

## CAPÍTULO SEGUNDO

# EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y PÚBLICA DE LAS MUJERES Y DE LAS MUJERES INDÍGENAS EN MÉXICO

Mientras no elevemos a la mujer, nos  
será imposible hacer patria.<sup>192</sup>

Constituye una tarea obligada, para el desarrollo de la investigación, entender el recorrido de la lucha feminista por obtener el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en nuestro país: desde los primeros intentos por obtener el voto, época en que no se tiene noticia de la participación de las mujeres indígenas, hasta el establecimiento del principio de paridad a nivel constitucional.

Posteriormente, revisar el proceso por el cual han atravesado los pueblos y comunidades indígenas hasta llegar al reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, tanto a nivel internacional, como nacional, constituye una pieza importante para comprender el reconocimiento de los derechos de las mujeres indígenas.

Finalmente, un recorrido por la legislación nacional e internacional, así como un acercamiento al derecho comunitario y a la manera como lo entienden y perciben en las propias comunidades, implican tareas relevantes por llevar a cabo.

Es importante reconocer los pasos que se han dado a nivel legal para el reconocimiento y promoción de los derechos humanos de las mujeres en general y de las mujeres indígenas en particular. Tal es el caso del derecho a participar en la vida públi-

---

<sup>192</sup> Salvador Alvarado (gobernador de Yucatán, 1915-1917).

ca. De ahí la importancia de conocer y promover esos derechos para, a partir de ahí, hacerlos una realidad.

## I. ANTECEDENTES

A partir de la Revolución y consciente de su alta misión en las vicisitudes de nuestras luchas libertarias, la mujer ha logrado obtener una preparación cultural, política y económica, similar a la del hombre, que la capacita para tener una eficaz y activa participación en los destinos de México.

Adolfo RUIZ CORTINES<sup>193</sup>

¿Cómo hablar de antecedentes del ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, cuándo éstas han permanecido invisibles? Ser mujer e indígena en nuestro país implica una múltiple discriminación difícilmente entendida por quienes no la padecemos de igual manera, que en muchas ocasiones priva a las mujeres de sus derechos más elementales, como lo es participar en la vida política de sus comunidades. Sin embargo, habrá que revisar el proceso por el cual tuvieron que atravesar las mujeres mexicanas hasta llegar al reconocimiento de sus derechos políticos para poder analizar el camino de las mujeres indígenas en México.

A nivel internacional, el sufragismo constituyó un movimiento de mujeres gestado durante el siglo XIX, principalmente en Gran Bretaña y Estados Unidos, aunque también se expandió por otros países de Europa y América, mediante el cual mujeres burguesas, pero también obreras, reclamaron sus derechos políticos.

---

<sup>193</sup> Véase Instituto de Capacitación Política, *Participación política de la mujer en México, siglo XX*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984, p. 9.

En Estados Unidos, hacia 1830, junto con el apoyo a movimientos antirraciales, grupos de mujeres buscaron reivindicar también sus derechos.<sup>194</sup> En 1840, Lucretia Mott fundó una asociación feminista, y ese mismo año se llevó a cabo el Congreso de Seneca Falls, convocado por Elizabeth Cady Stanton. En dicho evento, las mujeres reclamaron sus derechos civiles mediante la firma de un manifiesto que proclamaba la igualdad entre mujeres y hombres.<sup>195</sup> A pesar de que paulatinamente se fue reconociendo el voto femenino en algunos estados, hasta 1920 las mujeres estadounidenses por primera ocasión votaron para elegir a su presidente.

En Gran Bretaña, hacia finales del siglo XIX, Millicen Fawcett funda el movimiento sufragista; sin embargo, hasta 1903 “por primera vez se ve en las mujeres intentar un esfuerzo como tales mujeres”<sup>196</sup> con la fundación de la organización adherida al Partido Laborista llamada *Woman Social and Political Unión*. La organización, fundada por Emmeline Pankhurst, además de unirse a la lucha de los trabajadores, buscaba el reconocimiento del derecho al voto femenino. Durante quince años, las mujeres de la organización desarrollaron políticas de presión con lo que lograron en 1907 la creación de un Comité para el sufragio de la mujer al interior del Parlamento, y con ello los primeros intentos en reconocer el voto femenino, situación que se materializó en 1918, aunque únicamente para mayores de 30 años.<sup>197</sup>

Cabe destacar que, en la historia del movimiento sufragista, dos fechas son importantes: 1893, año en que Nueva Zelanda se convierte en el primer Estado en reconocer a las mujeres sus derechos políticos de manera absoluta, seguido de Australia, que lo hace en 1908.

---

<sup>194</sup> Al respecto durante la Guerra de Secesión, apoyan el derecho al voto de los negros, sin obtener el reconocimiento del voto femenino.

<sup>195</sup> De Beauvoir, Simone, *El segundo sexo*, p. 61, disponible en: <https://femysso.files.wordpress.com/2017/01/el-segundo-sexo.pdf>.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>197</sup> *Idem*.

Acompañando el ejemplo de las sufragistas anglosajonas, en México, hacia finales del siglo XIX se comienzan a gestar movimientos en favor del reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres. Movimientos que, si bien no prosperaron en su momento, sembraron la semilla para que, a principios del siglo XX, tanto mujeres en lo individual, como en colectivos continuaran esa lucha. De esta manera, en 1912, Dolores Jiménez y Muro, y Mercedes A. de Arvide, entre otras, fundan la agrupación “Las Hijas de Cuauhtémoc”, movimiento revolucionario que apoyó a las fuerzas zapatistas y clamó por la igualdad de género, el respeto a los derechos laborales y la participación política de las mujeres.<sup>198</sup>

Por su parte, Hermila Galindo, fundadora de la revista *La Mujer Moderna*, quien participó activamente en el Gobierno al lado del presidente Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente en 1916 una iniciativa para incluir el derecho al voto de las mujeres.<sup>199</sup> Acompañaron su propuesta, una en el mismo sentido, enviada por el diputado Salvador González Torres, y otra por Inés Malvárez en sentido contrario.<sup>200</sup>

Hermila Galindo argumentaba que, si bien la ley consideraba como iguales a hombres y mujeres en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, como lo son el pago de impuestos y la ayuda a los gastos de la comunidad, debieran también ser consideradas como iguales para el ejercicio de sus derechos y permitirle votar.<sup>201</sup> Al respecto señaló:

La nación y el mundo están pendientes de vuestras labores. Yo espero que el nuevo código que está confiado a vuestro patriotismo

---

<sup>198</sup> Instituto de Capacitación Política, *op. cit.*, p. 9.

<sup>199</sup> *Idem.*

<sup>200</sup> Palavicini Soria, Felix, *Historia de la Constitución de 1917*, 3a. ed., México, INEHRM-UNAM, IJ, 2014, t. II, p. 97.

<sup>201</sup> *Mujeres y Constitución: de Herminia Galindo a Griselda Álvarez*, Ciudad de México-Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-Gobierno del Estado de México, 2017, pp. 65 y 66.

contenga disposiciones para que no se excluya a la mujer de la parte activa política y que, por lo tanto, alcance en la nueva situación, derechos que la pongan en la senda de su dignificación.<sup>202</sup>

Después de una “dudosa discusión”,<sup>203</sup> las propuestas en favor de la obtención del voto femenino no prosperaron. Se alegó que, si bien existían algunas mujeres “excepcionales” con condiciones necesarias para ejercer satisfactoriamente los derechos políticos, ello no concluía que se debían conceder a las mujeres como clase, y que sería muy complicado hacer la selección<sup>204</sup> sobre a quiénes sí concederles el derecho y a quiénes no. Adicionalmente se recalcó que la mujer aún no había salido del círculo del hogar doméstico, ni sus intereses estaban desvinculados de los de los miembros masculinos de la familia, de ahí que no sentían la necesidad de participar en asuntos públicos.<sup>205</sup> A esto se agrega lo señalado por Inés Malvárez en el sentido que las mujeres serían manipuladas por el clero al momento de ejercer su derecho al voto.

En resumen, la Asamblea Constituyente de 1917 negó el derecho al voto femenino por considerar que en nuestro país solamente había un pequeño número de mujeres preparadas e informadas para ejercer su derecho; por sostener la idea de que las mujeres pertenecen al ámbito privado y sus tendencias políticas van aparejadas de las de los hombres de la familia y, por temor a que la Iglesia, uno de los pocos espacios accesibles a las mujeres, manipulara el voto femenino en favor de grupos conservadores.

En 1935, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, se formó el Frente Único Pro Derechos de la Mujer presidido por Refugio García y conformado por 800 organizaciones feministas de todo

---

<sup>202</sup> Instituto de Capacitación Política, *op. cit.*, p. 13.

<sup>203</sup> De acuerdo con el dictamen de la comisión que discutió las iniciativas, no se tomaron en consideración las opiniones en favor del reconocimiento del voto femenino, aparentemente por algún descuido u omisión. Palavicini Soria, Félix, *op. cit.*, p. 100.

<sup>204</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>205</sup> *Idem*.

el país, quienes lucharon a favor del reconocimiento del voto femenino a nivel constitucional.<sup>206</sup> Un año después, el Instituto Femenil de Trabajadoras Sociales envió una carta al presidente Cárdenas, fechada en 1936, mediante la cual, entre otros aspectos, consideraba que “El elemento femenino del sector magisterial mira con beneplácito, la concesión del voto activo y pasivo para la mujer”.<sup>207</sup>

De manera paralela, desde su campaña presidencial, Lázaro Cárdenas adquirió el compromiso de reconocer el derecho al voto de las mujeres, de ahí que en su informe de gobierno del primero de septiembre de 1938 anunció que enviaría al Congreso de la Unión un proyecto de reformas para conceder el voto femenino y el derecho a participar en la vida política.<sup>208</sup>

En la iniciativa, entre otros puntos, se reconoció la plena capacidad civil, económica y educativa de las mujeres, por lo que no había justificación para mantener su incapacidad política.<sup>209</sup> La propuesta fue bien recibida y aprobada por el Senado con el siguiente comentario: “Si México aspira en verdad a fortalecer el sistema democrático, uno de los medios más apropiados para conseguirlo es evidentemente el sufragio femenino”.<sup>210</sup> A pesar del beneplácito que recibió la iniciativa, al llegar a la Cámara de Diputados se rechazó. Al igual que en 1917, surgió el temor de que la clase “conservadora se hiciese de un gran contingente de votantes”.<sup>211</sup>

El primer avance que se materializó a nivel federal tuvo lugar mediante la concesión del voto femenino para participar en las elecciones municipales. De esta manera, en 1946 la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa presentada por el presidente

---

<sup>206</sup> *Mujeres y Constitución...*, *cit.*, pp. 107 y 108.

<sup>207</sup> Instituto de Capacitación Política, *op. cit.*, p. 29.

<sup>208</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>209</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>210</sup> *Idem*.

<sup>211</sup> Monteón González, Humberto y Riquelme Alcantar, Gabriela María, “El presidente Cárdenas y el sufragio femenino”, *Espiral*, Guadalajara, vol. 13, núm. 38, enero-abril de 2007.

Miguel Alemán Valdés en el sentido de adicionar el artículo 115 constitucional.<sup>212</sup> Decía el texto: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho a votar y ser votadas”.<sup>213</sup> Sin embargo, es hasta 1958 en que por primera ocasión una mujer gana las elecciones municipales, Rosa Torres en Mérida, Virginia Soto en Dolores Hidalgo, Guanajuato, Fidelia Brindis en Chiapas y Aurora Meza Andraca en Chilpancingo.<sup>214</sup>

Mediante iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines, el 17 de octubre de 1953 se publica la reforma al artículo 34 constitucional para reconocer el voto femenino.<sup>215</sup> Después de varios intentos, finalmente se logró el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, en parte, debido a presiones internacionales con motivo de la adopción de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer en 1952 por la Asamblea General de las Naciones Unidas,<sup>216</sup> pero también gracias a las de-

---

<sup>212</sup> Aunque fue hasta 1952 en que se aprobó definitivamente por todas las legislaturas locales. Instituto de Capacitación Política, *op. cit.*, p. 32.

<sup>213</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>215</sup> Como parte del dictamen de la reforma, “se reconoce la efectiva, generosa y desinteresada colaboración de la mujer mexicana como auxiliar del hombre en sus empresas, y como sostén de los principios morales de la familia mexicana [se admite] la capacidad femenina para participar en forma activa y eficaz en la integración del régimen democrático mexicano... se pone de manifiesto la existencia de un ambiente favorable para reconocer en la mujer los mismos derechos políticos que a la fecha se reconocen al hombre”. De igual manera, se toman en consideración tanto las diversas manifestaciones de los “sectores femeninos orientados hacia la obtención de la plenitud de derechos cívicos”, como las iniciativas presentadas en otras ocasiones y la reforma al 115 constitucional. La intención de “colocar a México en el plano internacional de un país avanzado, al sumarse a los cincuenta y siete países democráticos que a la fecha (habían) hecho plena justicia a la mujer”, la “importancia y urgencia de realizar una justa equiparación de los derechos cívicos de la mujer” y el hecho de “hacer justicia a más del cincuenta por ciento de la población nacional” constituyen otros puntos relevantes del dictamen. *Ibidem*, pp. 37-39.

<sup>216</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1952, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de

mandas de mujeres en lo individual y a organizaciones de mujeres que desde tiempo atrás lucharon por ello.

De esta manera, durante las elecciones federales de 1955 para elegir diputados a la XLIII Legislatura, es la primera ocasión en que las mujeres mexicanas ejercen su derecho al voto, fecha en que Aurora Jiménez Palacios se convierte en la primera diputada federal por el estado de Baja California.<sup>217</sup> Tuvieron que pasar casi diez años para que por primera vez dos mujeres: María Lavalle Urbina (por Campeche) y Alicia Arellano Tapia (por Sonora) se convirtieran en senadoras de la República, así como veinticinco años para conseguir una primera gobernadora: Griselda Álvarez Ponce de León, por el estado de Colima.<sup>218</sup>

Por otro lado, en 1922, durante la gubernatura de Felipe Carrillo Puerto en Yucatán,<sup>219</sup> quien consideraba que la Constitución no prohibía el voto femenino, se otorgó el derecho al voto a las mujeres a nivel local, año en que Rosa Torres se convirtió en la primera mujer regidora mexicana por el Ayuntamiento de Mérida, así como Elvia Carrillo Puerto, junto con Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzib Cicero, en las primeras diputadas mexicanas a nivel local.<sup>220</sup>

En 1923, en el estado de San Luis Potosí, se otorgó del derecho al voto activo y pasivo, pero únicamente a las mujeres que supieran leer y escribir, y que no pertenecieran a asociaciones religiosas, disposición que tres años después se derogó. En 1925, los

---

1981. Mediante la Convención, los Estados partes adquieren la obligación de reconocer los derechos políticos de las mujeres.

<sup>217</sup> Instituto de Capacitación Política, *op. cit.*, p. 19.

<sup>218</sup> Girón, Alicia *et al.*, “Breve historia de la participación política de las mujeres en México”, *Límites y desigualdades en el empoderamiento de las mujeres en el PAN, PRI y PRD*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 33-61.

<sup>219</sup> Tanto la Ciudad de México como Yucatán son las entidades federativas en las que han gobernado dos mujeres: Rosario Robles Berlanga (1998-2000) y Claudia Scheinbaum (2018 a la fecha), en la primera, y Dulce María Sauri Riancho (1991-1993) e Yvonne Ortega Pacheco (2007-2012) en la segunda.

<sup>220</sup> Con el asesinato de Felipe Carrillo Puerto en 1924, y ante amenazas, las tres diputadas se vieron en la necesidad de dimitir a sus cargos.



congresos de Tabasco y Chiapas reconocen el voto de las mujeres a nivel municipal, y en este último estado, en las elecciones de 1927, la maestra Florinda Lazos se convierte en la primera diputada local. En Puebla, Antonia González es electa como primera poblana regidora, mediante reforma de 1936.<sup>221</sup>

Si desde 1953 se elevaron a nivel constitucional los derechos político-electorales de las mujeres, y posteriormente, en 1974 se reformó el artículo 4o. constitucional<sup>222</sup> para establecer la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, ¿cómo es que la participación política de las mujeres no prosperaba? Ante este escenario hubo en un inicio la necesidad de conminar a los partidos políticos a que postularan mujeres a cargos de elección, sin embargo, ante la negativa, se implementó de manera gradual un sistema de cuotas de género que debían cumplir obligatoriamente los partidos políticos para la postulación de sus candidaturas.

Ante la presión de varios grupos de mujeres, en 1993 se aprobó una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)<sup>223</sup> bajo los siguientes términos: “Los partidos políticos promoverán, en los términos que determinen sus documentos internos, una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, a través de su postulación a cargos de elección popular”.<sup>224</sup> Dicha reforma únicamente conminaba o invitaba a los partidos a promover la participación de las mujeres de conformidad con sus estatutos, más no constituía una obligación que llevara aparejada una sanción en caso de incumplimiento.

---

<sup>221</sup> Curso “Historia de la lucha de las mujeres por sus derechos en México”, por Patricia Galeana, Grandes Maestras/Maestros.UNAM, 2018.

<sup>222</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1974, con motivo de la celebración, en nuestro país, de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas en 1975.

<sup>223</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 1993.

<sup>224</sup> Peña Molina, Blanca Olivia, “La cuota de género en la legislación electoral mexicana: ¿igualdad de oportunidades o igualdad de resultados?”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 35-58.

La reforma de 1993 no fue suficiente. Por ello, en 1996 “con la intención de doblegar la resistencia aún existente entre legisladores para reconocer en las mujeres capacidad para desempeñarse políticamente”,<sup>225</sup> se estableció que “los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan del 70 por ciento para un mismo género. Asimismo, promoverán la participación política de las mujeres”,<sup>226</sup> ante la amenaza de ser sancionados en caso de incumplimiento.

Sin embargo, los partidos políticos encontraron “huecos” en la legislación: postularon al 30 por ciento de las mujeres, pero como suplentes o bien en los últimos lugares de las listas de representación proporcional.<sup>227</sup> Por ello, en 2002,<sup>228</sup> mediante una nueva reforma que incluye la obligación a cargo de los partidos de garantizar la igualdad de oportunidades y la equidad en la vida política del país; se mantiene la cuota establecida de por lo menos el 30 por ciento de candidaturas femeninas en calidad de propietarias; se ponen candados para alternar el género en el orden de las listas de representación proporcional, y se establece un procedimiento ante el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral para proceder en caso de incumplimiento.

En el camino hacia la paridad, en 2008 el Cofipe tuvo una nueva reforma mediante la cual, entre otros aspectos, se incrementó la cuota mínima hasta “al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género”.<sup>229</sup> Asimismo, se estableció que las listas nominales debían incluir cuando menos dos mujeres en cada segmento de cinco candidatos.<sup>230</sup>

---

<sup>225</sup> *Idem.*

<sup>226</sup> Adición a la fracción XXII transitoria al artículo 1o. del Código.

<sup>227</sup> Declaración de María del Carmen Alanís, citada por Peña Molina, Blanca Olivia, *op. cit.*, pp. 35-58.

<sup>228</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de junio de 2002.

<sup>229</sup> Reforma al artículo 219 del Cofipe, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

<sup>230</sup> Reforma al artículo 220.

Aparentemente, los huecos legislativos habían quedado cubiertos. Sin embargo, en 2008 se presentaron ocho casos de diputadas que, una vez habiendo protestado su encargo, solicitaron licencias para dejar las curules a sus esposos, hermanos, amigos, quienes aparecían como suplentes en la fórmula electoral.<sup>231</sup> Ante esta situación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación impuso a los partidos políticos y coaliciones, entre otros, el deber de nombrar a candidatos propietarios y suplentes del mismo sexo, dentro de una misma fórmula electoral.<sup>232</sup>

Finalmente, en 2014,<sup>233</sup> se elevó a nivel constitucional el principio de paridad, el cual implica la “Igualdad política entre mujeres y hombres [que] se garantiza con la asignación del 50% mujeres y 50% hombres en candidaturas a cargos de elección popular”.<sup>234</sup> En un inicio, el principio de paridad aplicaba únicamente a los órganos legislativos, de ahí que, en 2019 mediante reforma constitucional, se amplió el principio de paridad a los tres poderes de la Unión en los tres ámbitos de gobierno.<sup>235</sup>

Como se pudo observar, el camino recorrido por las mujeres, que nos antecedieron en la lucha por sus derechos político-electorales, ha estado lleno de obstáculos y prejuicios, hasta llegar al reconocimiento del derecho al voto femenino. Logro que no se

---

<sup>231</sup> A este fenómeno político se le conoció como “Las Juanitas”, en alusión a Rafael Acosta “Juanito”, quien se prestó como candidato provisional a la Delegación de Iztapalapa, con la intención de renunciar en favor de Clara Brugada, una vez obtenido el triunfo.

<sup>232</sup> Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadana María Elena Chapa Hernández y otras, identificado con clave SUP-JDC-12624/2011.

<sup>233</sup> Reforma al artículo 41 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

<sup>234</sup> Artículo 3, numeral 1, inciso d) bis, adicionado el 13 de abril de 2020, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014.

<sup>235</sup> Véase primer capítulo.

ha podido considerar como una meta, de ahí que ha sido necesario implementar una serie de acciones y políticas para que ese derecho comience a ser una realidad. Si bien con el principio de paridad nos estamos acercando a la igualdad sustantiva en materia de derechos políticos, habrá que revisar si todas las mujeres mexicanas van por ese camino y tienen acceso a esos derechos, así como las estrategias que han seguido específicamente las mujeres indígenas para ser tomadas en cuenta.

## II. MOVIMIENTO AUTONÓMICO Y RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS

### 1. *Instrumentos internacionales. Visión integracionista vs. autodeterminación*

Con la visión “paternalista” que imperaba en el mundo a mediados del siglo pasado, la comunidad internacional aprobó el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales,<sup>236</sup> con el objetivo de desarrollar programas “con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países”. En los considerandos del Convenio, se resalta la existencia de poblaciones indígenas y tribales que aún no se encontraban integradas a las comunidades internacionales y que, por lo tanto, no se veían beneficiadas del progreso de la colectividad nacional. Predominaba la idea de que “los indígenas debían renunciar a sus propias formas culturales o a su identidad”.<sup>237</sup>

Lejos de verse beneficiados por los avances científicos y tecnológicos característicos del mundo “desarrollado”, se conside-

---

<sup>236</sup> Aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza, el 26 de junio de 1957, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de julio de 1960 y el 17 de febrero de 1959.

<sup>237</sup> Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, *op. cit.*, p. 14.

rabán civilizaciones atrasadas y obsoletas, por lo que había que deconstruir su cultura y asimilarla a la modernidad. En el documento no se contempló la opinión de las propias comunidades indígenas y menos aún se tomaron en cuenta ni la situación ni la postura de las mujeres indígenas.

Tuvieron que pasar treinta años para que la Organización Internacional del Trabajo diera un giro hacia la eliminación de políticas integracionistas y se comenzaran a valorar las culturas originarias. De esta manera, en 1989 se aprobó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,<sup>238</sup> adoptado con el principal objetivo de reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de “asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”,<sup>239</sup> bajo los principios de respeto, consulta a las etnias indígenas y plena participación, así como el establecimiento de obligaciones a cargo de los Gobiernos para garantizar su cumplimiento.

Si bien el Convenio se considera el “primer instrumento internacional que descarta el enfoque integracionista”,<sup>240</sup> y reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a conservar sus tradiciones, costumbres e instituciones, presenta todavía algunas limitantes para el ejercicio pleno del derecho de “auto-determinación”. Por principio de cuentas, señala explícitamente que “la utilización del término «pueblos»... no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”;<sup>241</sup> y más adelante, reconoce a los pueblos

---

<sup>238</sup> Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza, el 27 de julio de 1989, y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 1991.

<sup>239</sup> *Idem*.

<sup>240</sup> Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, *op. cit.*, p. 14.

<sup>241</sup> Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas..., *cit.*, artículo 1.3.

y comunidades el derecho de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.<sup>242</sup>

Por lo que corresponde a la primera limitante, los derechos reconocidos en otros instrumentos internacionales a los “pueblos”, como explícitamente el derecho a la autodeterminación, señalado en los pactos internacionales de los Derechos Civiles y Políticos y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no es extensivo a las comunidades indígenas y tribales, y en cuanto a la segunda limitante, se les reconoce el derecho a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, pero únicamente “en la medida de lo posible”, sin la posibilidad de hacerlo para dirigir su desarrollo político y, por lo tanto, a elegir a sus propias autoridades bajo sus sistemas tradicionales.

No se mencionan de manera expresa prerrogativas en favor de las mujeres indígenas, sin embargo, se percibe un avance al reconocer el derecho de los pueblos indígenas y tribales a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación, entre hombres y mujeres, así como el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean contrarias a los derechos humanos.

Después de veinte años, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>243</sup> instrumento que reconoce el goce y disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales. Destacan los derechos a determinar libremente su condición política,<sup>244</sup> a autogobernarse en cuestiones relacionadas con asuntos internos y a contar con recursos para ello,<sup>245</sup> así como el derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas.<sup>246</sup>

---

<sup>242</sup> *Ibidem*, artículo 7.

<sup>243</sup> Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

<sup>244</sup> *Ibidem*, artículo 3.

<sup>245</sup> *Ibidem*, artículo 4.

<sup>246</sup> *Ibidem*, artículo 20.

La Declaración no reconoce de manera específica el derecho de las mujeres a participar en el desarrollo de la vida política de las comunidades, sin embargo, de manera general garantiza por igual a hombres y mujeres los derechos en ella reconocidos,<sup>247</sup> así como también conmina a los Estados a prestar especial atención a los derechos y necesidades de las mujeres,<sup>248</sup> y a tomar medidas para garantizarles una vida libre de discriminación y violencia.<sup>249</sup>

Aunque la Declaración constituye un avance en el derecho de la autodeterminación de los pueblos indígenas, a diferencia de las disposiciones del Convenio 169 que tienen fuerza vinculante, su contenido no obliga a los Estados, únicamente constituye una guía orientadora para la elaboración de políticas, planes y programas, al igual que la DADPI<sup>250</sup> que, entre otros, reconoce el principio de la igualdad de género y no discriminación.

## 2. Reformas constitucionales

Derivado del Convenio 169 en 1992 se reformó la CPEUM para reconocer el carácter pluricultural del país, y con ello de las culturas indígenas,<sup>251</sup> lo cual constituyó un primer paso hacia nuevas políticas en la materia. Sin embargo, no es hasta después del movimiento zapatista y la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en que se lleva a cabo la reforma al artículo 2o., la cual constituyó un parteaguas en la política indigenista de nuestro país. Si bien en su momento no cumplió con todas las demandas de los grupos zapatistas, sí constituyó un avance importante. Con ella se reconocieron “la composición pluricultural

---

<sup>247</sup> *Ibidem*, artículo 44.

<sup>248</sup> *Ibidem*, artículo 22.1.

<sup>249</sup> *Ibidem*, artículo 22.2.

<sup>250</sup> Aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 15 de junio de 2016.

<sup>251</sup> Reforma al segundo párrafo del artículo 4o., publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

del país sustentada en los pueblos indígenas, el origen de éstos y sus instituciones, su derecho a la libre determinación y a cierta autonomía”.<sup>252</sup>

Es con el movimiento zapatista cuando por primera vez se tiene noticia de la organización de mujeres indígenas como grupo diferenciado,<sup>253</sup> demandando el respeto a sus derechos humanos. Si bien sus demandas fueron escuchadas dentro de sus comunidades, no es sino hasta 2015 en que se garantiza a nivel constitucional, por una parte, el respeto a la dignidad e integridad de las mujeres indígenas en la aplicación de sus sistemas normativos internos, y por otra, que hombres y mujeres indígenas disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votados en condiciones de igualdad.<sup>254</sup>

Un año más tarde, se eleva a nivel constitucional el principio de igualdad entre mujeres y hombres indígenas para votar y ser votados para el ejercicio de sus formas de gobierno interno. Ahí mismo se garantiza que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de las autoridades municipales”.<sup>255</sup> La igualdad de derechos constituyó el camino para que más adelante y a manera de armonizar las reformas en materia de paridad, en 2019 se adicionara la obligación de observar el principio de paridad en la elección de los municipios con población indígena.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Valdivia Dounce, María Teresa, “Políticas y reformas en materia indígena, 1990-2007”, *Argumentos*, México, vol. 22, núm. 59, enero-abril de 2009, disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-57952009000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952009000100005).

<sup>253</sup> Remítase al primer capítulo.

<sup>254</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de mayo de 2015.

<sup>255</sup> Reforma al artículo 2o., apartado A, fracción II, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

<sup>256</sup> Adición de la fracción VII al artículo 2o., apartado A, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019.



Cabe recalcar que las reformas y adiciones al artículo 2o. son producto tanto de luchas de mujeres indígenas que, de manera individual, se han visto limitadas y violentadas en sus derechos al pretender participar en la vida política de sus comunidades,<sup>257</sup> así como de las demandas de colectivos de mujeres zapatistas que, desde 1995, quedaron plasmadas en los trabajos de San Andrés Larráinzar y “han enriquecido la propuesta misma de la autonomía”.<sup>258</sup> Las propias mujeres zapatistas señalan que “la autonomía deberá fundarse en principios incluyentes y democráticos que garanticen la participación plena de las mujeres indígenas... en todos los cargos y niveles de representación”.<sup>259</sup> Si bien las mujeres zapatistas llevan muchos años luchando al lado de los hombres por el reconocimiento a su autonomía, acompañan esta lucha con el reclamo a sus derechos individuales.

### III. MARCO JURÍDICO

#### 1. *Legislación internacional*

A partir de la segunda mitad del siglo pasado, con el reconocimiento internacional de los derechos al desarrollo y solidaridad, la comunidad internacional reconoce la situación de discriminación que enfrentan las mujeres a nivel mundial, lo que violenta los principios de igualdad de derechos y respeto a la dignidad humana

que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno

---

<sup>257</sup> Como es el caso de Eufrosina Cruz Mendoza, analizado en el capítulo anterior.

<sup>258</sup> Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, *op. cit.*, pp. 114 y 115.

<sup>259</sup> *Ibidem*, p. 114.

desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”.<sup>260</sup>

Si bien, de manera general, los derechos de las mujeres estaban ya reconocidos tanto a nivel internacional, como regional, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)<sup>261</sup> y por la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>262</sup> así como protegidos y garantizados tanto por los pactos internacionales de los Derechos Civiles y Políticos<sup>263</sup> y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>264</sup>

---

<sup>260</sup> CEDAW.

<sup>261</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, el 10 de diciembre de 1948.

<sup>262</sup> Aprobada en la IX Conferencia Americana en Bogotá, Colombia, en 1948. En su artículo II reconoce la igualdad ante la ley de todas las personas sin distinción, entre otros, de sexo, y en el XX reconoce el derecho a toda persona, legalmente capacitada, de tomar parte en el gobierno de su país, así como de participar en las elecciones.

<sup>263</sup> Adoptado en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 1981. Entre otros, los Estados partes reconocen el derecho de la libre determinación de los pueblos; garantizan a todos los individuos que se encuentren en su territorio y que estén sujetos a su jurisdicción, los derechos contenidos en el mismo, sin distinción de sexo, raza o color, entre otros, así como a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos dichos derechos; se establece el compromiso de los Estados de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el acceso a los derechos civiles y políticos; se reconoce el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser votados para cargos de elección y tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas; se reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley y prohíbe cualquier tipo de discriminación; por último, se señala que no se negará a las personas pertenecientes a minorías étnicas el derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

<sup>264</sup> Adoptado en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre de 1966, entró en vigor el 3 de enero de 1976 y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 1981. Entre otros, en el Pacto los Estados partes reconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos; garantizan el ejercicio de todos los derechos que se encuentran reconocidos en el mismo, sin discriminación

como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>265</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>266</sup> dichos derechos permanecían en el papel, distaban mucho de ser ejercidos de manera sustantiva o material.

Los Estados, “preocupados... al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres [seguían] siendo objeto de importantes discriminaciones”,<sup>267</sup> entendieron la necesidad de reconocerlos y garantizarlos con nuevos instrumentos internacionales en la materia.

Ante este escenario, México —junto con otros países pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)—, en 1979 adquirió una serie de obligaciones encaminadas a subsanar la situación de discriminación que sufren las mujeres en el mundo, mediante la firma de la CEDAW y su Protocolo facultativo, el cual establece la competencia de su comité encargado de “examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención... compuesto por expertos independientes”.<sup>268</sup>

En materia de participación activa y pasiva en la vida política del país, dentro de la Convención se destaca la obligación de

tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en

---

alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social; “se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados”; se establece de manera específica la obligación de asegurar a las mujeres igualdad de condiciones de trabajo que los hombres, así como el derecho a igual salario; garantizan a las personas el ejercicio de su libertad para contraer matrimonio y se obligan a otorgar especial protección a las madres trabajadoras.

<sup>265</sup> También llamado Pacto de San José.

<sup>266</sup> Conocido como Protocolo de San Salvador.

<sup>267</sup> CEDAW.

<sup>268</sup> Artículo 17 de la CEDAW.

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.<sup>269</sup>

En general, en materia de derechos político-electorales de las mujeres, nuestro país adquirió el compromiso internacional de promover y garantizar tanto la participación activa como pasiva de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones.

Como parte del seguimiento a la CEDAW, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995,<sup>270</sup> se redactó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing,<sup>271</sup> una agenda mundial encaminada a implementar acciones concretas en materia de igualdad de género. Entre otros temas que atender, resalta la necesidad de lograr la paridad tanto en la representación política, como en el acceso al voto.

La Plataforma alude a la DUDH,<sup>272</sup> en donde los países miembros de la ONU reconocen el derecho de toda persona a

---

<sup>269</sup> *Ibidem*, artículo 7.

<sup>270</sup> Organizada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU en 1995.

<sup>271</sup> Resolución aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995.

<sup>272</sup> “Artículo 21. 1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto”.

participar en el gobierno de su país. De esta manera, el acceso a la vida política de las mujeres constituye un derecho humano que no está siendo respetado ni garantizado de manera plena.

El instrumento mencionado también resalta que la falta de participación política —aunado a otros factores que obstaculizan el pleno crecimiento de las mujeres— frena la vida democrática, así como el desarrollo económico, político, cultural y social de los países. Es decir, por una parte, en lo individual se vulnera el derecho humano político-electoral de las mujeres, se obstaculiza su acceso a la toma de decisiones y a plantear sus necesidades diferenciadas; y, por otra parte, a nivel comunitario se afecta el derecho al desarrollo y a la vida democrática de los Estados.

Mediante este documento, los Gobiernos, partidos políticos y demás actores de la vida nacional, se comprometieron a adoptar una serie de medidas encaminadas a lograr la participación en la vida política de las mujeres en un plano de igualdad con los hombres.

Como parte de estas medidas destacan, por una parte, el compromiso de vigilar los progresos logrados en la representación de las mujeres mediante la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos sobre mujeres y hombres en todos los niveles de los diversos puestos de toma de decisiones. Por otro lado, la obligación de alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones a todos los niveles.<sup>273</sup> De ahí la necesidad de llevar a cabo estudios de investigación para evaluar la efectividad de las medidas implementadas, de manera relevante, en aquellas comunidades pertenecientes a los pueblos originarios,<sup>274</sup> a manera de atender las causas en que se intersec-

---

<sup>273</sup> Medidas que se pretenden atender en el desarrollo del presente trabajo de investigación.

<sup>274</sup> Al respecto, en 2018, el Comité de la CEDAW, dentro de las recomendaciones que emitió al Estado mexicano, “resalta la urgencia de garantizar los derechos de poblaciones en mayor riesgo de vulneración tales como... las mujeres indígenas o afrodescendientes y las rurales...”, disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/07/comunicado-cedaw>.

tan las diferentes experiencias por las que atraviesan las mujeres indígenas.<sup>275</sup>

Si bien se perciben avances al contar con una extensa lista de instrumentos internacionales en la materia, todavía dista mucho de que los derechos reconocidos sean una realidad, de ahí la importancia de continuar con su promoción, protección y garantía. De esta manera, en 2015, todos los países miembros de las Naciones Unidas, a través de su Asamblea General, aprobaron la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible que contiene los 17 objetivos para alcanzar en 15 años, y con ello “poner fin a la pobreza, proteger al planeta y mejorar las vidas y las perspectivas de las personas en todo el mundo”.<sup>276</sup> Precisamente, el objetivo 5 se refiere a “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas” como un derecho fundamental. En dicho objetivo se destacan las dificultades que todavía se presentan para alcanzar la meta, dentro de las que se menciona la falta de representación de las mujeres en todos los niveles de liderazgo político.

En el ámbito regional, México como Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es parte de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará).<sup>277</sup> Dicho instrumento responde a la situación de violencia por la que de manera sistemática y naturalizada sufren gran parte de las mujeres en la región.

Mediante la Convención Belem Do Pará se reconoce que la violencia en contra de las mujeres constituye una ofensa a la dignidad humana que refleja las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Asimismo, limita a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de sus libertades fundamentales y derechos humanos.

---

<sup>275</sup> Véase concepto de intersección en el capítulo I.

<sup>276</sup> Véase <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>.

<sup>277</sup> Adoptada en Belem Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, y ratificada por México el 19 de junio de 1998.

La Convención define la violencia contra de la mujer como “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.<sup>278</sup>

Asimismo, delimita los tipos y modalidades de violencia de género en contra de las mujeres, sin embargo no contempla de manera específica la violencia política,<sup>279</sup> aunque sí señala en su artículo 4 que: “toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”, dentro de los que se encuentran: “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”. De ahí la obligación a cargo de los Estados partes de garantizar los derechos político-electorales y de representación política de las mujeres.

No obstante lo contemplado por la Convención Belem Do Pará, ante la gravedad de la violencia política en contra de las mujeres que aún persiste, en 2015, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem Do Pará (MESECVI) emitió la Declaración sobre Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres,<sup>280</sup> mediante la cual se reconoce la necesidad de reforzar y hacer efectivas las medidas contempladas en la Convención, entre

---

<sup>278</sup> *Ibidem*, artículo 1.

<sup>279</sup> El artículo 3 de la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres (OEA/CIM 2017) señala que la violencia política contra las mujeres es “cualquier acción, conducta u omisión, realizada en forma directa o a través de terceros que, basada en su género, cause daño o sufrimiento a una o a varias mujeres, y que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos. La violencia política contra las mujeres puede incluir, entre otras, violencia física, sexual, psicológica, moral, económica o simbólica”, disponible en: <https://www.oas.org/es/mese cvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>.

<sup>280</sup> Emitida por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres (MESECVI) el 15 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/mese cvi/docs/declaracion-esp.pdf>.

otras, impulsando cambios normativos y culturales dirigidos a garantizar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres en el ámbito político.

En otro orden de ideas, la discriminación y/o violencia de género que sufren las mujeres se incrementa por la condición de desventaja en que se encuentren, se agrava dependiendo del número de factores de discriminación que se cruzan en cada caso. Al respecto, la Convención Belém Do Pará señala la obligación, a cargo de los Estados, de tener especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer, en razón, entre otras, de su raza o condición étnica o bien de su situación socioeconómica desfavorable.<sup>281</sup> De esta manera, la Convención toma en cuenta y atiende el tema de interseccionalidad, situación en que se cruzan varios tipos de categorías sociales. Ello implica que la discriminación hacia las mujeres se potencialice: mujeres indígenas, en situación de pobreza, monolingües, entre otras características, encuentran menos oportunidades y más obstáculos en el ejercicio de sus derechos, que aquellas quienes no atraviesan por esas experiencias.

En referencia a lo anterior, la Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres<sup>282</sup> hace referencia a lo señalado por la Comisión Interamericana de Mujeres,<sup>283</sup> en el sentido de que “las costumbres e instituciones propias no pueden ir en detrimento de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, y en caso de ocurrir, esta ley lo interpretará como una manifestación de violencia contra las mujeres en la vida política”.

---

<sup>281</sup> Artículo 9.

<sup>282</sup> Adoptada por el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém Do Pará, en su Decimotercera Reunión, celebrada en México en octubre de 2016.

<sup>283</sup> La Comisión Interamericana de Mujeres (1928) fue el primer órgano intergubernamental creado para asegurar el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, y es el único foro político hemisférico para los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, disponible en: <http://oas.org/es/cim/>.



Al respecto, la ley es muy clara en establecer que los derechos político-electorales de las mujeres prevalecen sobre cualquier uso o costumbre que obstaculice su ejercicio. Lo anterior va en el mismo sentido del artículo 2o., apartado A, fracción III de la CPEUM, mismo que reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres. Sin embargo, señala que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

A manera de hacer efectivos los derechos político-electorales de las mujeres, reconocidos de manera expresa por los instrumentos regionales mencionados, la Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria de la Organización de las Naciones Unidas<sup>284</sup> establece el principio de paridad como una meta a la que deben aspirar los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática.

La Norma pretende orientar a los Estados miembros del Parlatino en la adopción de medidas que promuevan y garanticen la consolidación gradual de la democracia paritaria. Por una parte, busca “erradicar la exclusión estructural hacia las mujeres” y por la otra “un nuevo equilibrio social entre mujeres y hombres en que ambos contraigan responsabilidades compartidas”.<sup>285</sup>

Como parte del Sistema Regional de Derechos Humanos, la Carta Democrática Interamericana constituye un compromiso moral de todos los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos,<sup>286</sup> incluido México. En su artículo 1 señala que “Los pueblos de América tienen derecho a la democracia

---

<sup>284</sup> Aprobada por la Asamblea General del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), disponible en: [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf).

<sup>285</sup> Artículo 3.

<sup>286</sup> Carta Democrática Interamericana, firmada en el vigésimo octavo periodo extraordinario de sesiones de la Organización de los Estados Americanos, Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001.

y sus Gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas”. Asimismo, reconoce que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, y señala como elemento indispensable para su fortalecimiento, la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente de género, así como la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Por último, deja a cargo de los Estados la tarea de promover la plena participación de la mujer en sus estructuras políticas como un elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática.<sup>287</sup>

En resumen, al firmar la Carta, los Estados miembros de la OEA se comprometen a privilegiar la democracia como forma de gobierno. Dicho compromiso incluye, entre otros, velar por los derechos humanos de las personas, eliminar toda forma de discriminación, proteger los derechos de los pueblos indígenas, así como fomentar la participación política de las mujeres.

Como hemos observado, tanto a nivel internacional como regional se han llevado a cabo esfuerzos importantes por reconocer y garantizar los derechos político-electorales.

Sin embargo, ante la realidad de desigualdad, discriminación y violencia que aun afecta a las mujeres en el ámbito político electoral, ha sido necesario el establecimiento de otros instrumentos no vinculantes que orienten y expliquen los conceptos y medidas procedentes.

En conjunto, ambas categorías de instrumentos constituyen el *Corpus Iuris* internacional sobre la protección de los derechos políticos de las mujeres, bloque que ha sido retomado y armonizado tanto por la CPEUM, como por la legislación mexicana (véanse los datos de la tabla 2 en la siguiente página).

---

<sup>287</sup> Artículo 28.

TABLA 2. PROTECCIÓN INTERNACIONAL  
DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES.  
*CORPUS IURIS*

<i>Instrumentos vinculantes</i> Hard Law	<i>Aprobación</i>	<i>Instrumentos no vinculantes</i> Soft Law	<i>Aprobación</i>
		Agenda de Desarrollo Sostenible 2030	AG/ONU, 2015
CEDAW	ONU, 1979	Carta Democrática Latinoamericana	OEA, 2001
Convención Belem Do Pará	OEA, 1994	Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político contra las Mujeres	OEA/CIM, 2015
		Norma Marco para Consolidar la Democracia Paritaria	ONU/Parlatino, 2015
		Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres	OEA/CIM, 2016

## 2. Legislación nacional

La CPEUM reconoce y garantiza a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a su autodeterminación, es decir, el derecho a decidir “sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”.<sup>288</sup> Asimismo, se reconoce el derecho a elegir a sus autoridades de acuerdo a sus prácticas tradicionales, garantizando el derecho al voto de hombres y mujeres en condiciones de igualdad, y señala que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.<sup>289</sup>

<sup>288</sup> Apartado A, fracción I, del artículo 2o. de la CPEUM, reformado el 14 de agosto de 2001.

<sup>289</sup> Apartado A, fracción III, del artículo 2o. de la CPEUM, reformado el 22 de mayo de 2015.

En otro orden de ideas, en atención a los compromisos internacionales adquiridos por México, en 2006 se publicó la Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres,<sup>290</sup> con el objeto de:

regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.<sup>291</sup>

Como parte de la “Política Nacional en materia de Igualdad”, la ley contempla una serie de acciones encaminadas a lograr la igualdad sustantiva dentro de las que se encuentra la de “fomentar la participación y representación política y equilibrada entre mujeres y hombres”.<sup>292</sup> Entre otras de las obligaciones a cargo de las autoridades correspondientes están: favorecer el trabajo parlamentario con perspectiva de género; evaluar la participación equilibrada entre mujeres y hombres en los cargos de elección popular, dentro de los partidos políticos y en altos cargos públicos y, además, desarrollar y actualizar estadísticas desagregadas por sexo, sobre puestos decisorios y cargos directivos en los sectores público, privado y de la sociedad civil.<sup>293</sup>

Favorecer, promover y fomentar constituyen, más que acciones concretas derivadas de compromisos internacionales adquiridos por México, simples recomendaciones cargadas de buenos deseos, pero que no constriñen a la autoridad responsable a llevarlas a cabo. Ante esta perspectiva, tuvieron que transcurrir ocho años para que a nivel constitucional se estableciera la paridad entre mujeres y hombres como un principio.

---

<sup>290</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de agosto de 2006; última reforma publicada el 24 de marzo de 2016.

<sup>291</sup> Ley General de Igualdad entre Mujeres y Hombres, artículo primero.

<sup>292</sup> Artículo 17, fracción III.

<sup>293</sup> Artículo 36.

Por otro lado, en 2007 se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV),<sup>294</sup> la cual señala la obligación a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios de expedir normas, así como de tomar medidas para garantizar el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia,<sup>295</sup> ello bajo los principios de igualdad jurídica entre mujeres y hombres, el respeto a la dignidad humana de las mujeres, la no discriminación y la libertad de las mujeres.<sup>296</sup>

Específicamente en materia de reconocimiento y tutela de los derechos de las mujeres indígenas, la ley establece como una obligación a cargo de la Federación, “asegurar la difusión y promoción de [sus] derechos... con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación”,<sup>297</sup> así como el derecho a que sean asistidas “gratuitamente en todo tiempo por intérpretes y defensores de oficio que tengan conocimiento de su lengua y cultura”, cuando sean víctimas de violencia de género.<sup>298</sup>

Si bien en un principio, la modalidad de violencia política contra las mujeres por razón de género no se reguló de manera específica, si se señalaba la obligación de promover el desarrollo integral y la plena participación de las mujeres en todas las esferas de la vida,<sup>299</sup> dentro de las que se entiende la participación en la toma de decisiones dentro de los espacios públicos.

---

<sup>294</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2007; última reforma publicada el 13 de abril de 2020.

<sup>295</sup> Artículo 2.

<sup>296</sup> Artículo 4.

<sup>297</sup> Artículo 41, fracción VI.

<sup>298</sup> Artículo 52, fracción IX. Al respecto, cabe señalar lo comentado por José Ramón Cossío Díaz respecto a que “el intérprete cuenta con un conocimiento completo de la cultura a la cual pertenece la persona indígena, por lo que puede robustecer el sentido de lo que debe interpretarse, contextualizando y poniendo en juego diversos elementos de entendimiento”. Cossío Díaz, José Ramón, *op. cit.*, p. 32.

<sup>299</sup> Artículo 3.

Derivado del derecho internacional de los derechos humanos, en 2011 la CPEUM experimentó una importante reforma en la materia,<sup>300</sup> lo que constituyó un parteaguas en el tema del reconocimiento y tutela de los derechos humanos. Entre otros, los tratados internacionales en materia de derechos humanos, reconocidos por México, se elevaron a nivel constitucional y son susceptibles de aplicarse a la par que la CPEUM, “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. En este mismo sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, adquirieron la obligación constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, progresividad, interdependencia e indivisibilidad. De ahí que el Estado adquiere la obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.<sup>301</sup>

Con fundamento en las reformas analizadas, México, a través de sus autoridades, tiene la obligación de velar por todos los derechos humanos reconocidos a las mujeres y de manera específica a las indígenas, tanto a nivel nacional, como internacional, así como también de hacer efectivos esos derechos mediante su reglamentación e implementación de acciones y políticas.

En este orden de ideas, en 2014 se reformó el artículo 41 para elevar a nivel constitucional el principio de paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas al Congreso de la Unión, así como también en las correspondientes a las legislaturas locales.<sup>302</sup> Sin embargo, esta reforma únicamente pretendía modificar la composición del Legislativo, de ahí que en el 2019 varios artículos constitucionales se reformaron para ampliar el principio de paridad a los otros dos poderes de la Unión.<sup>303</sup>

---

<sup>300</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 2011.

<sup>301</sup> Artículo 1o. de la CPEUM, reformado en su integridad el 14 de agosto de 2001.

<sup>302</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

<sup>303</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2019.

Con la reforma del 2019, se reconoce como derecho de la ciudadanía “poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular”;<sup>304</sup> se establece la obligación de “observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas”, así como en la integración de los organismos autónomos; se obliga a los partidos políticos a postular sus candidaturas conforme al principio de paridad de género, así como a fomentarlo.<sup>305</sup>

Por lo que corresponde al Poder Judicial, en esa misma fecha se reformó el artículo 94 constitucional para establecer la obligación de observar el principio de paridad en la integración de los órganos jurisdiccionales. Por último, el artículo 115, que regula la integración y funciones del municipio libre, se adicionó para señalar que “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad”.

Con las reformas señaladas, quedan cubiertos con el principio de paridad los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal. Ahora habrá que esperar a ver la manera como se materializa ese principio en dichos espacios.

Recientemente, ante las experiencias por las que han atravesado muchas mujeres en los procesos electorales, se ha puesto especial énfasis en la discriminación y violencia por razón de género que sufren las mujeres al pretender ejercer sus derechos político-electorales. En este sentido, en 2020<sup>306</sup> se adicionaron

---

<sup>304</sup> Artículo 35, fracción II de la CPEUM.

<sup>305</sup> Artículo 41.

<sup>306</sup> Reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2020.

varias leyes para incorporar el concepto de violencia de género, inclusive entendido como una conducta constitutiva de delito.

El concepto de violencia política en contra de las mujeres por razón de género se incluyó como una modalidad de violencia dentro de la LGAMVLV como:

Toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.<sup>307</sup>

Se reconoce que dicha modalidad se puede presentar en cualquiera de los tipos de violencia reconocidos en la ley: física, psicológica, económica, patrimonial, sexual o cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

Asimismo, se señala como parte de las conductas constitutivas de violencia política: incumplir con disposiciones jurídicas, tanto legales como internacionales, que reconocen el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres; restringir o anular su derecho al voto; ocultar información o proporcionar información falsa; obstaculizar campañas; calumniar, degradar o descalificar; amenazar o intimidar; impedir el ejercicio de cargos; restringir sus derechos políticos con base en la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos; imponer la realización de determinadas actividades con base a los estereotipos de género; discriminar; ejercer violencia física, sexual, simbólica, psicológica, económica o patrimonial en el ejercicio de sus de-

---

<sup>307</sup> Artículo 20 bis.



rechos políticos; limitar o negar recursos e impedir acceso a la justicia, e imponer sanciones injustificadas.<sup>308</sup>

Por otro lado, también se facultó a las autoridades y organismos judiciales electorales para solicitar a las autoridades competentes el otorgamiento de órdenes de protección, al conocerse de hechos probablemente constitutivos de delitos que impliquen violencia política por razón de género.<sup>309</sup>

Con la citada reforma, también se adicionaron al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, por una parte, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y por la otra, el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales, éstos últimos adquirieron obligaciones encaminadas a promover la cultura de la no violencia contra las mujeres en materia política, a incorporar la perspectiva de género en el desarrollo de sus funciones, y a sancionar las conductas constitutivas de violencia política contra las mujeres.<sup>310</sup>

Por último, la reforma señala que la violencia política en contra de las mujeres por razón de género será sancionada de acuerdo a la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas, preceptos jurídicos que también fueron reformados en la misma fecha.

Tanto el principio de paridad, como la definición de violencia política por razón de género fueron adicionados a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).<sup>311</sup> Asimismo, en relación con el artículo 1o. constitucional que señala el deber del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos, se incluyeron las obligaciones a cargo de las autoridades electorales, encaminadas a

---

<sup>308</sup> Artículo 20 ter.

<sup>309</sup> Artículo 27.

<sup>310</sup> Artículo 48 bis.

<sup>311</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; última reforma publicada el 13 de abril de 2020.

hacer efectiva la paridad, así como también a erradicar la violencia política en contra de las mujeres.

De manera relevante, se reconocieron los derechos de las comunidades indígenas a elegir representantes tanto para los Ayuntamientos, como para sus Gobiernos internos o comunitarios, bajo el principio de paridad, y se señala la obligación de que dichos preceptos se armonicen a las Constituciones y leyes locales, “con el propósito de fortalecer la participación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento con el artículo 2o. de la CPEUM, de manera gradual”.<sup>312</sup>

Por último, se establecen por una parte las sanciones que van desde la reducción en el financiamiento de los partidos, hasta la cancelación de los registros, y por otra, las medidas cautelares y de reparación procedentes en favor de las víctimas de violencia política.

En este mismo sentido, se reformaron: la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,<sup>313</sup> para establecer la procedencia del juicio para la protección de derechos político-electorales cuando medie violencia política de género en contra de las mujeres; la Ley General de Partidos Políticos,<sup>314</sup> para establecer la obligación de promover la igualdad sustantiva, la participación paritaria tanto en sus candidaturas, como en la integración de sus órganos internos, así como para establecer sanciones a quien ejerza violencia política.

Se reconoce como delito, dentro de la Ley General en Materia de Delitos Electorales,<sup>315</sup> a toda conducta constitutiva de

---

<sup>312</sup> Artículo 26.3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; última reforma publicada el 13 de abril de 2020.

<sup>313</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996; última reforma 13 de abril de 2020.

<sup>314</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014; última reforma 13 de abril de 2020.

<sup>315</sup> *Idem.*

violencia política contra las mujeres por razón de género y establece las sanciones aplicables a quien la cometa. La ley toma en cuenta de manera especial la situación por la que atraviesan las mujeres indígenas, y contempla un incremento de la pena en una mitad, cuando las conductas sean cometidas en contra de alguna de ellas.

Es de reconocer que la LGAMVLV es retomada como base o sustento para llevar a cabo las recientes reformas mencionadas del 2020 en materia de derechos políticos de las mujeres. Si bien la ley existe desde el 2007, no es sino hasta ahora en que comienza a tomar mayor importancia y a servir como referencia a otras legislaciones, especialmente tratándose del reconocimiento y promoción de los derechos político-electorales de las mujeres, así como de la importancia de erradicar la violencia política por razón de género.

Por lo que corresponde al ámbito local, en el Estado de Puebla se armonizó la legislación acorde a las reformas mencionadas, “con el fin de fortalecer la perspectiva y paridad de género en la toma de decisiones en torno a los derechos político-electores, además del reconocimiento, prevención, atención y sanción de la figura de la violencia política contra las mujeres por razón de género”,<sup>316</sup> y para lograr un “piso parejo e ideal para el ejercicio de derechos entre hombres y mujeres”.<sup>317</sup>

En materia legislativa se puede decir que el Estado mexicano ha cumplido con la obligación internacional de promulgar leyes encaminadas a sentar las bases para llevar a cabo políticas de igualdad y erradicación de la violencia contra las mujeres. A pesar de ello, la realidad dista mucho de haber logrado una pari-

---

<sup>316</sup> Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla, en Materia de Paridad de Género y Violencia Política contra las Mujeres por Razón de Género. Publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla* el 29 de julio de 2020.

<sup>317</sup> Reformas publicadas en el *Periódico Oficial del Estado de Puebla* el 6 de diciembre de 2019 y el 29 de julio de 2020.

dad absoluta. Si bien se perciben avances importantes en algunos espacios al interior de las comunidades indígenas, al igual que sucede en otros espacios no indígenas, los cambios son más lentos, derivado de los múltiples factores de discriminación por los que atraviesan las mujeres, de ahí la importancia de promover sus derechos políticos, sin atentar en contra del derecho comunitario.

#### IV. DERECHO COMUNITARIO

El derecho indígena o comunitario se refiere a un “conjunto de normas consuetudinarias que regulan la conducta de (las personas) indígenas y su relación con la naturaleza y los animales”.<sup>318</sup> Si bien, a grandes rasgos el derecho comunitario regula la relación de las personas con la naturaleza y los animales, esa relación no se presenta de manera individual, sino colectiva y con la finalidad de hacer el bien. Del trabajo de campo llevado a cabo en algunas comunidades del Municipio de Cuetzalan se desprende que el acento debe ponerse en la vida comunitaria.

Isauro Chávez, originario de San Miguel Tzinacapan, de aproximadamente 60 años de edad, define al derecho comunitario de una manera muy simple como:

saber diferenciar entre lo bueno y lo malo, el día y la noche, lo blanco de lo negro, hay que hacer el bien, no ofender, de lo contrario hay consecuencias, los entes sobrenaturales cobran vida y se puede revertir su enojo, al igual que pasa con la tierra. Dentro de la cosmovisión (de la Sierra Norte), la tierra está viva y... cualquier cosa que le hagas, la estás dañando y es una afectación que no se puede revertir.<sup>319</sup>

---

<sup>318</sup> González Galván, Jorge Alberto, *Derechos de los indígenas*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, p. 7.

<sup>319</sup> Isauro Chávez, *cít.*

Esta dualidad manifiesta entre diferentes seres y entes sobrenaturales, también se presenta entre mujeres y hombres. Si bien la relación es jerárquica y desigual, implica una correspondencia complementaria, en donde ambas partes son necesarias e importantes, a diferencia del binarismo moderno, que implica una relación suplementar.<sup>320</sup>

Para el jefe de la radio comunitaria “La Voz de la Sierra Norte”, el sistema normativo indígena se aplica dependiendo del caso, y como ejemplo señala la intención que hay en San Miguel Tzinacapan de retomar el plebiscito para elegir a las autoridades auxiliares como se hacía antes, y no mediante la intervención de los partidos políticos, ya que señala —al igual que otras mujeres entrevistadas— han dañado mucho a las comunidades.

Asimismo, recuerda dos ocasiones en que se ha aplicado el derecho indígena. En 2010, los danzantes prohibieron a una empresa de televisión videogravar la fiesta patronal, “porque estaban yéndose más allá de los límites” al querer filmar cuando vestían al “santito”. Asimismo, *Takachiuallis* (“Respeto Mutuo”),<sup>321</sup> la Comisión de Derechos Humanos de San Miguel, construyó a una persona que alegaba su derecho constitucional a no ser obligado a prestar trabajos gratuitos, a que aportara jornales en favor de la comunidad. La comisión concluyó que el derecho colectivo comunitario también se puede aplicar y se convierte en ley cuando todo el pueblo lo reconoce. Estos ejemplos demuestran claramente que la comunidad está por encima de las personas en lo individual.

En el primer caso, los danzantes, reunidos en asamblea, llegaron a la decisión de prohibir la filmación por haber faltado el respeto al santo patrono, y con ello afectado a toda la comunidad, aun por encima de cualquier compromiso previo de las

---

<sup>320</sup> Segato, Rita Laura, *op. cit.*, pp. 75-90.

<sup>321</sup> La Comisión de Derechos Humanos *Takachiuallis* nació a raíz de actuaciones de las autoridades fuera de la ley, como uno de los proyectos de Prade. Ahí se aplicaba tanto el derecho positivo mexicano, como el derecho colectivo sanmiguelense o sistema normativo indígena. Entrevista con Isauro Chávez, *cit.*

autoridades con la televisora. En el segundo caso, la comisión realizó una interpretación conforme a la Constitución para darle reconocimiento al artículo 2o., en favor del trabajo comunitario que beneficia a toda la comunidad. En ambos casos se privilegió lo colectivo por encima de lo individual.

Abonando a la definición y ejemplos anteriores, Marta Ramos señala que en las decisiones que toma como mediadora del Juzgado Indígena, apela a su sabiduría y sobre todo a su sentido sobre la justicia: “saber diferenciar entre lo que está bien y lo que está mal”.<sup>322</sup> Asimismo, para resolver los problemas, Xóchitl Salgado San Román, jueza de paz de San Miguel Tzinacapan, aplica la legislación vigente que, gracias a su formación de abogada, conoce perfectamente; sin embargo, también invoca al derecho comunitario. Al respecto le cuesta trabajo, pues señala: “entre el conocimiento de aplicación de las leyes y los usos y costumbres... hay una controversia... un choque enorme, y dices, hasta dónde sí se puede aplicar y hasta dónde no”.<sup>323</sup> Atiende a las costumbres de su comunidad hasta donde le sea posible.

Derivado de lo anterior, se vislumbran varios elementos que pudieran llegar a definir el sistema normativo indígena o derecho comunitario. En primer lugar, como todo ordenamiento jurídico, constituye un conjunto de reglas derivadas de las costumbres. Son reglas no escritas que van cambiando y evolucionando a la par de los usos y costumbres, y que también se pueden ver influenciadas por “otros sistemas jurídicos”.

Constituyen reglas sencillas, derivadas del sentido común, que guían las relaciones entre las personas, entendidas como parte de una comunidad que se privilegia por encima de las individualidades, frente al “cosmos” (naturaleza, animales, madre tierra). Reglas que se van definiendo en cada caso concreto.

Asimismo, el sistema normativo indígena tiene como objetivo diferenciar lo bueno de lo malo, no dañar, hacer el bien y no

---

<sup>322</sup> Marta Ramos Ramos, *cit.*

<sup>323</sup> Xóchitl Salgado San Román, *cit.*

ofender. Mantener un equilibrio entre comunidad, naturaleza y entes sobrenaturales.

Lograr conjugar el respeto a los derechos humanos con las costumbres y tradiciones, que no deben considerarse absolutas e inamovibles, es posible mediante cambios paulatinos generados dentro de la misma comunidad. “Las culturas indígenas están vivas, y la única manera que tienen de sobrevivir es reinventarse ellas mismas, recrear su identidad mientras mantienen sus diferencias”.<sup>324</sup>

Las mujeres zapatistas así lo han expresado en sus diferentes foros. Por una parte, reafirman la autonomía de sus pueblos y comunidades y, por otro, visibilizan la necesidad de que sus derechos individuales y de género sean reconocidos y respetados.<sup>325</sup> Asimismo, “apuestan a la capacidad de revisión, recreación, anulación, o transformación de aquellos tradicionales preceptos colectivos que violan lo que las mismas mujeres consideran sus derechos”.<sup>326</sup>

El escenario descrito se puede observar de manera clara con las mujeres de Cuetzalan, quienes encuentran un desafío en conjugar y complementar derechos colectivos e individuales: promover la revaloración y preservación de sus tradiciones y costumbres, bajo el esquema de reconocimiento a sus derechos humanos, a la igualdad de oportunidades y al respeto a su dignidad humana.

El camino recorrido durante el siglo XX para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres en nuestro país, impulsado por la comunidad internacional y grupos de mujeres comprometidas, sentó las bases para acceder de manera paulatina a una nueva realidad en que, cuando menos en núme-

---

<sup>324</sup> Marcos, Sylvia, “La espiritualidad de las mujeres indígenas mesoamericanas: descolonizando las creencias religiosas”, *Tejiendo de otro modo: feminismo, epistemología y apuestas descoloniales en Abya Yala*, Universidad del Cauca, 2014, pp.143-160.

<sup>325</sup> Díaz-Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo, *op. cit.*, p. 114.

<sup>326</sup> *Ibidem*, p. 113.

ro, se comience a equilibrar la presencia de hombres y mujeres en los espacios de toma de decisiones. Siguiendo esta inercia, y ante el reclamo de las mujeres indígenas, es una realidad que legalmente están reconocidos sus derechos políticos, así como la necesidad de impulsar su participación. Habrá que esperar a ver la manera en que este cambio orientado hacia la igualdad de oportunidades sea una realidad al interior de las comunidades.