



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

Interculturalidad y justicia electoral

López Miró • Olamendi Torres • Dalton Palomo

Recondo • Olmedo Basilio



Interculturalidad y justicia electoral

Florina López Miró
Patricia Olamendi Torres
Margarita Dalton Palomo
David Recondo
Victoria Nataly Olmedo Basilio



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2018

Editorial TEPJF

305.42
I655j

Interculturalidad y justicia electoral / Florina López Miró, Patricia Olamendi Torres, Margarita Dalton Palomo [y otros dos más]. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.

1 recurso en línea (85 páginas).

ISBN 978-607-708-428-0

Incluye referencias bibliográficas.

1. Mujeres indígenas -- Participación política. 2. Mujeres indígenas -- Derechos políticos. 3. Mujeres y política -- México. 4. Derechos humanos. I. López Miró, Florina, autor. II. Olamendi Torres, Patricia, autor. III. Dalton Palomo, Margarita, autor. IV. Recondo, David, autor. V. Olmedo Basilio, Victoria Nataly, autor. VI. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Centro de Capacitación Judicial Electoral. VII. Título.

Publicaciones digitales

Interculturalidad y justicia electoral

Primera edición 2018.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,

CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfonos 5728 2300 y 5728 2400.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de las autoras y el autor.

ISBN 978-607-708-428-0

Directorio

Sala Superior

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Presidenta

Magistrado Clicerio Coello Garcés

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José Luis Juan Caballero Ochoa

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Dra. Flavia Freidenberg

Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Carlos Alberto Soriano Cienfuegos

Lic. Arturo Ruiz Culebro

Secretarios Técnicos

Índice

Participación política de las mujeres indígenas en América Latina	
<i>Florina López Miró</i>	6
Igualdad de hecho y de derecho	
<i>Patricia Olamendi Torres</i>	20
Construcción de ciudadanía y paridad de las mujeres indígenas en México	
<i>Margarita Dalton Palomo</i>	33
Claroscuros de la jurisprudencia federal en elecciones por sistemas normativos indígenas	
<i>David Recondo</i>	52
Retos de la participación política y del liderazgo de las mujeres indígenas	
<i>Victoria Nataly Olmedo Basilio</i>	74
Las autoras y el autor	84

Participación política de las mujeres indígenas en América Latina

Florina López Miró

Introducción

Para entender las barreras, los desafíos y las oportunidades de la participación política de las mujeres indígenas, tanto en el ámbito comunitario y tradicional como en el contexto nacional e internacional, hay que recurrir a la memoria histórica y oral de los pueblos indígenas.

Antes de la Conquista, el liderazgo, la participación y las normas de conducta eran contruidos en el marco de la colectividad. La organización social estaba constituida por familias cuyas formas de economía se basaban en la propiedad colectiva y el bien común, como un tejido social con equilibrio y armonía entre los aspectos social, económico, político y cultural para satisfacer las necesidades más básicas. A pesar de todo, muchos pueblos aún siguen manteniendo esas formas de organización.

El choque cultural al que fueron sometidos los pueblos indígenas durante la Conquista trajo como consecuencia la negación de su identidad, sus lenguas y sus culturas; hasta sus sistemas de gobernanza fueron trastocados. Fueron muchas décadas de discriminación y exclusión que, a pesar de la transformación de los estados, siguieron profundizándose cada vez más hasta el punto en que a los pueblos indígenas no se les consideraba sujetos con derechos, mucho menos con el de ejercer o participar en la vida política de los estados.

En América Latina, desde hace varias décadas, muchos movimientos de los pueblos indígenas iniciaron una lucha constante por el reconocimiento de sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales. En ese proceso histórico de lucha, las mujeres indígenas no tenían acceso a la participación; sus aportes y propuestas no eran tomados en cuenta, sobre todo en los espacios de poder, de toma de decisiones, y mucho menos podían ser parte de un proceso electoral tanto en sus comunidades como en el Estado.

En este proceso, hombres y mujeres indígenas se formaron y organizaron con fuertes liderazgos en toda América Latina para enfrentarse a dicha situación, local e internacionalmente, con un mismo objetivo: luchar por los derechos a la dignidad, a la identidad, a la cultura, a la educación, a la tierra, al uso y la vigencia de sus lenguas, así como a una participación plena y efectiva en todos los ámbitos.

De esta manera, el movimiento indígena inicia en toda la región latinoamericana con una estrategia de lucha por la reivindicación de sus derechos, el control de tierras y territorios, la protección y conservación de sus recursos naturales —en esa lucha también se incluye todo un trabajo de incidencia política para transformar los modelos estructurales de los estados— y su representatividad en las estructuras políticas, encontrándose con una resistencia muy fuerte a estas demandas.

En este devenir histórico de lucha, las mujeres indígenas estaban invisibilizadas, no se escuchaban sus voces, otras y otros asumían su rol en estos escenarios. Llegó la década de 1980 y comenzó otro proceso en el cual las mujeres dieron pasos más fuertes para que se escuchara su voz y su participación fuera considerada en todos los ámbitos, notándose un proceso creciente en el fortalecimiento del movimiento de las mujeres indígenas de la región y en sus organizaciones políticas y sociales, así como un fuerte impulso de sus liderazgos, que han ido tomando fuerza. Asumieron nuevos retos y desafíos en espacios clave —en diferentes procesos y ámbitos— mediante el trabajo en estrategias de incidencia y la conformación de redes y alianzas, y han sido las protagonistas indiscutibles de los procesos de cambio en muchos países de América Latina al demandar el reconocimiento de sus derechos como mujeres indígenas, posicionar e incorporar sus propuestas y construir agendas propias desde lo local, nacional, regional e internacional.

En los diferentes países, el movimiento de las mujeres indígenas es cada vez mayor y ha enfocado sus esfuerzos en la búsqueda de cambios estructurales que les permitan participar y aportar en la elaboración de leyes, así como hacer cambios en la legislación que les favorezcan como mujeres y con los cuales obtengan resultados concretos e inmediatos; sin embargo, la realidad sigue siendo lo contrario, pues aún persiste un déficit en materia democrática que repercute de una manera sistemática en su situación.

Empero, la lucha para las mujeres indígenas es determinante para su participación en organizaciones y su acceso a puestos políticos de representación, pues el objetivo de muchas de esas mujeres que hoy día se desempeñan como alcaldesas y representantes de corregimientos —quienes por muchos años estuvieron escalando niveles en los cargos de toma de decisión con muchas dificultades para llegar a estos espacios— es trabajar y vincularse estrechamente con sus comunidades a fin de gestionar y realizar actividades en su favor en los distintos ámbitos de la política y la institucionalidad gubernamental.

Los obstáculos y desafíos todavía son inmensos en cada país, sobre todo por la falta de voluntad política de los estados para implementar, respetar y hacer valer los derechos plasmados en los instrumentos internacionales que reconocen los de las mujeres desde los marcos de gobierno; no obstante, las particularidades, la visión y las demandas de las indígenas siguen siendo muy limitadas en dichos instrumentos, pero con las estrategias, el cabildeo y las alianzas se ha ido avanzando, se han logrado algunos re-

conocimientos y se han incluido algunas propuestas traducidas en avances muy significativos para ellas.

Lo anterior explica por qué algunas brechas de la inequidad de las mujeres indígenas de América Latina siguen creciendo y cabe notar que sin su participación plena y efectiva, el cambio y la justicia social no serán posibles.

Situación actual de los derechos electorales de las mujeres indígenas en América Latina

América Latina está poblada por alrededor de 40 millones de indígenas de un total aproximado de 500 millones de habitantes. Entre los países con población indígena predominante se encuentran Guatemala, Bolivia y Ecuador. La población indígena en Guatemala se estima entre 43% y 70%, mientras que en Bolivia la cifra alcanza 80% y la mayoría vive en la pobreza. En Ecuador, aproximadamente 45% es indígena y también padece profundas inequidades: 90% de la población rural es indígena y vive, casi en su totalidad, en situación de extrema pobreza (Pacari 2002, 48).

En Latinoamérica, la participación política de las mujeres indígenas es reciente. Décadas atrás, sus comunidades no tenían derecho a ejercer su voto en las elecciones, menos aún las mujeres, pero en las décadas de 1980 y 1990, como resultado del fuerte movimiento indígena en la región, se logró que los pueblos obtuvieran tal derecho, incluso de tener candidatos a puestos de elección. Actualmente todavía se tiene ese derecho, aunque en muchos países se ejerce mediante partidos políticos tradicionales, construyendo alianzas entre ellos para colocar en la mesa de debate las propuestas de las mujeres indígenas, pero las experiencias vividas en algunos países no han sido del todo positivas, ya que las agendas de los pueblos indígenas no han tenido un punto en común, ocasionando que las brechas y la desconfianza entre ellos sean más profundas.

Ante tal situación, las mujeres indígenas también empezaron a incursionar en esos espacios como respuesta al movimiento global por la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas. Para ellas, estas luchas por la autonomía, la libre determinación y el control de sus tierras, territorios y recursos no están separadas de las luchas por la participación en los procesos electorales, sino que se relacionan de manera intrínseca, pues estas determinan la inclusión de aquellas demandas en las cuales ellas son un sector importante y les dan la oportunidad de participar en la toma de decisiones acerca de los diferentes aspectos de desarrollo que proponen desde una identidad y una visión propias.

En la actualidad, las luchas por la autonomía, por el consentimiento libre previo e informado y por todo lo que conlleva tener esa seguridad territorial son lideradas por muchas mujeres desde sus organizaciones de base en el contexto nacional y en el internacional.

Además, es importante señalar que tales luchas van más allá de querer incursionar en estos espacios de poder popular; se trata de hacer un trabajo de incidencia por los pueblos indígenas que en muchos países están ausentes en las agendas de gobierno.

El estudio realizado por Ferran Cabrero Miret acerca de la participación política de mujeres indígenas en el Poder Legislativo en seis países muestra que, en general, los indígenas son minoría en los parlamentos y que dentro de esta, las mujeres son otra minoría (Cabrero citado en Cladem 2014, 5). Esto demuestra que si bien existen casos que evidencian un importante avance cuantitativo y cualitativo de las mujeres en general, es un avance incipiente para las mujeres indígenas.

Otro estudio (Cabrero 2013) que analiza algunos países de la región que cuentan con un mayor porcentaje de población de origen indígena y que presentan mayores avances en su participación política —Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú— destaca que los factores que han ayudado a incrementar la participación e influencia política de los pueblos indígenas son el aumento de los movimientos indígenas, el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información, el internet y las redes sociales, así como la ampliación de sus derechos mediante la adopción de los convenios internacionales —como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém Do Para) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer—, entre otros.

Asimismo, el estudio destaca la difícil inserción política de las mujeres indígenas, quienes enfrentan una triple discriminación por ser mujeres, indígenas y pobres. Más allá de las dificultades que suelen enfrentar las mujeres en la ascensión y participación política, especialmente en países en desarrollo, los usos y costumbres de las prácticas jurídicas tradicionales o ancestrales tampoco las favorecen. Aunque las mujeres latinoamericanas cuentan con acceso al voto en varios países y con políticas afirmativas —como cuotas en partidos y cargos públicos—, en el caso específico de las mujeres indígenas, los temas de participación política, junto con los temas de salud sexual y reproductiva, son “los más rezagados en la región” (PNUD 2013), según destaca el informe.

Los procesos de participación tienen sus espacios y ámbitos, desde el local, regional, nacional y hasta el internacional. En estos es posible determinar que el rol de las mujeres indígenas ha sido clave. Sus aportes y demandas en las diferentes estructuras que componen dichos ámbitos no han sido cosa fácil, han tenido que demostrar sus capacidades, sus liderazgos y su compromiso más que los hombres que han ocupado y siguen ocupando, la mayoría, estos escenarios; sus esfuerzos se redoblan por situaciones que tienen que ver con sus roles de madres, compañeras y mujeres indígenas.

Mientras tanto, ellas siguen abriendo caminos, construyendo nuevos horizontes con mayor fuerza y desafiando las barreras que todavía obstaculizan su participación plena y efectiva en los diferentes escenarios.

Participación política de las mujeres en el ámbito local

Originalmente, la participación política de las mujeres era reconocida en el ámbito local, sus aportes eran valorados y su liderazgo, respetado; sin embargo, el sistema colonial que llegó a implantar una nueva mentalidad creó hondas raíces de desvalorización de los procesos de dualidad y complementariedad entre los pueblos indígenas.

Actualmente se reconoce que el rol de la mujer y su participación han sido clave en el proceso histórico de sus pueblos, desde el orden jerárquico hasta los roles ceremoniales; no obstante, debido a la herencia colonial que quedó establecida, las mujeres indígenas han enfrentado un sistema tradicional de vida en sus comunidades, un patrón ajeno a los pueblos originarios, prácticas que se han replicado y transmitido de generación en generación entendidas como barreras culturales que han sido los factores que no han permitido, en la mayoría de los casos, que las mujeres tengan acceso a los espacios de poder y sean elegidas para puestos de poder o de toma de decisiones, limitándolas al espacio del hogar, que si bien es importante, no significa que no tengan aspiraciones más allá de este.

Por tanto, como se señaló anteriormente, los desafíos y esfuerzos de las indígenas se redoblan en busca del reconocimiento de sus derechos y su ejercicio, y se espera que, al mismo tiempo, estos esfuerzos y sus capacidades sean valorados no solamente en sus comunidades, sino también en otros espacios, como el de los partidos políticos, en el cual muchas veces solo se les considera para ejercer su voto y no como posibles candidatas con todas sus capacidades. La dirigencia no las involucra de una manera directa y se sienten relegadas de la toma de decisiones políticas, sociales, económicas y ambientales; no obstante, la historia demuestra que su rol de liderazgo estuvo presente a lo largo de la lucha del movimiento indígena, en el cual estuvieron en primera línea defendiendo sus derechos; hoy defienden los derechos individuales para los pueblos: a la educación, a la salud, a la adquisición de tierras, a la participación política en sus pueblos, a la seguridad jurídica de sus territorios, a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

En América Latina, los procesos son similares localmente; la participación de las mujeres en puestos de elección se ve con mucho cuestionamiento. Por ejemplo, en el caso de Panamá, en el pueblo Guna, las mujeres están luchando desde hace décadas para tener un cargo de poder en un sistema de gobernanza que tradicionalmente ha sido ocupado por los hombres.

Muchas desconocen las leyes locales y nacionales que protegen sus derechos como pueblos y, en especial, como mujeres indígenas, pero sí saben que tienen el de-

recho de exigir igual participación en las estructuras de sus comunidades. Se sienten inseguras de actuar en ese sentido porque por mucho tiempo han estado sometidas y han sido dependientes del liderazgo de los hombres tanto en el hogar como en la comunidad.

Con frecuencia, costumbres, tradiciones y actitudes profundamente arraigadas en las sociedades influyen en las leyes e instituciones, determinando que no se reconozca el rol de las mujeres.

En los diferentes procesos en los que han llegado a participar las indígenas, han expresado la necesidad de seguir fortaleciendo su capacidad y liderazgo en sus organizaciones, comunidades y en la sociedad, así como de incidir en la toma de decisiones de sus pueblos para mejorar su vida y asumir responsabilidades en los espacios de poder y, de esa manera, modificar algunas políticas y leyes propias a su favor.

Participación política de las mujeres en el ámbito nacional

En los países latinoamericanos, las indígenas también están invisibilizadas en su rol de mujeres que pueden contribuir al desarrollo de sus países, pero eso no niega que en algunos de ellos se note su participación en los diferentes escenarios de poder popular, aunque en un porcentaje menor. Por ejemplo, Ecuador es uno de los países, tanto de América Latina como del resto del mundo, en los cuales fue otorgado el voto a las mujeres de manera temprana (1929), seguido de Cuba (1932), Perú (1935), Francia (1944), Chile (1949), México (1953) y Suiza (1971), por citar algunos; sin embargo, esto no ha significado que la participación femenina haya sido considerada por los partidos políticos al conformar sus listas de candidatos o al designar cargos institucionales de alta jerarquía (Maldonado y Jijón 2011).

En 1994, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador planteó una reforma constitucional a fin de que existiera un legislador elegido por los pueblos indígenas, propuesta que no fue acogida. En 1996 se aprobó la participación electoral de movimientos independientes, con lo cual se le dio la oportunidad al movimiento indígena de Ecuador, que conformó el denominado Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, el cual entró en el escenario de la vida nacional en las elecciones de 1996 y ganó 5 diputaciones representadas por indígenas y 13 alcaldías, de las cuales 7 eran indígenas (Maldonado y Jijón 2011).

A su vez, en otros países como Bolivia, Guatemala, Panamá y México, los pueblos indígenas participan mediante los partidos políticos tradicionales, enfrentando muchas veces la disyuntiva de incluir sus demandas en las agendas de los partidos que representan, que, en la mayoría de los casos, no son de su interés.

Tales experiencias posibilitan la construcción de nuevas estrategias que promuevan cambios y logren que la mujer indígena tenga un rol importante en estos espacios.

Además, indican que si bien algunos países han establecido leyes para las mujeres en general, las indígenas siguen ausentes, lo cual no quiere decir que no existe su presencia, sino que es menor frente a la gran mayoría que ejerce estos derechos.

Otro ejemplo que se podría citar es Perú, donde la participación política de las mujeres indígenas en los escenarios electorales es igual de compleja que en casi todos los países de la región debido a la falta de acceso a la información acerca de los mecanismos e instrumentos que reconocen sus derechos.

Tal como lo señalan algunos estudios —como en el caso de Perú—, el Estado ha adoptado una serie de instituciones de participación de los pueblos indígenas, pero no existen medidas institucionalizadas destinadas a la mujer en dichas entidades estatales, lo cual sucede normalmente en la gran mayoría de los países (Maldonado y Jijón 2011).

Ante dicha situación de ausencia de políticas públicas destinadas a las mujeres indígenas, es necesario que cuando estas estructuras elaboren programas, planes y proyectos tomen en cuenta a ese importante sector, más allá de que las voces de las indígenas se sigan escuchando en foros de discusión, conferencias y congresos repitiendo las demandas por su derecho a tener una participación plena y efectiva en los procesos electorales.

Se puede decir que ante tales demandas, en los diferentes escenarios de algunos países se fueron estableciendo mecanismos de participación integral respecto de diferentes temas y se abrieron ciertos espacios que fueron reconociendo los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, aunque las mujeres continúan con menos oportunidades.

Un análisis comparativo muestra que solo en Colombia se reconoce lo que se denomina cuota étnica. Según esta, los pueblos indígenas pueden tener dos representantes en el Senado elegidos en una circunscripción nacional especial. A pesar de este importante avance, ninguna mujer indígena ha sido elegida senadora.¹

En Nicaragua, el reconocimiento y ejercicio de las regiones autónomas ha conllevado el acceso de las mujeres indígenas al Parlamento. El desarrollo político de las organizaciones indígenas, así como el marco legal que crea su actual régimen autónomo, obliga a que los partidos políticos incorporen en sus listas a indígenas y, particularmente, a las mujeres.²

Muchas organizaciones de carácter nacional tienen un protagonismo importante frente a los estados, mas no por el reconocimiento de los derechos de las mujeres indígenas, sino por el simple hecho de que la gran mayoría piensa que hablar de tales derechos es dividir a los pueblos; sin embargo, si se recurre a la cosmovisión indígena, se

¹ “El Senado de la Republica estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional. Habrá un numero adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas” (Constitución Política de Colombia, artículo 171, 1991).

² Una de las más valiosas parlamentarias misquitas es Mirna Cunningham, rectora de la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua de 1994 a 2002. Durante ese periodo se creó una extensión universitaria en la Región Autónoma del Atlántico Norte, de la cual fue presidenta.

habla de la dualidad y la complementariedad, las cuales reconocen que las mujeres y los hombres indígenas son iguales y tienen las mismas capacidades para compartir espacios de poder y toma de decisiones, en un marco de respeto y reconociendo las particularidades de cada quien.

En general, a pesar de la Ley de Cuotas del 30%, en algunos países como Bolivia, la participación política de las mujeres se ha limitado a que sean suplentes en los espacios de poder local, regional y nacional a fin de cumplir con la norma. En algunos casos han sido obligadas a renunciar o, simplemente, las han sacado del escenario político por las distintas circunstancias de desventaja que enfrentan.

En el ámbito estatal, las mujeres indígenas ocupan el último lugar en la estructura de la subordinación gradual de discriminación y marginación que hace de ellas la población más vulnerada en sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Tal escenario de violación de derechos ha convertido a las mujeres políticas en las transgresoras de la norma. Actualmente, muchas de las indígenas se encuentran en el escenario político, desde los espacios de poder local —en los que puede encontrarse a mujeres de distintas edades— hasta las instancias del Ejecutivo y Legislativo; a pesar de ello, aún no se concibe una agenda de trabajo con perspectiva de mujer indígena.

Participación política de las mujeres en el ámbito internacional

Actualmente, en América Latina, los pueblos indígenas son reconocidos como sujetos políticos con planteamientos de propuestas que ya no solo son reivindicaciones relativas a sus derechos o la recuperación de sus tierras y territorios, sino cambios estructurales de Estado, así como sistemas políticos y de representación, lo cual los convierte en gestores de cambio. Es notoria la participación en los espacios políticos de sus países, aceptando los mecanismos de participación regulados por las modalidades normativas de cada uno.

Por esta razón, actualmente, la mayoría de las mujeres indígenas está tratando de empoderarse en los espacios de poder, pues consideran que están capacitadas para asumir responsabilidades y enfrentar los desafíos que se viven actualmente, aunque es un proceso lento.

En el marco del reconocimiento de sus derechos, que se contemplan en los instrumentos internacionales, es primordial señalar la importancia del empoderamiento de estos mecanismos para poder demandar y exigir a sus países que también sean una base para impulsar el desarrollo desde una visión propia y, al mismo tiempo, garantizar el ejercicio de sus derechos en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

En la últimas conferencias de Beijing+20 y de Cairo+20, la mujeres indígenas elaboraron y presentaron su posicionamiento con base en diversas preocupaciones, entre las cuales estaba la participación política. En el punto 25 del documento de posiciona-

miento se preguntaba qué se entendía por participación política desde la visión de los pueblos indígenas y del rol de los partidos políticos, reflexión con la que se llegó a entender que podría ser una oportunidad para incidir en la elaboración de políticas públicas en favor de los pueblos indígenas y, en especial, de sus mujeres.

En ese documento se resaltó la contribución de las comunidades indígenas a la democracia, destacando la participación de las mujeres indígenas en América Latina. También se planteó la necesidad de acrecentar los cuadros políticos de mujeres con una moral alta para seguir construyendo un poder desde lo local en lo individual y colectivo.

Asimismo, se hizo énfasis en la Plataforma de Beijing como marco para demandar la participación política de las indígenas, con el fin de poder interactuar con el Estado en sus diferentes instancias para abrir espacios de representación, así como con otros actores que tengan el mismo objetivo de seguir luchando por los derechos de las mujeres indígenas.

Es un ejemplo de cómo las mujeres están abriendo procesos de lucha en escalafones y espacios más amplios, donde anteriormente sus voces no eran escuchadas. Hoy día están marcando la diferencia, aunque reconocen que es un proceso muy lento en que prevalece la falta de voluntad política de los estados.

Para la CEPAL, actualmente, el ejercicio del poder para las mujeres indígenas se expresa mediante las posibilidades de “estar”, la presencia, la palabra y la capacidad de decidir por sí mismas. [...] Las mujeres indígenas no sólo conciben la participación política como personas, sino también como miembros de sus pueblos, lo que genera responsabilidades específicas vinculadas a la “colectividad” (CEPAL 2013, 4).

Por lo anterior, es de vital importancia que accedan a la información cada vez más con mayor empoderamiento para que puedan tener una incidencia en sus comunidades y países; en su región y en el mundo.

En el ámbito internacional existen instrumentos que protegen y promueven los derechos de las indígenas que deben ser conocidos por ellas. En ese marco, las organizaciones de mujeres se han movilizad también para gestionar los recursos económicos en las agencias e instituciones de apoyo para implementar programas de capacitación en las comunidades y en dichas organizaciones a fin de fortalecer las capacidades de las dirigentes, jóvenes y autoridades, con el objetivo de que tengan mayores oportunidades de participar con propuestas concretas, pues muchas veces se concibe a las indígenas como mujeres con poca capacidad para formular planes y proyectos e implementarlos en sus comunidades.

Al mismo tiempo, es una forma de preparar a aquellas que tienen un gran interés en ser las portavoces directas en los espacios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Retos, oportunidades y barreras. Participación política de las mujeres indígenas

En el contexto de la participación política, se pueden encontrar muchas limitaciones que tienen las mujeres debido a sus ocupaciones domésticas y familiares con relación a la división de las tareas por su condición de ser mujeres, lo cual forma parte de la mentalidad de la sociedad en general. También se hallan las cargas productivas en relación con el trabajo agrícola en sus comunidades. Este tipo de actividades y prácticas que han aprendido a desarrollar de forma tradicional les dan pocas oportunidades de participación en espacios fuera del hogar, ya sean públicos o de participación política.

Aunado a lo anterior, está la resistencia interna de sus comunidades, que normalmente proviene de sectores que tradicionalmente han dominado el espacio de poder, que tienden a ser varones en su mayoría y les impiden el acceso a los espacios de elección política, incluyendo también a las mujeres que siguen pensando que los espacios de la política deben ser ocupados por los hombres, producto de la subordinación en la cual han vivido por décadas.

Un gran desafío que han enfrentado las mujeres ha sido poder generar cambios en una sociedad machista que aún mantiene en la mentalidad y en la práctica que las mujeres indígenas deben seguir marginadas en este tipo de actividades y espacios. Muchas de las mujeres piensan que es difícil enfrentar estos estereotipos y muchas veces no están dispuestas a romper tales barreras culturales que existen no solo en los pueblos indígenas, sino en la sociedad en general, por ello les ha costado muchísimo a las organizaciones de mujeres romper este hilo conductor.

Tal situación ha provocado que en América Latina exista un menor número de mujeres indígenas que ocupan espacios de decisión política. Pocas se interesan en asumir candidaturas a puestos de elección popular, quizá por falta de conocimiento e información relativos a sus derechos, que a pesar de que ya están reconocidos en los diferentes instrumentos internacionales, los mismos estados nacionales no han tenido la voluntad política de implementarlos mediante sus leyes.

Otra de las barreras que las mujeres indígenas no han podido romper es el factor económico, una de las determinantes que explica su bajo porcentaje de participación en los puestos políticos. Según estudios que se han realizado en la región, muchas mujeres indígenas reconocen que la falta de recursos económicos les impide plantearse la idea de postularse a una candidatura y hacer frente a los costos de una campaña política, motivo que limita su participación en el ejercicio de sus derechos políticos.

Por otro lado, las mujeres que han llegado a ocupar tales puestos reconocen que a pesar de ese logro o avance, siguen enfrentando una serie de barreras y obstáculos; que existe resistencia todavía a reconocer o valorar sus actividades, aportaciones que ellas generan en estos espacios, pues persiste la discriminación y exclusión por parte de los

hombres políticos y también por las mujeres no indígenas, quienes muchas veces, de manera directa e indirecta, cuestionan su función y no reconocen sus capacidades ni sus aportaciones en los partidos políticos.

Se debe reconocer que el reto más grande que enfrentan las mujeres indígenas también está en el hogar. Cuando tienen pareja, inician un proceso de negociación para solicitar su permiso, con el riesgo de que les sea denegado; se encuentran, así, con la dificultad de no contar con el apoyo de su pareja y llegan, muchas veces, a tomar decisiones drásticas para desarrollar sus capacidades como mujeres políticas —situación que no sucede cuando los hombres son candidatos—, mientras que otras tienen que desertar de dichos espacios y procesos para evitar situaciones de tensión, así como de falta de respeto y consideración. En Bolivia, por ejemplo, las mujeres viudas no pueden acceder a un cargo de liderazgo en su comunidad. En todos estos años, se observa en América Latina a muchas mujeres indígenas con cargos políticos solteras o separadas, indicador que revela las barreras y los desafíos que encuentran las mujeres casadas o en unión libre para lograr una participación política, aunque esto no es una causa determinante.

Tales factores permiten que se concentre el poder político en los hombres y que exista violencia en dicho ámbito, así como la ausencia de políticas públicas o programas que permitan que se les dé la oportunidad a las mujeres indígenas de ejercer sus derechos políticos.

En todas estas luchas, las alianzas han sido la clave del éxito de los muchos avances en este tema, lo cual ha generado confianza entre ellas, oportunidades que han aprovechado al ocupar puestos de representación política, apoyos que se han logrado en el marco de estas alianzas y que han demostrado que las mujeres, cuando se organizan, logran grandes cambios. Las alianzas también han conseguido que los hombres les pongan más atención a sus propuestas, logrando superar, de algún modo, su resistencia a que participen en los procesos políticos.

Un factor que ha sido determinante en la lucha para romper el paradigma de que los espacios políticos son exclusivos para los hombres son los procesos de articulación y organización de las mujeres indígenas que han desarrollado estrategias de lucha, formación, capacitación y, sobre todo, sensibilización y concienciación, aspectos que han ido construyendo y fortaleciendo sus capacidades en la lucha por sus derechos.

Otro de los problemas que enfrentan son las barreras estructurales, como la falta de acceso a una educación formal y la poca formación acerca de los procesos políticos y electorales, lo cual se refleja en el tenue peso que tienen las legisladoras indígenas en las decisiones políticas de sus respectivos países. Este problema sucede por los pocos esfuerzos de las estructuras estatales para mejorar la situación de las mujeres, en especial, de las indígenas.

Sin embargo, hay que reconocer que a pesar de estas situaciones, en algunos países se está avanzando en la inclusión de este sector en el escenario político-electoral, aunque falta mucho por hacer al respecto.

Debido a lo anterior, las mujeres indígenas siguen incidiendo en los diferentes espacios y ámbitos con propuestas de formación de capacidades relativas a los procesos político-electorales, con el objetivo de que su participación sea plena y efectiva.

Es de vital importancia encontrar maneras de reducir los altos índices de pobreza y desigualdad, implementando legislaciones nacionales y acuerdos internacionales que reconozcan el derecho de obtener una autonomía y una mayor participación en procesos de toma de decisiones en los ámbitos local, nacional e internacional; los estados deben comprender el rol de los pueblos indígenas, en especial, el de las mujeres. Para poder enfrentar tales desafíos, deben ser ellos y ellas los actores clave en la política regional, nacional y local. De allí la importancia de seguir transformando la cultura política en los países de América Latina, en la cual se tome en cuenta una visión multiétnica y pluricultural para hacer efectiva una democracia real.

Conclusión

Pese a los significativos avances logrados en los últimos años, las mujeres indígenas permanecen rodeadas de una serie de obstáculos de índole material y cultural para hacer compatible su vida profesional y política con la familiar, así como para incorporarse a estos escenarios tradicionalmente ocupados por hombres.

Ellas han denunciado en diferentes espacios que los partidos políticos solamente las consideran cuando comienzan las campañas a fin de obtener sus votos, pero que, finalmente, las promesas, en la mayoría de los casos, no son cumplidas por los candidatos que llegan a ocupar los cargos.

La participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisiones es vital, sobre todo, la de las mujeres indígenas, pues la democracia no estará completa sin esta. La inclusión de las mujeres debe ser real y efectiva, no solo simbólica o para cubrir las cuotas establecidas a fin de cumplir con la democracia.

Para alcanzar la equidad en estos espacios, aún persisten deudas en los sistemas jurídicos; sobre todo, se trata de un problema de cambio de actitud, formas de vida y estructuras sociales, que son las causas que impiden el desarrollo de las mujeres y su activa participación en los escenarios políticos.

En la actualidad, la participación de las jóvenes indígenas con una nueva mentalidad en estos espacios está generando cambios culturales que pueden ser clave para facilitar la participación política, quizá menos apegada a las prácticas culturales, buscando mejorar las relaciones de género y los roles sociales, así como nuevas oportunidades para lograr que las situaciones negativas den un giro que se traduzca en mayor equidad e inclusión en el acceso al poder político de las mujeres indígenas.

Por lo anterior, es de suma importancia que las mujeres indígenas impulsen cada vez más la formación de liderazgos jóvenes que compartan y se nutran de las lideresas que ya han recorrido y construido bases fuertes para que ellas continúen la tarea

pendiente. Para esto, es vital su participación en los espacios de diálogo y de toma de decisiones acerca de estos temas y de otros que les conciernen. Tal participación política debe ir encaminada a la construcción de un nuevo paradigma que les permita el empoderamiento, así como la incorporación más efectiva de sus propuestas y aportes, que podrían lograr más avances en su favor en los diferentes niveles de las estructuras políticas.

Por último, no se puede negar que la inclusión de una mayor cantidad de mujeres en escenarios políticos ha aumentado en América Latina; sin embargo, cuando se desglosan los datos estadísticos y se analizan sus indicadores, es notorio que las indígenas son una minoría que profundiza las brechas de la inequidad y la desigualdad respecto de su participación en la vida política.

Fuentes consultadas

- Cabrero, Ferran, coord. 2013. *Ciudadanía intercultural. Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas de Latinoamérica*. 1.ª ed. Quito: PNUD. [Disponible en <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Spanish/LIBRO%20CIUDADANIA%20INTERCULTURAL%20PNUD%20democracia.pdf>].
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2013. *Mujeres indígenas en América Latina: dinámicas demográficas y sociales en el marco de los derechos humanos*, coords. Dirk Jaspers Fayer y Sonia Montaña. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4100/1/S2013792_es.pdf.
- Cladem. Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres. 2014. *La participación de las mujeres indígenas en la conservación del patrimonio cultural*. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/CulturalHeritage/CLADEM_sp.pdf.
- Constitución Política de Colombia. 1991. Colombia.
- Grande Gascón, María Luisa y Susana Ruiz Seisdedos. S. f. *Participación política de las mujeres en América Latina: Medio o fin para el avance de la igualdad*. Disponible en http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_12682.pdf.
- IFE. Instituto Federal Electoral. S. f. *La participación política y electoral de los pueblos indígenas en América Latina*. Disponible en https://pac.ife.org.mx/democracia_intercultural/links/Relator%C3%ADa%20taller%20CAI_CDD%20260613.pdf.
- Maldonado Ruiz, Luis y Víctor Hugo Jijón. 2011. *Participación política y ejercicio de derechos en los pueblos indígenas del Ecuador*. En *Participación política y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*, Víctor Hugo Cárdenas, André Fernando, Andrés Jouannet, Guillermo Padilla, Luis Maldonado, Víctor Hugo Jijón, Catalina Soberanis, Francisco Reyes, Josué Ospina y Elizabeth Salmón, 171-213. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.

ONU Mujer. 2014. 2.^a ed.

Pacari, Nina. 2002. La participación política de la mujer indígena en el Parlamento ecuatoriano. Una tarea pendiente. Disponible en <http://iknowpolitics.org/es/learn/knowledge-resources/case-study/>.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2013. “Pueblos indígenas en América Latina: pese a los avances en la participación política, las mujeres son las más rezagadas”. Disponible en <http://www.undp.org/content/undp/es/home/presscenter/pressreleases/2013/05/22/pueblos-indigenas-en-america-latina-pese-a-los-avances-en-la-participacion-politica-las-mujeres-son-las-mas-rezagadas-segun-el-pnud.html>.

Igualdad de hecho y de derecho

Patricia Olamendi Torres

El derecho a la igualdad ha sido analizado ampliamente, no obstante su alcance, este ha llegado a considerarse como un principio constitucional por el que debe regirse la aplicación de la normatividad nacional e internacional, a pesar de que su implementación varía según el caso en concreto. Por tal razón, primero resulta relevante estudiar este derecho considerado como principio y, posteriormente, el principio de la no discriminación y de la igualdad ante la ley, así como los tipos de igualdad y discriminación con perspectiva de género, tratando de transversalizar en cada una de estas temáticas casos mexicanos en los que se han estudiado con profundidad dichos principios.

Igualdad como principio y como derecho

La igualdad como principio y como derecho se relaciona directamente con la dignidad humana. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, párrafo 55, 1984, párrafo 45, 2002 y 2003) indicó que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de la naturaleza del género humano y, por lo tanto, es inseparable de la dignidad esencial de la persona. Es por eso que la igualdad no puede ser estudiada con independencia del principio de no discriminación y, toda vez que esto es una regla fundamental, el derecho a la igualdad ante la ley se vuelve un principio constitucional, es decir, una disposición básica en los ordenamientos supremos de los estados que se tiene que aplicar para todos, pero tomando en cuenta las necesidades particulares de cada una de las personas para evitar caer en actos discriminatorios.

En este sentido, el principio de igualdad ante la ley se considera como una norma de *ius cogens*, ya que la Corte IDH (párrafo 54, 1984) señala que la igualdad ante la ley se debe garantizar sin discriminación alguna, de ahí que la interrelación de ambos principios no tendría sentido si se realizara de manera aislada. En esta tesitura, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) señala lo anterior como parte de los principios de derecho internacional en su preámbulo, y como fundamental para la aplicación de los tratados internacionales, entre ellos, los tratados en materia de derechos humanos. Asimismo, dicho instrumento indica lo que significa la calidad de *ius cogens* para una norma y señala:

Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada

y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como una norma que no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter (ONU 1969).

Es decir que si los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación son considerados como una norma de *ius cogens*, solo una norma de la misma calidad podría derogarlos, lo cual, dada su importancia, no se ha encontrado a la fecha, y esto resulta en que no puedan omitirse en contexto alguno.

El principio de igualdad ante la ley y de no discriminación en su conjunto

Ahora bien, como se señaló anteriormente, el principio de igualdad ante la ley y de no discriminación se encuentran íntimamente relacionados, dado que frente a la dignidad de la persona es incompatible toda situación en la que, por considerarse superior un determinado grupo, se conduzca a tratarlo con privilegio o, al contrario, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad (Corte IDH, párrafo 55, 1984, párrafo 45, 2002 y párrafo 87, 2003). Por ello se ha señalado que la diferencia básica entre el principio de no discriminación y el de igualdad ante la ley radica, según la jurisprudencia de la Corte IDH (2012b), en que el artículo 1.1 que consagra el principio de igualdad y no discriminación está directamente relacionado con la aplicación y el cumplimiento de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH 1969), y el artículo 24 de esta indica lo relativo a la igualdad ante la ley. Sin embargo, para comprender mejor lo anterior, es importante establecer la diferencia entre discriminación y distinción. De hecho, la Corte IDH (párrafo 89, 2003) ha indicado que no toda distinción de trato, por sí misma, puede considerarse ofensiva de la dignidad humana, por lo que es importante considerar que la discriminación se refiere a prácticas jurídicas inadmisibles que excluyen y restringen, o a privilegios que no son objetivos y razonables, que resulten en vulneraciones de derechos humanos. Por el contrario, una distinción es aquella práctica admisible por ser razonable, proporcional y objetiva (Corte IDH, párrafo 84, 2003).

En esta línea argumentativa, para explicar la relación entre tales principios, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH, párrafo 10, 1968) señaló que:

El principio de igualdad de trato se vulnera si la distinción carece de justificación objetiva y razonable. La existencia de tal justificación debe evaluarse en relación con el propósito y los efectos de la medida en consideración, tomando en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas. Una diferencia de trato en el

ejercicio de un derecho establecido en la Convención no sólo debe buscar un fin legítimo [...] se vulnera igualmente cuando se establece de manera clara que no hay una relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se busca llevar a cabo.

En esta última argumentación, tanto la Corte IDH como el TEDH indicaron la necesidad de comprobar siempre que las distinciones de trato no resulten ser discriminatorias y, por ende, violatorias de derechos, sino por el contrario, que vayan encaminadas a crear situaciones de igualdad —como más adelante se desarrollará— con base en el test de proporcionalidad, que particularmente se aplica para verificar dichas situaciones, por lo cual, la práctica jurídica en los tribunales deberá observar que los actos que diferencian estén justificados para evitar crear o marcar desigualdades entre las personas. También la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en sus múltiples pronunciamientos acerca del principio de igualdad, estudia esto junto con el principio de no discriminación. De hecho, con base en la reforma constitucional de 2011, estableció en su jurisprudencia que el principio de igualdad y el de no discriminación operarán en su aplicación en cualquier ámbito de manera transversal.

El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado (tesis 1ª./J. 45/2015 (10ª)).

Cabe destacar que desde la fecha en que se incluyeron dichos principios en la Carta Magna en México, tanto su interpretación como su aplicación han evolucionado de manera acelerada. Con independencia de que estos principios ya existían en una diversidad de tratados internacionales de protección a los derechos humanos de los que México ha sido y sigue siendo Estado Parte, hasta 1974 se incluyó el artículo 4 constitucional acerca de la igualdad entre el hombre y la mujer (DOF 1974) y en 2001 se incluyó el principio de no discriminación en el artículo 1 constitucional (DOF 2001).

Tipos de igualdad y discriminación

Para comprender mejor estos principios —de manera aislada y, posteriormente, en su conjunto y con el estudio de algún caso en concreto— es importante desarrollar los tipos de igualdad y discriminación existentes. Se comenzará con el principio de no discriminación para, después, ahondar en el principio de igualdad ante la ley.

Anteriormente se señaló la importancia de estos principios por ser normas imperativas del derecho internacional, y solo una de la misma calidad podría derogarlas, por lo que sería inaceptable imaginar que pudieran ser eliminadas por otras normas, ya que

son la base del actuar del Estado con sus gobernados. No obstante, lo que sí debe tenerse en cuenta es que no existe un solo supuesto en el que se considere aplicar los principios de no discriminación o de igualdad a todos de la misma manera. Al existir una diversidad de personas a las que se les puede aplicar una norma en una multiplicidad de escenarios, no es posible reunir las a todas con el mismo supuesto, en este sentido, varias cortes, tanto nacionales como internacionales, toman en cuenta ciertas diferencias en la aplicación de estos principios para la impartición de justicia.

Acerca del principio de no discriminación, la Corte IDH (párrafo 103, 2003) indicó que:

Los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones o prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color u otras causales.

La discriminación se puede presentar tanto *de jure* (derecho) como *de facto* (hecho), esto quiere decir que, *de jure*, la propia norma puede ser discriminatoria *per se* o neutral, pero en su aplicación genera la discriminación (*facto*), o simplemente puede ser una norma no discriminatoria, pero en su interpretación genera la discriminación, cuestiones que si no se restablecen de inmediato, generan responsabilidad internacional por parte de los estados, ya que esto se puede traducir en que las actuaciones o prácticas de los terceros están siendo toleradas o tienen la aquiescencia del Estado.

En esta tesitura, la SCJN ha indicado que la discriminación directa se presenta cuando la ley les da a las personas un trato diferenciado ilegítimo, mientras que la indirecta se actualiza cuando la discriminación se genera como resultado de leyes, políticas o prácticas que, en apariencia, son neutrales, pero que impactan adversamente en el ejercicio de los derechos de ciertos grupos de personas (tesis 1ª. CCCVI/2014 [10ª]).

Ahora bien, es importante tomar en cuenta que el principio de no discriminación enlista un número no limitativo de categorías protegidas de discriminación o categorías sospechosas, de hecho, de aquí surge la cantidad infinita de interpretaciones que se le pueden dar a este principio y, por ende, no se puede reducir únicamente a indicar que no debe existir la discriminación. El artículo 1 constitucional, párrafo 4 (CPEUM 2011), da esta serie de categorías que deben atenderse para el estudio de la no discriminación:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la

dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Cuando se hace referencia a categorías protegidas de discriminación, se alude al motivo que les dio origen, es decir, al étnico, al nacional, al género, a la edad, la discapacidad, la condición social, etcétera, que pueden coincidir —una o muchas más— en una sola práctica jurídica con respecto a una persona. Por ejemplo, la Corte IDH (2010), en el caso mexicano de Valentina Rosendo Cantú, analizó las características de la víctima y encontró las interseccionalidades de que era una persona del sexo y género femenino, menor de edad, casada y perteneciente a un pueblo originario, entre otras, lo que llevó a esa Corte a realizar el análisis de manera estricta por el cúmulo de categorías.

Ahora bien, como se mencionó, estas categorías no son las únicas, los tribunales pueden plantear razonamientos que pueden incluir otras que sean motivo de discriminación. De hecho, si se comparan algunos artículos que contienen este principio en distintos ordenamientos, las categorías pueden variar.

En 2011, aunada a la reforma constitucional en materia de derechos humanos y a la del matrimonio igualitario, se llevó a cabo una reforma importante en las categorías protegidas de discriminación y se incluyó la de preferencias sexuales. De igual forma, la Corte IDH (2012b) analizó un caso referente a la discriminación de una persona por su orientación sexual, y no obstante que la categoría protegida de discriminación no existe en el artículo 1.1 de la CADH, esta se unió a la consideración del TEDH (párrafo 31, 1978), en la cual argumentaron que, dado que los tratados internacionales de derechos humanos son instrumentos vivos, su interpretación debe acompañar la evolución de los tiempos y condiciones de vida actuales (Corte IDH, párrafo 114, 1999, párrafo 106, 2005 y párrafo 83, 2012b), por lo que la categoría otra condición social es la clave para considerar que, al no tratarse de una lista limitativa, en esta pueden incorporarse otras categorías que no hubieran sido explícitamente indicadas y debe ser interpretada en la perspectiva de la opción más favorable a la persona (Corte IDH, párrafo 52, 1985 y párrafo 85, 2012b). Es decir, podría existir un sinnúmero de categorías protegidas de discriminación que puedan no encontrarse en las listas de categorías en los distintos instrumentos jurídicos, no obstante, no es justificación suficiente para argumentar la inexistencia de un motivo para discriminar, por el contrario, con base en el principio propersona se podría incluir un motivo si la discriminación existe.

Por otro lado, el principio de igualdad ante la ley que, como ya se indicó, es una norma de *jus cogens*, aplica para todas las personas de manera transversal y sin discriminación, sin embargo, igual que lo establecido con la discriminación, la igualdad no puede aplicarse de la misma forma para todas las personas.

Con independencia de los estudios de la historia del derecho, varios filósofos de esta disciplina han considerado la igualdad como un acto que aplica para todos, es decir, con solo cumplir materialmente este mandato, podría considerarse como cumplido. Ya decía Aristóteles que justicia era “tratar igual a los iguales, y desigual a los desigua-

les”, no obstante, el punto es esclarecer quiénes son iguales y quiénes desiguales, y por qué no necesariamente la aplicación del principio en su dimensión material es suficiente para evitar la violación de este principio. La Corte IDH realiza este análisis exhaustivo de la mano del principio de no discriminación, como ya se señaló, sin embargo, la SCJN hace diferencias sustanciales entre estos conceptos debido a la situación grave de desigualdades en el país.

Antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos con la inclusión del artículo 4, la igualdad en México era totalmente formal, es decir, simplemente estos preceptos se encontraban en la ley, pero las medidas para erradicar la discriminación y conseguir la igualdad entre las personas seguían presentándose. A pesar de que existían y existen múltiples recomendaciones por parte de organismos nacionales e internacionales acerca de la implementación de medidas, México hizo caso omiso hasta 2011.

Con la llegada de los tratados internacionales en materia de derechos humanos como parte de la legislación y, sobre todo, con fuerza vinculatoria constitucional, las medidas para impulsar la igualdad real entre las personas permitieron también una lectura diferente en la jurisprudencia.

En esta nueva época (10.^a) de jurisprudencia, la SCJN destaca un análisis diferente de la igualdad al indicar que:

Si bien es cierto que el concepto jurídico de igualdad desde un punto de vista abstracto se encontraba presente desde antes de dicha reforma constitucional, también lo es que sus condiciones de aplicación y supuestos de protección se han ampliado significativamente con el contenido de los tratados internacionales; un ejemplo de ello lo constituye la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que establece criterios específicos para verificar si existe o no discriminación, los cuales complementan materialmente a los preceptos constitucionales. De ahí que, a partir de la citada reforma, cuando se alegue una violación al principio de igualdad jurídica, el juzgador no puede desdeñar el texto de los tratados internacionales que hacen referencia a la igualdad y a la prohibición de discriminación, sino que debe efectuar el escrutinio de constitucionalidad correspondiente teniendo como ámbito material de validez a la Constitución y a los diferentes tratados ratificados por México, máxime cuando ese análisis ha sido solicitado por el quejoso (tesis aislada constitucional 1^a XL/2014 [10^a]).

En esta tesitura, el análisis se centrará en lo que ahora se conoce como igualdad sustantiva, ya que la igualdad formal no es suficiente para determinar una desigualdad o discriminación. Para esto, la SCJN ha indicado que dicha modalidad de igualdad impone al Estado la obligación de llevar a cabo ciertos actos que tiendan a obtener una correspondencia de oportunidades entre distintos grupos sociales y sus integrantes y

el resto de la población, o sea, medidas de cualquier carácter para evitar que se siga diferenciando injustificadamente (tesis aislada constitucional 1ª XLIII/2014 [10ª]). Es decir, se debe tomar en cuenta el contexto y el grupo social al que se pertenece para poder hacer un análisis de tal diferencia. Un ejemplo es el estudio que la Corte IDH (2009a) le realizó a México en el caso campo algodoner, en el cual comprobó la existencia de discriminación estructural hacia las mujeres y, de manera marcada, en la ciudad donde se llevaron a cabo estos asesinatos, que no fueron aislados sino parte de un patrón de muertes que ha existido por más de 20 años aproximadamente. Asimismo, consideró ciertas particularidades en las muertes, como el hecho de que eran mujeres de cierta edad que trabajaban en maquiladoras en su mayoría, es decir, formaban parte de grupos en situación de vulnerabilidad, lo que no fue atendido por el Estado a sabiendas de esta situación. Al respecto, la Corte IDH (2009a) indicó que este cúmulo de desigualdades ponía en riesgo la vida de las mujeres y que evidentemente se trataba de una desigualdad social.

En este caso, la Corte IDH (2009a) condenó al Estado mexicano por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales al dejar una situación de discriminación de hecho sin atender, en la que probablemente miles de mujeres se encuentran todavía. En este sentido, como parte de los resolutorios de la sentencia, se ordenó al Estado mexicano instaurar medidas en beneficio de las mujeres para que puedan alcanzar la igualdad en su modalidad sustantiva.

Así, en su jurisprudencia, la SCJN indica que para que estos grupos afectados por las desigualdades consigan la igualdad, es necesario implementar medidas en su favor:

A estas medidas se les pueden catalogar como acciones positivas o de igualación positiva. Ejemplos de las primeras pueden ser ciertas políticas públicas que tengan como sujetos a las mujeres o a las personas con algún grado de discapacidad y que busquen otorgarles bienes o servicios adicionales para que alcancen un mismo grado de oportunidades para el ejercicio de sus derechos; mientras que ejemplos de las segundas consisten en las cuotas o los actos específicos de discriminación inversa en favor de una persona que pertenezca a un determinado grupo social. En algunos de esos casos, se dará formalmente un trato desigual de iure o de facto respecto de otras personas o grupos, pero el mismo deberá estar justificado precisamente por la consecución de la igualdad de hecho y tendrá que cumplir con criterios de proporcionalidad. Con base en lo anterior, se estima que no existe una lista exhaustiva o definitiva sobre las medidas que puedan llevarse a cabo para la obtención de la igualdad de hecho; dependerá tanto de las circunstancias fácticas, sociales, económicas, culturales, políticas o jurídicas que imperen al momento de tomarse la decisión, como de la entidad o autoridad que vaya a llevar a cabo la medida correspondiente con un amplio margen de apreciación. Sin embargo, lo que es común a todos estos tipos de medidas es que buscan conferir un mismo nivel de oportunidades para el goce y ejercicio de los derechos humanos de los miembros de ciertos grupos sociales,

los cuales se caracterizan por ser o haber sido objeto de una discriminación o exclusión recurrente y sistemática (tesis aislada constitucional 1ª XLIII/2014 [10ª]).

De lo anterior se desprende que los operadores y operadoras de justicia estén obligados a observar estas diferencias entre las personas para impartir justicia con una perspectiva de derechos humanos, lo que obliga a que, en el caso de no estar en un plano igualitario, sea necesaria la implementación de medidas afirmativas para impulsar ese escenario, de lo contrario, se seguiría cayendo en esa violación.

Ahora bien, como anteriormente se señaló, para poder analizar una normativa y verificar que no tenga contenido discriminatorio, es obligatorio que los tribunales realicen un test de proporcionalidad. Para esto se han establecido en la teoría y en la práctica tres puntos de análisis: razonabilidad, necesidad y proporcionalidad de la medida o de la normativa.

De igual manera, la Corte IDH (párrafo 56, 2009b, párrafo 273, 2012a y 2012b) y la SCJN (tesis aislada constitucional 1ª CCCXII/2013) han indicado que un derecho puede ser restringido por los estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, lo que entonces genera un test para llevar a cabo este verificativo en el cual la norma deberá perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Con respecto al fin legítimo, se debe constatar que no esté prohibido y que sea acorde con la diversidad de fines que un Estado considera. En cuanto a la idoneidad, se refiere a que los medios utilizados sean los idóneos para conseguir el fin que se está solicitando, de lo contrario, no son idóneos la práctica, el acto o la norma. Respecto de la necesidad, se refiere a que, además de que ese medio sea idóneo, sea el estrictamente necesario para llegar a tal fin, ya que podría presentarse la opción de un medio que sea aún más necesario y menos restrictivo que el presente para obtener el fin perseguido. Finalmente, la proporcionalidad se encuentra relacionada con la merma de derechos que se puede llegar a presentar; el punto es que la relación del beneficio y el costo de utilizar ese medio para conseguir el fin sea proporcional y no persistan brechas amplias.

Así, cuando se presenta un caso de discriminación y se tiene que verificar su existencia, se hará este test estricto de proporcionalidad, por contener discriminación a alguna categoría protegida de discriminación, como en los casos de mujeres, niñas, adultas mayores, etcétera.

Es posible que en el país se encuentre más jurisprudencia relacionada con la implementación del test y el análisis estricto en materia de derechos humanos de las mujeres, dada la situación de gravedad que se ha presentado en las últimas décadas.

La SCJN publicó un protocolo con el fin de evitar la impartición de justicia sin perspectiva de género y con discriminación, y, por el contrario, fomentar prácticas sensibles

para localizar actos discriminatorios a las mujeres. En este se propone una estructura para impartir justicia sin discriminación —la cual persigue que se omita la discriminación de las mujeres en el acceso a la justicia—, que se ha considerado ya como un nuevo derecho.

En dicho protocolo se propone, principalmente, revelar las desigualdades entre hombres y mujeres por el simple hecho de pertenecer a un género y, en esta línea argumentativa, tomar en cuenta esa diferencia, aunar las necesidades específicas de las mujeres e impartir justicia. Entre dichas necesidades está la incorporación de elementos como contexto, violencia por causas discriminatorias, relaciones de poder, interseccionalidades y estereotipos; por otro lado, la utilización de un marco jurídico especial en la materia, como la CEDAW, el uso del principio *propersona* y la interpretación conforme, así como las medidas de cualquier índole existentes, la visibilización de la discriminación, el daño causado, las reparaciones con perspectiva de género y la posible existencia de un daño colectivo (SCJN 2013, 79-80).

Si bien este protocolo contiene definiciones con el objeto de conceptualizar el marco de la teoría de género, las pautas u orígenes son básicos no solo para comprender la discriminación basada en el género, sino cualquier tipo de discriminación.

Conclusión

Como se revisó, al ser los principios mencionados normas con una calidad tan alta como las de *jus cogens*, es imposible derogarlas. En tal sentido, su observancia es obligatoria para todos los estados y prescindir de esta podría generar responsabilidad internacional, como ya pasó en el Estado mexicano.

La comprensión de los elementos anteriormente citados es clave para visualizar cómo las normas se han adaptado al tiempo de su creación, lo cual no significa que deban ser estáticas, sino, por el contrario, tienen que atender las necesidades de la sociedad según la época. En este sentido, se debe analizar cada norma y verificar que en su aplicación no exista discriminación, ya que de ser así y no repararla, se entendería permisividad por parte del Estado de estas actitudes discriminatorias, lo que conllevaría directamente a la responsabilidad por discriminación.

Hay que recordar que la reforma constitucional de 2011 fue sustancial para ampliar la argumentación protectora de derechos y que si anteriormente se implementó la igualdad en el ordenamiento mexicano, esta tenía un sentido meramente formal, y fue hasta hace poco menos de 10 años que el Estado estuvo en pro del desarrollo de medios para que las ciudadanas y los ciudadanos consiguieran una igualdad real y sustantiva. Es decir, ya se tienen las herramientas jurídicas, ahora solo falta la creación de argumentos novedosos para erradicar la discriminación y fomentar la igualdad de todas y todos.

Fuentes consultadas

- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm (consultada el 24 de agosto de 2017).
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 1969. Disponible en http://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf (consultada el 23 de agosto de 2017).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1984. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Serie A No. 4. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf (consultada el 22 de agosto de 2017).
- . 1985. Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No. 5. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- . 1999. Opinión consultiva OC-16/99 del 1 de octubre. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal. Serie A No. 16. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- . 2002. Opinión consultiva OC-17/02 del 28 de agosto. Condición jurídica y derechos humanos del niño. Serie A No. 17. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf (consultada el 22 de agosto de 2017).
- . 2003. Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre. Condición jurídica y derecho de los migrantes. Serie A No. 18. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf (consultada el 24 de agosto de 2017).
- . 2005. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de octubre. Serie C No. 134. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- . 2009a. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre. Serie C No. 205. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- . 2009b. Caso Tristan Donoso vs. Panamá. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 27 de enero. Serie C No. 193. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- . 2010. Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de agosto. Serie C No. 216. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).

- . 2012a. Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre. Serie C No. 257. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- . 2012b. Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero. Serie C No. 239. Disponible en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2011. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf (consultada el 25 de agosto de 2017).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 1974. Decreto que reforma y adiciona los artículos 4, 30 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la igualdad jurídica de la mujer. 31 de diciembre. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_079_31dic74_ima.pdf (consultada el 12 de octubre de 2015)].
- . 2001. Decreto por el que se aprueba el diverso por el que adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 1º., se reforma el artículo 2º., se deroga el párrafo primero del artículo 4º.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 14 de agosto. [Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf (consultada el 12 de octubre de 2015)].
- ONU. Organización de las Naciones Unidas. 1969.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2013. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género: Haciendo Realidad en Derecho a la Igualdad. México: SCJN.
- TEDH. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 1968. Caso relativo a ciertos aspectos de la ley sobre el uso de las lenguas en la educación en Bélgica. Meritoria. (Aplicación 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64). Sentencia del 23 de julio. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57525> (consultada el 24 de agosto de 2017).
- . 1978. Caso Talyer vs. Reino Unido. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57587> (consultada el 25 de agosto de 2017).
- Tesis 1ª./J.45/2015 (10ª). LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=.%2520LIBERTAD%2520CONFIGURATIVA%2520DEL%2520LEGISLADOR.%2520EST%25C3%2581%2520LIMITADA%2520POR%25>

20LOS%2520DERECHOS%2520FUNDAMENTALES%2520A%2520LA%2520IGUALDAD%2520Y%2520NO%2520DISCRIMINACI%25C3%2593N%2520QUE%2520OPERAN%2520DE%2520MANERA%2520TRANSVERSAL &Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2009405&Hit=1&IDs=2009405,2006874&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 25 de agosto de 2017).

Tesis aislada constitucional 1ª CCCXII/2013. INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XXV, t. II (octubre): 1052. Disponible en: https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=INTENSIDAD%2520DEL%2520AN%25C3%2581LISIS%2520DE%2520CONSTITUCIONALIDAD%2520Y%2520USO%2520DEL%2520PRINCIPIO%2520DE%2520PROPORCIONALIDAD.%2520SU%2520APLICACI%25C3%2593N%2520EN%2520RELACI%25C3%2593N%2520CON%2520LOS%2520DERECHOS%2520HUMANOS&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2004712&Hit=1&IDs=2004712&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 25 de agosto de 2017).

— 1ª XL/2014 (10ª). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I (febrero): 648.

— 1ª XLIII/2014 (10ª). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, libro 3, t. I (febrero): 644.

— 1ª. CCCVI/2014 (10ª). IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=IGUALDAD%2520Y%2520NO%2520DISCRIMINACI%25C3%2593N%2520POR%2520CUESTIONES%2520DE%2520G%25C3%2589NERO.%2520PARA%2520ANALIZAR%2520SI%2520UNA%2520LEY%2520CUMPLE%2520CON%2520ESTE%2520DERECHO%2520FUNDAMENTAL%2C%2520DEBE%2520TENERSE>

%2520EN%2520CUENTA%2520QUE%2520LA%2520DISCRIMINACI%
25C3%2593N%2520PUEDE%2520SER%2520DIRECTA%2520E%2520INDIREC
TA&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&Num
TE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas
=6,1,2,50,7&ID=2007338&Hit=1&IDs=2007338&tipoTesis=&Semanao=0&
tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 25 de agosto de 2017).

Construcción de ciudadanía y paridad de las mujeres indígenas en México

Margarita Dalton Palomo

Introducción

Vivimos en un mundo globalizado que afecta directamente la economía y la cultura. La interdependencia se constata continuamente en los tratados de libre comercio, acuerdos y convenios internacionales: “el capitalismo en su apogeo global” (Femenías 2015, 193), como señala María Luisa Femenías al hablar de la globalización,

[a la cual] desde los años ochenta del siglo pasado se la identifica por el efecto de aceleración del tiempo y del espacio que genera el efecto de “achicamiento del mundo” (Femenías 2015, 194).¹

Y desde este achicamiento del mundo se trata de mirar, con una perspectiva de género, lo complejo de la realidad global y local; ciertamente, el mundo, México y las comunidades se están moviendo y cambiando a diferentes ritmos.

Cuando se modifican las circunstancias históricas, suceden movimientos sociales, personales, colectivos y políticos que transforman las sociedades. Esta es la realidad que han vivido las mujeres en el mundo, en México y, particularmente, las indígenas. Las circunstancias históricas han cambiado en la lucha por la igualdad y los derechos humanos.

Para considerar los derechos político-electoral de las mujeres indígenas en México, es necesario situarlas en el contexto internacional y nacional de los derechos políticos de todas las mujeres del país, sin olvidar sus circunstancias situacionales en un sistema poscolonial patriarcal.²

¹ Respecto de la globalización, Femenías (2015, 193-4) dice: “Es un fenómeno mucho más profundo de lo que salta a la vista [...] algunos rasgos generales vinculados al fomento de la exclusión económica, social y ciudadana en un escenario que se caracteriza por entretejer importantes inequidades: países ricos con zonas de extrema pobreza; países pobres con grupos de poder con riquezas incalculables; áreas de exclusión y de sobreabundancia: hegemonía económica, lingüística, y cultural vs. dependencia, periferia y pauperización; cosmopolitismo y, al mismo tiempo, particularismo identitario; vulnerabilidad y violencia; peligrosidad y corrupción extrema; depredación planetaria y dilapidación de recursos, entre otros. En suma, se acentúan los rasgos más perversos del capitalismo global”.

² Para conocer mejor dichas circunstancias, existen trabajos de investigación que han denunciado la violencia sistémica, estructural y cultural. Algunos de ellos son los de Olivera (2015), Freyermuth (2003), Hernández (1998,

Dividir a las mujeres mexicanas en indígenas y no indígenas es parte de una racialización que impera en los juicios de valor que se hacen cuando se habla de la población, sobre todo cuando se piensa en procesos históricos de cambios continuos, porque se sabe que son muchas las mujeres provenientes de comunidades indígenas que han participado en las transformaciones históricas del país y han quedado incluidas en lo que se ha llamado el mestizaje; no obstante, el racismo y la discriminación vuelven invisibles algunos de estos hechos.

En este trabajo, sin embargo, se utilizará el término mujeres indígenas para describir a aquellas que pertenecen a diferentes grupos étnicos con universos culturales y lenguas distintas al español que se habla en México. Ellas han sido inducidas a tomar conciencia política de su participación ciudadana por múltiples situaciones que se relacionan con su vida personal y comunitaria. La familia y la resistencia ante despojos y humillaciones han sido otros de los motivos para la construcción de su ciudadanía.

Mujeres de distintas clases sociales, de contextos urbanos o rurales, han dado la batalla para que se valoren sus aportes a la sociedad; sin embargo, el reconocimiento de sus demandas políticas y los avances logrados no han permeado en las mentalidades. México no sería lo que es si no tuviera profundas raíces de personas de diferentes grupos étnicos, mal llamados indígenas (Bonfil Batalla 1972), que se han incorporado a los procesos históricos del país.

Mujeres y mujeres indígenas en la Revolución mexicana

Un poco de historia. En el siglo XIX cambió la situación colonial de los pueblos indígenas en América Latina y, con ello, aparentemente cambiaron las relaciones de poder, mas no del todo, principalmente se modificaron en la cúpula. Algunos hombres y mujeres indígenas que participaron en la guerra de Independencia transformaron sus comunidades y sus individualidades; por la guerra se abolió la esclavitud y se reconocieron los derechos ciudadanos. No obstante, como los prejuicios y el racismo se mantenían vigentes, los nuevos ciudadanos y ciudadanas se vieron obligados, en ocasiones, a negar su origen. En esta historia —y la excepción marca la regla— hubo casos extraordinarios en que los indígenas llegaron a la cabeza de la nación, tal es el caso del zapoteco Benito Juárez.

En el siglo XX se presentó nuevamente un cambio histórico en México: la Revolución mexicana transformó las relaciones políticas al deponer al “dictador” Porfirio

2001 y 2006) y Olivera y Bermúdez (2014). Es importante conocer el pensamiento de las líderes indígenas, lo que ellas dicen y cómo consideran los procesos que están viviendo en sus comunidades y fuera de ellas, pues tienen claridad acerca de su situación política y la problemática existente. Entre otros, destacan los trabajos de Cumes (2012), Paredes y Guzmán (s. f.) y Rivera (2010), intelectuales activas en la lucha por sus derechos.

Díaz. Las mexicanas participaron en el cambio social de este siglo y muchos fueron los aportes de mujeres valientes e inteligentes, hoy olvidadas, como señala María Teresa Fernández Aceves (2014) al recoger las biografías de Belén Sárraga Hernández (1872-1950), Atala Apodaca Anaya (1884-1977), María Arcelia Díaz (1896-1939), Guadalupe Martínez Villanueva (1906-2002) y Guadalupe Urzúa Flores (1912-2004).³ Mediante una nueva visión acerca de la historia de las mujeres se empezaron a conocer nuevos discursos relativos a las vidas olvidadas de mujeres importantes en los cambios sociales que han sucedido en México.

Durante los primeros años del siglo xx, en la lucha guerrillera de Pancho Villa y Emiliano Zapata participaron mujeres que, en algunos casos, seguían a sus hombres y, en otros, decidían hacerlo por voluntad propia —tal es el caso de María de la Luz Barrera (zapatista), Ángel(a) Jiménez (zapatista) y Amelio(a) Robles (maderista) (Cano 2010)—. No cabe duda de que algunas o muchas de ellas provenían de comunidades indígenas; la idea de la libertad también estaba en ellas, luchaban por sus derechos, quizá no con estas palabras que ahora se utilizan, pero el tema sí está presente en las canciones populares de la época, como *La Adelita*. Tomasa García recuerda:

A todas nos decían “adelitas” porque éramos revolucionarias, éramos de tropa. Pero la mera Adelita era de Ciudad Juárez.

La Mera Adelita esa decía “Órale, todos a entrarle y el que tenga miedo que se quede a cocer frijoles!”

Y balazos y balazos y el que no obedecía ¡Lo mataba ella misma! Era muy valiente (Tuñón 1987, 140).

Muchas son las canciones que retratan a dichas mujeres, como *La Valentina* o *La Marieta*. Las imágenes en estas son símbolos que muestran la participación de la mujer mexicana en la Revolución y no se menciona si son indígenas o no; sin embargo, por testimonios orales se sabe que mujeres zapotecas participaron en la Revolución.

Llegamos a la línea de fuego y vimos a aquellos hombres en medio de tantas balas, pareciera que nadie escuchara nada, pareciera que hubieran perdido la inteligencia y por eso no oían el fragor de la violencia: sus ojos eran de bestias más que seres humanos.

³ “No sólo pugnaron por la educación laica para emancipar a la mujer del poder de la Iglesia católica durante la expansión de un fuerte movimiento de acción social católica, sino que diseñaron propuestas para el desarrollo de la educación cívica. Por medio de esta instrucción buscaron legitimar la presencia femenina como mujeres modernas con derechos sociales y políticos y con responsabilidades para educar ciudadanos modernos y leales a la nación. Sárraga y Apodaca se concentraron en la lucha por el derecho de las mujeres a la educación, una estrategia pedagógica más trascendental que la lucha por el sufragio femenino. La educación daba libertad de pensamiento a los sujetos y permitía tomar decisiones independientes” (Fernández 2014, 308).

Así pelearon muchos días. Eso vieron mis ojos cuando fui soldadera, cuando fui con mi esposo que se enroló en la revolución. Me había casado con él a los 13 años, él tenía el doble de mi edad cuando sucedió eso (Matus 1985, 25).

Ana Ruiz fue una mujer zapoteca que participó en la Revolución y hubo otras más, cuyas historias aún están por escribirse. Sobresalieron Limbania Fernández y Carmen Amelia Flores, así como Juana Belem Gutiérrez de Mendoza y Dolores Jiménez y Muro, quienes participaron en la redacción del Plan de Ayala y, como reconocimiento a su labor, fueron nombradas coronelas (Urrutia 1979, 156).⁴

Pese a la participación activa de la mujer en la lucha revolucionaria y al hecho de que en 1916 se llevó a cabo el primer congreso feminista (en Mérida, Yucatán), en el cual se pidió el derecho a votar y ser votadas, al elaborar la Constitución en el Congreso de 1917 prevaleció la ideología patriarcal.⁵ Los constituyentes hicieron oídos sordos a las demandas de las mujeres y no fueron incluidas a pesar de que muchas demandaron tal derecho.⁶ El reconocimiento de la ciudadanía de la mujer fue un largo proceso, como cuenta Margarita García Flores:

Los avances que hemos logrado las mujeres mexicanas en nuestra lucha por la igualdad se coronaron con el reconocimiento legislativo de nuestra calidad como seres humanos. Entre los principales logros, cabe destacar la promulgación en 1917 de la Ley de Relaciones Familiares, con el presidente Venustiano Carranza. La expedición del Código Civil en 1928, durante la presidencia de Plutarco Elías Calles. La ciudadanía municipal en 1946, con el presidente Miguel Alemán. La igualdad política, con el presidente Adolfo Ruiz Cortines en 1953. Y la igualdad jurídica en 1974, con el presidente Luis Echeverría Álvarez en virtud de la reforma al artículo 4º constitucional (García 1997, 88).⁷

Todos estos cambios no fueron el resultado de la magnanimidad del presidente en turno, sino que sucedieron debido a las demandas continuas de mujeres de todas las clases sociales, incluyendo las de las indígenas, quienes trabajaron directa o indirectamente para ello, pues si las mujeres en general han sido invisibles en la historia oficial patriarcal y colonial, las mujeres indígenas lo fueron más hasta hace pocos años.

⁴ El grado de coronela fue el más alto que se les dio a las mujeres en la Revolución.

⁵ A pesar de que mujeres como Hermila Galindo y Edelmira Trejo de Meillón (cercana a Venustiano Carranza) propusieron, por medio de una carta al Congreso de Querétaro, incluir en la Constitución el sufragio efectivo para las mujeres, este tema ni siquiera se discutió entre los constitucionalistas. Según comentaron algunos en los pasillos del Congreso, temían que las mujeres, como ciudadanas, votaran a favor de la Iglesia.

⁶ Gabriela Cano (2010), Alicia Beatriz Canto Alcocer (2014) y aquellas mujeres que han hablado de esos momentos de la Revolución, así como de la solicitud que hicieron algunas allegadas a Venustiano Carranza —como Hermila Galindo—, a quienes no se les escuchó.

⁷ El análisis de los diarios de debates y los cambios a varios artículos de la Constitución para adaptarlos a las nuevas circunstancias legislativas muestran las resistencias que existían por parte de muchos diputados que no consideraban a las mujeres aptas para ejercer la ciudadanía plena.

Uno de los logros más apreciados de la Revolución mexicana fue la transformación del sistema educativo del país. Se aceleró la preparación de profesores y se crearon las misiones culturales para llegar a los lugares más apartados de la república, lo que incluyó, por supuesto, a las comunidades indígenas (Sigüenza 2007, 316).

Las mujeres en el contexto de políticas internacionales

En el contexto de políticas internacionales, fue mediante la Organización de las Naciones Unidas que se logró la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y a partir de entonces fueron aprobados y firmados por México una serie de tratados, acuerdos y convenciones, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), y en México, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, entre otros (Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca 2013).⁸

Todos estos acuerdos, declaraciones y convenciones relativos a los derechos políticos de la mujer, por supuesto, han incluido a las indígenas, pero muchas de ellas, como otras mujeres del país, no conocen tales declaraciones y mandatos firmados por el gobierno mexicano que tienen un papel vinculante, es decir, su vigilancia es obligatoria para que se cumplan, razón por la cual muchas asociaciones civiles, como se verá más adelante, se han dedicado a difundir su contenido para darlos a conocer a las mujeres y que puedan demandar sus derechos.

Como parte integral de los acuerdos que México ha firmado, se creó el Instituto Nacional de las Mujeres y en varios estados, así como en municipios, los institutos de la mujer, a fin de poner en práctica dichos acuerdos (Ley del Instituto Nacional de las Mujeres 2001).⁹

⁸ En casi todos los estados se han aprobado leyes acerca de la igualdad entre hombres y mujeres y del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de género, gracias a programas intersectoriales en los que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y la Universidad Nacional Autónoma de México realizaron un protocolo de actuación (Núcleo Multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia “Cecilia Loria Saviñón” 2012).

⁹ La última reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2015.

Mujer indígena. Programas de gobierno y políticas públicas en México

La preocupación por el cumplimiento de los acuerdos internacionales acerca de los derechos de los pueblos indígenas y los de las mujeres ha llevado al Estado mexicano a elaborar una serie de programas en los cuales se incluye la participación de estas últimas. Dicha inclusión ha estado llena de tropiezos, en parte debido a que las políticas públicas pocas veces se consultan con aquellos y aquellas a quienes se supone que van a beneficiar. Tal es el caso de programas como Solidaridad, Progresá, Oportunidades y, actualmente, Prospera, adscritos a políticas globales que en algunos casos son benéficas en sus orígenes, pero no consideran las particularidades específicas de las comunidades.

Algunos programas de salud, educación y alimentación son conductores de ideas avanzadas; sin embargo, en la práctica parecen ser como el juego del “teléfono descompuesto”: lo que finalmente llega a las mujeres indígenas es un apoyo económico por el cual las autoridades de sus comunidades las obligan a trabajar (barrer la escuela, limpiar la clínica, asear el ayuntamiento o la iglesia), por el hecho de estar recibiendo “dinero del gobierno”, según dicen (Dalton 2005, 489).

A pesar de sus agentes y de la ideología que prevalece en dichos programas, algunos de sus componentes han tenido éxito, como los de educación. La educación ha significado un gran avance para las mujeres indígenas. En el caso de Oportunidades, el binomio niñas/escuela, indispensable para recibir los apoyos aun cuando sean mínimos, ha dado resultados positivos (Coneval 2012 y Sedesol 2008).

A fin de cumplir con los acuerdos internacionales, el gobierno mexicano ha implementado una serie de programas que pretenden llegar a las comunidades más apartadas e incidir en la vida de las mujeres indígenas; no obstante, para que estos tengan éxito, es necesario conocer la participación política de mujeres que pertenecen a los llamados pueblos originarios, entendidos como los pueblos que existen en México desde antes de la llegada de los europeos, antes de la Conquista y la colonización. Entre las mujeres indígenas de estos pueblos hay una gama amplia que, en ocasiones, no son visibles. Como señala Aura Estela Cumes:

Humanizar a las mujeres indígenas puede ayudarnos a entender que no son igualitas como en ocasiones se quiere verlas, que no son un grupo homogéneo y que no tienen el deber de pensar en una sola línea. Si bien políticamente la cohesión es importante, esta solamente es sólida cuando ha habido un diálogo interno que permita construir ese “nosotras que queremos ser” (Cumes 2012, 490).

A partir de la nueva circunstancia histórica, que significa el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos,¹⁰ las mujeres indígenas están trabajando para encontrar espacios de reconocimiento político propio en sus comunidades.

En cuanto a políticas públicas, una de las primeras instituciones gubernamentales que trabajó con las comunidades fue el Instituto Nacional Indigenista (INI).¹¹ Durante más de 50 años, su función fue, entre otros asuntos, llevar la educación pública a los habitantes de comunidades indígenas y la educación de las mujeres fue parte de su trabajo. Es importante recordar que al inicio de estos programas, muchos padres de familias indígenas no querían que sus hijas asistieran a la escuela, lo consideraban una pérdida de tiempo porque las mujeres, decían, “deben ayudar en el hogar, casarse y tener hijos”.

Cuando en los programas de gobierno se puso mayor atención a las mujeres, se estimuló la productividad artesanal y surgieron brillantes artesanas que representaron el arte y el sentido estético de sus culturas. Ellas aceptaron el reto y demostraron talento, inteligencia y capacidades. Lentamente fueron surgiendo liderazgos de mujeres que se fortalecieron en beneficio de sus comunidades y de otras mujeres.

La participación ciudadana de las indígenas se ha expresado de múltiples formas en los últimos 20 años. Hay impulsos externos y situaciones concretas que tienen que ver con políticas públicas. Desde 1975 se iniciaron cambios en las leyes y en los programas de gobierno para incluirlas.¹²

Por medio del INI, el gobierno de México puso en marcha una serie de acciones específicas para alentar la incorporación de mujeres indígenas a sus programas. Se comenzaron a desarrollar proyectos productivos, educativos y solidarios. Dicho Instituto impulsó el desarrollo de radios comunitarias y su programación en las lenguas de los diferentes grupos étnicos sirvió para difundir ideas propias, dando voz a las mujeres, cuya participación fue vital porque, de pronto, sus voces se escucharon. Un ejemplo es el testimonio de Ocotlán García, de Cuetzalan:

En la organización de mujeres combinaba mi trabajo en la música con artesanías. Ellas y la gente que estaba trabajando para la radio, fueron las que me animaban, me decían por qué no haces tu examen [...] Fueron tres días de examen. Ya había más de 600 per-

¹⁰ La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) fue adoptada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007 durante la sesión 61 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La antecedente la Convención 169 y la Convención 107 de la Organización Internacional del Trabajo.

¹¹ El Instituto Nacional Indigenista se creó en 1948. Cuando se cumplieron 30 años de su institución, durante la presidencia de José López Portillo, Ignacio Ovalle Fernández escribió: “Existe, y hay que reconocer en las comunidades indígenas, capacidad de decisión y de avance material con dinámica propia, como sujetos y no como objetos de las decisiones políticas, sociales y culturales” (INI 1978, 13).

¹² A partir del Año Internacional de la Mujer, en 1975, se tomó una serie de acuerdos en la Organización de las Naciones Unidas que obligaron a los gobiernos a incorporar a las mujeres en la vida política. En 1985 se llevó a cabo una reunión en Nairobi, África, y en 1995, en Beijing, China, en Asia. Algunas mujeres indígenas participaron en estas reuniones.

sonas para entrar a la radio. Quedé en segundo lugar de los veinte que escogieron (García 2009, 45).

Es importante notar lo que está implícito en este pensamiento, y es que

salir era romper la costumbre, las reglas y trabajar en la radio es estar en un espacio público en el que todos te conocen y por el hecho de hacer algo nuevo te pueden criticar, pues para eso se necesita valor, para enfrentar la crítica, el “qué dirán” (García 2009, 45-6).

En 2003, durante la presidencia de Vicente Fox, el INI se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y se publicó la nueva ley que lo certificó (DOF 2003).

Se consideró que para ser ciudadana y participar en la política, la mujer debe tener recursos propios, ser valorada y liberarse de la carga del trabajo no remunerado que mina su amor propio, por lo cual se tomaron medidas desde la política pública. En el siglo XXI, una de las estrategias del Estado mexicano para incorporar a las mujeres indígenas a la producción y de ahí a la participación ciudadana fue, mediante la CDI, el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (2002-2010). Este programa, implementado por Paloma Bonfil Sánchez (2013), logró establecer un capital económico y social para mujeres que lograron avances significativos; se capacitó y movilizó a cientos de ellas. Asimismo, se crearon las casas de la mujer indígena como sitios de reunión, instrucción y orientación y se capacitaron promotoras indígenas que viajaron por sus territorios aportando conocimientos relativos a los derechos humanos de las mujeres indígenas y programas productivos para volverse ciudadanas autosuficientes.

Los cambios no se dan de la noche a la mañana, sino paulatinamente y mediante una inversión precisa:

Al revisar la experiencia de liderazgo de las promotoras que sigo en esta investigación, al escuchar el procesamiento que han hecho de su propio proceso, el lugar desde el que hoy se consideran (“no soy la de antes, ni tampoco me veo donde antes estaba; estoy en otra parte, voy a otro lado”) resulta evidente que un factor que promovió su empoderamiento y la validación social de su intermediación, fue precisamente su participación en un programa de desarrollo económico dirigido a mujeres indígenas, que “baja” recursos directos a la comunidad en contextos de extrema necesidad y carencia (Bonfil Sánchez 2013, 285).

El trabajo de Paloma Bonfil aporta información acerca del proceso de ciudadanía y del reconocimiento de las capacidades de las mujeres indígenas.

Cuando se piensa en la ciudadanía o participación política de estas mujeres, un aspecto importante es relacionar su situación poscolonial con lo que ha sucedido en otros lugares, como con las mujeres negras de Estados Unidos de América cuando se terminó la esclavitud. Angela Davis señala cuál fue el cambio para volverse ciudadanas.

La emancipación transformó radicalmente sus vidas personales, pues ya no había proscipciones sobre la libertad de movimiento; la educación era ahora una meta posible para hombres y mujeres; la sexualidad podía ser explorada libremente por los individuos, que ya podían establecer relaciones personales elegidas autónomamente (Davis 2004, 142).

Las mujeres aprenden las reglas de participación en los programas gubernamentales y tienen la voluntad de volverse promotoras de la salud, educación, productividad, etcétera. Se capacitan también por medio de programas sectoriales, como Identidades, Autonomía y Derechos Humanos (Morales y Torres 2011a).¹³ La experiencia de mujeres indígenas en estos proyectos de investigación participativa se vuelve catalítica porque en la medida en que toman conciencia de sus circunstancias y derechos humanos, van atrayendo a otras a hacer lo mismo.

Organización de las mujeres indígenas en asociaciones civiles y políticas

Cuando surgió el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (ezln) aparecieron también las mujeres indígenas demandando sus derechos. Un ejemplo es la declaración de las zapatistas en 1994, la cual establecía con claridad su situación en sus comunidades y los derechos que reclamaban.¹⁴ Tal declaración permitió conocer sus testimonios de la realidad que vivían: eran vendidas, maltratadas,

¹³ El trabajo realizado por investigadoras de Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A. C. en *Identidades, autonomía y derechos humanos. Diagnóstico del cumplimiento de los derechos humanos de mujeres jóvenes indígenas en Oaxaca, Puebla y Chiapas* (Morales y Torres 2011a) indica, como resultado general, que llegaron a la misma conclusión que los investigadores de *Incidencia de la crisis global en la situación, condición y participación de las mujeres marginales de Chiapas* (Morales y Torres 2011b), estudio realizado entre 2009 y 2011. Como resultado, sugieren que es el diálogo y la escucha lo que las mujeres indígenas dicen y quieren.

¹⁴ “Las mujeres tenemos derecho a exigir que se cambien las malas costumbres que nos afectan, por lo cual serán castigados quienes discriminen, se burlen o abusen de las mujeres. Ninguna mujer, por ningún motivo, podrá ser maltratada insultada o golpeada por su esposo. Las mujeres tienen derecho a tener, heredar y trabajar la tierra. Las mujeres tienen derecho a organizarse y a recibir apoyos para la realización de cualquier proyecto. Las costumbres que tengamos no deben hacer daño a nadie” (*Revista Ojarasca* 1994). La contraparte de sus demandas era su situación real, su condición y cómo eran tratadas. Una declaración muestra lo que en realidad sucedía: las mujeres indígenas en Chiapas no eran reconocidas ni valoradas.

violadas y no eran reconocidos sus derechos, por ejemplo, el derecho a escoger con quién casarse y cuántos hijos tener.

Es mejor que haya papeles donde digamos las mujeres que las costumbres que hay no nos respetan y queremos que cambien. No está bien la violencia (golpes, violación). No es justo que nos vendan por dinero, éstas eran las costumbres de antes pero también tenemos que cambiar (*Revista Ojarasca* 1994).

Sus palabras dinamizaron el pensamiento y el conocimiento que se tenía de las indígenas en Chiapas. No más paliativos ni excusas, no más valorar de forma diferenciada el derecho. El EZLN fue una realidad y ellas tomaron la oportunidad para demandar derechos que otras mujeres en el país y en el mundo no tienen.

Así terminó el siglo xx, con las indígenas chiapanecas pidiendo justicia. El movimiento social precede al cambio social y provoca reacciones en cadena. Desde Guerrero, Martha Sánchez explica:

En 1997 logramos la creación de la Comisión de las mujeres para impulsar los derechos de las mujeres indígenas, la formación y fortalecimiento de liderazgos, la participación directa, el reconocimiento en el Consejo directivo con Voz y voto y la representación de la organización a todos los niveles (Montaner 2009, 5).¹⁵

A partir del siglo xxi, en Guerrero, Oaxaca, Chiapas y otras partes de México hay iniciativas de las comunidades indígenas y de asociaciones civiles que van desde talleres de capacitación hasta demandas políticas de las comunidades, en los cuales las mujeres juegan un papel importante (Méndez *et al.* 2009). Para ellas, la participación política y la conciencia de sus capacidades en la toma de decisiones tiene tiempos y espacios situacionales, como dijo Sofía Robles al referirse a los cambios de actitudes: “no es tan fácil como voltear la tortilla” (Dalton 2012c), son procesos en los que se aprende mediante la experiencia, la historia oral de las madres y abuelas y la capacitación escolarizada que obtienen las mujeres (Dalton 2012a).

El movimiento de las mujeres indígenas es de largo aliento y tiene los tiempos que ellas consideran necesarios e indispensables para cambiar sus realidades, no solo para mejorar sus condiciones de vida por medio de la educación y la autosuficiencia económica, sino también para que se reconozcan sus derechos en las comunidades.

En los diversos procesos y metodologías de talleres de capacitación y concientización de las mujeres en torno a sus derechos, se ha encontrado que, en ocasiones, las profesionistas indígenas se sienten en medio de dos sistemas de pensamiento: el de la

¹⁵ Martha Sánchez es originaria de Xochistlahuaca, Guerrero, ubicado entre los límites de Guerrero y Oaxaca, en un municipio amuzgo. Perteneció al Consejo Guerrerense 500 Años de Resistencia 1994 (Montaner 2009, 5).

cultura ancestral comunitaria y el de la escuela, que incluye las ideas del pensamiento occidental mexicano acerca de las normas comunitarias y las leyes del país.

En estos procesos, asociaciones civiles como Equidad de Género en Chiapas hablan en torno a la equidad de género indígena (Méndez *et al.* 2009) y lo que han hecho para comprenderla y ejercerla. El concepto de género se volvió indispensable para entender y propiciar los cambios que las mujeres necesitan.

En principio hay elementos básicos para el trabajo de género que tienen que ver con la actitud y posición política de las personas asesoras o facilitadoras para este trabajo, entre ellos: Respeto y confianza, reflexión y análisis, saber escuchar la palabra indígena, comprensión, compromiso y coherencia: expresiones de un alto nivel de conocimiento (Méndez *et al.* 2009, 8).

Con una óptica de respeto y confianza se pudieron llevar a cabo trabajos que deshilvanaron las experiencias de las indígenas chiapanecas y en los cuales se analizó y reflexionó acerca de la historia, política, religión, organización, economía y vida cotidiana. Este trabajo de aprendizaje mutuo¹⁶ llevó a que en los talleres se examinaran las labores en los campos de conocimiento de hombres y mujeres, así como las cargas de trabajo de cada uno, para llegar a comprender la inequidad de género y vislumbrar posibilidades de equidad en la vida indígena. Los juicios y prejuicios que existían respecto del quehacer de hombres y mujeres, así como la forma en que esto se articula en el valor que se le adjudica a cada trabajo, fueron un detonador importante en la toma de conciencia de la inequidad. Dichas experiencias de capacitación se han multiplicado (Méndez *et al.* 2009, 21-39).¹⁷

Hay casos como el de Cuetzalan, Puebla, en los que se muestra cómo se construyen poco a poco los liderazgos. Los tiempos de las comunidades indígenas no son los de las grandes metrópolis, son tiempos establecidos por aquellas. Una prueba fehaciente son las historias que cuentan las mujeres y que aparecen en varios libros, entre los que destaca *Palabra y pensamiento. Mujeres indígenas en el bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución* (Montaner 2009). En este, los testimonios de las mujeres son invaluable, pues manifiestan lo que ha significado la organización en sus vidas: “Estar en la organización fue el pretexto para empezar a salir de mi casa, empezar a tener el valor de enfrentar las consecuencias de lo que yo quería hacer” (García 2009, 44).

Es importante escuchar las voces de las mujeres indígenas que han transgredido las tradiciones, así como los usos y costumbres, respecto de su condición, que es estar en

¹⁶ El aprendizaje mutuo es una de las características de la investigación participativa.

¹⁷ Otra experiencia de este tipo fue realizada por el grupo Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A. C., que llevó a cabo talleres y publicó un libro (*Iniciativas para la Identidad y la Inclusión*, A. C. 2010), en el cual se expone su experiencia de trabajo en cinco entidades de la república mexicana.

la casa y no opinar en público ni tomar una posición hacia fuera. Por eso, Ocotlán García (2009, 45) dice que tuvo “el valor de enfrentarse y salir y decir, mire esto es lo que hago yo y tengo derechos”.

Como ella, muchas otras han entrado a la revolución tecnológica y se presentan en el radio y la televisión, hablando y dando su palabra. Por otra parte, hay mujeres que no sabían cuáles eran sus derechos. No conocían la palabra *derecho*; conocían perfectamente los deberes, pero los derechos no entraban en su conciencia. Y como dicen las mujeres de Cuetzalan, “A través de la radio siempre se ha hablado de los derechos humanos, de la cultura, de muchas cosas, por ahí estar siempre dando duro y escuchando” (Villa 2009, 53).

Los caminos para la toma de conciencia son muchos. Cada vez más, las mujeres indígenas participan en asambleas y comisiones de educación, salud y tradiciones religiosas, hacen tequio¹⁸ y son llamadas a colaborar en rituales simbólicos de las comunidades. La lucha interna de las abogadas indígenas en Oaxaca por sus derechos queda proyectada en las palabras de la abogada Flora Gutiérrez cuando dice:

Hay muchos compañeros hombres que piensan que tratar de modificar ciertas cosas, en el caso de la participación de las mujeres en las comunidades, es atentar contra la pureza del movimiento pero nada es puro. El problema es que no entendemos que nuestra identidad o nuestras identidades NO son estáticas, que se van cambiando y renovando continuamente (Gutiérrez 2009, 90).

Entender la realidad interna, lo que han significado los usos y costumbres —renombrados a partir de 2012 como sistemas normativos internos (SNI) de las comunidades— y analizar lo que han sido los programas de gobierno y la forma en que estos se han llevado a cabo requiere de un pensamiento crítico para avanzar en el respeto, la comprensión y la confianza en el desarrollo cultural y político de las comunidades.

El uso y costumbre es un elemento de la cultura. Nosotras tenemos nuestro pensamiento, nuestras tradiciones, nuestros sistemas de gobierno, nuestro sistema organizativo, nuestra economía y también un uso y costumbre, pero existe esa visión de decir, yo creo que a ellos les conviene esto. No nos ven como personas capaces de pensar qué nos conviene o que no, por eso siempre los programas y las políticas se nos imponen, no se nos consulta. El gobierno no hace un diagnóstico para ver qué requieren los lugares (Gutiérrez 2009, 91).

La ciudadanía de las mujeres indígenas, como la de muchas otras en México, es un proceso de transformación para construirse, en algunos casos con mayores obstáculos

¹⁸ En Oaxaca, el tequio es un trabajo voluntario social con fines de servicio a la comunidad.

que en otros. Y es mediante sus voces, experiencias, razonamiento y visión a futuro que ellas están realizando cambios importantes en sus vidas y en la vida de la comunidad, el municipio, el estado y el país.

Sistemas de partidos políticos y mujeres indígenas

Las comunidades indígenas no son islas alejadas del quehacer nacional. Los partidos políticos también están en dichas comunidades y las mujeres indígenas también han sido movilizadas por estos. El trabajo con los partidos políticos y el uso que hacen de las mujeres en campañas electorales para conseguir su voto ha sido estudiado, descrito y analizado por diversos autores y autoras.¹⁹

Vale la pena detenerse en la experiencia de las mujeres indígenas en Oaxaca porque ahí existen dos sistemas de elección para cargos en los ayuntamientos: uno por partidos políticos y otro por SNI. En dicho estado hay 570 municipios, casi la cuarta parte de todos los del país; 417 se rigen por SNI y representan a 16 grupos étnicos, diferenciados cultural y lingüísticamente. Algunos de ellos están clasificados por el Coneval (2010) y el Conapo (S. f. y 2010) como municipios de pobreza extrema y alto grado de analfabetismo.

No obstante, algunas indígenas han sido presidentas municipales, como Macrina Ocampo (chinanteca), Juana López (mixteca) y Adelina Rasgado Escobar (zapoteca), las dos primeras electas, en aquel momento, por el sistema de usos y costumbres, mientras que la tercera fue designada por partidos políticos. Estas representaciones son emblemáticas por haber sido las primeras mujeres indígenas en llegar a la presidencia municipal de sus comunidades. Otras que han sido presidentas de sus comunidades muestran esta conciencia ciudadana y la forma directa de participar en la política (Dalton 2012b).

Gloria Rojas Solano fue la primera presidenta de Guelatao, pueblo simbólico en el imaginario colectivo y para los zapotecas de la Sierra por ser el lugar de nacimiento de Benito Juárez. Que una mujer llegara a la presidencia municipal en 2008 significó mucho para varias comunidades de esa región. En junio de 2009, cuando concluyó su mandato, señaló:

Es un hecho sin precedente, pero para mí es una gran responsabilidad ser la primera mujer que llega a la presidencia municipal [junio de 2009, cuando concluyó su mandato].

¹⁹ Como David Recondo, Rosalva Aída Hernández (1998, 2001 y 2006), María Teresa Sierra y Dalia Barrera. Por otra parte, hay casos concretos de líderes indígenas que han participado por voluntad propia, como el de Francisca Vázquez, náhuatl de Tlaxcala (87 años), quien movilizó a las mujeres y las organizó en la Liga Femenil Agraria (Partido Revolucionario Institucional) en la década de 1970 (Montaner 2009, 71-6).

Quiero agradecerles la oportunidad que me dieron al nombrarme como presidenta municipal, dándome el honor de ser la primera mujer en el cargo sabemos todos que en Guelatao, nuestra comunidad, se podía dar en cualquier momento, ya que desde hace varios años las mujeres participamos en las asambleas comunitarias y realizamos cargos y tequios, por lo que no sería extraño tampoco que en el futuro cercano sea indistinto que una mujer o un hombre ocupe el lugar de representación de nuestra comunidad. Para los de afuera puede resultar extraño que una mujer ocupara el cargo de representación en un municipio indígena, sobre todo porque se ha calificado a nuestras comunidades de machistas, lo cual en mayor o menor grado es verdad (Rojas 2009, 96).

Los cambios que se están dando en las comunidades requieren la participación de todos, hombres y mujeres, y son ellas quienes desde hace tiempo están luchando para lograrlos. Uno de los muchos ejemplos que se pueden dar es el de Sofía Robles (zapoteca/mixe), quien fue presidenta municipal de Tlahuitoltepec por un año (2012) y llegó a este cargo después de una larga militancia y mucha sensibilidad acerca de la situación de las mujeres de su comunidad.

Tengo 25 años de estar trabajando en pequeños programas con mujeres. Así como yo hay gente que piensa que la mujer tiene un valor muy grande y que su participación tiene un valor para la comunidad. Y la familia, hay quienes piensan que la mujer sólo sirve para cuidar la casa, los hijos, acompañar al marido, atenderlo, nada más. Esa es nuestra lucha, nuestro trabajo: reflexionar juntas, reflexionar que aunque estemos en la casa también podemos participar en otros espacios y tomar decisiones dentro de nuestra familia. Podemos decidir sobre nuestra propia vida, y nuestro cuerpo (Robles 2009, 99).

Son las mujeres indígenas quienes se han organizado para ejercer liderazgos en sus comunidades, razón que las pone en situaciones de reflexión y planeación. Las experiencias de nahuas, otomíes, zapotecas, chinantecas, rarámuris, tzeltales, tzotziles y pames, entre otras, muestran los procesos de cambio que se están llevando a cabo en muchas comunidades indígenas y rurales de México.

Reflexiones finales

La experiencia en Chiapas ha mostrado nuevos retos asumidos por académicas feministas indígenas y no indígenas, constructoras de asociaciones civiles y motivadoras de otras mujeres en la lucha por sus derechos. ¿Cómo procesar los cambios históricos y a qué velocidad se dan? Si se imagina, por ejemplo, la historia del transporte y se sitúa en el tiempo histórico, es posible percatarse de que a pesar de la Revolución Industrial, no es lo mismo viajar en un avión supersónico que en un vehículo de motor o en un autobús que se detiene cada cinco minutos; las distancias y el tiempo cambian según las

circunstancias. Cuando hay que nombrar y romper paradigmas ancestrales que prevalecen en comunidades apartadas de las áreas urbanas siguiendo un antiguo y reformado método,²⁰ es necesario establecer el diálogo y la escucha, es necesaria la profunda reflexión para un “parto” de ideas acerca de quién, cómo, cuándo y en qué momento se realizan los cambios que las principales protagonistas consideran necesarios.

La participación política para las mujeres significa conocimiento, amor propio y deseo de incidir, primero, en la familia y la comunidad, para después hacerlo en el municipio y el país. Si las mujeres indígenas son ciudadanas de plenos derechos, pueden llegar a dirigir sus comunidades, municipios y, por qué no, los congresos locales, el Congreso nacional, el Senado y la Asamblea de la Ciudad de México. Hay mujeres indígenas que ya han participado en el Senado —Cirila Sánchez (chatina)— y en el Congreso —Eufrosina Mendoza (zapoteca)—.

Para la adquisición de la ciudadanía, la conciencia ciudadana y la voluntad de participación política es necesario invertir tiempo. Los cambios no se pueden hacer de la noche a la mañana o simplemente por un decreto; los cambios de mentalidad y el posicionamiento político de las mujeres sucede cuando, con sensibilidad y respeto, se escucha a las líderes indígenas acerca de los procesos que están llevando a cabo.

Hay mujeres indígenas que han tenido grandes logros, pero al igual que en el resto del país, no todas están interesadas en la participación política, no todas quieren ser empresarias ni políticas, pero sí cada día son más las profesionistas indígenas: abogadas, biólogas, químicas, economistas y maestras que están propiciando cambios paulatinos y de participación política en sus comunidades y en sus vidas.

Es importante conocer que a pesar de la capacitación, educación, escuela, universidad, participación ciudadana y todo lo que se les puede brindar a mujeres indígenas talentosas y líderes en sus comunidades, ellas viven en un mundo con problemas sociales muy arraigados como discriminación, racismo y neocolonialismo que tienen que ver con las subjetividades colectivas.

En la sociedad mexicana actual existen comportamientos que han permeado profundamente el desarrollo ideológico que considera inferiores a ciertas personas por su color de su piel o su origen étnico. De ahí la respuesta de la lucha de resistencia de los pueblos indígenas, de ahí que las mujeres, para luchar por sus derechos, tengan que desarrollar una estrategia vinculada a los cambios de gobernanza y estructurales, a fin de fortalecer sus liderazgos. Ellas se ven obligadas a luchar, junto con compañeros, por la autonomía, la participación política de sus comunidades en los órganos de gobierno y su inclusión en la toma de decisiones. Estos son los retos necesarios en los procesos históricos para el cambio social que puede significar la paridad.

²⁰ El método al que me refiero tiene más de 2,500 años y sigue vigente: la mayéutica, método socrático del diálogo y la escucha para las nuevas ideas.

Fuentes consultadas

- Barrera Bassols, Dalia. 2005. *Mujeres, ciudadanía y poder*. México: Colmex.
- y Alejandra Massolo, coords. 1998. *Mujeres que gobiernan municipios. Experiencias, aportes y retos*. México: Colmex.
- Bonfil Batalla, Guillermo. 1972. “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”. *Anales de la Antropología* 7: 105-24.
- Bonfil Sánchez, Paloma. 2013. *Las promotoras del Popmi: un ejercicio ciudadano de mujeres indígenas*. Manuscrito inédito. Universidad Autónoma metropolitana, México.
- Cano, Gabriela. 2010. Inocultables realidades del deseo. Amelio Robles, masculinidad (transgénero) en la Revolución mexicana. En *Género, poder y política en el México posrevolucionario*, comps. Gabriela Cano, Mary Kay Vughan y Jocelyn Olcott, 61-90. México: FCE.
- Canto Alcocer, Alicia Beatriz. 2014. *Las mujeres a escena: feminismo y revolución en Yucatán, 1915-1918*. Tesis de maestría, CIESAS Peninsular.
- Conapo. Consejo Nacional de Población. S. f. Distribución territorial de la población. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Distribucion_Territorial_de_la_Poblacion (consultada el 1 de septiembre de 2017).
- . 2010. Índice de marginación por localidad 2010. Disponible en www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indice_de_marginacion_por_localidad_2010 (consultada el 12 de junio de 2012).
- Coneval. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 2010. Informe de Coneval. Disponible en [www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes de pobreza y evaluación 2010](http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2010) (consultada el 10 de enero de 2012).
- . 2012. *Pobreza y género en México. Hacia un sistema de indicadores*. México: Coneval.
- Cumes, Aura Estela. 2012. Mujeres indígenas, patriarcado y colonialismo. Un desafío a la segregación comprensiva de las formas de dominio. Anuario *Hojas de Warmi* 17: 2-16.
- Dalton, Margarita. 2005. Políticas dirigidas a las mujeres y mujeres políticas: espacio de transición hacia la democracia. En *América Latina, realidades diversas. Aula Oberta 2001-2005. Universitat Autònoma de Barcelona*, eds. Laura Mameli Iriarte y Eleonora Muntañola Thornberg, 489-500. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona/Casa América de Catalunya.
- . 2012a. Aproximaciones a la historia del tiempo usando en las políticas públicas y el movimiento social de y para mujeres. En *Políticas públicas. Oportunidades y equidad de género*, coords. Josefina Aranda Bezaury y Margarita Dalton Palomo, 441-7. México: CDI/UABJO/CIESAS.
- . 2012b. Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca. México: tepjf/ciesas. [Disponible en http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/democracia_igualdad.pdf (consultada el 23 de enero de 2015)].

- . 2012c. Presidentas de la comunalidad [video]. En Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca. México: TEPJF/CIESAS.
- Davis, Angela Y. 2004. *Mujeres, raza y clase*. Madrid: Akal.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2007. Disponible en <https://www.un.org/.../declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html> (consultada el 1 de septiembre de 2017).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2003. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 21 de mayo.
- Femenías, María Luisa. 2015. Democracia, identidad y transformación: un desafío para las mujeres. En *Discursos políticos, identidades y nuevos paradigmas de gobernanza en América Latina*, ed. Ángela Sierra González, 191-213. Barcelona: Laertes.
- Fernández Aceves, María Teresa. 2014. *Mujeres en el cambio social en el siglo xx mexicano*. México: CIESAS/Siglo XXI.
- Freyermuth Encino, Graciela. 2003. *Las mujeres de humo. Morir en Chenalhó. Género, etnia y generación, factores constitutivos del riesgo durante la maternidad*. México: CIESAS/Inmujeres/Comité por una Maternidad Voluntaria y sin Riesgos.
- García Flores, Margarita. 1997. *Más mujeres al Congreso*. México: Programa Nacional de la Mujer Alianza para la Igualdad-Segob.
- García, Ocotlán. 2009. Nunca había hecho radio. En Montaner 2009, 44-9.
- Gutiérrez, Flora. Una comunidad de lucha. 2009. En Montaner 2009, 86-93.
- Hernández Castillo, Rosalva Aída, coord. 1998. *La otra palabra. Mujeres y violencia en Chiapas, antes y después de Acteal*. México: CIESAS/Grupo de Mujeres de San Cristóbal, A. C./Colem/CIAM.
- . 2001. *La otra frontera: identidades múltiples en el Chiapas poscolonial*. México: CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- , coord. 2006. *Historias a dos voces. Testimonios de luchas y resistencias de mujeres indígenas*. Michoacán: Instituto Michoacano de la Mujer.
- INI. Instituto Nacional Indigenista. 1978. *INI 30 años después. Revisión crítica*. México: INI.
- Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A. C. 2010. *Derechos humanos de mujeres jóvenes indígenas. Herramientas para la evaluación participativa del cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres jóvenes indígenas*. México: Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A. C.
- Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. 2001. Disponible en <https://www.gob.mx/indesol/documentos/ley-del-instituto-nacional-de-las-mujeres-04-06-2015> (consultada el 1 de septiembre de 2017).
- Matus, Macario. 1985. "Memorias de Ana Ruiz, recopilación y traducción". *Guchachi Reza (Iguana Rajada)* 23 (junio): 22-5.
- Méndez Ruíz, Vicenta, Elvira Méndez Lorenzo, Patricia Toledo Cruz, Manuel Lorenzo Jiménez, Manuel Hernández Pérez y Carmen Granados Vega. 2009. *La equidad de género indígena: una construcción cotidiana y organizativa. Elementos*

- metodológicos para el trabajo de género en comunidades indígenas*. Chiapas: Grupo de Equidad de Género/Brot Für die Welt (Pan para el Mundo)/Xilotl Servicios Comunitarios, S. C.
- Montaner, Mariliana, ed. 2009. *Palabra y pensamiento. Mujeres indígenas en el bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución*. México: Unifem.
- Morales Gil de la Torre, Héctor y Ninett Torres Villarreal, coords. 2011a. *Identidades, autonomía y derechos humanos. Diagnóstico del cumplimiento de los derechos humanos de mujeres jóvenes indígenas en Oaxaca Puebla y Chiapas*. México: Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A. C./Inmujeres/Conacyt.
- , coords. 2011b. *Incidencia de la crisis global en la situación, condición y participación de las mujeres marginales de Chiapas*. México: Iniciativas para la Identidad y la Inclusión, A. C.
- Núcleo Multidisciplinario sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia “Cecilia Loria Saviñón”. 2012. *Aplicación Práctica de los Modelos de Prevención, Atención y Sanción de la Violencia Contra las Mujeres*. Protocolo de Actuación. México: IIJ-UNAM/Conacyt.
- Olivera, Mercedes, coord. 2015. *Reproducción social de la marginalidad. Exclusión y participación de las indígenas y campesinas de Chiapas*. México: Cesmeca-Unicach
- y Flor Marina Bermúdez Urbina. 2014. *Subordinaciones estructurales de género. Las mujeres marginales de Chiapas frente a la crisis*. México, Cesmeca-Unicach/ Centro de Derechos Humanos de la Mujer/Juan Pablos Editores.
- Paredes, Julieta. C y Adriana Guzman A. S. f. *El Tejido de la Rebeldía. ¿Qué es el Feminismo Comunitario? Bases para la Despatriarcalización*. 2.a ed. Mujeres Creando Comunidad.
- Recondo, David. 2007. *La política del Gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. México: Publicaciones de la Casa Chata/CIESAS.
- Revista Ojarasca*. 1994. 35-6.
- Rivera Cusicanqui, Silvia. 2010. *Violencias (re)encubiertas en Bolivia. La mirada salvaje*. La Paz: Editorial Piedra Rota.
- Robles, Sofía. 2009. Nosotras... ¿qué podemos celebrar? En Montaner 2009, 98-104.
- Rojas Solano, Gloria. 2009. Cambio de poderes en Guelatao de Juárez. En Montaner 2009.
- Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca. 2013. *Compilación sobre los derechos de las mujeres. Declaraciones, tratados y legislación sobre los derechos de las mujeres*. México: Departamento de Derechos de la Mujer Indígena-Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Sedesol. Secretaría de Desarrollo Social. 2008. *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*. T. 1 de *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*. México: Sedesol.
- Sierra, María Teresa. 2004. Derecho indígena y mujeres: viejas costumbres, nuevos derechos. En *Voces disidentes. Debates contemporáneos en los estudios de género*

- en México*, coords. Sara Elena Pérez-Gil Romo y Patricia Ravelo Blancas, 113-49. México: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.
- Sigüenza, Salvador. 2007. *Héroes y escuelas: la educación en la Sierra Norte de Oaxaca (1927-1972)*. México: Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca/INAH.
- Tuñón Pablos, Julia. 1987. *Mujeres en México. Una historia olvidada*. México: Planeta.
- Urrutia, Elena. 1979. *Imagen y realidad de la mujer*. México: SEP/Diana.
- , coord. 2002. *Estudio sobre las mujeres y las relaciones de género en México. Aportes desde diversas disciplinas*. México: Colmex.
- Vázquez García, Verónica. 2011. *Usos y costumbres y ciudadanía femenina: hablan las presidentas municipales de Oaxaca. 1996-2010*. México: Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados, LXI Legislatura/Colegio de Postgraduados.
- Villa Hernández, Rufina. 2009. La propia necesidad. En Montaner 2009, 50-3.

Claroscuros de la jurisprudencia federal en elecciones por sistemas normativos indígenas

David Recondo

El 30 de agosto de 1995, el Congreso estatal de Oaxaca aprobó un nuevo código electoral en el que les dio pleno reconocimiento a los usos y costumbres¹ que rigen la elección de los ayuntamientos en la mayoría de los municipios de la entidad. Dicha reforma marcó un parteaguas en la política local y en el derecho electoral de Oaxaca y México. En los siguientes 20 años se desarrolló una jurisprudencia sumamente original por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esta vía jurisdiccional fue inaugurada por un grupo de ciudadanos del municipio de Asunción Tlacolulita, distrito de Yautepec, en 1999. En esa ocasión, la elección de las nuevas autoridades en una asamblea mediante el voto a mano alzada fue impugnada ante el Instituto Estatal Electoral (IEE) por varios ciudadanos que denunciaron irregularidades en el procedimiento, en particular el hecho de que no todos pudieron participar, incluyendo a las mujeres. La autoridad electoral validó la elección, pero el Congreso del estado, en calidad de Colegio Electoral, la declaró no válida. Los ciudadanos que defendían la elección acudieron al TEPJF para impugnar la decisión del Congreso. Al inicio, los ciudadanos inconformes optaron por el juicio de revisión constitucional electoral (JRC), pero el juez federal decidió reencauzar la demanda por la vía del JDC. Finalmente, el TEPJF emitió la sentencia SUP-JDC-038/99, mediante la cual ordenaba al IEE realizar elecciones extraordinarias. Por falta de acuerdo entre las partes en el ámbito municipal, nunca se pudieron organizar

¹ En las sucesivas reformas constitucionales y electorales de Oaxaca, el término para referirse a las normas y prácticas tradicionales que rigen el nombramiento de las autoridades en la mayoría de los municipios de la entidad ha ido cambiando. El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca del 30 de agosto de 1995 alude, por primera vez, a la “renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres” (CIPPEO, libro cuarto, 1995). Tras la reforma del 9 de octubre de 1997, el mismo ordenamiento legal refiere a las “normas de derecho consuetudinario” (CIPPEO, libro cuarto, 1997), expresión que será reemplazada por la de “sistemas normativos internos” (CIPPEO, libro sexto, 2012) en la reforma político-electoral del 17 de octubre de 2012. El 30 de junio de 2015, el legislador local acuñó el término “sistemas normativos indígenas” (CPELSO, artículo 25, apartado A, fracción II, 2015) en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Esta última expresión es la que se estableció en la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, aprobada por el Congreso estatal el 9 de julio de 2015, pero invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 5 de octubre del mismo año, por “vicios y desaseo” en el proceso legislativo y por la inconstitucionalidad de varios artículos. A lo largo de este trabajo se usarán invariablemente las distintas expresiones mencionadas, incluida la primera, que si bien puede parecer despectiva de lo que debería considerarse como normas de derecho en igualdad de condiciones en el derecho positivo, es de uso común entre los oaxaqueños.

dichas elecciones y el Congreso tuvo que nombrar a un administrador hasta la elección de las autoridades municipales para el siguiente trienio (2002-2004).

Aun así, este juicio y las tres sentencias del TEPJF a las que dio lugar (SUP-JRC-152/99, SUP-JDC-037/99 y SUP-JDC-038/99) abrieron la vía jurisprudencial para que las siguientes impugnaciones en elecciones por usos y costumbres fueran tratadas por medio del JDC. De esta forma, el punto central del litigio se ha ido formando en torno a la contradicción entre la defensa de los usos y costumbres en tanto derechos de la comunidad y el derecho a votar y ser votado en tanto derecho fundamental de todos los ciudadanos residentes del municipio. Ya sea para defender una elección invalidada por la autoridad electoral estatal o por el Congreso estatal, o para exigir que se repongan las elecciones, el JDC se ha vuelto el único medio de impugnación para los ciudadanos de los municipios cuyas elecciones se rigen por sistemas normativos indígenas.²

A partir de 2007, los JDC han aumentado de manera exponencial, lo cual ha redundado en la producción, por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral, de una jurisprudencia cada vez más abundante y precisa en la materia. Así pues, entre 2002 y 2015, el TEPJF ha formulado 51 tesis jurisprudenciales, de las cuales 22 son ya obligatorias. Esta jurisprudencia refleja la tensión permanente entre dos derechos constitucionalmente consagrados: el de la libre determinación de las comunidades indígenas en cuanto a sus formas de organización social y política, y el del sufragio universal (pasivo y activo).

En este texto se analizará cómo los magistrados del TEPJF han resuelto las controversias en torno a las elecciones que se rigen según los sistemas normativos indígenas. En particular, se mostrará cómo el recurso de impugnación ha llevado a oponer los derechos individuales y colectivos, lo cual ha obligado al juez a privilegiar los primeros. También se estudiará la manera en que las sentencias del TEPJF han ido, poco a poco, pronunciándose acerca del fondo de las controversias y normando los procedimientos de elección de autoridades municipales en el régimen consuetudinario.

Arbitraje entre normas constitucionales contradictorias

El juez electoral federal ha tenido que resolver las controversias jurisdiccionales con base en un orden legal en el que coexisten los derechos (colectivos) de los pueblos

² En 2008, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación para el Estado de Oaxaca aprobada por el Congreso estatal abrió un cauce similar al del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. El 17 de agosto de 2012, dicha ley fue reformada y se crearon dos medios de impugnación: el juicio electoral de los sistemas normativos internos y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en los sistemas normativos internos. Aun así, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la que resuelve las controversias en última instancia por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

indígenas y los derechos (individuales) del ciudadano. En efecto, las reformas constitucionales y legales de corte multiculturalista realizadas en la década de 1990 han creado un sistema jurídico plural que obliga al juez constitucional (inclusive en lo electoral) a ponderar derechos fundamentales que se contraponen.

Se estudiará primero cómo se manifiesta dicho pluralismo jurídico y las tensiones que encubre.

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado en 2001, establece lo siguiente en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas:

Esta constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: [...] elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (CPEUM, artículo 2, apartado A, fracción III, 2015).

A la par, en el artículo 116 establece lo siguiente en cuanto a la elección de autoridades estatales y municipales:

Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto (CPEUM, artículo 116, fracción IV, inciso a, 2015).

De la misma manera, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (CPELSO) establece, desde 1990, que “la ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus Ayuntamientos” (CPELSO, artículo 25, apartado A, fracción II, 1997) (artículo reformado el 8 de marzo de 1997). Este artículo fue reformado nuevamente en 2008 y quedó de la siguiente forma:

La ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2°. Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionará su contravención (CPELSO, artículo 25, apartado A, fracción II, 2015).

Por otra parte, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca (LDPCIEO, artículo 9, 2001) aprobada en 1998, de carácter más declarativo que verdaderamente reglamentario, señala que:

Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde a sus normas, usos y costumbres, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal, los artículos 17, 109 a 125 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta Ley (LDPCIEO, artículo 10, 2001).

A su vez, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), cuya reforma fue aprobada en agosto de 2012, reglamenta el reconocimiento de los sistemas normativos internos por medio del Libro Sexto. De la Renovación de Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se Rigen por Sistemas Normativos Internos:

Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Oaxaca a la libre determinación expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la Soberanía del Estado (CIPPEO, artículo 255, apartado 2, 2012).

Además, el texto legal define qué se entiende por sistema normativo interno:

En este Código se entiende por sistemas normativos internos, los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal (CIPPEO, artículo 255, apartado 4, 2012).

El mismo ordenamiento legal también precisa de qué manera deben determinarse el régimen electoral municipal (de partidos políticos o de sistemas normativos inter-

nos), el procedimiento para validar el nombramiento de autoridades y los medios para dirimir controversias.

Como se puede ver, los sistemas normativos internos adquieren categoría plena de derecho tutelado por el Estado con la única limitación de permitir la participación de las mujeres en igualdad de condiciones con los varones; sin embargo, permanece una ambigüedad, ya que el código electoral de Oaxaca establece una serie de requisitos específicos para poder votar y ser votado:

1. Los ciudadanos de un municipio regido electoralmente por sus sistemas normativos internos, tienen los derechos y obligaciones siguientes:

I.- Actuar de conformidad con las disposiciones internas que de manera oral y/o escrita rijan la vida interna de sus municipios, así como participar, de acuerdo con sus propios procedimientos, en la permanente renovación y actualización del sistema normativo interno a fin de mantenerlo como un mecanismo de consenso y una expresión de la identidad y el dinamismo de la cultura política tradicional;

II.- Cumplir con los cargos, servicios y contribuciones que la Asamblea les confiera, de acuerdo con sus propias reglas y procedimientos públicos y consensados; y

III.- Participar en el desarrollo de las elecciones municipales, así como ser electo para los cargos y servicios establecidos por su sistema normativo interno.

2. El ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de las comunidades y municipios que se rigen bajo sistemas normativos internos, se podrán restringir exclusivamente por razones de capacidad civil o mental, condena penal con privación de libertad, o con motivo de la defensa y salvaguarda de la identidad y cultura de dichas comunidades y municipios.

[...]

Para ser miembro de un ayuntamiento regido por su sistema normativo interno se requiere:

I.- Acreditar lo señalado por el artículo 113 de la Constitución Estatal;

II.- Estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones, y cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el sistema normativo interno de su municipio o comunidad, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal, los convenios internacionales reconocidos por el Estado Mexicano, y el artículo 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Estatal (CIPPEO, artículo 257, apartados 1 y 2, y artículo 258, fracciones I y II, 2012).

Como se puede constatar a la luz de las normas constitucionales y legales citadas, el reconocimiento pleno de la libre determinación de las comunidades en cuanto a su forma de organización social y política puede entrar en conflicto con algunos de los derechos fundamentales igualmente consagrados en la CPEUM, entre ellos, el derecho de todo ciudadano mexicano a votar y ser votado, toda vez que haya cumplido 18 años de edad, haya tramitado su credencial de elector y no esté sujeto a un proceso penal (además de un tiempo mínimo de residencia para poder ser elegido a un cargo de elección popular).

Dos interpretaciones son posibles ante dicha contradicción: la primera, lo que determinen las comunidades en la asamblea general es legalmente válido en la medida en que no prive a las mujeres de sus derechos político-electorales, y la segunda, las normas y los procedimientos electorales establecidos por las comunidades deben acatar forzosamente el derecho a votar y ser votado de todos los ciudadanos mexicanos (mujeres, vecindados, habitantes de las agencias, etcétera). Es decir, la elección en los ayuntamientos, según las normas de derecho consuetudinario, puede hacerse de la manera que determinen las comunidades (voto público en asamblea en fechas diferentes a las de las elecciones de partidos políticos), pero deben permitir obligatoriamente que todos los habitantes del municipio participen. En esta segunda interpretación, el sufragio universal prevalece ante todas las demás normas del derecho mexicano en materia de nombramiento de autoridades municipales.

Ponderación entre derechos de la comunidad y derechos del ciudadano

Desde 1999, las sentencias del TEPJF han oscilado constantemente entre una posición que privilegia el principio de universalidad del sufragio frente al de la libre determinación de las comunidades y otra que busca, desde una perspectiva intercultural, ponderar los dos tipos de derechos. Aun así, se pueden distinguir dos periodos: uno que va de 1999 a 2009 y otro que se extiende de 2010 a 2015. En el primero, la postura jurisprudencial fue asumir que las normas y formas comunitarias del nombramiento de las autoridades municipales deben ser respetadas, que no hay que buscar reglamentarlas, sino que se debe velar, si algunos ciudadanos han sido excluidos del proceso electivo, por la reposición de este, pero según el procedimiento que decida la comunidad. Es decir, el hecho de que el voto no sea secreto y que se emita mediante formas diversas, incluyendo la aclamación, no es asunto del juez. Lo único que importa es que no se les impida a los ciudadanos participar efectivamente si lo desean. Así lo mostraron las sentencias del caso Asunción Tlacolulita (SUP-JRC-152/99, SUP-JDC-037/99 y SUP-JDC-038/99), en las cuales, al responder al reclamo de los ciudadanos que exigieron que se respetara el procedimiento del nombramiento comunitario, el Tribunal resolvió que así sería mientras no se le impidiera a ningún ciudadano participar si así lo deseaba (léase a ningún individuo de nacionalidad mexicana, residente del referido municipio, de 18 años cumplidos, esté o no registrado en el padrón electoral federal). También reflejaron lo anterior las sentencias de los casos Santiago Yaveo (SUP-JDC-0013/2002), Eloxochitlán de Flores Magón (SUP-JDC-2569/2007), San Juan Bautista Guelache (SUP-JDC-2542/2007), San Nicolás (SUP-JDC-2568/2007 y SUP-JDC-2568/2007-Inc1), Tanetze de Zaragoza (SUP-JDC-0011/2007, SUP--JDC-0011/2007-Inc1 y SUP--JDC-0011/2007-Inc2), Santa María Apazco (SUP-JDC-0358/2008) y San Miguel

Peras (SUP-JDC-0014/2008). En todos estos casos originados por reclamos de habitantes de las agencias, mujeres o personas que radicaban fuera del municipio, pero que seguían cumpliendo con sus obligaciones comunitarias, el litigio derivó de la exclusión de ciudadanos que exigían el derecho a participar, o bien de ciudadanos que, al contrario, les reclamaron a las autoridades electorales no haber validado el nombramiento que hicieron. Ante semejantes litigios, los magistrados del TEPJF optaron por llamar a la autoridad electoral para facilitar la organización de nuevas elecciones en las que todos los que quisieran —y estuvieran en derecho de hacerlo— pudieran participar en el nombramiento de las autoridades municipales.

Aunque a primera vista los magistrados parecen establecer una jerarquía entre los derechos constitucional y legalmente consagrados, hasta 2009, en realidad, evitaron entrar en detalles en cuanto al procedimiento de elección, así que exigieron a la autoridad electoral que repusiera la elección y velaron por que todos los que quisieran pudieran participar. Esta última “recomendación” antepone a la costumbre el derecho de todo ciudadano a votar y ser votado, pero la formulación de las sentencias es tal que lo que no debe ocurrir es que alguna norma o procedimiento le impida participar en la votación (pasiva o activamente) a quien quiera hacerlo. La distinción es sutil, pero crucial: no es lo mismo que el juez llame a garantizar que todos los ciudadanos puedan participar, a que exija que no haya impedimento formal y concreto para que lo hagan quienes lo quieran hacer.

Esta sutil búsqueda de equilibrio entre los derechos del ciudadano y los de la comunidad tendió a desaparecer de las sentencias del TEPJF durante el segundo periodo, con contadas y notables excepciones. De 2010 a 2015, la mayor parte de las controversias fue promovida por ciudadanos habitantes de las agencias que exigían participar en la elección municipal o, al contrario, de habitantes de la cabecera que exigían la anulación de una elección porque participaron en ella habitantes de las agencias. En esos casos, las sentencias fueron en el mismo sentido: exigir que se llevaran a cabo nuevas elecciones en las que todos los ciudadanos —en especial los que residían fuera de la cabecera municipal— pudieran participar. Así ocurrió, por ejemplo, en Mesones Hidalgo (SX-JDC-0435/2010), San Andrés Cabecera Nueva (SX-JDC-0412/2010), San Francisco Chapulapa (SX-JDC-0417/2010), San Juan Bautista Guelache (SX-JDC-0415/2010 y SX-JDC-0430/2010), San Juan Cotzocón (SX-JDC-0436/2010), San Juan Ozolotepec (SX-JDC-0447/2010, SX-JDC-0001/2011 y SUP-JDC-637/2011), San Jerónimo Sosola (SX-JDC-0398/2010), San Pedro Ixtlahuaca (SX-JDC-0431/2010 y SX-JDC-0431/2010-Inc1), Santa María Peñoles (SX-JDC-0409/2010), Santos Reyes Nopala (SX-JDC-0397/2010), Jocotepec (SX-JDC-0007/2011), Santiago Yaveo (SX-JDC-0012/2011), Santiago Choápam (SX-

-JDC-0016/2011), San Jerónimo Sosola (SUP-REC-2/2011) y Mazatlán Villa de Flores (SUP-REC-836/2014).

Además de estos casos, a partir de 2014, el TEPJF resolvió controversias relacionadas con la participación de las mujeres, asunto marginal en los litigios anteriores a pesar de ser un elemento cada vez más significativo en la conflictividad electoral local. Es el caso, por ejemplo, de San Bartolo Coyotepec (SUP-REC-16/2014), Santo Domingo Nuxaá (SUP-REC-438/2014) y Ánimas Trujano (SUP-REC-440/2014).

En esta segunda etapa, los magistrados federales establecieron una clara jerarquía entre, por un lado, el derecho a votar y ser votado y, por el otro, el respeto a las normas comunitarias —que establecen requisitos específicos para poder ejercer el sufragio, como haber ejercido cargos obligatorios en beneficio de la colectividad—. Desde esta óptica, no cabe ponderar los derechos, sino que el primero se impone al segundo necesariamente, y esto, paradójicamente, después de haber desarrollado una argumentación de corte multiculturalista, ausente en las sentencias del periodo anterior. En efecto, a partir de 2010, los considerandos de las sentencias de la Sala Regional Xalapa contienen referencias a la obra de Will Kymlicka (1996), reconocido filósofo que sostiene que el reconocimiento de derechos diferenciados a colectividades humanas en función de criterios étnico-culturales, en un mismo Estado-nación, es totalmente compatible con la doctrina liberal. Incluso este autor va más allá al afirmar que la esencia del liberalismo consiste, precisamente, en reconocer esos derechos diferenciados. Justifica que para garantizar la reproducción de las culturas “minoritarias”, el Estado debe tolerar ciertas restricciones internas a los derechos fundamentales del individuo, impuestas por las comunidades. Además de este conocido autor canadiense, las sentencias citan al filósofo Luis Villoro y al antropólogo Guillermo Bonfil Batalla, que tienen posiciones mucho menos liberales y mucho más comunitaristas.

Si bien esa argumentación multiculturalista es retomada por los magistrados del TEPJF, las conclusiones de las sentencias contradicen las tesis defendidas por los autores citados al exigir que nadie en las comunidades sea privado de su derecho a votar y ser votado. Es decir, la restricción interna al sufragio universal, considerado por las comunidades como una norma que garantiza el respeto a la autonomía comunitaria (los habitantes de las agencias no deben tener injerencia en el nombramiento de los concejales, así como estos no deben intervenir en el nombramiento de las autoridades de las agencias), no es aceptable, pues conculca el derecho fundamental del ciudadano-individuo a votar y ser votado.

Así pues, el reconocimiento de la especificidad de los procedimientos electorales de los municipios de Oaxaca encuentra su límite en la garantía de los derechos político-electorales del ciudadano. Las formas más variadas de expresión del voto son posibles (aunque sea público, contrario a lo que marca la Constitución), pero si se comprueba que no se les permitió a algunos ciudadanos participar en el nombramiento de los integrantes del ayuntamiento, la elección deberá ser anulada y nuevas elecciones

deberán ser organizadas para garantizar que todos los ciudadanos que tengan la edad para participar puedan hacerlo. Estos principios quedaron definitivamente consagrados en la jurisprudencia federal aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral en 2014, en cuanto a la participación de los ciudadanos residentes de las agencias municipales:

Sistemas normativos indígenas. Elecciones efectuadas bajo este régimen pueden ser afectadas si vulneran el principio de universalidad del sufragio.

[...] si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática (jurisprudencia 37/2014).

Lo mismo ocurre en relación con la participación de las mujeres:

Sistemas normativos indígenas. La autoridad administrativa electoral debe llevar a cabo actos tendentes a salvaguardar la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer (legislación de Oaxaca).

[...] la autoridad administrativa electoral local tiene el deber jurídico de llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la vigencia de los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y, especialmente, de igualdad en la participación de hombres y mujeres en los procedimientos electorales llevados a cabo en esa entidad federativa. En este orden de ideas, en caso de ser necesario, en las elecciones regidas por el Derecho Consuetudinario, el órgano administrativo electoral del Estado debe organizar campañas a fin de informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de las comunidades indígenas, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres en condiciones que garanticen la igualdad sustantiva y no sólo formal (jurisprudencia 48/2014).

Es evidente que el instrumento legal utilizado para resolver las controversias, el JDC, lleva necesariamente a privilegiar los derechos del ciudadano en tanto individuo, en detrimento de la comunidad, o los derechos y obligaciones del ciudadano en tanto miembro de una comunidad; esto aun cuando los que imponen un recurso de inconformidad son las autoridades electas o los ciudadanos que exigen el respeto a las normas y procedimientos consuetudinarios que “restringen” el derecho al sufragio a los

residentes de la comunidad-cabecera, es decir, al núcleo poblacional que corresponde al lugar donde históricamente está ubicada la sede del gobierno municipal.

Para el TEPJF, la circunscripción electoral es el municipio en su totalidad y no la comunidad-cabecera, cuando en la mayoría de los municipios regidos por usos y costumbres, la “comunidad política” corresponde a una comunidad en particular dentro del territorio municipal. Es decir, la comunidad como unidad socioespacial, como colectividad histórica, raras veces atañe al territorio político-administrativo municipal. Existen, pues, varias unidades poblacionales y territoriales con historia e identidad propias en la mayoría de los municipios oaxaqueños. En estos, la norma establecida ha consistido en dejar que cada comunidad nombre a sus autoridades, con la particularidad de que los ciudadanos de la comunidad-cabecera nombran a los integrantes del ayuntamiento, mientras que los habitantes de las agencias (municipales y de policía) y rancherías (entidades administrativas de menor rango según la ley) solo al agente y a su suplente. De la misma forma, generalmente, los ciudadanos cumplen sus obligaciones comunitarias (cargos y tequio) en su comunidad de residencia, aunque, al respecto, las variaciones son considerables. En los municipios más antiguos, en su mayoría creados en tiempos de la Colonia (con la forma de repúblicas de indios), los habitantes de las comunidades aledañas o “satélite” han acostumbrado cumplir cargos en la comunidad-cabecera —ligados al culto católico y al mantenimiento de la iglesia o del panteón, así como civiles y políticos, como el de concejal en el ayuntamiento—³ y en su propia comunidad. No obstante, en muchos casos, los habitantes de las comunidades “satélite” cumplen cargos de menor rango en la escala jerárquica de los cargos cívico-religiosos (mandaderos, policías, suplentes de regidor y regidores, pero raras veces síndico, presidente municipal o alcalde). Esta práctica corresponde probablemente a una herencia colonial en que los caciques o principales del pueblo-cabecera de la república de indios recibían, por parte de la autoridad colonial (el alcalde mayor), la encomienda de gobernar a los macehuales o habitantes de los pueblos circunvecinos. No es de descartarse, pues, que existiera una jerarquía entre los pobladores (o al menos los principales) del pueblo-cabecera (sede de la parroquia y del cabildo) y los de los pueblos aledaños, que, de alguna manera, eran súbditos del pueblo principal. Esa tradición se ha reproducido en el tiempo e incluso reforzado después de la Revolución con el establecimiento del municipio libre y la reproducción, en la periferia, del centralismo y del presidencialismo imperantes en el ámbito nacional. Así pues, se refuerza, hasta cierto punto, una supremacía de los pueblos-cabecera que siguen concentrando los poderes civiles y religiosos.

³ Regidor (de hacienda, de educación, de salud, de deporte, etcétera), tesorero, secretario municipal, síndico, presidente municipal y alcalde, así como sus respectivos suplentes.

Tanto en el periodo republicano como en el posrevolucionario, ese esquema geopolítico raras veces creó tensiones entre el centro municipal y su periferia, ya que, excepto por cuestiones agrarias (conflictos de límites entre diferentes núcleos agrarios reunidos en un mismo territorio municipal), cada autoridad gobernaba en su propia circunscripción local con total autonomía. Fue la descentralización de los recursos fiscales, a partir de la década de 1990, la que (re)activó las tensiones entre las localidades aledañas y el pueblo-cabecera. En efecto, a partir de ese momento, los ayuntamientos recibieron recursos para la remuneración de los concejales y del personal administrativo del municipio, y para la inversión pública (en la construcción y el mantenimiento de infraestructura básica). El monto total de esas transferencias equivale a 20% de los recursos fiscales descentralizados (ramo 28 y 33) y es distribuido entre los municipios según criterios demográficos e indicadores de desarrollo (número de hogares con agua entubada, características de las viviendas y equipamiento urbano como drenaje, electrificación, etcétera).

La transferencia de esos montos incitó a los habitantes de las agencias a querer controlar su reparto entre las diferentes localidades del municipio. Aunque existe en cada municipio un consejo de desarrollo en el que participan los representantes de todas las localidades, el ayuntamiento guarda un margen considerable de control de los recursos descentralizados y de la programación del gasto público anual. De ahí la insistencia cada vez mayor de los ciudadanos de las agencias y demás núcleos poblacionales en querer ser partícipes de las decisiones en cuanto al reparto de los recursos transferidos al municipio. También entra en línea de juego el hecho de que, por primera vez, los cargos en el ayuntamiento pueden ser remunerados, cuando siempre habían sido ejercidos de manera gratuita por los ciudadanos nombrados en la asamblea para tal efecto. La disponibilidad de una renta pública provoca, pues, que haya mayor interés de algunas personas en ocupar cargos que antes, por el gasto que implicaban, eran rehuídos.

Este fenómeno explica, en gran medida, que la mayor parte de las controversias llevadas al TEPJF a partir de 2010 tengan que ver con el reclamo de ciudadanos de las agencias y rancherías para poder participar en la elección de los integrantes del ayuntamiento. Este tipo de conflicto era ya mayoritario en la primera década de aplicación del código electoral local, en materia de elecciones según normas de derecho consuetudinario, pero como hasta 2008 no existía un medio de impugnación en el ámbito estatal y la vía del JDC ante el TEPJF era aún poco conocida, las controversias eran resueltas por medio de la conciliación y la negociación política, con la intervención del IEE y de la Secretaría General de Gobierno. A partir de 2008, sin embargo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación para el Estado de Oaxaca abrió la posibilidad de un tratamiento jurisdiccional de los conflictos en elecciones por usos y costumbres ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO). El JDC se volvió, así, el recurso para impugnar las resoluciones del TEEO, aunque también existe la posibilidad, de común acuerdo entre el Tribunal estatal y el federal, de que se acepten directamente los

JDC ante este último, con la justificación de la premura. Efectivamente, hasta 2010, los tiempos para impugnar una elección eran muy cortos, pues ya que las autoridades elegidas habían tomado posesión, el acto impugnado (el proceso de nombramiento) era considerado irreparable. Como gran parte de las elecciones tienen lugar a finales del año civil (entre noviembre y diciembre) y la fecha oficial de entrada en funciones de los concejales electos es el 1 de enero siguiente, raras veces los demandantes lograban cumplir con los plazos legales y el TEPJF tenía que sobreseer el juicio. Por ende, para ahorrar tiempo y evitar la ingobernabilidad que podría provocar el cuestionamiento de la legitimidad de las autoridades electas, hasta 2012 (fecha en que el JDC estatal se volvió primera instancia obligatoria), el TEPJF aceptó resolver impugnaciones sin que estas hubieran sido tratadas por el TEEO en primera instancia (principio *per saltum*).

El cambio legal (la desaparición de la figura del Colegio Electoral y el subsecuente retiro del Congreso local del procedimiento de validación de las elecciones, así como la apertura de una vía de impugnación jurisdiccional en elecciones por sistemas normativos indígenas) y la mayor publicidad que le da el IEE contribuyen a aumentar el número de impugnaciones promovidas por ciudadanos de las agencias y núcleos rurales. El reclamo de participación en el nombramiento de los ayuntamientos se generalizó de manera notoria a partir de 2010. Así pues, el JDC dejó de ser algo excepcional para volverse un medio de impugnación común, e incluso rutinario, en los municipios de Oaxaca cuyas elecciones se rigen por las normas de derecho consuetudinario. Sobre todo, el espíritu del JDC lleva a una jerarquización de los derechos político-electorales en la que el derecho al sufragio (pasivo y activo) se sobrepone a los demás derechos y obligaciones derivados del reconocimiento constitucional de las normas de derecho consuetudinario. En efecto, sea cual sea el procedimiento de nombramiento de las autoridades locales en municipios regidos por usos y costumbres, la resolución “natural” de un JDC lleva a defender el derecho de todo ciudadano mexicano que reside en el territorio municipal a votar y ser votado en dichas elecciones. Es decir, la costumbre es válida mientras no viole el derecho de todo ciudadano a ejercer el sufragio. Con ese criterio, cualquier elección por sistemas normativos indígenas podrá ser invalidada si no respeta este derecho fundamental y si al menos un ciudadano demuestra que se le impidió votar o ser votado en dicha elección.

En contra de esta postura jurisprudencial, se han alzado voces dentro y fuera de las comunidades que cuestionan la exclusividad del JDC como medio de impugnación y llaman a que tanto el TEEO como el TEPJF, en segunda instancia, encuentren otras maneras de resolver las controversias que se dan en los municipios regidos por usos y costumbres. Efectivamente, algunos abogados indígenas consideran que no debería existir una prevalencia absoluta del derecho a votar y ser votado en el ámbito municipal. Según esta postura, las normas de derecho consuetudinario no solo privilegian la circunscripción comunitaria inframunicipal (cada ciudadano vota y puede ser votado en cargos de autoridad de su comunidad), sino que, además, establecen criterios

meritocráticos que suponen que una persona adquiere el derecho a tener voz y voto en las asambleas si cumple con ciertas obligaciones en beneficio de la comunidad. Es decir, no cualquier ciudadano tiene derecho a votar y ser votado por el solo hecho de residir en el territorio municipal, ya sea en el centro o en la periferia, incluso cualquier nativo del pueblo-cabecera puede ver restringido su derecho a votar y ser votado si no cumple con sus obligaciones comunitarias. El sufragio universal (pasivo y activo) no es, pues, un derecho incondicional derivado del solo hecho de ser ciudadano mexicano y de haber residido al menos tres años en el municipio, como lo indica el código electoral, el ejercicio del sufragio es condicionado al cumplimiento de ciertas obligaciones en beneficio de la colectividad.

Así pues, la armonización de las normas del derecho comunitario y del derecho positivo se vuelve más complicada que si solamente se tratara de imponer un límite absoluto a las primeras: todo es permitido (fecha, lugar y procedimiento de votación, duración del mandato de los concejales, etcétera) mientras no se viole el derecho al sufragio pasivo y activo (votar y ser votado) de algún residente del municipio correspondiente que goce de sus derechos políticos.

Armonización posible entre derechos

A pesar de la tendencia dominante poco afín a la interculturalidad, algunas sentencias del TEPJF reflejan una orientación más conciliadora ante el dilema que opone derechos del ciudadano y derechos de la comunidad. Aunque en la mayoría de las sentencias emitidas desde 2010 ha prevalecido la defensa de los primeros —en particular, el sufragio universal— en detrimento de los segundos, también existe una postura minoritaria que podría resultar, si se afirma con mayor fuerza, en una jurisprudencia más sensible a las particularidades de cada caso y, por ende, más proclive a la ponderación de derechos. Esa postura consiste en hacer al TEPJF garante del cumplimiento de las normas establecidas por las comunidades, sean contrarias o no a ciertos derechos fundamentales. Varias sentencias dejan ver esa posibilidad cuando evocan como una de las razones para la invalidación de la elección el hecho de que las autoridades municipales en turno y los participantes en el proceso electoral incumplieron las reglas que acordaron previamente.

Dichas sentencias justifican la invalidación de la elección y su necesaria reposición, no tanto (o no solamente) porque no se respetó el derecho de los ciudadanos de las agencias y rancherías a votar y ser votados, sino porque no se respetó el acuerdo establecido previamente entre el ayuntamiento y los agentes municipales, en el cual, justamente, las primeras se comprometían a dejar participar a los ciudadanos de las agencias y rancherías. No solo eso, sino que, además, el acuerdo que no fue respetado establecía la manera en que se daría esa participación (en asambleas simultáneas, votando por medio de boletas y de urnas, etcétera). Tal solución concierne a todos los

acuerdos y normas que establezcan las comunidades o los representantes de las partes enfrentadas de un mismo municipio. Dichos acuerdos abarcan todos los aspectos prácticos de la organización de una elección por normas de derecho consuetudinario, tales como la fecha, el lugar y la forma que debe tomar la votación (una o varias asambleas simultáneas o consecutivas; votación a mano alzada, por medio de pizarrones o de boletas y urnas; voto secreto o público, etcétera), pero también aspectos más normativos, como quién tiene el derecho de votar y ser votado. Así pues, si se refleja un claro consenso en torno a cierto padrón local de ciudadanos que estén al día con sus obligaciones con la comunidad, el TEPJF podrá considerar válida una elección y declarar improcedente la impugnación que haya sido interpuesta por un actor cuyo derecho al sufragio no tenía por qué ser garantizado al no formar parte del referido padrón.

Esta interpretación jurisprudencial de los derechos del ciudadano en elecciones por sistemas normativos indígenas refleja una clara innovación en el sentido de un reconocimiento pleno de las normas de derecho consuetudinario, sin querer imponer sistemáticamente el respeto irrestricto del derecho de los ciudadanos según criterios que no corresponden a las comunidades. Todo parece indicar que los magistrados están dispuestos a reconocer que los criterios de acceso a la ciudadanía y su ejercicio en los municipios “usocostumbristas” de Oaxaca no son los mismos que en los demás municipios ni en el ámbito nacional. Es decir, reconocen que el derecho a votar y ser votado no solo depende de la nacionalidad, de la edad (haber cumplido 18 años), de la inscripción en el Registro Federal de Electores (y de la subsecuente obtención de una credencial de elector), de la residencia (estar domiciliado en el municipio desde al menos tres años) y de la condición legal del ciudadano (no estar cumpliendo una pena de encarcelamiento o, para ser candidato, no tener antecedentes penales). Los magistrados del TEPJF parecen adoptar una postura casuística, según la cual, con base en el principio de autonomía de las comunidades indígenas, el nombramiento de las autoridades municipales deberá hacerse cumpliendo las reglas que aquellas hayan dado. En otras palabras, el juez electoral federal admite que así como existen requisitos para poder ejercer el sufragio en elecciones fuera de los municipios regidos por usos y costumbres, las comunidades imponen requisitos particulares haciendo uso del derecho constitucionalmente consagrado a la libre determinación.

La jurisprudencia del TEPJF contribuye así a relativizar la supuesta “inconmensurabilidad” entre las normas consuetudinarias y el derecho positivo de corte liberal en materia de derechos y obligaciones del ciudadano. En los dos sistemas normativos el goce de derechos está condicionado al cumplimiento de obligaciones civiles y administrativas, solo que estas son de naturaleza sensiblemente diferente en las comunidades: estar al día en el cumplimiento del tequio y de los cargos comunitarios (sean de carácter religioso o civil). Es el caso, por ejemplo, de la elegibilidad de ciertos cargos del ayuntamiento condicionada al ejercicio previo de otros cargos como el de mayordomo de la fiesta patronal, o bien cuando a los emigrados (radicados en otro lugar de la república

mexicana o en el extranjero) se les reconoce el derecho a votar y ser votados por su contribución financiera al desarrollo de la comunidad, a pesar de no tener tres años de residencia ininterrumpida en el municipio.

Según dicha óptica, las sentencias del TEPJF no resultarían inconstitucionales en la medida en que nada indica en la Carta Magna ni en la ley electoral estatal que las únicas condiciones para el ejercicio del sufragio son las que marca la ley electoral federal, sino que, al contrario, queda claro que el principio de autonomía y el reconocimiento de las “formas democráticas” de organización política de las comunidades indígenas implican que las condiciones particulares fijadas por las normas de derecho consuetudinario sean respetadas de igual manera que las demás.

En esta perspectiva, el juez electoral federal tendría que admitir que las normas consuetudinarias no excluyen a las mujeres del ejercicio del sufragio por ser mujeres, sino que en ciertas comunidades la costumbre ha sido otorgar el derecho (o la obligación) a cumplir ciertos cargos al jefe de familia, quien es un hombre en la mayoría de los casos, pero ha ocurrido también que la unidad familiar, que tiene el usufructo de una parte de las tierras comunales o ejidatarias, sea representada en la asamblea y en el cumplimiento de los cargos por una mujer, en tanto jefa de familia, de manera equivalente al hombre. Al respecto, falta aún tener mayores datos estadísticos, pero las encuestas realizadas desde finales de la década de 1990 muestran que en la mayoría de los municipios regidos por usos y costumbres, las mujeres sí participan en las asambleas comunitarias en nombre propio, así como en representación de la unidad familiar, y que también ejercen cargos civiles, aunque, raras veces, los de mayor autoridad en el ayuntamiento (presidente municipal, síndico, regidor de hacienda y alcalde) (Velásquez y Méndez 1997).

En todo caso, el espíritu de las normas comunitarias no se define por prohibiciones basadas en la pertenencia étnico-lingüística, el género o el hecho de ser nativo del lugar. En realidad, se trata de condiciones ligadas a la contribución diferenciada de cada persona al bien común. No se trata de idealizar a la comunidad como un espacio de solidaridad e igualdad plenas, ya que en esta también imperan las lógicas de poder y dominación, pero ello no obsta que, en sí, las normas de derecho comunitario respondan a un principio general de realización del bien común, considerado superior al de la satisfacción de intereses estrictamente individuales o grupales. Es decir que más que restricciones basadas en un dogma, se trata de obligaciones que cada persona debe cumplir para gozar de ciertos derechos. No existe, pues, impedimento absoluto del ejercicio del derecho al sufragio en el caso que aquí se trata, sino que cualquier persona tiene, en principio, la posibilidad de ejercerlo si cumple con los requisitos que marcan las normas comunitarias. El hecho de que estas normas sean manipuladas por grupos de poder o caciques abusivos es un problema aparte, en el sentido de que cualquier norma, por más positiva que sea, puede ser manipulada. Son factores sociopolíticos y no normativos los que permiten que se dé el abuso del

poder y la instrumentalización de las normas comunitarias con fines de exclusión de los opositores o rivales políticos.

La dificultad, no obstante, reside en el carácter lábil de las normas de derecho consuetudinario y la fragilidad de los consensos o acuerdos colectivos que sustentan las reglas del juego electoral en ciertos municipios, donde tanto factores socioeconómicos como propiamente políticos invalidan parcialmente la función legislativa y reglamentaria de la asamblea comunitaria. Ahí yace el límite de la jurisprudencia “tolerante” de las normas de las comunidades para organizar la integración de las autoridades municipales. En efecto, uno de los objetos fundamentales del derecho es dar certeza y previsibilidad a los procesos sociales que busca normar. El derecho electoral no es una excepción a ese principio básico. Ahora bien, si las normas que rigen un proceso electoral pueden ser tergiversadas o sujetas a negociaciones en las cuales participan solo unas cuantas personas, dichas normas dejan de garantizar certeza y confianza en el conjunto de ciudadanos. Esta es la razón que esgrime el juez electoral cuando, en las sentencias del TEPJF, cuestiona la claridad de las normas aplicadas o simplemente el hecho de que no hay un consenso claro en torno a estas. De ahí surge la preocupación expresada por algunos magistrados de no poder contar con un registro fehaciente de las normas consuetudinarias de cada municipio en materia de nombramiento de las autoridades locales.

Aun así, a partir de 2011, las sentencias reflejan la voluntad de conocer mejor las normas comunitarias y la disposición del juez federal de contextualizar, en términos históricos y culturales, las prácticas electorales de los pueblos indígenas (véanse, por ejemplo, las sentencias acerca de elecciones en agencias municipales o de policía en municipios regidos por usos y costumbres, SX-JDC-1/2012 y SX-JDC-02/2012). En estas, la magistrada Claudia Pastor Badilla, de la Sala Regional Xalapa, emitió un voto particular para expresar su desacuerdo con la resolución aprobada por la mayoría de los magistrados. La magistrada fundamentó su disenso con base en los textos constitucionales y legales que en México establecen la obligación, por parte del Estado, de respetar la diversidad étnica y cultural originada en la existencia de los pueblos indígenas. En particular, citó las normas legales que hacen obligatorio el reconocimiento y respeto de las normas y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas (como el artículo 2 de la CPEUM, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, etcétera). Incluso defendió la idea de que el orden legal mexicano, con las reformas hechas en 1990 y 2000, ha asumido una perspectiva comunitarista en cuanto al reconocimiento de las normas e instituciones indígenas como elementos que garantizan el buen desarrollo del individuo en tanto ser fundamentalmente social, y esta importancia de la sociedad para la realización plena de la persona justifica que las comunidades culturalmente diferenciadas del resto de la sociedad puedan regirse según normas propias. Esto, a su vez, le da sustento al derecho fundamental a la libre determinación de los pueblos indígenas establecido en la Constitución mexicana. En ese tenor, la magistrada

resaltó la necesidad de conocer las particularidades de cada caso, ya que una norma o procedimiento válido en una comunidad no lo es necesariamente en otra. Eso la llevó a concluir que no se podían aplicar mecánicamente ciertas reglas de procedimiento que marcan la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación para el Estado de Oaxaca o la Ley Orgánica Municipal, como los plazos para impugnar un acto administrativo o jurisdiccional. En ese aspecto, la argumentación se basa tanto en el principio de respeto a las normas específicas de cada comunidad o localidad como en la consideración que el juez debe tener de las particularidades culturales (prevalencia de uno o varios idiomas indígenas), geográficas y de infraestructura del lugar (distancias, estado de las vías de comunicación, medios de transporte público disponibles, etcétera). No se puede, pues, exigir que las autoridades o ciudadanos hablantes de mixteco de una localidad alejada —comunicada con la capital del estado solo por carreteras de terracería o por brechas— cumplan con los mismos plazos que los habitantes de una localidad situada a pocos kilómetros de la ciudad de Oaxaca —conectada a esta por carreteras asfaltadas—.

Tal postura jurisprudencial de naturaleza casuística y sensible al pluralismo jurídico aparece ya en varias sentencias de 2011, en las que las magistradas Claudia Pastor Badilla y Judith Yolanda Muñoz Tagle llamaron, siempre con un voto particular, a no aplicar a las elecciones de derecho consuetudinario la misma norma en cuanto al carácter irreparable de los actos impugnados por medio del JDC. En las sentencias referidas a los casos Mesones Hidalgo (SX-JDC-33/2011), La Pe (SX-JDC-72/2011) y San Juan Lalana (SX-JDC-134/2011 y acumulado), las dos magistradas disintieron del resto de sus colegas al afirmar que, dadas las particularidades de las elecciones por usos y costumbres, y la falta de indicaciones claras relacionadas con plazos y fechas para la toma de posesión de las autoridades elegidas en elecciones extraordinarias, no deberían desecharse las demandas que se hubieran hecho después de instalarse el ayuntamiento cuya elección estaba siendo impugnada. Las magistradas, en su voto particular, pidieron tomar en cuenta que los tiempos y plazos de las elecciones según las normas de derecho consuetudinario no son los mismos que en los demás procesos, en los cuales la ley marca claramente las fechas en que las autoridades elegidas en una elección extraordinaria deberán tomar posesión de sus cargos. Además, puntualizaron, dado que precisamente no había claridad en cuanto a la fecha de instalación del ayuntamiento, quedaba prácticamente conculcado el derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. Efectivamente, como la toma de posesión de las autoridades puede tener lugar inmediatamente después de su elección, esta no puede ser impugnada por los ciudadanos.

En los casos San Juan Lalana y Santa María Magdalena Tiltepec, agencia de policía del municipio de Santos Reyes Nopala (SX-JDC-1/2012), la magistrada Claudia Pastor Badilla fue aún más lejos en su llamado a considerar las particularidades de las normas de derecho consuetudinario. Efectivamente, en ambos casos la magistrada hizo hincapié en el papel fundamental que jugaba la asamblea general comunitaria tanto para

decidir qué normas debían aplicarse en los procesos de nombramiento de autoridades como para garantizar que dichas normas fueran respetadas. El alegato se sustentó no solo en publicaciones de antropología e historia de los municipios de Oaxaca, sino que recurrió a escritos de sociología y ciencia política acerca de democracia directa y deliberativa (al citar a autores como Jürgen Habermas y Jon Elster). Por primera vez, un integrante del Poder Judicial federal desarrolló una argumentación en la que se defendió formalmente la asamblea comunitaria como mecanismo para enunciar y, en su caso, cambiar los usos y costumbres.

De esta forma, la magistrada Claudia Pastor Badilla retomó la tesis defendida por abogados e intelectuales indígenas: que la asamblea comunitaria en la que participan todos los ciudadanos que están al día con sus obligaciones comunitarias constituye la máxima autoridad de las comunidades indígenas. Esta, pues, es la única instancia que puede decidir si debe cambiarse alguna norma o procedimiento. También es la única instancia que puede asegurar que el nombramiento de las autoridades se haga conforme a las normas acordadas por el conjunto de los ciudadanos de la comunidad y, más allá, del municipio. Es decir, la deliberación en la asamblea comunitaria permite evitar que acuerdos cupulares rijan una elección, pero también que el mismo proceso se haga de manera fraudulenta.

La evolución de la jurisprudencia electoral federal es contundente: de una postura de aparente desconfianza en procedimientos electorales juzgados poco claros y sujetos a manipulación, se pasó a una valoración, no exenta de idealización, de normas y prácticas asamblearias consideradas altamente democráticas. En el caso de San Juan Lalana, de hecho, la magistrada Claudia Pastor Badilla sostuvo, con su voto particular, que la elección que validó el TEPJF no cumplió con el requisito acordado entre las partes, es decir, realizar la elección por medio de asambleas comunitarias simultáneas. En lugar de eso, se hizo por medio de mesas receptoras del voto de los ciudadanos, que individualmente y por separado pasaron a “declarar” su voto ante representantes del IEE y de los tres candidatos contendientes, ubicados debajo de unas lonas con la foto de cada uno de ellos. Según la magistrada, no se organizó una votación con deliberación y vigilancia por parte de los ciudadanos reunidos en la asamblea, sino que se llevó a cabo una elección convencional en la que cada ciudadano emitió su voto por separado. Como eso no correspondió con lo acordado ni con lo practicado tradicionalmente en el municipio referido, expuso la magistrada, el Tribunal debió haber declarado inválida la elección.

Este posicionamiento en el TEPJF representa un giro a favor del pleno reconocimiento de las normas y prácticas electorales de las comunidades indígenas que se refleja en la jurisprudencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral en 2014:

Comunidades indígenas. Las autoridades deben resolver las controversias intracomunitarias a partir del análisis integral de su contexto (legislación de Oaxaca).

[...] el análisis contextual de las controversias comunitarias permite garantizar de mejor

manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que pueden resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades. Lo anterior, favorece el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural, que atiende el contexto integral de la controversia y el efecto de las resoluciones judiciales al interior de las comunidades a fin de contribuir a una solución efectiva de los conflictos internos (jurisprudencia 9/2014).

Comunidades indígenas. Normas que integran su sistema jurídico.

[...] los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura. En ese orden, el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría (jurisprudencia 20/2014).

Estas dos jurisprudencias completan las que se citaron previamente (37 y 48), cuyo afán es acotar la validez de las normas consuetudinarias cuando estas restringen el derecho a votar y ser votado. En este caso, los magistrados buscan claramente maximizar la autonomía de las comunidades indígenas. Al menos otras dos tesis aprobadas en 2014 y 2015 van en el mismo sentido, aunque, para volverse obligatorias, deben ser sustentadas cada una por dos sentencias más que vayan en el mismo sentido:

Comunidades indígenas. El principio de maximización de la autonomía implica la salvaguarda y protección del sistema normativo interno.

[...] debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia. En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena (tesis XXXIII/2014).

Comunidades indígenas. Toda restricción de su autonomía debe ser estrictamente necesaria y razonable.

[...] el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, que implica también la minimización de las restricciones a su ejercicio, forma parte y potencializa su derecho a la autonomía o autogobierno, en el entendido de que si bien este último no constituye un derecho absoluto, toda limitación debe ser estrictamente necesaria y razonable, para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y plural, considerando el contexto específico de cada comunidad, a fin de que no se impongan restricciones que incidan desproporcionadamente en el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y al desarrollo pleno de su cultura (tesis VIII/2015).

Al ser reiterada esta posición por otros magistrados, podría llegar a crear una jurisprudencia en que la perspectiva intercultural prevalezca frente a la del monismo liberal. De ser así, la jurisprudencia electoral federal dejaría de redundar en una defensa irrestricta y sistemática del sufragio universal (pasivo y activo) para garantizar, ante todo, el respeto a las normas y procedimientos que hayan establecido las comunidades por medio de sus asambleas, aunque estas decidan restringir el derecho a votar y ser votado a un conjunto de personas que cumplan los requisitos particulares establecidos por la misma comunidad. No obstante, esta perspectiva sigue siendo minoritaria entre los magistrados del TEPJF.

Conclusiones

La revisión de las sentencias emitidas desde 1999 en el marco del JDC muestra que existe un dilema jurídico fundamental causado no solo por la naturaleza ontológicamente diferente de los dos tipos de normatividad (el derecho positivo y el consuetudinario), sino también por las concepciones diferentes de ciudadanía y democracia que subyacen en estos. También se ha insistido en el papel específico que ha jugado el JDC para marcar una diferencia radical entre una concepción individual e igualitaria de la ciudadanía y una concepción diferencialista en la que los derechos políticos derivan del cumplimiento de obligaciones comunitarias, ante las cuales no todos los individuos están en condiciones de igualdad. A la par, se ha mostrado cómo, a pesar de estas posturas diferencialistas, ha ido surgiendo, por medio del voto minoritario de algunos magistrados y la aprobación de tesis jurisprudenciales recientes, una postura más conciliadora con la que se busca encontrar en la normatividad indígena los elementos consagrados en la Constitución compatibles con las concepciones de la ciudadanía. El equilibrio que se vislumbra es ambiguo y precario en la medida en que siguen por definirse elementos como cuál es la comunidad de referencia cuando varias coexisten

en una misma circunscripción municipal, o hasta qué punto la asamblea comunitaria puede servir para construir consensos cuando la sociedad local está altamente dividida. Las sentencias del TEPJF revelan la inquietud de algunos magistrados por “acomodar” las diferentes interpretaciones del derecho y del buen gobierno en una sociedad marcada por la diversidad étnico-cultural. No obstante, dicho esfuerzo sigue siendo marginal ante un orden legal y una cultura jurídica que es fundamentalmente liberal, y sobrepone los derechos del individuo a todos los demás, sin considerar el contexto sociocultural.

Fuentes consultadas

- CIPPEO. Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca. 1995. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- . 1997. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- . 2012. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CPPELO. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 1997. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- . 2015. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Jurisprudencia 9/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 14, año 7 (enero-junio): 17-8.
- 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, año 7 (julio-diciembre): 28-9.
- 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, año 7 (julio-diciembre): 64-5.
- 48/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE LLEVAR A CABO ACTOS TENDENTES A SALVAGUARDAR LA IGUALDAD SUSTANTIVA ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, año 7 (julio-diciembre): 68-9.
- Kymlicka, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- LDPCIEO. Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. 2001. Oaxaca: H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

- Sentencia SUP-JDC-037/99. Actores: Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez. Autoridades responsables: LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, y Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- SUP-JDC-038/99. Actores: Herminio Quiñónez Osorio, Ángel García Ricárdez y otros. Autoridad responsable: LVII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral.
- SUP-JRC-152/99. Actores: Herminio Quiñónez Osorio y Ángel García Ricárdez, quienes se ostentan como representantes de la asamblea comunitaria del municipio de Asunción Tlacolulita, distrito judicial de San Carlos Yautepec, Oaxaca. Autoridades Responsables: LVII Legislatura del Estado de Oaxaca, erigida en Colegio Electoral, y Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- SX-JDC-33/2011. Actores: Rosaria Herrera Bautista y otros. Autoridades responsables: presidente municipal de Mesones Hidalgo, Oaxaca, y Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.
- SX-JDC-72/2011. Actores: Eutimio Arango Arellanes y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.
- SX-JDC-134/2011 y acumulado. Actores: Evic Julián Estrada y Salvador Enríquez Ramírez. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.
- SX-JDC-1/2012. Actores: Lorenzo Rodríguez Escamilla y otros. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.
- SX-JDC-02/2012. Actor: Adalid Everardo Pérez. Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.
- Tesis XXXIII/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, año 7 (julio-diciembre): 81-2.
- VIII/2015. COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15, año 7 (julio-diciembre): 47-8.
- Velásquez Cepeda, María Cristina y Luis Adolfo Méndez Lugo. 1997. *Catálogo municipal de usos y costumbres*. Oaxaca: CIESAS/IEE.

Retos de la participación política y del liderazgo de las mujeres indígenas

Victoria Nataly Olmedo Basilio

El mandato cósmico y apocalíptico de la mujer totonaca del siglo XXI. Introducción

Lluvias torrenciales, ciclones devastadores, bocanadas de agua desprendiéndose de montañas, tormentas, derrumbes, inundaciones, muerte, destrucción: el diluvio, *sputut* en el mundo totonaco, catástrofe. Octubre de 1999, fecha que marcó el adelanto de la profecía del retorno del dios Aktsin (Trueno Viejo), quien vendría del mar para hacer la fiesta grande y la destrucción cuando se atentara contra el equilibrio del territorio cósmico totonaco; diluvio profético del fin cíclico que invocó a la reflexión mística de la conciencia vivida.

Se cerró una etapa y, con ello, una nueva generación se acomoda, se posiciona para incidir en la estructura social con ideales renovados que acompañan al siglo XXI, desde la cual la mujer totonaca seguirá mostrando su rostro moreno que no ha acabado, que trascenderá históricamente, y las nuevas generaciones dirán con orgullo y dignidad que vivieron en los tiempos de la construcción del nuevo perfil de la mujer totonaca, renovando conciencias generacionales, cincelandando la historia de este rostro bronceado de sonrisa centelleante que trascenderá con su esencia e identidad, señalando al tiempo moderno para contribuir a forjar una nación armoniosa, de igualdad diferenciada, de respeto y de toma de decisiones propias, con visión cultural, con inteligencia y espíritu, llena de aspiraciones para fundir y cristalizar el gran proyecto de vida totonaca *latamat*.

Mística o realidad, este acontecimiento de devastación natural que vivió la región removió conciencias dormidas, invitando a la reflexión para visibilizar el horizonte renovador, iniciando así un nuevo tiempo, un camino de reconstrucción para sembrar la nueva semilla y cultivar el árbol de la buena fruta, proceso que implicaría, para las mujeres totonacas, la oportunidad de visibilizarse como el pilar pendiente de participación para la consolidación del gran proyecto de vida totonaca.

Esta etapa enmarcaría el surgimiento de personajes para el renacimiento de una nueva era de la mujer totonaca que trascenderían los estigmas tradicionales históricos causa de su juzgamiento y limitación en la participación colectiva. Así, Aurea Vázquez

destaca, en este tiempo, conquistando los espacios institucionales al asumir la dirección de Culturas Populares en la región y, más tarde, en 2015, quien suscribe alcanza los espacios de participación política cedidos por primera vez a una mujer indígena y activista social en los procesos electorales para la suplencia de la diputación federal de este distrito.

A partir de esta mirada y análisis, el presente ensayo pretende compartir las reflexiones y los retos del camino andado y la visión de la construcción de liderazgos de mujeres totonacas en los espacios conquistados desde lo tradicional, institucional y político, así como el modelo de liderazgo que se está construyendo a la manera propia hacia una participación comunitaria, social, institucional, política, cultural y productiva de manera efectiva y verdaderamente incluyente, en armonía y con respeto a las instituciones ancestrales como paso previo a los sistemas de relación de género basados en la dualidad y la complementariedad. El liderazgo de mujeres totonacas ha demostrado, en su práctica, la constante vinculación natural con las familias, las comunidades y los pueblos, generando procesos bidireccionales y dinámicos que van capitalizando y permitiendo la concreción de valores y oportunidades dentro y fuera de los espacios comunitarios, multiplicando la construcción de proyectos autonómicos que promueven la coexistencia armónica de los bienes culturales y el desarrollo humano, económico, educativo y social.

El Colegiado Totonaca como espacio de formación propia

Históricamente, los liderazgos en la región totonaca han recaído mayoritariamente en los hombres, sobre todo, en quienes requieren la vinculación con el Estado. Así, en 1975, tras el nombramiento del ahora finado líder totonaco Juan Simbrón Méndez —quien presidió el Consejo Supremo Tradicional Totonaca—, se creó el Colegiado Totonaca —encabezado por el antropólogo Domingo García García, intelectual totonaca—, cuyo objetivo ha sido generar un espacio para el diálogo reflexivo, la formación y asesoría desde lo propio para generaciones de intelectuales totonacas profesionistas y no profesionistas de pensamiento libre, así como para trabajar desde diversos espacios de incidencia comunitaria, social, cultural, educativa, política, institucional, etcétera, y permitir, en un mediano plazo, contar con un capital humano intelectual indígena que funda el saber ancestral milenario con el joven conocimiento científico contemporáneo, a fin de generar un nuevo paradigma para orientar y trascender en la aplicación de planes y programas que implique la participación de actores totonacas como sujetos de derecho de su propio desarrollo.

Actualmente, el Colegiado cuenta con seis generaciones determinadas por el tiempo en que fueron llegando sus participantes. Cada generación tiene un promedio de

siete integrantes, en su mayoría hombres, y una mujer con participación pasiva. Sus profesiones son variadas —principalmente, maestros bilingües, antropólogos y abogados— y en su cotidianidad de desempeño profesional laboran en instituciones académicas y de gobierno; algunas de sus integrantes no cuentan con una profesión.

La filosofía del Colegiado se fundamenta en el análisis y la reflexión del proceso histórico totonaca, las políticas indigenistas, así como la incidencia de sus integrantes, como compromiso, desde donde se encuentren y con un funcionamiento discreto al exterior, convirtiéndose en un espacio donde se comparte, apoya e impulsan liderazgos de manera natural, es decir, de acuerdo con el perfil de cada uno; sin embargo, por su dinámica desde la tradición, el Colegiado no acompañaba los liderazgos de mujeres totonacas de manera igualitaria. Fue hasta 2008 cuando se logró generar la alianza para que dicho espacio respaldara e incidiera en su inclusión en los escenarios de participación al interior y exterior de la región; de manera interna, por ejemplo, con el respaldo a las nanas abuelas para que participaran en las asambleas de los consejos tradicionales en los cuales los líderes les cedieran la voz para dar su opinión y no solo estuvieran detrás, en la cocina, preparando los alimentos. Aunque no han dejado de hacerlo, ahora ya son apoyadas por los más jóvenes y la posibilidad de “estar y emitir su palabra” ha generado una elevación de su autoestima cultural y una curación propia. En cuanto a la representación comunitaria como autoridades, aunque aún son escasas las participaciones de mujeres, el Colegiado ha apoyado en los procesos de gestión, capacitación y vinculación institucional y comunitaria para fortalecer sus cargos.

De manera externa, en 2010, el Colegiado promovió por primera vez la participación de una mujer joven indígena profesionalista miembro del colegio totonaco ante el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en representación del pueblo totonaca, como vocera ante el estado, acompañada por consejeros hombres mayores. Ella pertenece a la nueva estirpe de mujer indígena ataviada con una filosofía, un discurso y una práctica de reconfiguración cultural, lo cual le ha permitido enfrentar los nuevos retos de las reformas, marcos jurídicos que determinaron acciones de respeto e igualdad de género y, a su vez, dentro del territorio, el compromiso y la responsabilidad para comunicarlo. Esto, sin dejar a un lado los valores de comunidad ni el sentido de pertenencia, respeto y dignidad que distinguen a la mujer totonaca, quien ríe al sol agradeciendo su luz que aclara y le da lucidez a su mente y destino; quien calla y es silenciosa no por dejadez ni sumisión, sino para escuchar y reflexionar y, así, ofrendar y refrendar su voz, palabra y sentimiento solidario como mujer con la nueva conciencia y un pensamiento libre de ataduras y estigmas tradicionales, causa de su juzgamiento.

A partir de ese momento empezó la reconstrucción del pilar de participación de la mujer totonaca, necesaria para el equilibrio de las acciones en el gran proyecto de vida totonaco *latamat* que está construyendo el Colegiado como legado para las generaciones totonacas venideras. Los siguientes cinco años de trabajo comunitario describen la

experiencia y el modelo de trabajo, la formación y la incidencia de mujeres totonacas, no totonacas e instituciones, que se comparten por primera vez en el presente escrito.

Generando un modelo para el liderazgo desde lo propio. El sueño despierto de las mujeres totonacas

Los pueblos indígenas hemos vivido inmersos en modelos y conceptos de desarrollo occidental. La sociedad mestiza, heredera histórica del poder, ha diseñado políticas indigenistas, programas y proyectos de desarrollo de acuerdo con las necesidades que demandan el mercado nacional, internacional o las metas estipuladas por estadísticas basadas en indicadores que exclusivamente miden la pobreza. Esto supone una imagen poco favorable para lo indígena y ha producido un despojo de facto de todos sus aportes y patrimonios, también ha generado una constante comparación desigual entre el conocimiento tradicional y la ciencia, la cual lleva implícito un acto de valoración, por una parte, y de devaluación por la otra, que ha creado lo que llamamos un imaginario desde el otro lado, y que es parte de las incontables fragmentaciones que ha establecido la cultura occidental a lo largo de su historia desde donde se mira con desprecio, idealización, marginación y exclusión a nuestros pueblos y nuestras comunidades. A partir de esta visión se justifican los programas de tutelaje, asistencialismo y atención vulnerable, y se dejan a un lado el conocimiento tradicional, el sentir, la participación, la planeación autogestiva y la orientación que debe seguir el proyecto de vida diseñado y desarrollado por los pueblos y las comunidades indígenas.

Esta lucha entre lo occidental y lo indígena ha prevalecido por la insistencia de imponer y encerrar en el concepto de desarrollo y “atención” a los pueblos indígenas; sin embargo, no se entiende ni se acepta que no se busca el cambio para ser como occidente y que tampoco hay una búsqueda de poder, como occidente lo enmarca, porque este implica un sistema limitado; por el contrario, se persigue el control y la autonomía de los territorios desde la visión propia, elevando las formas de organización comunitaria y construyendo sociedades autónomas en las que toda cultura —no separada de la naturaleza que la constituye— encuentre su lugar y pueda mantener un intercambio continuo e intenso con otras en una relación de igualdad diferenciada, camino en el cual el derecho a la autodeterminación de nuestros pueblos sea verdaderamente una garantía, sin importar su tamaño, modo de vida o conocimiento.

Como mujeres totonacas creemos y estamos trabajando en nuevas formas de comprensión de la realidad indígena, en la cual se generan más dudas y preguntas debido a la complejidad que ofrece la interrelación de dos o más visiones del mundo en la que todo está interconectado. En tal sentido y con esta reflexión, estamos conscientes de los tiempos que viven nuestros pueblos y nosotras como mujeres, y nos estamos

fortaleciendo al escuchar la experiencia amarga y acompañar la sabiduría y vivencia de nuestras mayores en la encrucijada del presente, por lo que nos propusimos emprender el camino en busca de una “igualdad diferenciada” que exponga un proceso que genere la liberación de la conciencia dormida de la mujer, sojuzgada y reprimida históricamente en las profundidades del tiempo y de la resignación; que libere sus ansias de justicia tan deseada; que motive sus capacidades intelectuales; que fortalezca sus habilidades y potencialidades ocultas; que recupere sus ganas de vivir y despierte el espíritu renovador; que despierte el poder y el respeto de las virtudes de la madre Tierra; que aliente la convivencia armónica entre individuos, familias y comunidades; que genere esperanzas de vida con bienestar y sentido de orgullo, identidad y fortaleza para enfrentar adversidades, retos y obstáculos; que explique las condiciones de vida y reclame derechos como parte de una sociedad mexicana que comparte tiempos, espacios y materiales sin distinción entre sus semejantes; que genere bienestar y satisfacción del cuerpo, el espíritu y los sentidos, así como aspiraciones de por qué vivir; que despierte la verdad de su entorno económico, social, cultural y político y descubra que se puede compartir equitativamente el patrimonio nacional; que genere una conciencia nacional de respeto y convivencia en esta sociedad intercultural, y, finalmente, que sacie su sed de justicia y su clamor de ser el sujeto transformador y la esencia de esta nación para seguir perfilando el rostro de nuestro pueblo de sonrisa prehispánica, de reconocimientos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura a nuestros valores como patrimonio cultural de la humanidad en esta época moderna y global, que el tiempo y la historia ya registran como universales y de pertenencia de la humanidad, pero que siguen distinguiendo la mexicanidad porque aún son de México y de las totonacas.

Desde esta filosofía —lo que llamamos el sueño despierto—, las mujeres totonacas hicimos el *limakaxtum* (manos solidarias) con los hombres miembros del Colegiado para reasignarle las tareas a la mujer a fin de enfrentar los nuevos retos de la modernidad: desintegración familiar, violencia, inseguridad, envidia, pérdida de solidaridad y de arraigo, para romper, mediante la no violencia, el silencio de nuestros pueblos, trabajando juntos en la diversidad, respetando nuestras diferencias y aportaciones, situación que, aunque parezca sencilla, ha representado un gran reto para las mujeres que nos hemos encontrado en este andar y quienes estamos surcando los senderos de una historia no imaginable, en la cual hemos ido sembrando la sabia palabra del árbol de la buena fruta, dador de vida, y desde donde buscamos “parir” a la nueva generación y sociedad totonaca.

El desarrollo de este caminar reflexivo y de acciones prácticas ha sido respetuoso y se ha actuado a partir de los principios de comunidad, reciprocidad, servicio, espiritualidad, interculturalidad equitativa, reconstrucción y autonomía, llevando la voz de las mujeres totonacas basada en la reflexión y el análisis de propuestas que se nutren del lenguaje comunal. Hemos escuchado voces de diversas posturas encontradas a nuestro sueño de

participación y aportación visible; no obstante, ello nos ha permitido armonizar ideas y espíritus mediante el ejercicio de gestión con pertinencia cultural que ha permitido ir reconstruyendo el eje del proceso de participación colectiva, creador de nuevos valores y sentidos que son compartidos en la cotidianidad por cada uno de los miembros de la comunidad, por ejemplo, la recuperación de prácticas de conocimiento vinculadas a la participación de la mujer en la agricultura, la danza, el ritual, las cosas que se han dejado de practicar y que valoramos recuperar, pues la recuperación significa la mirada hacia el presente y el futuro que dota de un sentido y significado a las tareas, mucho, pero mucho más allá que la simple consecución de recursos económicos, aspecto en el cual se ha puesto mayor énfasis en los procesos que en los eventos.

Conscientes del contexto patriarcal que envuelve el territorio, se han generado esfuerzos para abrir caminos hacia una nueva cultura de la condición, situación y rol de la mujer totonaca a fin de encontrar un mejor funcionamiento entre ésta, el hombre, la familia, la comunidad y el pueblo, es decir, trabajamos en la relación entre hombres y mujeres no por separado, de manera tradicional, involucrando a las familias y proyectándolas socialmente.

En tal sentido, desde la gestión se ha generado un modelo propio de acción estratégico fundamentado en las relaciones sociales como eje de comprensión, planeación e instrumento de desarrollo colectivo que involucra a las comunidades y familias en procesos de autocomprensión y autovaloración desde la cultura propia y la vida cotidiana en armonía con sus recursos, territorios y saberes, permitiendo la posibilidad de “estar” para las mujeres, tener presencia y decisión, así como darse a conocer en sus comunidades.

Dicho modelo de gestión, aunado armónicamente a la guía del Colegiado Totonaca, ha generado como primer resultado fortalecer, de manera natural y por primera vez en este territorio, el personaje de una mujer joven totonaca como vocera y líder que ha podido establecer los diálogos con los diversos sectores comunitarios (territorios de sierra, llano y costa), institucionales y de gobierno, situación que al principio no fue cedida por los líderes morales, sino ganada con trabajo y encomiendas cumplidas, propias de la gestión y representación confiadas desde siempre a los hombres, para el bienestar comunitario, que implicaban, entre otras situaciones, salir del territorio constantemente (viajar), establecer contacto con hombres no totonacos (funcionarios) y sus formas de negociación, conocer las problemáticas y necesidades del territorio, así como recorrerlo con los peligros que representa debido a los grupos de poder y caciquismo, lo cual presenta un contexto de convivencia compleja y lucha constante ajeno a la dinámica de las mujeres, en el cual se tejen leyes y mecanismos ocultos de control y sometimiento que no han permitido liberar iniciativas y potencialidades posibles que puedan destrabar estigmas de dejadez, silencio, conformismo, pesadez y vicios que han desencadenado en una sociedad sumida en la pobreza y la desigualdad, lo que ha traído constantes retos en la acción práctica, sobre todo en lo referente a la construcción de una

estructura en la que convergen alianzas, conocimientos y actores que han permitido avanzar paso a paso en este caminar desde donde hemos logrado una presencia positiva del liderazgo de mujeres totonacas en diversos ámbitos: culturales, productivos y jurídicos, así como de representación comunitaria e institucional, y, recientemente, en el ámbito de participación política, que aunque se había cedido a las mujeres, no se había incluido y visibilizado aún a la mujeres indígenas, actualmente percibidas como una opción confiable para resolver conflictos y transformar la manera de hacer política, en la que el “poder” significa servicio comunitario, dinamismo, transparencia en la gestión pública y mayor responsabilidad moral, con el cual se ha contribuido a cambiar la imagen pública de las mujeres indígenas y de las mujeres en general. La fuerte y permanente vinculación con esta estructura ha ido fortaleciendo el andar de las mujeres totonacas en el liderazgo y la participación política como a continuación se presenta.

- 1) Las alianzas de base, que incluyen al Colegiado Totonaca; los consejos tradicionales y ceremoniales; los personajes intelectuales indígenas y no indígenas; las organizaciones comunitarias locales, estatales y nacionales, así como las autoridades comunitarias. Son denominadas así por ser desde donde se reconstruye y alimenta el proyecto totonaca. En el Colegiado se asesoran las acciones y decisiones respecto del territorio y los temas prioritarios para las comunidades.
- 2) Las alianzas generales, compuestas por instituciones académicas y de gobierno, organizaciones no indígenas, etcétera. Estas alianzas dependerán de si se ha establecido algún tipo de convenio para un objetivo en común o de las personas que estén a cargo, debido a que constantemente las instituciones realizan cambios de personal de acuerdo con intereses ajenos a los objetivos de las comunidades que impactan en sus procesos.
- 3) El conocimiento ancestral vertido por las organizaciones tradicionales acerca del proceso histórico, el funcionamiento organizacional del territorio, los principios y el legado, entre otros.
- 4) El conocimiento contemporáneo y científico, referido al análisis de las políticas dirigidas a los pueblos indígenas en nuestro país que buscan recuperar su dignidad para no ser vistos como un sector vulnerable que se debe atender con estrategias antipobreza, sino como sujetos de derecho, transformando el marco jurídico conquistado internacionalmente en las realidades concretas de los territorios indígenas, así como el manejo de las tecnologías de la información y la comunicación para la difusión de las acciones que se realizan por medio de la vinculación con radios locales e indígenas, redes sociales y prensa escrita.
- 5) Red de mujeres totonacas. Equipo de mujeres totonacas profesionistas y no profesionistas de diversas generaciones que colaboran y van fortaleciendo su liderazgo desde sus espacios y con sus iniciativas.

- 6) Acompañamiento de mujeres indígenas y no indígenas en el poder. En la experiencia totonaca, no han existido referentes en el liderazgo comunitario y la participación política de las mujeres; por ello, el cobijo y acompañamiento de mujeres náhuatl y no indígenas que ocupan y ocuparon cargos de poder en instituciones gubernamentales o legislativas ha sido importante. Su intercesión, la vinculación con otros actores, su guía, las recomendaciones recogidas de sus experiencias y delegar tareas en la gestión ha permitido afrontar, fortalecer y legitimar el andar en los espacios públicos y de poder.
- 7) Acompañamiento de hombres no indígenas en el poder. Han sido pocos quienes se han sumado a este acompañamiento desde los ámbitos político, institucional y académico, reflejado principalmente en los resultados presentados por el liderazgo de mujeres totonacas en acciones generadas en el territorio, en su poder de convocatoria y participación en diversos sectores y dinámicas organizacionales para la activación de proyectos exitosos, así como en estrategias para la resolución de conflictos en las comunidades, lo que ha llevado a generar una alianza que calificaríamos como aún frágil, pero relevante para la toma de decisiones que involucran a esos sectores de poder, pues ha permitido avanzar sustancialmente debido a que influyen en otros sectores aún no alcanzados por el liderazgo de las mujeres totonacas.
- 8) Red totonaca. Equipo de mujeres y hombres totonacas —líderes, profesionistas y no profesionistas de diversas generaciones— que fungen como enlaces y filtros de información desde sus municipios y comunidades, con quienes se coordinan las actividades que se emprenden en el territorio.
- 9) Promoción de capacidades y formación de liderazgos. Procesos de capacitación, principalmente en el liderazgo, así como de motivación y preparación del relevo generacional de jóvenes estudiantes, profesionales totonacas y no totonacas a fin de que obtengan una formación mística de servicio social, identidad, profesionalismo, pertenencia y responsabilidad comunitaria, además de vincularlos con encuentros y foros, que se consolidan como espacios de intercambio y discusión acerca de temas que afectan los territorios indígenas. En este ámbito, se sigue insistiendo en que se involucre un orden de recursos superior al que actualmente dedican los estados para el desarrollo de programas de formación a largo plazo, basado en principios, valores y metodologías con pertinencia cultural que abran las puertas de formación a nuestros pueblos de manera generalizada y no a partir de pequeñas experiencias o programas piloto focalizados, temporales y de corta duración.
- 10) Gestión y asesoría organizativa. Ha permitido fortalecer y acrecentar la estructura de este modelo y es dirigida por mujeres totonacas. Se escucha, se aprende, se intercambia información, se negocia y se posibilita maximizar el uso de recursos humanos, tecnológicos y financieros, es decir, se encuentra el objetivo de gestionar algo, que no solo implica la consecución de recursos para un grupo o proyecto determinado, sino el establecimiento de un horizonte de expectativas que potencie

su empoderamiento y desarrollo en el cual las principales líneas de trabajo de la ejecución de dichas acciones se basen en la investigación, la planeación, el análisis del espacio, la organización, la capacitación, la evaluación, la vinculación institucional y comunitaria, el fortalecimiento organizacional, el diseño y la imagen, convirtiéndose, para quienes participan de este beneficio, en un ejercicio absolutamente natural que genera paz, alegría, satisfacción, seguridad, ganas de hacer, de vivir y de avanzar, colaborando en la consolidación de su autonomía y empoderamiento. Es importante mencionar que debido a su naturaleza compleja —por tener que ver con las relaciones sociales— ha presentado diversos retos, pues la distribución de recursos provenientes de programas de atención son destinados, en su mayoría, a grupos que representan intereses para quienes se encuentran en el poder y, peor aún, que terminan convirtiéndose en proyectos fantasma que no generan ningún impacto positivo para la región, fortaleciendo un sistema clientelar en las comunidades, dejando a un lado iniciativas valiosas y denigrando la integridad de quienes las constituyen.

Caminando, comunicando y visibilizándonos...

El modelo aquí compartido, que está en construcción y reflexión constante, ha surgido de manera natural ante las realidades que enfrentamos día a día por el hecho de ser mujeres y ante la inquietud decidida de abrir camino para la participación efectiva y digna de las totonacas, generando las bases para el reciente colegiado de mujeres indígenas que ha asumido quien suscribe; el lápiz moderno no dejará de ir y venir para reescribir nuestra historia, siempre con el alimento del análisis colectivo que nos lleva actualmente a una nueva etapa que incluye, entre otras cosas, la participación política, institucional y social de manera efectiva.

Esta experiencia de participación política, que llegó estruendosa y sacudidora como nuestro dios Aktsin (Trueno Viejo) hace 15 años y que hoy ha regenerado el árbol de la buena fruta de nuestro pueblo, nos ha permitido constatar la nula visión y conocimiento del territorio totonaca que aún tienen partidos y actores políticos, quienes siguen llevando a cabo prácticas clasistas e integracionistas contrapuestas a las dinámicas comunitarias, lo que genera acciones clientelares electorales y, en consecuencia, nos enfrenta a un sinnúmero de retos como mujeres indígenas, pues aunque reconocemos que se ha avanzado en materia de paridad de género en la designación de candidaturas para los partidos, ello no ha significado, hasta el momento, un cambio sustancial, debido a que se optó por enviar a las hijas y las esposas de los hombres en el poder a fin de que se les permitiera seguir controlando los territorios, limitándolas en la toma de decisiones y bloqueando las alianzas con las activistas sociales mujeres, pues solo siguen instrucciones de sus dirigentes, por lo cual pierden la vinculación con sus bases

territoriales, absorbidas por los partidos políticos. Otros factores han sido la falta de recursos financieros que permitan a la mujeres no depender de terceros o grupos para su participación en la vida política, la falta de capacitación y acompañamiento, problemas de seguridad —ya que regularmente los grupos dominantes se encuentran armados—, la baja autoestima cultural, las barreras lingüísticas, entre otros.

La igualdad de oportunidades como mexicanas y como mujeres indígenas en un país que reconoce el derecho a la igualdad, pero, al mismo tiempo, a ser diferentes, es un principio ineludible; sin embargo, el desafío es aún mayor, sobre todo por la falta de institucionalización de la participación política de las mujeres indígenas en acciones afirmativas de los criterios para la distritación electoral y la sensibilidad de autoridades y partidos políticos que puedan cambiar el panorama en favor de la representación indígena en sus territorios, así como generar sistemas de información regionales que permitan conocer el proceso histórico de participación de la mujer, además de fortalecer los procesos de formación como eje transversal en la participación efectiva al realizar talleres de formación política y procedimientos electorales y jurídicos orientados a las mujeres indígenas y sus agendas.

Sabedoras de nuestros sueños y realidades en este escenario, las mujeres totonacas discernimos los signos del tiempo moderno; adaptadas, buscamos entender nuestros derechos y espacios de participación en armonía con nuestra diversidad, camino desde el cual estamos emprendiendo y seguiremos reuniéndonos con lo sagrado y con las ciencias a fin de seguir fortaleciendo nuestro andar, quedando como profecía que, entre más se actúa sobre nosotras, se transforman, se practican y se avivan los sentidos; se analiza, se dedica y se razona en torno a nuestra cultura, y se cataliza el pensamiento, porque solo el trabajo es la fuente del conocimiento verdadero, sello de nuestros pueblos, aquel que supera el conocimiento de la dependencia y el tutelaje del Estado.

Desde el Totonacapan, proyectaremos nuestros sueños, acciones, ideales y buenos deseos. Será nuestro espacio y nuestra plataforma edificada con este propósito, en el cual las nuevas generaciones de mujeres totonacas en formación irán ataviadas con valores ancestrales a cumplir su misión. Desde aquí nos seguiremos comunicando con los dioses y las sabias abuelas, como en la antigua ciudad sagrada; desde aquí se proyectarán las buenas prácticas de la mujer, compromiso universal que irradiarán en luces espirituales junto a nuestros hermanos y hermanas indígenas y no indígenas. Aquí, donde toda acción seguirá siendo bendecida con rezos, plegarias y permisos; aquí, donde se formarán los perfiles de ideales que satisfagan las necesidades del pueblo totonaco, donde estamos articulando nuestras fuerzas culturales, productivas, sociales y políticas, así como trenzando procesos y estrategias para avanzar y encontrar ese sueño y realidad que nos lleve a fortalecer nuestros espacios, que serán instrumentos de inspiración, trabajo, resultados y beneficios para las generaciones venideras.

Las autoras y el autor

Margarita Dalton Palomo

Doctora en Geografía e Historia por la Universidad Central de Barcelona, España, cuya tesis obtuvo el reconocimiento *cum laude*. Ha centrado sus investigaciones en temas de historia, política literatura y cultura. Desde hace 30 años lleva a cabo investigaciones con perspectiva de género; resultado de ello es su libro *Democracia e igualdad en conflicto. El caso de las presidentas municipales en Oaxaca*, que contiene la serie de videos *Las presidentas*. Ha publicado más de una docena de libros, además de ensayos y artículos en libros, revistas, prensa escrita y electrónica.

Florina López Miró

En 1992 se integró a la Asociación Napguana como parte de la mesa directiva, organización indígena en la cual funge como coordinadora del Programa de Mujeres en los ámbitos local y nacional. En 1998 coordinó la Red Global de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad y, en 2007, la RMIB-LAC, e implementó un programa de capacitación con la Secretaría del CBD en la región de América Latina y el Caribe. En 2003 se integró a la Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena como coordinadora del programa Género y Biodiversidad, hasta 2015. Ha realizado consultorías, escrito artículos, organizado talleres, entre otras actividades.

Patricia Olamendi Torres

Es consultora internacional de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y directora del Instituto de Formación en Justicia y Derechos Humanos, S. C. En 2012 fue electa por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como experta en los temas de discriminación contra las mujeres en la ley y en la práctica. Fue coordinadora del Comité de Expertas de la Convención de Belém do Pará de 2008 a 2013. En la administración pública participó en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos.

Victoria Nataly Olmedo Basilio


Mujer totonaca, originaria de la comunidad de Poza Larga, Papantla, Veracruz. Es egresada de la licenciatura en Desarrollo Regional Sustentable, por la UPAV, y miembro del

Colegiado Totonaca. Se desempeña, asimismo, como diputada federal suplente. Participó en el FPCI y el MEDPI de la Organización de las Naciones Unidas como miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Colaboró como coordinadora de investigación (convenio PUIC/Universidad Nacional Autónoma de México/Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Veracruz) y como gestora del CAI. Impulsa acciones de capacitación en materia de derechos indígenas, de las mujeres y de perspectiva de género, así como acciones culturales productivas y sociales para su región.

David Recondo

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Burdeos, Francia. Es profesor investigador en el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Unidad Pacífico Sur) y autor del libro *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca* (Publicaciones de la Casa Chata, 2007), así como de numerosos artículos y capítulos de libros colectivos acerca de políticas del multiculturalismo, elecciones en regiones indígenas, democracia participativa y concepciones de la ciudadanía en América Latina.

Interculturalidad y justicia electoral
fue editada en junio de 2018
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.



Esta compilación de artículos acerca de la interculturalidad y la justicia electoral reúne, en un solo texto, la visión y el análisis de diferentes actores que, desde la academia y desde su experiencia como líderes con reconocimiento internacional en la materia, y, en otros casos, desde el interior de las comunidades indígenas, muestran diversas perspectivas relacionadas con la promoción y la vigencia de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas.

Los temas que se abordan en esta obra contribuyen a conocer y comprender las bases sobre las cuales se rigen los derechos de la ciudadanía en los pueblos y las comunidades indígenas, así como los aspectos de la interculturalidad desde el ámbito electoral.

ISBN: 978-607-708-428-0



9 786077 084280