

## CUADERNOS DE DEBATE SOBRE TEMAS ELECTORALES ■■■



**D**erechos político-electorales de las mujeres  
indígenas ¿Protección o imposición?

MÓNICA LOZANO AYALA



## CUADERNOS DE DEBATE SOBRE TEMAS ELECTORALES

Derechos políticos-electorales de las mujeres indígenas.  
¿Protección o imposición?

“La igualdad (...) no nos es otorgada, sino que es el resultado de la organización humana, en tanto que resulta guiada por el principio de la justicia.

No nacemos iguales; llegamos a ser iguales como miembros de un grupo por la fuerza de nuestra decisión de concedernos mutuamente derechos iguales.”

Hanna Arendt

Mónica Lozano Ayala

CUADERNOS DE DEBATE SOBRE TEMAS ELECTORALES, año I, número 2, junio 2016 - junio 2017, es una publicación anual, editada y publicada por la Procuraduría General de la República con domicilio en Av. Paseo de la Reforma N. 211-213, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc. Cp. 06500, Ciudad de México, teléfono 53-46-00-00, [www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx). Editora Responsable: Dorilita Mora Jurado. Número de Certificado de Reserva de derechos al uso exclusivo 04-2017-062817304100-203, ISSN: 2594-0309, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este Número, Lic. Juan Carlos Nava Granada, Jefatura de Diseño en la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), Boulevard Adolfo López Mateos, número 2836, Col. Tizapan San Ángel, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01090, Ciudad de México, 31 octubre de 2017

El contenido de los CUADERNOS DE DEBATE SOBRE TEMAS ELECTORALES, son responsabilidad única y exclusivamente de las y los autores y no representa el punto de vista institucional de la Procuraduría General de la República ni de la FEPADE.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio de publicación conocido o por conocerse, con fines de especulación comercial.

La presente publicación es de distribución gratuita.

# **DIRECTORIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Raúl Cervantes Andrade**  
Procurador General de la República

**Alberto Elías Beltrán**  
Titular de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

**Lic. Gilberto Higuera Bernal**  
Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

**Alonso Israel Lira Salas**  
Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada

**Felipe de Jesús Muñoz Vázquez**  
Titular de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales

**Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra**  
Subprocuradora de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

**Dr. Santiago Nieto Castillo**  
Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

**Pedro Navarro Laflin**  
Oficial Mayor

**Lcda. Adriana Campos López**  
Visitadora General

**Lic. Luis Grijalva Torrero**  
Titular del Órgano Interno de Control

**Mtra. Natalia Briseño Campillo**  
Directora General de Comunicación Social

## **DIRECTORIO DEL CONSEJO EDITORIAL**

**Dr. Raúl Cervantes Andrade**  
Procurador General de la República

**Lic. Alberto Elías Beltrán**  
Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales

**Mtro. Gilberto Higuera Bernal**  
Subprocurador de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo

**Mtro. Alonso Israel Lira Salas**  
Subprocurador Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada

**Mtro. Felipe de Jesús Muñoz Vázquez**  
Subprocurador Especializado en Investigación de Delitos Federales

**Mtra. Sara Irene Herrerías Guerra**  
Subprocurador de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad

**Dr. Santiago Nieto Castillo**  
Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

**Mtro. Pedro Navarro Laflin**  
Oficial Mayor

**Lcda. Adriana Campos López**  
Visitadora General

**Dr. Roberto Andrés Ochoa Moreno**  
Titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional

**Gral. Inocente Fermín Hernández Montealegre**  
Titular del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

**Lic. Luis Grijalva Torrero**  
Titular del Órgano Interno de Control

**Mtra. Natalia Briseño Campillo**  
Directora General de Comunicación Social

## **DIRECTORIO DEL CONSEJO EDITORIAL**

**Lcda. Ana Lilia Gazanini García**

Encargada de Despacho de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales y Secretaria Técnica del Consejo Editorial

**Lic. Salvador López Navarrete**

Director General de Análisis Legislativo y Normatividad de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

**Dra. Debora Schlam Epstein**

Directora General de Programación y Presupuesto

**Mtro. Joaquín David Ramírez Figueroa**

Titular del Instituto de Formación Ministerial, Policial y Pericial

**Lic. José Juan Torres Tlahuizo**

Coordinador de Asesores del C. Procurador General de la República

**Dra. Eliza Seeckman Guerra**

Encargada del Despacho de la Dirección General del Instituto Nacional de Ciencias Penales

**Lcda. Adriana Lizárraga González**

Fiscal Especial para los Delitos de  
Violencia contra las mujeres y Trata de personas

# **DIRECTORIO DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES**

**Dr. Santiago Nieto Castillo**

Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

**Mtro. Alejandro Porte Petit González**

Director General Jurídico en Materia de Delitos Electorales

**Mtro. Álvaro Rodríguez de la Vega**

Director General de Averiguaciones Previas y Control de  
Procesos en Materia de Delitos Electorales

**Lcda. Dorilita Mora Jurado**

Directora General de Política Criminal y Vinculación en  
Materia de Delitos Electorales

**Lic. Iván Huesca Licona**

Coordinador de Asesores

**Lic. José Emigdio Escobar Villanueva**

Coordinador Administrativo

**Integrantes del Grupo de Análisis**

Dra. María Marván Laborde

Dra. Irma Méndez de Hoyos

Dr. Francisco Javier Aparicio Castillo

Dr. Carlos F. Natarén Nandayapa

Mtro. Netzai Sandoval Ballesteros



# **DIRECTORIO DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES**

## **COORDINADORAS**

Lcda. Dorilita Mora Jurado  
Lcda. Haydeé María Cruz González  
Mtra. Nancy Domínguez Hernández

## **DISEÑO**

Lcda. Jessica Cerecedo Nonigo  
Lic. Juan Carlos Nava Granada  
Lic. Obed Orduño Reyes

## **CORRECCIÓN DE ESTILO**

Lic. Victor Miguel Morales Mendoza  
Lcda. Pamela Bárcenas Rivera





### Mónica Lozano Ayala

Es egresada de la Facultad de Derecho de la UNAM, cuenta con Especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana. En materia electoral, su experiencia comenzó hace 22 años con el entonces Tribunal Federal Electoral (TRIFE) en la Sala Regional Xalapa. Posteriormente, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fungió como Académica del Centro de Capacitación Judicial Electoral, como Asesora de Mando Superior en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia de la Sala Superior, Secretaria de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Especializada y actualmente funge como Secretaria Particular de la Magistrada Gabriela Villafuerte. Ha participado como ponente en múltiples diplomados y foros académicos alrededor de la república, impartiendo conferencias sobre derechos político-electorales, igualdad de género y derechos indígenas.

## Contenido

Presentación	13
Introducción	14
Comunidades y pueblos indígenas	16
La participación política de las mujeres indígenas	20
El sistema normativo interno de las comunidades y pueblo indígenas	21
El sistema de partidos políticos	22
¿De lo Jurídico a lo social o de lo social a lo jurídico?	24
La solución de raíz, está en el desarrollo de la consciencia	35
Bibliografía	41

## PRESENTACIÓN

La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, de acuerdo con sus facultades, tiene como obligación el diseñar proyectos editoriales de difusión e investigación que fomenten la cultura de la denuncia y de la legalidad en materia penal electoral, y que estos temas contribuyan a generar en la ciudadanía una reflexión sobre los estándares democráticos que apuntalan a nuestra nación.

Con la finalidad de mantener dicha labor, resulta de vital importancia que las y los diferentes actores de la sociedad que tengan acercamiento con la labor penal y electoral, puedan compartir con las lectoras y lectores sus reflexiones, estudios, análisis, críticas y experiencias a través de este medio editorial que pretende ser un referente en las materias.

En este sentido, el presente proyecto de *Colección de Cuadernos de Debate* tiene como objetivo seguir enriqueciendo a través de la divulgación investigativa, el análisis de diferentes tópicos que constituyen aspectos de mayor relieve en la cultura democrática, sensibilizando a los lectores sobre temas de fomento a la transparencia, al conocimiento del sistema de justicia penal electoral, a la reflexión sobre los derechos políticos –electorales de aquellos grupos reconocidos como vulnerables, así como lo correspondiente a libertad de expresión como un derecho humano.

En este tenor, esta Fiscalía refrenda su compromiso de seguir permeando a favor del conocimiento con la libre causa de generar mayor igualdad y justicia electoral en el que entendamos que una verdadera democracia se construye con mexicanas y mexicanos que tengan acceso libre a la información de manera transparente y crítica.

Para nosotros es un placer poder contar en esta ocasión con personalidades que no sólo conocen de su materia, sino que con acciones congruentes, acentúan compromisos fieles a favor de nuestro Estado Mexicano.

Dr. Santiago Nieto Castillo  
Fiscal Especializado para la Atención de Delitos Electorales

## Introducción

La autora, hace un análisis de la situación actual de las comunidades y pueblos indígenas, así como de la participación política de las mujeres en sistemas de partidos políticos y de normativa interna, reflexiona sobre las complejas implicaciones que existen cuando el derecho humano a la igualdad de género se enfrenta al derecho indígena a la libre autodeterminación.

La autora concluye preguntándose si existen las bases para seguir solucionando dichas dificultades desde lo jurídico, provocando un impacto social muchas veces no calculado, o si las respuestas se encuentran más cercanas a cada comunidad; reforzando y empoderando las estructuras locales y a las y los actores sociales, tomando en cuenta cada contexto, con el objetivo de lograr cambios de consciencia que se traduzcan en acciones firmes que enfrenten las verdaderas causas específicas de la desigualdad de género en cada comunidad, para finalmente materializar la igualdad entre todas y todos las mujeres y hombres.

El propósito de este trabajo es propiciar en las y los lectores una visión general de elementos relevantes sobre dos temas que inciden en los derechos humanos; uno es en primer término el que se refiere a las comunidades indígenas y otro, dentro de ellas el de igualdad de género. Se trata de incitar a la reflexión sobre qué pasa cuando los derechos de las comunidades indígenas se contraponen por razones culturales con derechos de las mujeres en las mismas comunidades. La cuestión no es sencilla, se trata de reflexionar sobre qué sucede cuando ambos derechos se encuentran frente a frente; la cuestión es: cuál de los dos prevalece, quién determina qué derecho es superior a cuál, desde qué contexto se hace. En fin; en dónde convergen y en dónde se contraponen.

Los dos ejes temáticos comparten muchas de sus características y por siglos su problematicidad, por comodidad, ha sido ignorada. Fue más fácil para muchas generaciones mantenerlos callados e invisibles, pero en la actualidad son temas que están siendo empujados con fuerza por las diferentes sociedades tanto a nivel nacional como internacional, en donde debido a los efectos propios de la globalización su fuerza es mayor, ya que el esquema globalizador genera una gran exclusión, creando una dinámica de marcada desigualdad de los actores, “el desarrollo, desarrolla la desigualdad” (Galeano, 1971, p.17). Ello genera cambios inminentes y una dinámica que parece irreversible. Muchos de estos se llevan a cabo en un método de prueba/acierto/error, tanto en lo social como en lo jurídico; ambos temas están en un proceso de construcción y reconstrucción.

Así, entre más se avanza y más se conoce queda más al descubierto el rezago y lo mucho que nos falta como humanidad para entenderlos y para encontrar diferentes fórmulas que se adapten a cada matiz para llegar a tener una convivencia más justa en todos los ámbitos. Ambos temas se convierten, dada la coyuntura actual, en una oportunidad para ver germinar y florecer una transformación en consciencia de la ciudadanía y de todos los actores políticos, que incluya en nuestra sociedad la búsqueda de la igualdad, el derecho a la diferencia y el reconocimiento del otro.

Etnicidad y género son ejes de enormes retos. En ambos casos se necesita ir más allá que obtener un derecho específico, ya que se quiere alcanzar una profunda consciencia del “derecho a tener derechos.”<sup>1</sup>

---

1. Bareiro, Baksh, Celiberti, Chiarotti y otras, 2013, p.109

## Comunidades y pueblos indígenas

Las constituciones del México independiente se mostraron indiferentes a la deuda histórica con las comunidades indígenas. La descolonización de nuestro país luego de la independencia no pudo completarse porque quienes llegaron al poder, criollos y mestizos, nunca renunciaron al proyecto de la civilización occidental en la que la realidad de nuestras comunidades indígenas “...es contemplada únicamente como símbolo de atraso y obstáculo a vencer.”<sup>2</sup>

Así, nuestras cartas magnas no promovieron la protección de las lenguas indígenas, ni de sus leyes y territorios.<sup>3</sup>

Hay voces que consideran que la ausencia de políticas del Estado y la falta de reconocimiento y protección del pluralismo respecto a estos grupos, se traducían en términos reales, en la búsqueda de su eventual desaparición<sup>4</sup>, ya sea a través de su exterminio o de su absorción con el resto de la sociedad.

Sorprendentemente, fue hasta 1992 que el Artículo 4º constitucional incluyó un párrafo relativo a la composición pluricultural de México. Pero en realidad, nuestro país prestó real atención al rezago y desprotección de los derechos indígenas hasta después de 1994, cuando el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) protestó contra la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Fue entonces cuando se hizo evidente que los pueblos indígenas estaban en un gran abandono y totalmente excluidos del proyecto nacional. Así, los acuerdos de San Andrés, a través de las negociaciones e iniciativas de la Comisión de la Concordia y Pacificación reflejaron intentos fallidos para lograr “una paz digna”, llevaron en el año 2001 a modificar el Artículo 2 constitucional, se reconoció entonces el derecho de autonomía y de libre determinación para que las comunidades indígenas puedan decidir sus formas internas de organización, aplicar sus propios sistemas normativos, así como solucionar conflictos internos, sujetándose a los principios con el único límite del respeto a los derechos humanos.

---

2. Bonfil, 1987, p. 11

3. (Bareiro, Baksh, Celiberti, Chiarotti y otras, 2013, p. 109)

4. (Del Toro y Santiago, 2015, p.38)

Este sólo fue un primer paso, pues el cambio estructural en el tratamiento de la protección de los derechos humanos de los indígenas de nuestro país, ocurrió a partir de 2011 con la reforma del Artículo 1 constitucional ante la obligación de aplicarles, cuando sea necesario, la norma nacional o internacional que más favorezca a los derechos humanos.

Esta reforma modificó drásticamente nuestro sistema jurídico, ya que cambió totalmente la forma en que debe conducirse el Estado, eleva la protección de derechos humanos a convertirse en el eje rector de su actuar, es decir, evoluciona en la forma de leer, interpretar y tutelar los derechos humanos. No obstante dicho proceder, al día de hoy sigue en construcción pues no se ha entendido cabalmente.

En el caso particular de la participación política de las mujeres indígenas, se torna más complejo pues se requiere un entendimiento de la perspectiva intercultural, conocer las dinámicas de convivencia y el sentir de las comunidades y pueblos indígenas, tema que para muchos es totalmente desconocido.

Para poder responder a las necesidades urgentes hay que mirarnos, para entendernos y respetarnos se necesita más que buena voluntad, “requiere también comprensión del otro, lo cual no es posible sin trascender el propio punto de vista, sin interculturalidad.”<sup>5</sup> Es indispensable conocer los principios y valores del derecho indígena, por ello consideramos indispensable dar un breve recorrido a través de las características más relevantes, valores y principios afines en los pueblos y comunidades indígenas, que les ha permitido sobrevivir más de 500 años a pesar de un sin fin de adversidades.

Antes que nada, es importante establecer, quiénes son considerados miembros de pueblos y comunidades indígenas. Según nuestra Constitución: “son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”<sup>6</sup>

De acuerdo con las tradiciones, de nuestras comunidades indígenas, para sus integrantes, los intereses del grupo están por encima de los individuales, su entendimiento de la vida es de tipo comunitario.

---

5. Del Toro y Santiago, 2015, p.17

6. Véase Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

Según la cosmovisión de estos pueblos y comunidades, la tierra es un elemento a través del que explican la integridad de todos los aspectos de su vida, porque es la madre que los nutre. Conocen los saberes milenarios de la agricultura orgánica y tienen una conexión espiritual con la tierra, que para ellos es sagrada; es el sustento de todos los seres. A pesar de la enorme importancia que para ellos tiene, viven amenazados por las políticas de industrialización del campo.

A lo largo y ancho del país, la población indígena ha sido despojada y sigue siendo amenazada por megaproyectos de desarrollo económicos, la explotación de minerales y recursos, así como del narcotráfico y la delincuencia organizada. Las disputas del territorio son un tema importante, las movilizaciones de los pueblos indígenas han ido obligando a la regulación de las concesiones de las empresas transnacionales y al diálogo con sus gobiernos, “[...] la generosidad de la naturaleza los condena al despojo y al crimen.”<sup>7</sup>

Otra de las formas en las que se relacionan es a través de la palabra, para ellos tiene honor y un gran valor dentro de sus costumbres, es así como muchas de sus normas y de sus acuerdos más importantes son orales y sin estar escritos son asumidos; no es necesario que lo estén para ser respetados por todos los integrantes de la comunidad y la forma de garantizar sus resultados es con las acciones que se toman al respecto.

Las lenguas originarias son la forma de preservar su visión de la vida, las palabras en lenguas indígenas expresan conceptos, por lo que no puede haber una traducción literal al español y eso hace necesaria una detallada interpretación para comprender sus ideas. Desafortunadamente, la discriminación ha empujado a las nuevas generaciones a rechazar el conocimiento de sus lenguas madre. De acuerdo con la Declaración de los Derechos Lingüísticos, otros factores que afectan la permanencia de las lenguas es la subordinación política, económica y social, actitudes lingüísticas jerarquizantes, tendencias homogeneizadoras, sin embargo, la lengua es la expresión de una cultura única, por ello, es prioritario establecer “los principios de una paz lingüística planetaria justa y equitativa, como factor principal de la convivencia social”.<sup>8</sup>

Dentro de sus valores más apreciables encontramos la exaltación de la sabiduría de los ancianos. Los *tatas* o los consejos de ancianos, son instituciones de importante guía moral para las comunidades. La experiencia es tomada muy en cuenta por las nuevas generaciones.

7.(Galeano, 1971, p. 71)

8.Véase la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, 1996.

9.(Mesri y González, 2014, p.132 y 133)



También en las comunidades siempre se hace referencia a la armonía como uno de los valores más importantes, “es el fin mismo de las leyes comunitarias y, por ende, cualquier comportamiento que signifique un rompimiento con el orden y la armonía es clasificado como ilegal, o en la visión propia, reprochable y por tanto, sancionable.”<sup>9</sup> La armonía tiene relación con la autonomía misma, pues cuando los conflictos se resuelven al interior es menor la intervención del orden jurídico formal.

En sus poblaciones, a los cargos públicos se accede por cumplir con el servicio a la comunidad y generalmente son meritocráticos, es decir, es un honor que se adquiere a través del mérito de servir. Se le llama *tequio*, *faena* o *mano vuelta*, al trabajo colectivo para el bienestar común y que es un reflejo de los principios que sustentan su visión colectiva de la vida. Es una práctica obligatoria y gratuita y de gran naturaleza solidaria. La reciprocidad y ayuda mutua, entre los vecinos genera una vinculación muy grande con la comunidad. Así tienen la comprensión de que están vinculados unos con otros y la ayuda que se presta los beneficia tanto a ellos como a todas las personas de la comunidad y a sus autoridades.

Las fiestas y ritos colectivos son otro elemento fundamental en su vida y reflejan una gran organización social; les da identidad y su cultura y tradiciones se ven fortalecidas.

Es con estos elementos fundamentales como construyen sus propias normas, que deben ser respetadas de la misma manera que las reglas formales elaboradas en largos procedimientos legislativos en nuestro país. En efecto, de acuerdo con la reciente Tesis LII/2016 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) el “sistema jurídico mexicano, se integra por el derecho indígena y el derecho formalmente legislado”<sup>10</sup>, dejando de manifiesto, la modificación sustancial del paradigma de nuestro sistema jurídico, se trata pues, de dos ordenamientos jurídicos distintos que convergen en un mismo nivel de coordinación.

De esta manera los usos y costumbres no son una fuente subsidiaria del derecho como lo son en el Derecho formalmente legislado. Los usos y costumbres son en muchas ocasiones el Derecho mismo.

---

10. Tesis LII/2016 5ta Época del TEPJF.

Sin embargo, no podemos perder de vista que la estructura institucional y legal del Estado formalmente establecida puede válidamente intervenir en las decisiones de la autodeterminación de las comunidades indígenas, cuando se trate de la protección de algún otro derecho humano y como lo desarrollaremos más adelante, los derechos de participación política de las mujeres de manera igualitaria, es un asunto de protección de derechos humanos.

### **La participación política de las mujeres indígenas**

El problema de igualdad de género, no es un tema exclusivo de las mujeres indígenas, está generalizado, no importa la condición social, la raza, el grado de escolaridad, ni la edad, son incontables las barreras que enfrentan las mujeres; comparten el colectivo rezago y desigualdad en todos los ámbitos personales, familiares y sociales, tampoco es un tema de minorías, atañe alrededor de la mitad de la población mundial y evidentemente, la otra mitad sufre las repercusiones de esta disfuncionalidad.

Sin embargo, la discriminación se nutre con la marginación, por ello, la mujer indígena es en muchas ocasiones, discriminada entre las discriminadas.

Como sabemos, el derecho de voto de la mujer mexicana fue tardío, se reconoció después de una larga lucha hasta 1953 y a partir de ahí ha enfrentado grandes retos sobre todo a nivel micro social, como el hecho de que el voto de las mujeres estuvo influenciado por mucho tiempo por los varones, principalmente por el padre o el esposo. Ha pasado mucho tiempo para que las mujeres sean las protagonistas de sus decisiones y dueñas de su voluntad política, pero sin duda, el reto más grande de las mujeres ha sido la discriminación para participar y acceder a cargos de elección popular.

Hablando concretamente de la situación de los derechos políticos de las mujeres indígenas, el tema se vuelve muy complejo pues ellas, pueden válidamente estar ubicadas en dos sistemas diferentes: bajo un sistema de partidos políticos tal y como se encuentra establecido en el orden jurídico formal; o bien, bajo un sistema normativo interno en donde ellos deciden la manera en que eligen a sus autoridades. Esto depende de la comunidad a la que pertenezcan. Por ello resulta importante conocer el contexto las particularidades y los retos dentro ambos sistemas.

## El sistema normativo interno de las comunidades y pueblos indígenas

Dentro de los sistemas de normativa interna, existen comunidades en donde impera un real matriarcado, hay otras que no han definido si debe de existir el mismo cumplimiento por parte de las mujeres que de los hombres, tomando en cuenta que esto puede ser oneroso para las mujeres sobre todo para las viudas, para las madres solteras, o bien para las hijas que cuidan a padres ancianos.

Así pues, en muchas comunidades, el servicio público no es remunerado y cuando un miembro de la familia es nombrado para ejercerlo, hombres y mujeres asumen la responsabilidad del rol que se abandona el que adquiere la nueva obligación dentro del núcleo, generando labores realmente paritarias.

En otras comunidades se exige el cumplimiento tanto de mujeres como de hombres después de los dieciocho años, incluso hay comunidades en las que asisten más mujeres que hombres a las Asambleas y son ellas quienes mayoritariamente cumplen con el escalafón de cargos.

Las mujeres indígenas en la mayoría de las comunidades cumplen con sus obligaciones de participación: asistir a las Asambleas,<sup>11</sup> cumplir con los servicios designados para ellas, pagar las cooperaciones, acudir a los *tequios*, *faenas* o *mano vuelta*.

Pero también existen comunidades totalmente patriarcales en las que no se reconoce al día de hoy, el derecho de las mujeres a acceder a cargos públicos. Esta práctica, nos pone de frente ante una situación de seria discriminación en razón de género y ante una seria dificultad para materializar estos derechos.

En efecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en la recomendación general 28, sostuvo que la discriminación directa contra las mujeres es aquella que supone un trato distinto fundado explícitamente en las diferencias de sexo y género; mientras que la indirecta tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra las mujeres porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra, por lo que resulta necesario reconocer los patrones históricos y estructurales de

---

11. La Asamblea, generalmente es la máxima autoridad de las comunidades indígenas. Las decisiones trascendentales se toman por acuerdos que surgen de las Asambleas, es en ellas en donde se discuten. En comunidades más grandes existen asambleas realizadas en los barrios, en donde se toman decisiones que son llevadas a una Asamblea General.

discriminación y el desequilibrio en las relaciones de poder entre las mujeres y los hombres, para la implementación de medidas que hagan efectiva la igualdad sustantiva de las mujeres.

El marco normativo de nuestra Constitución, prevé expresamente estos temas: en su Artículo 2 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a elegir autónomamente a sus autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno y garantiza la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones. Hombres y mujeres por mandato constitucional disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como el poder acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido designados.

También nuestra Constitución, obliga se respete la dignidad e integridad de las mujeres y en una reciente reforma de mayo de 2015, establece expresamente un mandamiento que ha sido muy complicado de incrustar en la realidad social: “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.”

No obstante, el mandato constitucional se enfrenta, como ya ha sido expuesto, a las diferentes realidades de los pueblos en los que la participación política de las mujeres es vivida de forma distinta en cada comunidad y esto imposibilita la homogenización de los criterios.

### **El sistema de partidos políticos**

En el sistema de partidos políticos, a nivel mundial se ha generado una rápida difusión de los sistemas de cuotas; los grupos que las proponen afirman que “las cuotas son una forma de corregir rápidamente una distribución sesgada de mujeres y hombres en los organismos de toma de decisiones”.<sup>12</sup>

Este sistema ha merecido diversas críticas, de acuerdo con sus detractores, las cuotas representan la discriminación inversa; sin embargo, el rezago es mayúsculo y son estas medidas las que han puesto en la mesa de debate esta problemática y ha ameritado un cambio de esquema urgente.

No debemos perder de vista, que acciones positivas como esta, son medidas rápidas, necesarias, desproporcionadas, para algunos injustas, pero sobre todas las características debemos resaltar que deben ser medidas temporales. Probablemente se requiera de un movimiento pendular, de un

12.Freidenvall, 2013, p. 20.

extremo a otro, pero entre más pronto se camine al extremo opuesto, más pronto encontraremos el punto medio en una distribución de tareas, derechos y obligaciones equitativas, lo que se pretende es crear la consciencia necesaria para generar la paridad y una vez generada no será necesario este tipo de medidas.

En nuestro país, esta consciencia ha tenido un desarrollo incipiente. La referida reforma constitucional maximizadora de derechos humanos del 10 de junio de 2011, por supuesto también ha repercutido rápidamente en los temas de los derechos humanos de género, reflejando un esfuerzo legislativo para incorporar a nuestro país en la tutela de igualdad de las mujeres.

Estas reformas han intentado cubrir los huecos de los que se han aprovechado los partidos políticos para impedir la materialización de la participación de las mujeres en los cargos de decisión nacional. En algunas ocasiones se respetaban las cuotas de género en las listas pero se registraban a las mujeres en los últimos lugares sin posibilidad de acceder a los cargos, o bien, se han registrado en distritos en donde el partido político sabe que no existen posibilidades de ganar.

Otras evidentes simulaciones como el caso conocido como el de “las Juanitas”, en la que en la elección federal de 2009, nueve diputadas federales, electas por el principio de representación proporcional de diferentes partidos políticos e ideologías, cuando a penas habían tomado posesión del cargo, presentaron en marzo del 2010 su solicitud de licencia en bloque ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y todos los suplentes eran hombres, “[...] el truco (¿el trueque, el fraude?)”.<sup>13</sup>

Las cuotas siguen siendo muy complejas en la práctica, podemos afirmar que sus beneficios hasta ahora, siguen siendo discursivos. Mientras esté ausente la igualdad de género con consciencia genuina, sonará a imposición.

Sin duda, en ambos casos, es decir, tanto en el derecho formalmente legislado, como en el derecho indígena, los esfuerzos legales para impulsar la igualdad de género en nuestro país a través de la obligación de participación paritaria han permitido poner en la mesa de debate y a la luz un problema que ha sido arrastrado a través de todos los tiempos y que trastoca todos los niveles sociales sin excepción. En ello está su valor y utilidad.

---

13. Barquet, 2012, p.27

Actualmente, en el sistema de partidos del orden jurídico formal a nivel federal, no existe determinación expresa en cuanto a la paridad de género con porcentajes específicos, la Sala Superior del TEPJF ha interpretado el marco constitucional y legal respectivo, plasmado ampliamente en el juicio identificado con la clave SUP-JRC-14/2016.<sup>14</sup>

### ¿De lo jurídico a lo social o de lo social a lo jurídico?

En este momento ya es posible cuestionarnos si existen bases para seguir actuando desde lo jurídico provocando un impacto en lo social, muchas veces no calculado.

Esta reflexión se puede reforzar con el análisis de la reciente sentencia pronunciada por la Sala Superior del TEPJF, en la sesión pública del 17 de agosto de 2016, al resolver el primer precedente respecto a un tema de violencia política contra mujeres indígenas, para proteger a la primer mujer electa en la comunidad de San Pedro Chenalhó, en el estado de Chiapas. [3]

La actora aseguró que un grupo de inconformes retuvieron y secuestraron al Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del estado y a otro Diputado, a quienes de manera violenta y contra su voluntad trasladaron a la cabecera municipal de San Pedro Chenalhó, amenazando con exhibirlos y quemarlos vivos si ella no presentaba su renuncia al cargo de Presidenta Municipal. Señaló que se reunió en San Cristóbal de las Casas, en la Fiscalía de Distrito Zona Altos de la Procuraduría de Justicia del estado, con funcionarios de la Secretaría de Gobierno, del Congreso estatal y que en la propia procuraduría, le exigieron su renuncia y/o licencia definitiva al cargo de Presidenta Municipal Constitucional, a fin de que fueran liberados los Diputados retenidos.

Manifestó que ante el temor de que los referidos legisladores fueran privados de la vida y ante la presión ejercida hacia su persona, se vio coaccionada a firmar un escrito por el cual informaba al Presidente de la Mesa Directiva de la LXVI Legislatura del Congreso del estado de Chiapas solicitar licencia indefinida con el carácter de irrevocable. En consecuencia, el Congreso determinó aprobar la sustitución de la Presidenta Municipal por quien ocupaba el cargo de Síndico Municipal.

---

14. Diversas entidades contemplan a nivel local expresamente hablan de porcentajes del cincuenta por ciento respecto a la paridad de género en candidaturas, como Guanajuato, Tlaxcala, Morelos y Nuevo León. La Sala Superior concluyó que los partidos políticos y las autoridades electorales deben garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: Paridad vertical, que implica que los partidos políticos están llamados a postular candidatos de un mismo ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros; y Paridad horizontal, conforme a la cual los partidos políticos deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas—cincuenta por ciento encabezadas por mujeres y cincuenta por ciento por hombres—, entre los diferentes ayuntamientos que forman parte de un determinado Estado. A través de esa perspectiva dual, estimó que se alcanza un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que posibilita velar de manera efectiva e integral por el cumplimiento de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

La Sala Superior atendiendo al contexto que enmarca el asunto, en el que fueron planteados actos de violencia física y política por razón de género contra la actora debido a uno de los argumentos que recibió junto con las amenazas: “una mujer no debe gobernar su municipio”, calificándolos de misóginos y discriminatorios contra la actora y poniéndola en circunstancias de especial vulnerabilidad, como lo es el desplazamiento de su comunidad del que fue objeto; consideró no exigirle agotar la cadena impugnativa correspondiente antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal, ya que con ello se estimó que se ponían en riesgo inminente los derechos humanos de la impugnante, incluso podría imposibilitar el restituir a la accionante

los derechos presuntamente vulnerados. Por lo tanto al presentarse un riesgo inminente para la integridad física de la actora, existió la necesidad de resolver los planteamientos que formula sin mayor dilación y resultó procedente conocer y resolver vía *per saltum*.

Es importante mencionar que durante la sustanciación del juicio ciudadano, se recibió en la Sala Superior, el escrito de *amicus curiae* signado por la representante en México de la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres.

Manifestó en el escrito, que los hechos y particularidades de este asunto representaban la oportunidad para establecer un precedente nacional en materia de derechos político-electorales de las mujeres y en particular de las mujeres indígenas tratándose del ejercicio de cargos de elección popular.

Asimismo, argumentó que debe tenerse presente que en México se ha visto como práctica recurrente que las mujeres electas para ejercer el cargo de presidentas municipales enfrentan múltiples obstáculos que, en ocasiones culminan con renunciias forzadas, lo que se traduce en una afectación a su derecho de participación en la vida política en condiciones reales de igualdad, e invocó diversos instrumentos internacionales que, asegura, reflejan los compromisos del Estado mexicano para lograr la igualdad sustantiva.

La Sala Superior consideró a la promovente como una persona integrante de una comunidad indígena quien además asegura haber sido objeto de violencia política por razón de género, lo que provocó que se viera en la necesidad de salir de la comunidad y trasladarse a un lugar para resguardar su integridad física.

## Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

Consideró, además, que como la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que toda violación de una obligación internacional que ha producido daño trae consigo el deber de repararlo adecuadamente, resultaba procedente la restitución del cargo a la ciudadana, por lo que revocó el Decreto 216, emitido por el Congreso del estado de Chiapas, determinó la reincorporación inmediata de la ciudadana al cargo de Presidenta Municipal de San Pedro, Chenalhó, para el que fue democráticamente electa durante el proceso electoral 2014-2015. También solicitó la realización de la traducción de los puntos resolutivos y del resumen correspondiente, con el fin de hacerlos del conocimiento a los integrantes de las comunidades que integran el municipio de San Pedro, Chenalhó, entre otras.

Es importante mencionar que en esta sentencia, la Sala Superior estimó conveniente informar a las autoridades que enumero a continuación, los hechos referidos por la actora para que de manera inmediata, en el ámbito de sus respectivas competencias, con la finalidad de que tomen las medidas que resulten procedentes para proteger los derechos y bienes jurídicos que la actora aseguró se encuentran en riesgo:

- Secretaría de Gobernación
- La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales
- La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
- El Instituto Nacional de las Mujeres

Así como a las siguientes autoridades locales:

- Poder Ejecutivo Local
- Congreso del estado de Chiapas
- Procuraduría General de Justicia del estado de Chiapas

No podemos desconocer el contexto nacional y el alto riesgo en los focos rojos de ingobernabilidad que estamos viviendo, principalmente en zonas de gran marginación en donde el grado de impunidad ha orillado a hacer justicia por propia mano. Así como otras en donde la delincuencia ha ido ocupando los espacios que el poder formal ha dejado de cubrir.

Volviendo al asunto de Chenalhó, no debemos perder de vista que este caso no se generó de manera aislada y no se puede hacer a un lado el contexto de las elecciones en las que la actora fue electa. Se dio en el contexto de un incumplimiento de la obligación de paridad por parte del entonces Consejo General del Instituto de Elecciones en Chiapas que aprobó las solicitudes de



registro de los candidatos a los cargos, entre otros, de ayuntamientos de la citada entidad durante el proceso local ordinario 2014-2015.

Toda vez que la mayoría de las candidaturas de los integrantes de los ayuntamientos en el estado de Chiapas, presentadas por los partidos políticos y coaliciones, incumplieron con el referido principio, el Partido Acción Nacional impugnó el acuerdo del mencionado Consejo, el cual fue resuelto por la Sala Superior del TEPJF en el sentido de revocarlo y de otorgar a los partidos políticos y coaliciones un plazo de 48 para efectuar la sustituciones de las candidaturas observando a cabalidad el principio de paridad de género. Este caso fue el llamado de “las nuevas Juanitas de Chiapas”, pues trascendió a la opinión pública que los registros fueron sustituidos por las hermanas, esposas y otras parientes de los originales candidatos.<sup>15</sup>

Es importante mencionar que en relación con este tema, el 11 de mayo de 2016, la Sala Superior confirmó la resolución del Instituto Nacional Electoral mediante la cual aprobó la destitución de los consejeros electorales de Chiapas por incumplir, entre otras irregularidades, con el principio de paridad de género en el registro de candidaturas durante el proceso electoral mencionado.

Esta medida ha generado muchas consecuencias, pues se aparta de las tradiciones de los pueblos chiapanecos. En efecto, en Chiapas conviven dos sistemas antagónicos, el de partidos políticos como forma de acceder a los cargos y el de usos y costumbres reconocidas por la comunidad; esto ha provocado una seria crisis político-social, ha generado un problema de gobernabilidad, quedando en entredicho el Estado de Derecho debido a este choque de culturas, sumado al incansable intento de los pueblos de hacer valer cuestiones indígenas frente al sistema altamente cuestionado y poco legitimado de los partidos políticos.

¿Qué hay en el fondo de todo esto? No está en discusión el rezago de las mujeres indígenas en todos los ámbitos sociales, tampoco está en duda la desigualdad milenaria, sabemos que es lamentable el atraso educativo, que la violencia es habitual, es callada, es visible e invisible y entendemos que es necesario caminar hasta su completa eliminación.

Sin embargo, en este caso la violencia política de género es sólo la consecuencia de muchos otros problemas no atendidos oportunamente. Sin duda, hay medidas urgentes que se deben que tomar como una obligación constitucional de los tribunales para proteger los derechos humanos de los involucrados, en este caso en concreto valores tan altos como

---

15. <http://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2015/07/las-nuevas-juanitas-de-chiapas-esposas-hermanas-y-otras-parientes-para-cumplir-con-la-paridad-de-genero/>

## Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

la vida y la integridad de las personas, pero en este escenario es posible que las medidas tomadas cuando las cosas se han dejado llevar tan lejos puedan ser contraproducentes y que pueden poner en riesgo la estabilidad no solo de las personas referidas, de la población, sino también convertirse en un problema de seguridad nacional, como puede observarse. Pero es importante hacer notar que es la primera vez que la Sala Superior del TEPJF, ordena medidas de protección a una mujer por violencia política.

Las desigualdades generan más desigualdades, el tema de género como podemos dar cuenta en este caso, queda atrapado en medio de una serie de problemas postergados y arrastrados que no han podido tener otro destino, más que el de convertirse en mayúsculos. En el engrose de la sentencia de Sala Superior no se pasa por alto que en el caso debió plantearse algún mecanismo que permitiera que fuera la propia Asamblea Comunitaria quien determinara lo relativo a la persona que debe gobernar el municipio.

Lo anterior, a través de refrendar a la hoy inconforme, o bien, designando a otra persona, todo ello con el fin de generar condiciones para la paz social y gobernabilidad.

En efecto, en un artículo periodístico del medio noticioso “Chiapas Paralelo” del mismo día en que se dictó la sentencia, se deja de manifiesto que en los Altos de Chiapas subsiste un conflicto que debe ser atendido, cuyo origen deriva de la tensión entre el sistema de partidos y el sistema normativo interno, que igualmente prevalece en el municipio.

Dejaremos la publicación al pie de página ya que es muy ilustrativa del contexto que se vive en la actualidad en los Altos de Chiapas. Ha quedado evidenciado que las comunidades de esta región aspiran a expulsar a los partidos políticos y elegir a sus autoridades de acuerdo con su normativa interna.

Oxchuc expulsa a partidos políticos y con usos y costumbres elegirán ahora a sus autoridades, advierten líderes de 105 comunidades de Oxchuc, acordaron la expulsión de los partidos políticos de ese municipio y de ahora en adelante elegirán a sus autoridades por usos y costumbres, por lo que pidieron al gobernador Manuel Velasco Coello y a los diputados del Congreso del Estado, el reconocimiento del actual alcalde Oscar Gómez López, pues la alcaldesa destituida, Maria Gloria Sánchez Gómez intenta regresar al cargo.

Procedentes de las 105 comunidades que conforman ese municipio de los Altos de Chiapas, llegaron a esta ciudad las autoridades indígenas con su bastón de mando para manifestar así su rechazo a la alcaldesa destituida y postulada por el PVEM, María Gloria Sánchez Gómez, quien recientemente interpuso un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con el que pretende ser reinstalada en el cargo. Tras varios meses de protesta, en febrero pasado, María Gloria Sánchez Gómez fue expulsada del pueblo y obligada a pedir licencia definitiva ante el Congreso del Estado, los lugareños nombraron como sus sustituto a Oscar Gómez López, un maestro indígena bilingüe que encabezó el movimiento para poner fin a 15 años de cacicazgo político de la alcaldesa y su esposo del PRI, Norberto Santiz Gómez, quienes controlaban el poder político municipal. “Estamos aquí para decirle al Congreso del Estado y al gobernador Manuel Velasco que intervengan y que definitivamente se resuelva el asunto de Oxchuc, porque María Gloria, ella sigue diciendo que es la actual alcaldesa y eso no es cierto, porque a partir del 11 de febrero ella pidió su renuncia y se acabó políticamente allá la señora y el día 15 de febrero el pueblo en la explanada de la presidencia municipal ante unos treinta mil pobladores eligieron al actual Presidente Municipal sustituto que es el compañero Oscar Gómez López y precisamente aquí están los compañeros agentes y esta es la mejor muestra de que no es cierto lo que dice María Gloria”, dijo Juan Encinos Gómez, Presidente de la Comisión Permanente Por la Paz y Justicia Indígena del municipio de Oxchuc. Todos los indígenas alzaron su bastón de mando y lanzaron consignas en contra de María Gloria Sánchez y otras a favor del nuevo alcalde Oscar Gómez López, quien dijeron tiene el respaldo de todo el pueblo. Sin embargo, dijeron, desde la capital del estado ha sido azuzada la alcaldesa destituida para que interpusiera un recurso ante el Poder Judicial de la Federación (PJF) y sea reinstalada en su puesto. Señalaron que ellos no acatarán un fallo que contradiga la decisión del pueblo y que de ser necesario volverán a tomar las calles y la carretera para hacerse escuchar.

Juan Gabriel Méndez López, abogado y uno de los líderes del movimiento de protesta de los oxchuqueros, dijo que la población acordó expulsar a todos los partidos políticos del municipio. Que en ese lugar ya no quieren a

Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

los partidos que sólo dividen a las comunidades y provocan enfrentamiento entre hermanos indígenas.

Expuso que de ahora en adelante las autoridades municipales serán electas por usos y costumbres, que rescatarán los saberes y conocimientos ancestrales para nombrar a sus gobernantes como lo hacían sus ancestros, porque les ha quedado claro que los partidos sólo los dividen. Y que en esta ocasión el pueblo nombró como alcalde a Oscar Gómez López por lo que deben el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo en Chiapas, reconocer la investidura que representa el nuevo alcalde. Señalaron que si María Gloria Sánchez Gómez sigue regresando a Oxchuc para azuzar a la población contra las autoridades tradicionales podría provocar “otro San Juan Chamula” y que de ello sólo serán responsables las autoridades por no intervenir. Era la segunda ocasión que María Gloria pretendía fungir en el cargo de alcaldesa, la primera ocasión lo hizo por el PRI. También su esposo Norberto Sántiz, de filiación priísta ocupó dos veces el cargo de alcalde y fue en una ocasión diputado federal.

Es relevante mencionar que en los diferentes foros en donde podemos escuchar las peticiones de los indígenas y especialmente al tratarse de género, de manera generalizada y en particular las mujeres exigen que no se impongan obligaciones sin que sean previamente consultadas, sobre todo si se trata de decisiones que impacten su estructura social y dinámicas culturales.

Para ello, existe el sistema de consulta indígena, la consulta es una herramienta obtenida a través de la interpretación de los diversos instrumentos internacionales, para la cual, no existe dispositivo alguno que la prevea o la desarrolle, pero de acuerdo a una tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral <sup>16</sup> :

Las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus

---

16. Rosalva Durán Campos y otros VS Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán Jurisprudencia 37/2015 5ª. Época

derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

Es importante conocer que el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas diseñó el Sistema de Consulta Indígena, que se plasmó en un documento en septiembre de 2005, documento que sirvió como base metodológica para la generación del Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El mencionado Convenio, establece en su artículo 6 la obligación de consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

“El derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la consulta con el fin de llegar a acuerdos o lograr el consentimiento libre, previo e informado, es uno de los derechos de mayor relevancia y desarrollo a nivel normativo en el ámbito internacional”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, el 27 de junio de 2012, las condiciones mínimas que deben tener las consultas que se pretenda aplicar a los miembros de comunidades y pueblos indígenas:

- Tiene que ser previa. Es decir, oportuna pues la consulta es un derecho.
- Culturalmente adecuada, atendiendo sus costumbres, tradiciones e instituciones representativas.
- Informada, esto es, necesitan recibir información previa sobre la naturaleza y alcances, dando a conocer todas las consecuencias y riesgos de cualquier naturaleza. Los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, deberán poder evaluar la procedencia del plan propuesto.
- De buena fe, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo.

## Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

El sistema de consultas aparece como un medio para prevenir conflictos, pero deben evitarse los riesgos; principalmente, no debe ser inducida a obtener un resultado y lo principal, debe ser eficazmente informativa, se debe permitir que las comunidades discutan los temas a consultar en sus respectivas asambleas, dando tiempo para ello.

En el caso de género, hay que privilegiar el intercambio de ideas para detectar las prácticas relacionadas con la discriminación y el acceso desigual de las mujeres a la participación política y revisar los diferentes papeles que gozan las mujeres dentro de su contexto comunal.

Este es una de los aspectos más importantes a considerar, en nuestra opinión, las mujeres indígenas tienen que ser informadas de sus derechos y reflexionar sobre la posibilidad de la igualdad política para así y solo así poder introyectarla en su acontecer diario y reafirmar que sean las propias comunidades las que decidan su vida interna y de ser necesario, resolver sus conflictos al interior.

Si bien es cierto, la protección de los derechos humanos de los colectivos indígenas son sobre su autonomía y su autodeterminación, también es cierto que estos derechos no son absolutos; están limitados en el respeto de otros derechos humanos, es evidente que en los supuestos que se sometan a juicio, el operador jurídico tendrá la necesidad de ponderar, en cada caso concreto, qué derecho prevalece.

Hay supuestos en donde es muy sencillo determinar cuál es el derecho que prevalece. Por ejemplo, si dentro de un sistema normativo interno, la comunidad decidiera que el castigo por robar, es el linchamiento en la plaza pública, no habría la menor duda, en el contexto de valores universales inmutables, que prevalecerá el derecho humano a la integridad, a la vida y al debido proceso en contraposición del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

Esta claridad desafortunadamente no existe en todos los supuestos y es el caso de la reflexión de este escrito respecto al derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer indígenas en la participación política y llevar sus conflictos ante la impartición de la justicia del sistema formal, se enfrentarán a un enorme desafío: ¿Con qué ojos se les juzga?

Nuestro sistema jurídico tiene una naturaleza liberal, es de una naturaleza de no intromisión en las decisiones individuales que defiende la autonomía personal en el caso concreto del sufragio; todos los que tengan los requisitos legales de votar y ser votado pueden ejercer sus derechos sin

ningún tipo de limitación por parte de sus comunidades, en estos casos muchas comunidades indígenas tienen requisitos adicionales, como la residencia dentro de la cabecera municipal, hacer *tequio*, la *faena* o bien la *mano vuelta* y en el tema que nos ocupa; el género. Finalmente, el Estado entra en una ponderación sobre cuáles prácticas son rescatables y cuáles no y lo hace desde un punto de vista irremediabilmente incompleto.

En cambio, los pueblos indígenas tienen un sentido comunitarista, sus pautas nacen de prácticas aprendidas y aprehendidas en su particular cultura y es esta la que establece los claros límites, por lo tanto, el tipo de justicia tiene un ámbito de validez muy específico y restringido, es fundamental la pertenencia del individuo a su comunidad, “para el comunitarismo, la realidad primaria y original es la sociedad y no el individuo” y se genera mediante el diálogo y las relaciones con los otros sujetos, el sujeto se distingue por ser un ser social. Es decir, el punto de vista social del juzgador es opuesto.

Desde esta perspectiva es como deben ir asumiendo los principios de igualdad en la participación política de las mujeres, por ello, es el momento de reflexionar si ha valido la pena imponer criterios en las comunidades y pueblos indígenas, cuando en el mundo occidental, los temas de igualdad de género, al día de hoy no son asumidos, ni vividos, muchas veces ni si quiera considerados como válidos.

A la par, desafortunadamente el cúmulo de trabajo y los cortos plazos en los institutos y tribunales electorales, tanto locales como federales, impiden tener los elementos necesarios para resolver los conflictos sobre estos temas, normalmente no cuentan con peritajes antropológicos que se antojan indispensables, ni hay suficiente tiempo para conocer las diferentes cosmovisiones y particularidades de las comunidades en donde se pretende resolver un conflicto.

De la mano, el nuevo bloque constitucional exige ampliar los horizontes interpretativos, conocer de los instrumentos internacionales y los estándares de protección de derechos humanos, salir del texto de las normas y concretamente en materia indígena entender que en muchas ocasiones el texto normativo no existe, no está escrito, la realidad es que en muchos ámbitos no existe un real compromiso de los juzgadores en este sentido.

La sociedad necesita de sus juzgadores un cambio en la forma de pensar y analizar, necesita juzgadores con gran vocación, estudiosos, sensibles, que abran todos sus sentidos ante cada supuesto; también requieren de una evolución indispensable y forzada.

## Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

Otro aspecto relevante en el sistema judicial es que aun en los casos extremos, generalmente las mujeres deciden no acceder a la justicia, pues es conocido que las pocas mujeres que deciden denunciar los hechos sufridos normalmente quedan desprotegidas, pues es evidente que las autoridades siguen realizando análisis basados en estereotipos discriminatorios muy arraigados. Los sistemas de justicia subestiman este tipo de problemas: los operadores jurídicos no están capacitados y menos sensibilizados y muchas veces propician malos tratos y revictimización. El resultado: un alto grado de impunidad.

Los procedimientos son generalmente inadecuados, complicados, formales y muy largos, con investigaciones poco diligentes y poco efectivos en los mecanismos de protección.

Generar cambios estructurales y profundos en la impartición de justicia es también un reto mayúsculo. El acceso a la justicia por parte de mujeres en situación de extrema de pobreza, indígenas y rurales se ve abismalmente lejana. “Construir confianza es uno de los retos para construir ciudadanía”.<sup>17</sup>

Las mujeres indígenas requieren de un conversar constante; nada pueden hacer si no conocen que tienen derecho a tener derechos y que en los extremos en que no encuentren soluciones dentro de sus comunidades tienen la posibilidad de defender tales derechos fuera de ellas y sobre todo, pueden impulsar el reconocimiento de los mismos al interior.

En las clínicas y talleres que imparten las diversas instituciones para dar a conocer estos temas, las mujeres indígenas dejan en evidencia que les sorprende gratamente conocer que cuentan con un tratamiento especial, que deben ser juzgadas desde una perspectiva de género y desde su condición de mujeres indígenas y que, por lo mismo, en ningún ámbito judicial tienen que cumplir con las mismas formalidades que son exigidas en los otros supuestos, que pueden acudir a los tribunales en sus propias lenguas y tienen derecho a intérpretes que conozcan su cultura y que son costeados por los propios tribunales, que los plazos, en su caso, no son estrictos pues serán tomadas en cuenta sus circunstancias específicas, que la suplencia de la deficiencia de la queja en sus escritos es absoluta, que ahora existe una Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, de reciente creación, a la que pueden acudir. En fin, tienen que saber que hay un sinnúmero de medidas compensatorias para intentar diluir las desventajas en las que se encuentran, pues es en el reconocimiento de las diferencias es en donde disminuyen las desigualdades.

---

17. Dalton, 2012, p.533.



## La solución de raíz, está en el desarrollo de la consciencia

La razón de los limitadísimos beneficios del impulso de las mujeres indígenas o su carencia en la participación de la cosa pública a través de normas jurídicas y criterios judiciales, es cada vez más evidente: no se está yendo a la raíz. Nada puede ser cambiado en los efectos, hay que cambiar la causa.

La causa está en un cambio de pensamiento, seremos testigos de una participación sustancial de todas las mujeres, sólo después de un proceso de cambio profundo de consciencia, sólo después de un “desaprender” nuestros viejos paradigmas sociales y culturales, sólo cuando nos hayamos reinventado sin temor al cambio y que decidamos concedernos los mismos derechos y participar en las mismas obligaciones.

Las mujeres, indígenas o no, prefieren en la mayoría de los casos no participar en asuntos de política pues el costo social y familiar que tienen que pagar es muy alto. Se enfrentan a la falta de apoyo principalmente de sus más cercanos y a una violencia abierta y/o silenciosa en todos los ámbitos. Las mujeres de hoy siguen prefiriendo “autoeliminarse” para evitar pagar la pesada factura de su participación en la vida política del país, situación que se replica en todos los niveles, lo vemos en la integración de los órganos administrativos y judiciales y en el mundo corporativo, lo vemos en los concursos para acceder a cargos, las mujeres siempre son una marcada minoría. La realidad nos indica que estamos muy lejos de ir a la par y que aún hay muchas barreras en el acontecer diario para que la igualdad se pueda materializar.

Como podemos darnos cuenta, dentro de las comunidades indígenas existen muchos matices y realidades, diferentes maneras de entender la vida y de vivirla. Sin embargo, en el propósito de ir a “las causas” de la falta de participación política de las mujeres, encontramos algunos denominadores comunes de una comunidad a otra y que son compartidos incluso con mujeres fuera de los pueblos indígenas.

Las mujeres de todas partes del mundo y condiciones sociales dedican gran parte de su vida al trabajo reproductivo y cuando tienen un trabajo remunerado tienen que combinar ambas labores, muchas veces con bajos salarios e incluso con carencia de servicios sociales. El debate respecto a este tema va en aumento, pero la incorporación de cambios en la vida cotidiana ha sido sumamente lenta.

## Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

Se ha hablado en algunos foros de la “economía de cuidado”; sin embargo, el tema es mucho más complejo, ameritaría un cambio profundo en lo más íntimo, en nuestro día a día y ameritaría incluir de manera importante a los padres en el cuidado de sus hijos y en general de las personas, así como en las tareas del hogar que es una labor que han asumido las mujeres rurales y urbanas, de todas las latitudes a lo largo de los tiempos.

Las mujeres contribuimos de manera importante a agravar, hacer más fuertes y profundas las raíces que dan vida a estos paradigmas sociales, desde la comodidad que da el no atreverse al cambio. Hombres y mujeres tenemos fallas que debemos revisar.

Como miembros de una sociedad, no podemos soslayar la importancia de las actividades domésticas y del cuidado de la familia, es ahí en ese pequeño núcleo en donde nacen los valores, los vínculos, la seguridad, la estabilidad emocional, el sano desarrollo en todos los aspectos de la vida; es ahí donde lo que se siembra como semilla microsocia, impactará irremediamente a los niveles macrosociales. Estas actividades son las que nos dignifican como seres humanos y son la base de nuestro bienestar individual y social.

Por su naturaleza, son actividades no remuneradas y no son cuantificables en el aporte de las economías nacionales y menos aún al interior del núcleo familiar, sobre todo, generalmente no son reconocidas por quién hace la aportación económica dentro de la familia. Este tema parece minúsculo pero es de una importancia de trascendencia, debemos atenderla como una de las más importantes construcciones de las nuevas maneras de pensamiento, ya que esto repercute seriamente en los temas de sumisión y obediencia. Las mujeres que dedican su vida al cuidado de las labores del hogar, generalmente no tienen libertad económica y no hay independencia en ningún ámbito sin libertad económica, por ello, este tema es central en la necesaria evolución femenina hacia la igualdad.

Justamente, para ir a la raíz de las soluciones y en un imaginario deseable: a la par de que las mujeres se incrustan en la vida laboral remunerada, la tarea de la sociedad en conjunto es la de empoderar a los hombres en las actividades del hogar.

Este es un movimiento que debe impulsarse consciente e internamente por hombres y mujeres, es una responsabilidad de ambos generar estos cambios, el resultado será, sin duda, familias emocionalmente sanas pues la igualdad tiene un sentido de bienestar muy profundo; la verdadera igualdad y justicia entre los géneros evitaría mucho sufrimiento y propiciaría ambientes propicios para la vida armónica e igualitaria que todos deseamos.

Y ¿cómo se podrían cambiar estos arraigados patrones culturales dentro de las comunidades indígenas cuando ha quedado claro que los usos y costumbres de los pueblos son justamente su sustancia?

Es muy importante comunicar a las mujeres indígenas y también a los hombres, que todas las sociedades, incluso las indígenas, están en movimiento constante, las culturas son entidades que se transforman.

Se solía considerar que permanecían esencialmente inmutables y que su contenido se ‘transmitía’ por varios canales, como la educación o las diferentes tradiciones. “En la actualidad se entiende cada vez más la cultura como un proceso en el cual las sociedades se transforman con arreglo a pautas que les son peculiares.”<sup>18</sup>

Un buen ejemplo es el fenómeno de migración que ha provocado modificaciones en la organización de las comunidades y pueblos indígenas, pues las mujeres suelen tener un marido o un padre que migró y produce un cambio acelerado en su rol familiar y productivo y las ha obligado a asumir la dirección de la familia y mayor participación en el ámbito público. Este cambio se ha producido por un factor externo, pero también son posibles los movimientos que generen cambios desde el interior.

También hay que comunicar a las mujeres sobre el reconocimiento de su fuerza y de su poder, sobre su capacidad de independencia y de que por supuesto son capaces de asumir altos cargos de decisión y dirección. Esta también ha sido una solicitud constante expresada por las mujeres indígenas en múltiples foros y talleres.

Es así como pueden generar nuevas realidades: ser conscientes. La consciencia es un movimiento interior desde el que podemos cuestionar qué nos ha sido impuesto por otros y qué es lo que verdaderamente queremos y necesitamos, y mejor aún, entender qué pertenece a nuestra propia naturaleza y, por ende, en nuestra naturaleza se encuentran los valores de igualdad.

Lechner señaló que “estaba convencido que los cambios en el interior de las personas, suelen ser más impactantes que los cambios exteriores de los países”<sup>19</sup>

---

18. UNESCO, 2010, p. 5

19. Lechner citado por Bareiro, Baksh, Celiberti, Chiarotti y otras p. 98

## Derechos político- electorales de las mujeres indígenas.¿Protección o imposición?

Por eso el concepto de la democracia como vida cotidiana es de vital relevancia, “Es en el espacio de lo cotidiano donde se tejen y alimentan las relaciones de desigualdad e inequidad entre mujeres y hombres, que evidencian dimensiones y prácticas sociales de alto contenido político”. (Bareiro, Baksh,Celiberti,Chiarotti y otras p.105).

En la cotidianidad es donde se sienten y viven las desigualdades de poder, la división de clases sociales, la pobreza y la discriminación. Es en donde se integra lo social y lo personal, pero también es en donde puede surgir el impulso para el cambio.

Los cambios hacia la igualdad y hacia valores universales darán sin duda respuestas positivas y resolverán problemas caducos que afectan a todos los miembros, no sólo a las mujeres, porque todos estamos vinculados.

Indudablemente seremos afectados cuando otro se vea afectado, cada uno de nosotros somos células de un mismo organismo. Es evidente que la explotación, abuso y excesos de unos, frente a las desventajas de otros, siempre se vuelve en contra. Lo vemos claramente en el nivel de inseguridad que nuestro país vive, provocada por las insultantes desigualdades sociales. La falta de equilibrio deja a ambas partes en la balanza, al fuerte y al desvalido, en una situación que aún con sus grandes diferencias siempre resulta desfavorable para los dos. Esto es más fácil de ser comprendido por los pueblos y comunidades indígenas por su alto sentido comunitarista y el éxito de este sentir, vivir y convivir se refleja en su heroica sobrevivencia y gran fortaleza demostrada ante los agentes externos. Este camino da visos de esperanza frente a la inminente descomposición social y abre la posibilidad de caminar hacia valores superiores de colaboración y de igualdad.

Podríamos decir entonces, que impulsar la participación de las mujeres indígenas sin cambiar el pensamiento social en todas las realidades nacionales se antoja imposible.

Para concluir, transcribo algunos fragmentos de una participación en el Foro Estatal de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas el pasado 29 de abril de 2016, una mujer indígena originaria de San Pedro Cajonos, Oaxaca, hablando sobre la imposición de obligar a participar con paridad de género.

“En el sentir de nuestras comunidades, sabemos de los ciclos agrícolas y que de la madre tierra y del padre sol se genera todo. Si la madre tierra no tuviera a nuestro

padre sol, nuestras semillas no crecerían. Así trabajamos en nuestros pueblos originarios [...] hombres y mujeres llevados de la mano, [...] hay problemas cuando se nos impone. A las Asambleas comunitarias de nuestros pueblos, no nos gusta la imposición. [...] Yo lo comparo con la tierra, cuando nosotros sembramos ¿qué hacemos? Barbechamos, aramos la tierra para que la semilla crezca, porque así nada más porque la ley lo dice: no es posible y nos ha ocasionado problemas [...]"

Al respecto, Guillermo Bonfil Batalla, escribió en 1987: "[...] Y este ha sido precisamente, la situación que han defendido los pueblos indios y la que les ha permitido sobrevivir casi cinco siglos; conservar un conjunto, así sea restringido y precario de elementos culturales propios (recursos naturales, formas de organización, códigos de comunicación, conocimientos, símbolos) respecto de los cuales demandan el derecho exclusivo de tomar decisiones".<sup>20</sup> En la actualidad, el péndulo de la historia en nuestro país se encuentra en su extremo negativo. El modelo neoliberal que nos fue impuesto desde el exterior es la principal secuela del proyecto civilizador de occidente y gracias a él, el costo social se ha echado en los hombros de los sectores menos favorecidos en el antiguo sistema, favoreciendo así a los dueños de los capitales, principalmente externos. Pareciera que a lo largo y ancho del país una nube oscura nos impidiera asomarnos hacia un futuro mejor.

Nos hemos negado un proyecto de nación propio. Quizá es tiempo de voltear hacia nuestras más profundas raíces y, también, quizá como Bonfil Batalla expresó: es el momento de *indianizarnos*. Esto es, unir en un esfuerzo colectivo, lo mejor de lo que se nos ha impuesto con lo mejor de nuestros orígenes, principalmente, el amor a la tierra y a la naturaleza y sobre todo el espíritu solidario y participativo "...estaremos negando radicalmente la pretendida hegemonía de occidente que descansa en el supuesto de que diferencia equivale a desigualdad y lo diferente es, por definición, inferior."

Sembrando hombres y mujeres esta nueva semilla de la justicia, es como lograremos cosechar un fruto más dulce de nuevas realidades, el cambio tiene que ser endógeno, desde el interior de cada uno de los que conformamos el núcleo social. Tal como lo dijo Hannah Arendt en el siglo pasado, "requiere de mucha fuerza como miembros de un grupo concedernos los mismos derechos."

---

20.(Bonfil, 1987, p. 175)

Derechos político- electorales de las mujeres indígenas. ¿Protección o imposición?

Las mujeres, de la mano de los hombres de esta era, somos protagonistas para hacer este cambio necesariamente abrupto, somos encargados de poner a la vista todas las estructuras arcaicas, de hacer un análisis consciente de cada una de nuestra manera de pensar; es momento de escuchar las voces discrepantes, de hablar, de creer alto, de sentir, de saber qué queremos, cuáles son nuestros sueños, cómo nos imaginamos y cómo imaginamos el mundo de nuestras hijas e hijos; poniendo muy en alto que primero es el ser humano y luego el derecho.

## BIBLIOGRAFÍA Y MATERIAL CONSULTADO

Declaración Universal de Derechos Lingüísticos. 1996. Barcelona.

Asamblea General. 2007. “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”. 12 pp.

Barquet Montané Mercedes. 2012. “De la in/utilidad de la cuota de género. La diputada que no quería ser”... México; D.F. Comentarios a las sentencias No. 46. 154 pp.

Brito Melgarejo Rodrigo. 2015. “Control jurisdiccional y protección de los derechos humanos en México”. México, D.F. CNDH. 105 pp.

CDI. 2013. “Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”. México, D.F. 56 pp.

Dalton Margarita. 2012. “Democracia e igualdad en conflicto”. México, D.F. TEPJF Y CIESAS. 661 pp.

Bonfil Batalla. 1987. “México profundo. Una civilización negada”, editorial SEP-CIESAS. México, D.F.

Del Toro Mauricio Iván y Santiago Juárez Rodrigo. 2015. “La perspectiva intercultural en la protección y garantía de los derechos humanos (una aproximación desde el análisis de las controversias electorales en comunidades indígenas)”. México, D.F. CNDH. 234 pp.

Freidenvall Lenita, Hinojosa Magda, Piscopo Jennifer M., Verge Tânia, Matland Richard E. 2013. “Cuotas de género visión comparada”. México, D.F. TEPJF. 182 pp.

Galeano Eduardo. 1971. “Las Venas Abiertas de América Latina”. México, D.F. Siglo veintiuno editores. 379 pp.

INE. 2016. “Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral”. México, D.F. 27 pp.

Mersi Hashemi-Dilmaghani Parastoo Anita y González Guerrero Maribel. 2014. “La

organización político-social de una comunidad oaxaqueña (pueblo zapoteco serrano)". México, D.F. TEPJF. 191 pp.

Ramírez Barrios Fernando, Jiménez Reyes Roberto, Oliver Cervantes Omar, Pérez Maldonado Valeriano, Ceballos Daza José Luis, López Muñoz Ramiro Ignacio, Ornelas Gutiérrez Guillermo, Pastor Badilla Claudia. 2014. "Sistemas Normativos Indígenas en las Sentencias del TEPJF". México, D.F. TEPJF.156 pp.

Rawwida Baksh Line Bareiro, Celiberti Lilian, Chiarotti Susana, Virginia Guzmán Ana Falú, Henríquez Narda, Jenson Jane, Llanos Beatriz, Mones Belkys, Rainero Liliana, Rodríguez Corina, Segovia Olga, Soto Lilian, Vargas Virginia y Vassell Linette. 2013. "La ciudadanía de las mujeres en las democracias de las Américas". OEA, CIM, IDEA Internacional. 321 pp.

SCJN. 2014. "Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas". México, D.F.102 pp.

TEPJF. 2014. "Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena". México, D.F. TEPJF.119 pp.

UNESCO. 2010. "Invertir en la diversidad cultural y el diálogo intercultural". Francia.426 pp.

- VILLORO TORANZO, Miguel, 2004, "La justicia como vivencia", México, Porrúa, p. 35.
- VITORIA, Francisco de, 1981, "Relectio de iure belli, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Escuela Española de la Paz".
- WEBER, Max, 1996, "La política como vocación", en El político y el científico, Madrid, Alianza, pp. 81-179.
- YOUNG, Iris Marion, 2004 "La justicia y la política de la diferencia", Madrid, Cátedra, pp. 74 - 75.