

CAPÍTULO II

I. El bloque de constitucionalidad o catálogo de derechos humanos en el régimen electoral de la mujer indígena

El reconocimiento de los derechos político-electorales de los indígenas en la legislación nacional e internacional ha sido un proceso largo y aún inconcluso. Si bien el Estado mexicano ha modificado su Constitución política, ha firmado y ratificado tratados internacionales, y diversas entidades federativas han también regulado el marco legal respectivo, aún existen vacíos, obstáculos o limitaciones que impiden el pleno ejercicio de los derechos político-electorales de los indígenas.

En ese mismo contexto, los derechos políticos de las mujeres indígenas son menos reconocidos que los de los hombres. En su mayoría, las mujeres pertenecientes

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

a una etnia han sido educadas para adquirir los roles de género de una cosmovisión (masculina) de sus propios pueblos.

Aunado a ello, no obstante que el poder legislativo ha reconocido los derechos de las mujeres, ha sido complicado reconocer los derechos de las indígenas, específicamente los que tienen que ver con la participación en sus pueblos y comunidades y a ser tomadas en cuenta al integrar las asambleas comunitarias, las mesas de debates, etcétera.

En el estudio del bloque de constitucionalidad que enmarca los derechos de las mujeres indígenas se advierte una variedad en su reconocimiento por parte de las normas locales, las distintas leyes federales y los instrumentos internacionales. Los criterios jurisprudenciales locales e internacionales incluidos en el bloque de constitucionalidad se estudian en el siguiente apartado.

Local

En esta parte se analizan las leyes y normas de cada entidad federativa en atención al mandato que les asigna el artículo 2 constitucional, respecto de su deber de regla-

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

mentar los derechos de los pueblos indígenas que habitan en sus territorios; en concreto, del reconocimiento de los derechos político-electorales de los indígenas y de las mujeres que los integran.⁷

En las constituciones locales las primeras incorporaciones datan del periodo de 1987 a 1997 —o sea, antes de su reconocimiento en la Constitución federal—, las cuales sucedieron en un contexto de conflictos políticos por el reconocimiento de los derechos indígenas.

De las 32 entidades federativas, la mayoría reconoce constitucionalmente las elecciones bajo el sistema de usos y costumbres en sus comunidades. Sin embargo, Oaxaca, Tlaxcala y Sonora se distinguen de los demás porque expresamente sus constituciones señalan que las poblaciones indígenas pueden optar por elecciones bajo un sistema normativo interno, además de reglamentar la manera de ejercerlo.

Michoacán, después de las elecciones bajo el sistema normativo interno en el municipio de Cherán en 2012,⁸ mo-

⁷ Ver Anexo I. En él se encuentra toda la legislación local sobre los derechos político-electorales de los indígenas.

⁸ Ver sentencia SUP-JDC-9167/2011 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

dificó su legislación electoral y actualmente se distingue de otros estados por cuanto reconoce y establece la forma de celebrar las elecciones de sus pueblos bajo este régimen.

Pese a su peculiar situación estatutaria, el Distrito Federal reconoce las elecciones por usos y costumbres de los pueblos originarios de su territorio en sus leyes electorales.

El análisis de la legislación local se clasifica conforme al reconocimiento de los derechos político-electorales de los indígenas en el ámbito interno y en el ámbito externo.⁹ Como se señaló en la introducción, estas formas de ejercer los derechos se refieren:

El *interno*, a las elecciones municipales, que se pueden llevar a cabo por el sistema de normas tradicionales indígenas, así como por el sistema de partidos; dependen del reconocimiento en la legislación estatal, de la forma de elección o de la que el pueblo o comunidad haya elegido.

El *externo*, a las elecciones federales (para presidente de la República, diputados federales y senadores), en las cuales votan y son votados por medio del sistema de partidos, al igual que en las elecciones locales (para gobernadores, jefe de gobierno y diputados locales).

⁹ En el Anexo I se puede observar la diferencia entre los dos ámbitos de reconocimiento de los derechos político-electorales de los indígenas.

En el ámbito interno

1. El estado de Oaxaca es la entidad federativa que a nivel constitucional reconoce y permite a los pueblos indígenas elegir entre el sistema de partidos y el sistema normativo interno para ejercer los derechos político-electorales de los indígenas, igual que sus normas electorales y la ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. En 1995 modificó los artículos 16,¹⁰ 25-A II y 29 de su Constitución, promulgó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca y modificó la Ley Municipal,¹¹ además de reformar el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca

¹⁰ “El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público [...] Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahua, triquis, zapotecos y zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales...”

¹¹ Ahora, Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca de noviembre de 2010.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

(CIPEO). Con ello se reconocieron las elecciones por usos y costumbres de las comunidades indígenas de la entidad, señalando que (en la norma original de 1995): *se puede ejercer el voto constitucional o el sistema de usos y costumbres.*

Igualmente, la legislación de Oaxaca reconoce que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa con la autonomía, y establece que las comunidades forman parte del estado de Oaxaca y están regidas por el marco jurídico vigente en el país.

En la actualidad, de los 570 municipios que lo conforman, 417 eligen a sus representantes bajo el sistema normativo interno y 153 lo hacen por medio del sistema de partidos.

Por otra parte, la ley electoral de Oaxaca¹² señala que el procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos internos comprende:

... el conjunto de actos realizados por los ciudadanos y las autoridades competentes de los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipi-

¹² Para revisar la ley, ver el anexo I.

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

pales. Estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas, el desarrollo de las mismas y el levantamiento de las actas correspondientes (CIPEO, artículo 255, 5).

Esta ley establece el procedimiento electoral indígena y los requisitos de elegibilidad para ser miembro de los ayuntamientos electos bajo normas de derecho indígena, entre los que destacan: a) ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos, b) saber leer y escribir; c) estar vecindado en el municipio, por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección, d) estar en el ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad, y cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos en el sistema normativo interno de su municipio o comunidad, de conformidad con la normatividad aplicable (artículos 113 y 258).

Además, señala el procedimiento de elección por el sistema normativo interno, desde los actos que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) debe llevar a cabo, hasta las funciones de la asamblea comunitaria —autoridad que decide quiénes integran el órgano electoral—, que a su vez nombrará a

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

los nuevos representantes de la comunidad, la forma en que se integra el padrón del lugar, la manera en que se elegirá a las nuevas autoridades, la calificación y validez de la elección.

Finalmente, se establece el procedimiento para resolver las controversias que surjan del proceso electoral en la comunidad indígena, en la cual quien actúa es el consejero electoral integrante del IEEPCO, quien trata de resolverlas en primera instancia de forma cordial.

Una cuestión relevante es que se estipula que los ayuntamientos deben respetar las elecciones por usos y costumbres de los agentes municipales y de policía que pertenezcan a su territorio. Estos últimos son el cuarto nivel de gobierno reconocido por la Constitución local y categorías administrativas dentro del gobierno municipal. En los ayuntamientos las formas de elección comunitaria más frecuentes por usos y costumbres son las de elección directa, ya sea a mano alzada para el conteo de votos; colocándose de uno u otro lado de la plaza en función del candidato que apoyan, pintando en el pizarrón una raya, depositando el voto en urnas, por aclamación, etcétera.

Por otro lado, además del CIPEO, en la entidad se aplica la Ley del Sistema de Medios de Impugnación Electoral

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que contiene un capítulo específico para los juicios o medios de impugnación especiales para la protección de los derechos político-electorales indígenas y para resolver inconformidades sobre el proceso electoral en las comunidades y en el resultado de una elección.

En ese tenor, los medios de impugnación mencionados son: el juicio electoral de los sistemas normativos Internos (*sic*) y juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano dentro del régimen de los sistemas normativos internos. De cada uno de estos juicios, la ley de medios de impugnación local señala los requisitos formales para su trámite y resolución, siempre tomando en cuenta las características de dichos sistemas normativos.

El estado de Oaxaca tiene un sistema integral de la protección de los derechos político electorales de los y las indígenas, ya que, en resumen, los reconoce a nivel constitucional, los reglamenta y establece el procedimiento de su ejercicio en la norma electoral local; los protege y garantiza por medio de dos juicios especializados, además de especificar el reconocimiento de sus derechos en la ley indígena local.

Este sistema exhaustivo de la protección de los derechos político-electorales indígenas es el más completo en

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

el Estado mexicano, lo que hace a Oaxaca la única entidad federativa que contempla y protege el sistema normativo indígena.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal señala que en los municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres se respeta la forma de elección de sus cargos. De igual forma, establece que para las elecciones de agentes municipales y de policía, el municipio debe respetar y sujetarse a sus tradiciones y prácticas democráticas. Esta ley no ha sido armonizada con las demás que aluden a las elecciones bajo el régimen de sistema normativo interno, ya que sigue designando los cargos por medio de los usos y costumbres.

Respecto de la protección y reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, tanto la Constitución como la ley local y la especializada en materia indígena señalan que bajo el sistema normativo indígena las elecciones deben celebrarse respetando los derechos de las mujeres de los pueblos y comunidades a votar, ser votadas, a participar en la toma de decisiones, a acceder con igualdad de trato y de oportunidad con los hombres a los cargos de elección popular y por el sistema interno. Sin embargo, si en una comunidad no se les permite participar políticamente a las mujeres, sólo quien tenga el

interés jurídico o legítimo puede quejarse a través de los juicios especializados arriba señalados.

2. El estado de Tlaxcala¹³ reconoce el derecho político-electoral de los pueblos indígenas que habitan en su territorio, aunque sólo para las comunidades y no para los municipios, y permite constitucionalmente que las comunidades indígenas escojan el sistema por el cual elegirán a sus autoridades.

En 2003 reformó los artículos 1, 25 y 90 fracción II, 2 de su Constitución, así como su ley municipal y el Reglamento de Asistencia Técnica Jurídica y Logística a las Comunidades que realizan Elecciones de presidentes de comunidad por usos y costumbres. La Constitución establece que *las elecciones de presidentes de comunidad también podrán realizarse bajo la modalidad de usos y costumbres* (Constitución de Tlaxcala, artículo 1, sexto párrafo).

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Tlaxcala, señala que en las elecciones de presidentes de comunidad por usos y costumbres el voto se ejercerá de acuerdo con las modalidades que determi-

¹³ Ver anexo I.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

nen las comunidades respectivas (artículo 12) y reconoce los derechos político-electorales indígenas.

Existe una peculiar diferencia entre Oaxaca y Tlaxcala; en el primero las elecciones por usos y costumbres son reconocidas a nivel municipal y en el segundo lo están a nivel comunidad; es decir, las comunidades que habitan en los municipios eligen a sus representantes. El presidente de comunidad tiene el carácter de munícipe en términos de lo que establece la Constitución local. (Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, artículo 3).

En términos de la ley municipal, las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal y están a cargo de un presidente de comunidad, electo cada tres años, y el Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, que es el órgano que determina qué presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres, de acuerdo con el catálogo que para tal efecto expida (Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, artículo 116, I).

Tlaxcala es el estado que, aun cuando reconoce las elecciones bajo el sistema normativo interno, sólo lo hace para las comunidades integrantes de los ayuntamientos de la entidad, mas no para los ayuntamientos en sí, como lo hace el estado de Oaxaca. Esto quiere decir que reco-

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

noce los derechos político-electorales de los indígenas en un cuarto nivel de gobierno.

Asimismo, la misma legislación electoral establece el proceso de las elecciones de los presidentes de comunidad, la fecha en que deben celebrarse y las facultades y obligaciones del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala.

Respecto de los derechos políticos de las mujeres, la Constitución del estado señala la igualdad de derechos con los hombres, mientras la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala (LPFDIT) establece que los gobiernos estatal y municipal deben garantizar la participación de la mujer indígena en condiciones de equidad frente a los varones, al elegir a sus autoridades o representantes (LPFDIT, artículo 34).

3. En Sonora¹⁴ se establece la elección de un regidor étnico bajo el sistema normativo electoral indígena de las comunidades asentadas en los municipios de la entidad. Su legislación indica una especie de acción afirmativa indígena, ejercida mediante *cuotas en los ayuntamientos*, que

¹⁴ Ver anexo I.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

son aquellos lugares que la legislación local reserva para cargos municipales.

En su Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (LIPES) señala que los ayuntamientos deben estar integrados por un regidor étnico propietario y su suplente respectivo en los municipios donde se originan y se encuentren asentadas las etnias respectivas, que serán designados conforme a los usos y costumbres de dicha etnia, garantizando la participación de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad (LIPES, artículo 172).

De manera similar lo establece la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la entidad (artículo 14). Cabe destacar que ésta no ha sido armonizada con la legislación electoral, ya que para el tema de los pueblos indígenas refiere artículos ya reformados y que no corresponden a su contenido anterior.

Para designar al regidor étnico, la LIPES o código electoral local establece el procedimiento que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana (IEEPC) debe observar, como la fecha de registro, los requisitos para llevar a cabo la elección indígena, la forma de calificar la elección, la designación por la autoridad administrativa local y la manera de su toma de posesión (LIPES, artículos 173 y 174).

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

Sonora reconoce las elecciones por usos y costumbres de las comunidades indígenas sólo para la elección de su representante ante el cabildo del municipio al que pertenecen, pero no de sus gobernantes ni formas de gobierno de una forma constitucional que otorgue su libre determinación o autonomía.

Esta entidad está compuesta por 72 municipios; en 19 de ellos un regidor étnico representa a las comunidades indígenas asentadas en sus territorios, algunas de las cuales son los mayos, los guarijíos, los seris, los tohono otham, los yaquis, los pimas y los kikapúes.

El caso de esta entidad federativa no es ajeno a otras legislaciones de estados de la nación. Sin embargo, lo que la hace especial y distinta es que regula todo el proceso de su selección, de tal manera que los indígenas no se queden sin representante en los municipios en los que habitan. Cabe señalar que muchas entidades federativas hacen lo propio sin regular de manera específica y exhaustiva su proceso de elección.

Respecto de los derechos de la mujer indígena, la Constitución local y la LIPES estipulan que las elecciones bajo el régimen de sistemas normativos internos deben respetar el derecho de igualdad de oportunidades para ambos sexos.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

4. Con el antecedente del caso de Cherán, en Michoacán se estableció que la autoridad electoral está obligada a proteger de oficio y reconocer el derecho de autogobierno de los pueblos indígenas, al no estar contemplado por las leyes secundarias. Por ello, se realizaron modificaciones a su Constitución, ley electoral local y la ley de justicia electoral.

Su Constitución reconoce que las comunidades indígenas tienen autoridades, formas de elección y representación propia, de acuerdo con sus sistemas normativos y de gobierno interno, por lo que en los municipios con población indígena tienen el derecho a elegir a sus representantes o a las autoridades para el ejercicio de sus normas de gobierno interno, siempre garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

Es de destacar que se establece su derecho a la libre determinación, el cual se debe ejercer bajo un marco constitucional de autonomía en sus ámbitos comunal, regional y como pueblo indígena, además de su derecho a que la normatividad en la materia procure asegurar el acceso a la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los cargos de elección y representación popular.

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

El código electoral indica finalmente el establecimiento de una Comisión Electoral para la Atención de los Pueblos Indígenas en la cual pueden participar (sólo con derecho a voz) los representantes de los pueblos o comunidades indígenas en las que elijan a sus autoridades conforme al régimen de usos y costumbres (artículo 35, párrafo segundo).

En la misma legislación se indica que, al reconocer el derecho a la libre determinación para elegir a sus autoridades municipales bajo el sistema de usos y costumbres, se debe garantizar la *participación de las mujeres en condiciones de paridad*.

Para cumplir y respetar las elecciones con arreglo al sistema normativo interno, el código electoral local establece el procedimiento que el instituto electoral de la entidad debe observar, aparte de que atenderá las solicitudes, vigilará los tiempos y plazos, realizará de ser necesario consultas previas, y calificará y validará la elección (artículo 330).

Es de resaltarse que, a diferencia de la mayoría de los estados, en Michoacán la ley de justicia en materia electoral y de participación ciudadana tiene como objeto resolver las controversias suscitadas de los procesos electorales, considerando las que se den en las elecciones de

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

autoridades indígenas conforme a sus normas y procedimientos tradicionales (artículo 1), además de que establece que la presentación de los medios de impugnación corresponde a los ciudadanos indígenas mediante sus representantes legítimos.

Michoacán, al igual que Oaxaca, Tlaxcala y Sonora, especifica en su ley electoral las facultades y atribuciones que tiene la autoridad electoral local para llevar a cabo las elecciones por el sistema normativo interno de sus pueblos. No obstante, es más parecido a Oaxaca, ya que establece los comicios bajo este régimen para las autoridades de sus municipios y demás poblaciones indígenas; es decir, les reconoce este derecho en el tercer nivel de gobierno. Requiere fortalecer la reglamentación, pero este primer paso es un avance significativo.

En cuanto a los derechos de las mujeres indígenas a la participación ciudadana el Código Electoral de Michoacán señala expresamente que deben participar en condiciones de paridad, lo que la homologa a la Constitución federal.

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

5. En el Distrito Federal¹⁵ la ley de proceso electoral reconoce y establece los derechos de los pueblos originarios asentados en su territorio a elegir a sus autoridades y la manera en que deben ser elegidos; igualmente reconoce a las autoridades tradicionales de las comunidades.

No hay una Constitución en el Distrito Federal, pero su ley electoral establece y asimila a las autoridades de los pueblos originarios y la forma en que se elegirán los comités ciudadanos, regulando el proceso específico de su elección. No se estipula acerca de los derechos políticos de las mujeres pertenecientes a los pueblos originarios.

6. Las legislaciones de las otras entidades federativas reconocen el derecho a la autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas asentados en su territorio, de forma variada, ya sea en su Constitución, en las leyes electorales locales y en la ley de derechos y cultura indígena, o bien sólo en alguna de ellas.¹⁶ Sin embargo, no reglamen-

¹⁵ Ver anexo.

¹⁶ La legislación de las entidades federativas mencionadas se puede consultar en el anexo I que se encuentra al final de esta obra.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

tan la forma en que el derecho político-electoral indígena será ejercido.

En otras palabras, reconocen el derecho político-electoral indígena, pero no el sistema normativo electoral para celebrar comicios en los municipios o comunidades en un tercer o cuarto nivel de gobierno de la federación; sólo lo hacen para el sistema de partidos.

Guerrero se destaca por el reconocimiento del derecho a la libre determinación de sus pueblos indígenas en su Constitución, en la ley de instituciones y procedimientos electorales, en la ley del sistema de medios de impugnación y en su ley de derecho y cultura de los pueblos y comunidades indígenas, pero no especifica o reglamenta la forma y la organización en que las elecciones deben llevarse a cabo bajo el sistema normativo interno.

Por su parte, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Puebla, Tabasco y Veracruz reconocen en su Constitución y en su ley indígena los derechos de libre determinación y autonomía de los indígenas para elegir a sus autoridades o representantes bajo el sistema normativo indígena. Sin embargo, no establecen la manera en que serán vigiladas las reglas establecidas

para evitar la vulneración de los derechos humanos de los y las indígenas; tampoco equiparan valorativamente la elección del sistema normativo indígena al de partidos políticos; o sea, no es una alternativa constitucional local en la que las poblaciones podrían elegir la forma de su elección, como en Oaxaca o Tlaxcala.

Si bien tiene una legislación específica para la justicia y cultura del pueblo maya, en Quintana Roo ninguna referencia señala que las elecciones bajo el régimen del sistema normativo interno serán consideradas en sus comunidades o ayuntamientos; sólo se reconocen los gobernadores mayas que tienen otro tipo de funciones.

En Sinaloa su Constitución sólo señala de manera escueta el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, y, por su parte, Yucatán —donde habita el pueblo maya— ya cuenta con otra estructura y otorga el reconocimiento de sus derechos. No obstante, no reconoce expresamente las elecciones bajo el régimen de sistemas normativos de sus autoridades como alternativa constitucional y legal.

En Baja California, la ley indígena local menciona el reconocimiento de los derechos para la elección de los representantes o autoridades de los pueblos indígenas, omitiéndolo a nivel constitucional.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

Hay entidades federativas que, además de reconocer en la Constitución el derecho en análisis, establecen en su ley electoral local su protección. Nayarit, por ejemplo, indica que en caso de ausencia de regulación se respetarán los usos y costumbres de los indígenas.

El Estado de México, por su parte, no reconoce el derecho a la autodeterminación y autonomía de sus pueblos en su Constitución, pero lo hace en su ley electoral local, reformada en 2014, quedando de manera idéntica a los artículos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Igualmente, en su ley de derechos y cultura indígena *reconoce y protege a las autoridades tradicionales* de las comunidades indígenas, nombradas por sus *integrantes de acuerdo con sus propias costumbres, garantizando la participación efectiva y equitativa de las mujeres*.

Puebla y Guerrero, si bien reconocen estas elecciones, pese a tener numerosa población indígena, ninguno de los dos estados han armonizado parte de su legislación. Puebla, en el código electoral local, y Guerrero, en la ley general de medios de impugnación, establecen que deben observarse los usos y costumbres de los indígenas normados en el artículo 4 de Constitución federal. Son legislaciones desactualizadas que no se han adaptado a la

reforma constitucional de 2001 en el que se reconocieron los derechos de los pueblos indígenas en el artículo 2.

En el caso del reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, casi todas las legislaciones los establecen, los reconocen y ordenan a las autoridades locales qué hacer para que su ejercicio se lleve a cabo con igualdad de trato y de oportunidades. Es el caso de los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán.

En el ámbito externo

En este apartado se analizan los estados que reconocen el derecho político-electoral de los indígenas y su representación en los órganos legislativos federales o locales y en los ayuntamientos electos bajo el sistema de partidos políticos,¹⁷ así como aquellas legislaciones que establecen el derecho de los y las indígenas a elegir a un representante

¹⁷ Ver en el anexo, que se encuentra al final del texto, las referencias legislativas respecto al ámbito externo.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

en los ayuntamientos integrados por autoridades electas por el sistema de partidos.

Como hemos visto, Guerrero reconoce en su Constitución, en su ley electoral local y en su ley de reconocimiento, derecho y cultura de los pueblos y comunidades indígenas, el derecho a la participación política de los y las indígenas mediante el sistema de partidos. En general, en los distritos o municipios con una población indígena superior al 40%, los indígenas tienen derecho de preferencia a ser postulados a cargos de elección popular.

El estado cuya constitución reconoce el derecho político-electoral de los y las indígenas bajo el sistema de partidos es Yucatán, mientras que los que lo hacen en la Constitución y en la ley electoral local son Chiapas, Jalisco y San Luis Potosí. Durango y Veracruz sólo lo tienen establecido en su ley electoral local.

La entidad que reconoce los derechos analizados en la ley electoral local y en la ley indígena es Querétaro, en tanto Nayarit lo hace en su Constitución y la ley indígena local bajo el sistema de partidos.

Finalmente, los estados que establecen el derecho a elegir a un representante por el sistema normativo interno en los ayuntamientos a los que pertenecen las comuni-

dades indígenas son: Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.

Así pues, en todos los estados mencionados, se reconoce el derecho político-electoral de las mujeres indígenas a participar, votar y ser votadas para cargos de elección popular.

Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

En la CPEUM el derecho de los pueblos indígenas está regulado en el artículo 2, que específicamente reconoce y define qué es y cómo debe ejercerse el derecho a la libre determinación y a su autonomía para elegir de acuerdo a sus procedimientos y prácticas tradicionales a sus representantes, sus formas de gobierno interno, en aquellos municipios en los cuáles se elija a los integrantes del ayuntamiento bajo sus propias normas.

Sin embargo, la CPEUM distingue entre aquellos municipios que no eligen a sus representantes o autoridades mediante sus propias normas y tradiciones —al señalar

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

que tienen derecho a elegir *en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos*—, de aquellos que eligen a las autoridades con arreglo al sistema de partidos.

Para la reglamentación al artículo 2 de la CPEUM que hace efectivo y real el ejercicio de los derechos ahí establecidos, la propia Carta Magna señala que a las entidades federativas les corresponde regular en sus constituciones y demás leyes orgánicas *las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad*, los que, como se observa en el apartado siguiente, han tenido como consecuencia una desigualdad del reconocimiento, ejercicio y protección de estos derechos en el país, ya que cada estado ha emitido leyes y normas con distintos alcances.

En el mismo artículo se establece que el derecho político-electoral de los indígenas debe garantizar *la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones*; es decir, se especifica que las mujeres indígenas tienen el mismo derecho que el hombre a participar en la elección de sus autoridades o en la integración de los ayuntamientos en el mismo plano de igualdad. Asimismo, se debe propiciar la incorporación de las mujeres indíge-

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

nas a la participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

Artículo 2

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

- A. 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:
- I. *Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.*
 - III. *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 mar-*

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

co que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

VII. *Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.*

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. *La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.*

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen *la obligación* de:

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

El artículo 35 de la CPEUM establece cuáles son los derechos político-electorales, que en el caso de las indígenas, por formar parte de la ciudadanía mexicana tienen el derecho y la obligación de ejercerlos, no sólo mediante sus sistemas normativos internos sino también conforme al sistema de partidos, tanto para ser votados como para votar, participar, formar parte de la función pública, asociarse y afiliarse a un partido político.

Artículo 35

Son derechos del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

- derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente...

El artículo 41, fracción I, fue reformado en 2014 y se estableció que los partidos políticos tienen como fin hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con las reglas para garantizar la *paridad* entre los géneros, en las candidaturas a legisladores federales y locales. Se subraya la forma inicial en que se plasma constitucionalmente. Aparte, el artículo 4 de la Carga Magna trata sobre el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, y por ello el alcance del derecho a la participación ciudadana de los géneros.

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

Artículo 41

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la *paridad* entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Legislación federal

En el Estado mexicano ninguna ley federal o general regula y protege los derechos de los pueblos indígenas; de ahí que tampoco se salvaguarden los derechos políticos, pues, como bien se ha señalado, la CPEUM asigna a las entidades federativas la regulación de esos derechos. Sin embargo, con la reforma político-electoral de 2014 la ley general electoral reconoce por primera vez los derechos de los pueblos indígenas a elegir bajo sus propias normas a sus autoridades. Asimismo, otras leyes en temas específicos regulan, reconocen y protegen los derechos políticos de los indígenas.

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

1. La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en el título tercero sobre las disposiciones generales de todo tipo de elección, se identifican y reconocen: a) el derecho de los pueblos indígenas a elegir conforme a sus propias normas a sus representantes en los ayuntamientos que se eligen bajo el sistema de partidos y b) el derecho a que elijan a sus autoridades de acuerdo con sus sistemas normativos internos. Agrega la participación de hombres y mujeres en condición de igualdad.

Aun cuando es importante este señalamiento en una norma general sobre los derechos de participación ciudadana de los pueblos y comunidades indígenas, se asemeja a la Constitución, puesto que deja su reglamentación a las entidades federativas.

Artículo 26

3. Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

4. Los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas elegirán, de acuerdo con sus principios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, guardando las normas establecidas en la Constitución, las constituciones locales y las leyes aplicables.

2. En la *Ley General de Desarrollo Social* se reconocen los principios a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, así como las formas internas de convivencia y organización, y la elección de sus representantes en los ayuntamientos y el acceso a la jurisdicción del Estado; es decir, se puede interpretar que la política del desarrollo social protege, reconoce y se sujeta a los derechos político-electorales de los indígenas en el ámbito interno y en el ámbito externo.

Artículo 3

Política de Desarrollo Social se sujetará a los siguientes principios:

VIII. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades: *Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización*; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

3. Por su parte, la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia*, sólo establece la obligación de la Federación a promover los derechos de las mujeres indígenas reconociendo su cultura, así como vigilar que la tradición no atente contra sus derechos. Se trata de que los sistemas normativos electorales indígenas no vulneren los derechos político-electorales de las mujeres que los integran.

Artículo 41

Son facultades y obligaciones de la Federación:

VI. Asegurar la *difusión y promoción de los derechos de las mujeres indígenas con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación*;

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

VII. *Vigilar que los usos y costumbres de toda la sociedad no atenten contra los derechos humanos de las mujeres;*

4. La *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, si bien no alude específicamente el derecho político de las mujeres indígenas, de manera general señala pautas para establecer la participación igualitaria en los derechos políticos entre el hombre y la mujer.

Artículos 35 y 36

La política nacional debe proponer los mecanismos de operación adecuados para la participación equitativa entre mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas. Para ello deben desarrollarse las siguientes acciones:

- a) Favorecer el trabajo parlamentario con la perspectiva de género
- b) Garantizar que la educación en todos sus niveles se realice en el marco de la igualdad entre mujeres y hombres
- c) Evaluar y fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en altos cargos públicos, en cargos de elección popular y en los procesos de selección,

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

contratación y ascensos en el servicio civil de carrera de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

- d) Promover participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos

Instrumentos internacionales

El sistema internacional de los derechos humanos se divide en Universal y Regional.

El Sistema Universal de los Derechos Humanos es el comprendido por la Organización de Naciones Unidas, sus instrumentos e instituciones de derechos humanos, como el Alto Comisionado de Derechos Humanos, abarcando a su vez los órganos derivados de tratados y convenciones internacionales de derechos humanos.

El Sistema Regional de los Derechos Humanos, el que representa los intereses de un continente, es el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, representado por la Organización de Estados Americanos.

De cada uno de estos instrumentos, en este apartado sólo se indican los artículos que específicamente reconocen y norman los derechos políticos-electorales de los

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

indígenas y, como ya se mencionó, se refieren al derecho a la libre determinación, a su autonomía a elegir a sus propios representantes y autoridades en sus comunidades o pueblos, en sus territorios por medio de las formas que ellos decidan.

Igualmente, se mencionan los artículos que reconocen los derechos político-electorales de los indígenas en el sistema de partidos; es decir, en la obligación de los estados de reconocerles sus derechos de participación ciudadana en el acceso a todos los cargos de la función pública y de elección popular en los cuales deben considerar su condición de indígena, para la representación de su población.

Con la finalidad de abarcar los tratados internacionales que reconocen derechos político-electorales a la población indígena, además de los instrumentos internacionales específicos, se analizan aquellos que, de forma general, los protegen, con el propósito de obtener una visión general de los tratados internacionales en cuestión, los cuales integran el bloque de constitucionalidad o catálogo de derechos humanos.

Por otro lado, se analizan los tratados internacionales que regulan y protegen los derechos de las mujeres, ya que en ellos se encontrará la tutela a sus derechos políticos, y

que, de manera general, vinculan al Estado mexicano. Si bien no hablan específicamente de las mujeres indígenas, éstas son ciudadanas mexicanas y sólo por ello el país se obliga a respetarles sus derechos.

Ratificados por el Estado mexicano

SISTEMA UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* es uno de los instrumentos internacionales derivados del Sistema Universal de Derechos Humanos de reciente creación. No es vinculante para los Estados que la han firmado, ya que sólo establece normas y principios que éstos crean y se comprometen, mas no se obligan; además carece de un órgano que vigile su cumplimiento y al que los indígenas puedan acudir para quejarse de incumplimiento de alguno de sus derechos.

Este mismo tratado es el primero en reconocer de manera exhaustiva los derechos político-electorales de los indígenas y la manera en que se ejercen. Por un lado, reconoce su derecho a la libre determinación, a la autonomía para gobernarse según sus propios sistemas normativos internos y a preservar su cultura y, por otro lado, su dere-

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

cho de participación ciudadana en la función pública de su país.

Destaca la peculiar atención que deben brindar los Estados a la aplicación y reconocimiento de los derechos de las mujeres indígenas; añade que los derechos ahí reconocidos deben garantizarse en el mismo plano de igualdad entre hombres y mujeres.

Lo anterior se puede observar en los artículos de la Declaración:

Artículo 1

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidas en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen *derecho a la libre determinación*. En virtud de ese derecho *determinan libremente su condición política* y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

Artículo 4

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen *derecho a la autonomía o al autogobierno* en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen *derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.*

Artículo 20

1. Los pueblos indígenas tienen *derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.*

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

Artículo 22

1. En la aplicación de la presente Declaración se prestará *particular atención* a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, *las mujeres*, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.

Artículo 33

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen *derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres*, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, *cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.*

Artículo 44

Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se *garantizan por igual al hombre y a la mujer indígena.*

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

2. El *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 169. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)* es un instrumento internacional que, antes de la Declaración de los Derechos de los Indígenas, era el único que establecía quiénes debían reconocerse como indígenas y que situaba, aunque no de manera explícita, la conservación de sus prácticas culturales, costumbres e instituciones. Asimismo, establecía que se deben proteger sus derechos en un plano de igualdad con los demás integrantes de la población. No obstante, no menciona los derechos de las mujeres indígenas.

En los siguientes artículos se detalla lo arriba expuesto:

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a *proteger los derechos de esos pueblos* y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, *en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades*

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

Artículo 4

1. *Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.*
2. *Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.*
3. *El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.*

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) *deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;*
- b) *deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;*

Artículo 8

1. *Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.*
2. Dichos pueblos *deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.*

Se identifican los Derechos de los Pueblos Indígenas como entidad agrupada, independientemente de que en varias partes se enfatiza que los miembros de los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a gozar de los derechos y cumplir con las obligaciones que le corresponden como ciudadanos integrantes del país, en igualdad de condiciones jurídicas con los demás pobladores.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

Instrumentos vinculantes para los Estados miembros en términos generales

1. Entre los instrumentos específicos está el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*, un tratado que es interpretado y aplicado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, del cual el Estado mexicano ha reconocido su competencia para que, en casos particulares, los miembros del país que se sientan vulnerados en sus derechos, puedan acudir ante el Comité.

El PIDCP señala de manera específica cuáles son los derechos políticos, cuáles sus condiciones y estipula que toda la ciudadanía de un país tiene el derecho de ejercerlos; es decir, los pueblos indígenas están incluidos sin discriminación, y los hombres y mujeres deben gozar de sus derechos en un plano de igualdad. Asimismo, refiere el derecho de todos los pueblos a la libre determinación.

Lo anterior se encuentra en los siguientes artículos del PIDCP:

CAPÍTULO II

122

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libre-

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

mente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a *garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos* enunciados en el presente Pacto.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, *sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2*, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. *El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, que es interpretado y aplicado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sólo se refiere al derecho a la libre determinación, de la siguiente manera:

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

3. *La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)* es interpretada por

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, la Convención establece que los Estados-parte prohibirán la discriminación de modo de asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, además de garantizar el goce de los derechos políticos sin distinción de origen étnico. Sin embargo, no alude a los derechos de las mujeres.

Éstos son los artículos que lo establecen:

Artículo 2

2. Los Estados Partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

Artículo 5

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, *los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:*

- c) *Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;*

Instrumentos relacionados con los derechos de las mujeres

Los derechos políticos de las mujeres están establecidos en los instrumentos internacionales siguientes:

CAPÍTULO II

126

1. La *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEVM)* señala que las mujeres tienen derecho en igualdad de condiciones al goce y protección de sus

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

libertades en la esfera política, según el siguiente artículo:

Artículo 3

La mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y de cualquier otra índole.

2. En la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)* —la cual es interpretada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer—, se estipula la igualdad entre ambos sexos y, específicamente, la obligación de los Estados a eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, así como garantizar en igualdad con los hombres el goce de los derechos políticos.

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

de su estado civil, sobre la base de la *igualdad del hombre y la mujer*, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas *política*, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para *eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país* y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país

SISTEMA INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS HUMANOS

En los instrumentos internacionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ninguno protege particularmente los derechos de los pueblos indígenas, por lo cual se mencionan aquellos que, de manera general, resguardan los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Instrumentos vinculantes para los Estados miembros en términos generales

1. La *Convención Americana de Derechos Humanos (CADH)*, es interpretada y aplicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, con carácter vinculatorio, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este instrumento señala la obligación de los Estados a aplicar los derechos sin discriminación y el deber de gozar los derechos políticos en condiciones de igualdad, lo que al interpretarse se aplica a hombres y mujeres.

Artículo 1. Obligación de respetar los derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 23. Derechos políticos

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
 - a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
 - c. de tener acceso, *en condiciones generales de igualdad*, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Instrumentos relacionados con los derechos de las mujeres

1. La *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer (CICDPM)* establece que los derechos políticos no deben restringirse por razones de sexo, como se observa:

Artículo 1

Las Altas partes contratantes convienen que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.

2. La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)* indica que toda mujer tiene el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, así como ejercer libremente sus derechos políticos; y para su cumplimiento los Estados deben adoptar medidas específicas que consideren la situación de vulnerabilidad de violencia que sufra *la mujer en razón de su condición étnica*.

Lo anterior se puede observar en estos artículos:

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Artículo 9

Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o *de su condición étnica*, de migrante, refugiada o desplazada.

No firmados por el Estado mexicano

1. El *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, que al cabo de varios años continúa en revisión, es el instrumento que de manera más explícita establece los derechos de los pueblos indígenas y particularmente los políticos, ya que contiene un artículo específico respecto del derecho de autogobierno, en el cual no sólo se dispone el respeto a sus costumbres sino también el derecho a participar en los asuntos del país, a mantener sus propias instituciones y a acceder a las instituciones del país. Sin embargo, no alude a los derechos políticos de las mujeres indígenas. Se espera su aprobación, y posteriormente su firma y ratificación por el Estado mexicano.

Lo anterior se puede observar en las siguientes disposiciones:

Artículo I

1. Esta Declaración se *aplica a los pueblos indígenas*, así como a los pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otras secciones de la comunidad nacional, y *cuyo status jurídico es regulado en todo o en parte por sus propias costumbres o tradiciones o por regulaciones o leyes especiales*.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

2. La autoidentificación como indígena deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los pueblos a los que se aplican las disposiciones de la presente Declaración.

Artículo II

2. Los pueblos indígenas tienen los derechos colectivos que son indispensables para el pleno goce de los derechos humanos individuales de sus miembros. En ese sentido los Estados reconocen el derecho de los pueblos indígenas *inter alia* a su actuar colectivo, a sus propias culturas, de profesar y practicar sus creencias espirituales y de usar sus lenguas.
3. Los Estados asegurarán el pleno goce de sus derechos a todos los pueblos indígenas, y con arreglo a sus procedimientos constitucionales, adoptarán las medidas legislativas y de otro carácter, que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en esta Declaración.

Artículo XIV

1. Los pueblos indígenas tienen los derechos de asociación, reunión y expresión de acuerdo a sus valores,

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

usos, costumbres, tradiciones ancestrales, creencias y religiones.

Artículo XV

1. Los pueblos indígenas tienen *derecho a determinar libremente su status político* y promover libremente su desarrollo económico, social, espiritual y cultural, y consecuentemente *tienen derecho a la autonomía o autogobierno* en lo relativo a, *inter alia*, cultura, religión, educación, información, medios de comunicación, salud, habitación, empleo, bienestar social, actividades económicas, administración de tierras y recursos, medio ambiente e ingreso de no-miembros; así como a determinar los recursos y medios para financiar estas funciones autónomas.
2. Los pueblos indígenas tienen *el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, con relación a asuntos que puedan afectar sus derechos, vidas y destino*. Ello podrán hacerlo directamente o a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos. Tendrán también *el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión; y a igualdad*

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

de oportunidades para acceder y participar en todas las instituciones y foros nacionales.

Artículo XVI

1. El derecho indígena deberá ser reconocido como parte del orden jurídico y del marco de desenvolvimiento social y económico de los Estados.
2. Los pueblos indígenas tienen *el derecho de mantener y reforzar sus sistemas jurídicos*, y de aplicarlos en los asuntos internos en sus comunidades, incluyendo los sistemas relacionados con asuntos como la resolución de conflictos, en la prevención del crimen y en el mantenimiento de la paz y armonía.

Artículo XVII

1. Los Estados facilitarán la inclusión en sus estructuras organizativas, de instituciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, en consulta y con el consentimiento de dichos pueblos.

CAPÍTULO II

136

2. *La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos* es interpretada tanto por la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos como por la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Si bien

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

no corresponde a la región americana, es un instrumento orientador en la protección de los derechos. En cuanto hace a los derechos políticos, establece que todo ciudadano tiene el derecho de participar libremente en el gobierno de su país, en la igualdad de los pueblos, a la autodeterminación y la libertad de su status político. Asimismo refiere la protección de los derechos de las mujeres, de manera general y no a las mujeres indígenas.

Artículo 13

1. *Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.*
2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país.

Artículo 18

3. El Estado se hará responsable de la *eliminación de toda discriminación de la mujer y de la protección de los derechos de la mujer* y del niño tal como se estipulan en las declaraciones y convenios internacionales.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

Artículo 19

Todos los pueblos serán iguales; todos disfrutarán del mismo respeto y tendrán los mismos derechos. Nada justificará la dominación de un pueblo por otro.

Artículo 20

1. Todos los *pueblos tendrán* derecho a la existencia. Tendrán el *incuestionable e inalienable derecho a la autodeterminación*. Decidirán libremente su *status político* y procurarán su desarrollo económico y social según la política que ellos mismos hayan escogido libremente.

II. Conclusión del apartado

Las leyes y normas expuestas forman parte del bloque de constitucionalidad o catálogo de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, y de ellas se advierte lo siguiente:

En la legislación local existe una diversidad de formas de reconocer los derechos político-electorales de los y las indígenas. Si bien atienden a su realidad social, cultural y geográfica en la entidad, no se observa unanimidad de formas de protección de dichos derechos. Ello podría de-

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

berse a la autonomía de los estados para promulgar sus propias leyes y por su conformación histórica y cultural.

Oaxaca y recientemente Michoacán, tienen un sistema integral de protección; de ahí Tlaxcala, Sonora y el Distrito Federal, los cuales regulan para otros niveles de gobierno. El resto de las entidades federativas reconocen los derechos pero hacia adentro de sus comunidades, todavía conforme a un esquema de niveles de gobierno regidos y elegidos por el sistema de partidos.

Casi todos los estados señalan el derecho de los indígenas a acceder, por cuestiones de su representatividad, en los órganos legislativos o del Ejecutivo de la entidad.

Por su parte, la CPEUM reconoce los derechos político-electorales de los indígenas que viven en el territorio mexicano, aun cuando en el artículo 35 no alude expresamente a los indígenas, lo cual, complementado con los tratados internacionales analizados en el apartado anterior, nos brinda un panorama más o menos integral de la protección y reconocimiento de los derechos estudiados. Igualmente, se reconocen los derechos políticos de la mujer indígena en términos de igualdad formal con el hombre integrante de dichas poblaciones.

Cuatro leyes federales reconocen los derechos político-electorales de los indígenas.

ROSELIA BUSTILLO MARÍN
ENRIQUE INTI GARCÍA SÁNCHEZ

Resalta la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que puntualmente y por vez primera reconoce las elecciones por sistemas normativos en los pueblos indígenas ya sea para elegir a un representante en los ayuntamientos o para votar por sus autoridades.

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida sin Violencia, convoca de manera particular a los estados a vigilar y promover los derechos de las mujeres indígenas.

Otra ley es la que de forma general establece las pautas para implementar la igualdad del ejercicio efectivo de los derechos políticos entre el hombre y la mujer. Se trata de la ley sobre desarrollo social, la cual señala que los programas gubernamentales deben sujetarse a los principios de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, por lo cual es la única legislación federal que reconoce las formas internas de su convivencia y de su organización.

En lo que respecta al sistema internacional, si bien no se carece de instrumentos de carácter universal de salvaguardia de los derechos humanos, respecto de los derechos político-electorales de los indígenas, ningún organismo vigila su cumplimiento de manera específica,

EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES INDÍGENAS

a diferencia de aquellos que protegen a las mujeres, los niños o las personas con discapacidad.

En contraste con el Sistema Universal de Derechos Humanos, el Interamericano no tiene un instrumento que proteja los derechos de los pueblos indígenas y, en concreto, sus derechos políticos; en consecuencia, tampoco el derecho de las mujeres indígenas.

Si se observan en conjunto los instrumentos internacionales, nos dan la pauta para proteger los derechos. Sin embargo, no hay que perder de vista que, por haber sido ratificados por el Estado mexicano, forman parte de su legislación interna, por lo que todas las autoridades del país están obligadas a observarlos.

Con estos instrumentos se advierte que los Estados americanos intentan proteger los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos los políticos, pero no se ha llegado a un consenso para la aprobación de la Declaración. Por parte de la Carta Africana, se advierte que protege los derechos de los pueblos de una manera más amplia que otros instrumentos regionales como, por ejemplo, la CADH.