexicanos serían todos igualmente titulares del derecho de sufragio pasivo. En relación con el primer principio sobre las libertades básicas iguales, nadie queda categóricamente excluido porque no es una condición de elegibilidad estar afiliado a un partido político. Ello es consistente con la Convención, debido a que todas las personas titulares del estatuto de ciudadanía son elegibles.

Sobre el otro lado del sufragio pasivo, según Manuel Aragón, el presunto derecho a ser proclamado candidato, hemos argüido que debe ser comprendido como derecho a una oportunidad equitativa de concursar por las candidaturas; más no de ser proclamado candidato. Esto no es un derecho político con base en ningún documento internacional o estándar interpretativo. Sin embargo, vimos también que la Corte retuvo, de manera explícita, la autoridad para revisar la razonabilidad de las exigencias impuestas a este respecto por los Estados. Considero que el segundo principio rawlsiano no tiene por qué limitarse a desigualdades sociales y económicas. Tal vez pueda extenderse para la justificación de otras formas de la desigualdad de trato, como en este caso. En México, cuando se litigó el caso ante la Corte, las candidaturas estaban abiertas en condiciones de igualdad de oportunidades. Esas oportunidades, sin embargo, eran dependientes del mérito y las aptitudes

²⁷ No es evidente que la concepción de la justicia como equidad sea en automático coherente con la doctrina actual de los derechos humanos que debe apoyar las decisiones de la Corte, o que pueda referirse sin más como uno de sus fundamentos filosóficos. La fundamentación de los derechos es todavía una tarea pendiente, sin que ello obste para confirmar el consenso casi global sobre su práctica. De cualquier forma, nuestra intención es modesta y se asienta en lo que Rawls denominó *equilibrio reflexivo amplio*. Este consiste en el intento de poner en coherencia y buscar la compatibilidad de la concepción de la justicia, no solamente con los juicios morales ponderados de las personas (*equilibrio reflexivo estricto*), sino también contra los saberes provenientes de otras concepciones de la justicia y, en el extremo, de otras disciplinas. Cfr. RAWLS, John (2012), *Justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós. pp. 55-58.

²⁸ RAWLS, John (2012), *Ibid.* p. 73.

relativas de los aspirantes²⁹. Considero que por esta razón la Corte no renunció a considerar como una condición estricta adicional, la prioridad a favor de personas y grupos sociales desaventajados, como quedó de manifiesto en relación con el caso Yatama.

El segundo principio de la diferencia puede justificar dicho caso sin convertirlo en precedente vinculante del caso Castañeda. Como sostuvieron los representantes de México y la Corte, no existe equivalencia de razones relevantes entre ambos casos. Personas, pueblos y comunidades indígenas son sujetos de trato especial favorable en virtud de su condición de desventaja estructural e histórica basada en su identidad, cultura y tradiciones, así como por los prejuicios negativos en su contra. En cambio, Jorge Castañeda contaba con canales legales no arbitrarios ni desproporcionados para dar curso a sus aspiraciones políticas. Simplemente no quiso llevar a cabo ninguno de ellos.

Además del proyecto igualitario que la concepción de la justicia como equidad suma a la tradición liberal, considero que un similar apoyo se podría extraer de la tradición republicana. Diversos autores observan el aire de familia que existe entre la variable de liberalismo político de John Rawls y el republicanismo³⁰. Me interesa únicamente destacar la importancia de lo público y los límites a las distintas expresiones del poder que ambas corrientes defienden como criterios razonables para regular legítimamente los intereses particulares de individuos, grupos e instituciones.

Bibliografía

- ARAGÓN, Manuel (1998), “Derecho de sufragio”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, de Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Javier Orozco y José Thompson (coords.), México, IIDH/Universidad de Heilderberg/IDEA/TEPJF/FCE, pp. 162-177.
- ASTUDILLO, César (2015), “La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política”, en *La reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, de Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian (coords.), Lima, Pontificia Universidad Católica/OEA/UNAM/Sociedad Argentina de Análisis Político, pp. 63-86.
- BÁEZ SILVA, Carlos, y Martha Alejandro Tello Mendozan (2015), “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 7-8. pp.237-264.

90

²⁹ Alguien podría reclamar que hacer depender las oportunidades de los méritos y aptitudes constituya una desventaja inmerecida. Sin embargo, recuérdese que Rawls trata de conciliar al interior del sistema de cooperación un sistema de incentivos racionales y razonables; motivo por el cual ciertos cargos traducen o explican determinadas desigualdades legítimas. Con este enfoque el propio Castañeda, al argüir a favor de una candidatura ciudadana única, habla de ciudadanos *de a pie*, para quienes sus aportaciones dependerán del trabajo, talento, dinero, grupo civil y profesional, medios donde influyen y radio de acción en la sociedad.

³⁰ Al respecto Cfr. OVEJERO, Felix, José Luis Martí, y Roberto Gargarella (coords., 2004), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Paidós. Además Cfr. FLORES FARFÁN, Leticia (2006), “Amor civil: los límites de la parresía”, en *La vigencia del republicanismo*, Ambrosio Velasco Gómez, Elisabetta Di Castro y Julia Bertomeu (coords.), México, UNAM, pp. 87-102. A su vez Cfr. ORTIZ LEROUX, Sergio (2014), *En defensa de la República. Lecciones de teoría política republicana*, México: Coyoacán. La obra anterior la analicé en SAHUI, Alejandro (2015), “Del ciudadano virtuoso al liberal salvaje: un viaje de vuelta”, *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, pp. 276-285.

- BOVERO, Michelangelo (2014), “Crepúsculo de la democracia”, en *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*, Luis Salazar Carrión (comp.), México, Fontamara, pp. 17-29.
- CASTAÑEDA, Jorge (2016), “Por una candidatura independiente única”, *Nexos*, Febrero.
- CUONO, Massimo (2014), “La representación democrática bajo la prueba de gobernabilidad y la gobernanza”, en *¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas*, Luis Salazar Carrión (comp.), México, Fontamara, pp. 133-148.
- DAHL, Robert (1989), *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Flores Farfán, Leticia (2006), “Amor civil: los límites de la parresía”, en *La vigencia del republicanismo*, Ambrosio Velasco Gómez, Elisabetta Di Castro y Julia Bertomeu (coords.), México, UNAM, pp. 87-102.
- FREIDENBERG, Flavia (2017), *Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes*, México, TEPJF.
- _____ (1998), “Democracia interna en los partidos políticos”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, de Daniel Nohlen, Daniel Zovatto, Javier Orozco y José Thompson (coords.), México, IIDH/Universidad de Heidelberg/IDEA/TEPJF/FCE, pp. 627-678.
- ORTIZ LEROUX, Sergio (2014), *En defensa de la República. Lecciones de teoría política republicana*, México, Coyoacán.
- OVEJERO, Felix, José Luis Martí, y Roberto Gargarella (coords., 2004), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Paidós.
- PEREDO, Ximena (2018), “Lástima Marichuy”, *Reforma*, 02 de Febrero.
- RAWLS, John (2012), *Justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós.
- SAHÚI, Alejandro (2015), “Del ciudadano virtuoso al liberal salvaje: un viaje de vuelta”, *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, pp. 276-285.
- SWIFT, Adam (2013), *¿Qué es y para qué sirve la filosofía política? Guía para estudiantes y políticos*, Electrónica ed., Buenos Aires, Siglo XXI.
- WOLDENBERG, José (2012), “Candidaturas ¿independientes?”, *Nexos*, Diciembre.
- _____ (2005), “El estatuto legal de los partidos políticos”, en *Autoridades electorales y el derecho de los partidos políticos*, México, TEPJF, 2005.