



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

“DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS
ESTÁNDARES INTERAMERICANOS: EL CASO DE MÉXICO 1994-2018”

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRÍA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:

ANA KARINA ASCENCIO AGUIRRE

TUTORA: DRA. MARÍA TERESA AGUIRRE COVARRUBIAS
FACULTAD DE ECONOMÍA

CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE, 2018.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

El proceso para llegar a la conclusión de esta tesis fue largo. Muchas personas acompañaron mi camino y fueron fundamentales para finalmente concluir con la elaboración de esta investigación que muy lejos quedó de sus planteamientos originales. En este pasar de los años, agradezco la amistad sincera de Francois Lartigue, quien contra toda posibilidad hizo un espacio para una abogada en el CIESAS, me acompañó con frases espontáneas y no se cansó de repetirme que la vida es simple.

Como no agradecer también a Diego Iturralde por la generosidad de sus cátedras personalizadas, por las mañanas enteras en que segmentaba los argumentos jurídicos de la Corte Interamericana y repasaba de memoria el contenido de las constituciones latinoamericanas. Gracias Diego por tus enseñanzas, por escuchar mis propuestas, por confiar y por permitirme acercarme a los derechos humanos de los pueblos indígenas desde una mirada cómplice.

Reconozco también a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por la formación complementaria y por la oportunidad de crecer profesionalmente durante más de una década. Coincidir con personas comprometidas con la defensa de los derechos humanos, fortaleció la esperanza de que una sociedad más justa es posible si seguimos trabajando en ello.

Muchas gracias a mi directora de tesis Teresa Aguirre que con su experiencia me orientó e hizo posible la conclusión de este proceso, el cual también contó con la generosidad de quienes dedicaron su tiempo a revisar mi tesis: Dr. José María Calderón, Dr. Alejandro López, Dra. Silvia Soriano y Dr. Antonio Mendoza.

Gracias a mis hermanos Carlos, Francisco y Luis que con su ciencia y abstracciones me inspiraron para retomar este proyecto; gracias a mi hermana Paty que con su triple jornada fue ejemplo de que concluir era una posibilidad. Gracias eternas a Carlos y Martha por siempre estar, por enseñarme que las metas dependen sólo de nuestro esfuerzo!

Infinitas gracias a Adrián y a nuestra pequeña hija por el tiempo que les he robado y que me esforzaré en compensar. Gracias a la vida por darme la oportunidad de mostrarle a ese sol que es mi Luna, que para seguir adelante, es importante aprender a cerrar ciclos.

Finalmente, gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México por todo lo que me ha dado, por permitirme crecer y acceder a nuevas oportunidades, porque el orgullo de ser egresada de esta casa de estudios no desaparece nunca!

Contenido	
Introducción.....	4
Capítulo 1. La conciencia de género desde la mirada indígena.....	18
1.1. Antecedentes socioculturales y políticas indigenistas	18
1.2. Los movimientos de mujeres en México	22
1.3. Conciencia de género y mujeres indígenas.....	26
1.4. Contexto sociodemográfico de la población indígena.....	29
1.5. Principales demandas de las mujeres indígenas	34
1.6. ¿Qué es un derecho?	38
Capítulo 2. Los estándares interamericanos de derechos humanos y su incorporación por el Estado Mexicano	42
2.1. Conceptualización de los estándares de derechos humanos	42
2.2. Estándares interamericanos	45
2.3. Control de convencionalidad: una visión latinoamericana del derecho	53
2.4. Aplicabilidad de los estándares interamericanos en el ordenamiento jurídico interno	57
Capítulo 3. Mujeres indígenas: Igualdad y no discriminación	65
3.1. Contenido del derecho a la igualdad y no discriminación.....	65
3.2. Estándares interamericanos en materia de igualdad y no discriminación para las mujeres indígenas	68
3.3. Obligaciones del Estado en materia de Igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas.....	76
3.4. Cumplimiento de estándares interamericanos del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas	78
3.5. Balance cumplimiento	86
Capítulo 4. El derecho a una vida libre de violencia y las mujeres indígenas.....	88
4.1. Contenido del derecho a una vida libre de violencia.....	88
4.2. Estándares interamericanos en materia del derecho a una vida libre de violencia....	92
4.3. Obligaciones del Estado en materia del derecho a una vida libre de violencia.....	95
4.4. Cumplimiento de estándares interamericanos del derecho a una Vida libre de Violencia de las mujeres indígenas	96
4.5. Balance de cumplimiento	108
Capítulo 5. Las mujeres indígenas frente al derecho de participación	110
5.1. Contenido del derecho de participación	110
5.2. Estándares interamericanos del derecho de participación de las mujeres indígenas	114
5.3. Obligaciones del Estado en materia del derecho de Participación y toma de decisiones	118
5.4. Cumplimiento de estándares interamericanos en materia del derecho de participación de las mujeres indígenas	119
5.5. Balance de cumplimiento	129
Propuestas mínimas para el cumplimiento de estándares internacionales de las mujeres indígenas.....	132
Conclusiones.....	138
Fuentes.....	138

Introducción

Para iniciar la presentación de este trabajo, comenzaré por referir su motivación original y la forma en que mis experiencias personales y profesionales me permitieron llegar a la elaboración de este documento. La travesía fue larga y compleja, pero considero que el proceso en sí mismo me condujo al espacio en el que he podido construir un proyecto de vida.

En 2005 tuve la oportunidad de realizar una breve estancia en San Cristóbal, Chiapas, para estudiar los avances de los Acuerdos de San Andrés Larraínzar y los derechos de las mujeres indígenas. El caso de las indígenas Ana, Beatriz y Celia González Pérez, quienes fueron agredidas y violadas por integrantes del ejército federal que las acusaban de ser integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), estaba aún muy presente. Recuerdo haber transitado el camino de terracería que conduce al Caracol de Morelia en algunas ocasiones, recuerdo en esos trayectos haberme preguntado si el ejido de Jalisco en donde fueron agredidas, se parecía al lugar en el que me encontraba y recuerdo también la sensación de un Estado ausente.

En esa ocasión, el acercamiento fue general, parecía que las estructuras del EZLN habían hecho un espacio a las mujeres y que ellas, aunque con dificultades, se posicionaban frente a sus comunidades y frente al resto de la población. Leyes revolucionarias, discursos, foros y comandantas en las filas del Ejército, pero y después de la revolución ¿qué seguía?, ¿cómo se proyectarían a futuro esos discursos en la vida de las mujeres indígenas?, ¿cuál era nuestra responsabilidad como sociedad en la situación de estas mujeres?, ¿cómo avanzar desde un espacio en el que el Estado puede violentar impunemente?

El estudio sobre los Acuerdos y los retos de las mujeres indígenas concluyó al tiempo que mis interrogantes crecían. Después, casi de manera paralela, llegó una oportunidad de mirar más de cerca el mundo de la antropología y la posibilidad de buscar respuestas en el

espacio de los estudios latinoamericanos. Estas nuevas herramientas me ofrecieron la posibilidad de pensar a Latinoamérica de manera distinta, compuesta sí por un conjunto de Estados-Nación que comparten una historia común de dominación colonial y poseen elementos sociales y culturales que los identifican frente a la comunidad internacional, pero también como una fuente inagotable de estudio para las ciencias sociales.

Más adelante, la formación que tenía se vio complementada por un proceso de profesionalización que incorporó a mi vida la experiencia de trato directo con víctimas de violaciones a derechos humanos y en consecuencia, del enfoque de derechos humanos como herramienta de análisis, como eje articulador para el desarrollo de políticas públicas y como piso mínimo para el análisis de situaciones o condiciones de vulnerabilidad de personas y grupos de población específicos.

La propuesta original de investigación fue modificada en distintas ocasiones, lo que inició como un cuestionamiento sobre la forma en que se proyectarían las demandas de las mujeres indígenas fue trasladándose paulatinamente, para colocarse desde una mirada en que la responsabilidad del Estado como instancia obligada a garantizar derechos humanos, relocalaba a las mujeres indígenas como eje de cualquier avance o transformación que tuviera impacto en su desarrollo personal y comunitario.

Por lo anterior, si bien esta tesis se sustenta en la idea de una América Latina con rasgos comunes y al mismo tiempo plural, analiza la evolución de los derechos humanos de las mujeres indígenas, a partir del resurgimiento en el siglo XX de las luchas por el reconocimiento de los derechos étnicos y la construcción de estándares internacionales que, desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, permiten establecer el grado de evolución de los derechos humanos y su cumplimiento.

En este sentido y como estudio de caso se revisó la experiencia de México en los últimos veinticinco años, en los cuales encontramos que a pesar de que en un primer momento los discursos nacionales y regionales enarbolaban la igualdad como la vía para alcanzar la equidad, pronto se hizo evidente que el problema indígena radicaba precisamente en la diversidad social. Es decir, a pesar de que las movilizaciones indígenas que se suscitaron a finales del siglo XX obedecieron a procesos de desarrollo nacional específicos, se puso de manifiesto la pluralidad de culturas que convivían en un mismo territorio y que hacían

urgente repensar la forma en que fueron construidos los Estados de la región y su concepto de modernidad e integración nacional.

De manera específica, en México la madrugada del 1º de enero de 1994 marcó un parteaguas histórico cuando el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) hizo pública la Primera Declaración de la Selva Lacandona sorprendió a la sociedad por la gran cantidad de mujeres indígenas que militaban en sus filas y que de manera paralela daban a conocer la Ley Revolucionaria de Mujeres, la cual además de destacar la incorporación de las mujeres en la lucha social constituía el primer instrumento normativo interno que aspiraba a modificar las bases del ordenamiento comunitario en México poniendo a prueba la propia organización y cosmovisión indígena tradicional.

Más adelante, con la siguiente declaración *“Por la triple opresión que padecen las mujeres indígenas, como mujeres, como indígenas y como pobres, exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y a todos los mexicanos”*, las indígenas mexicanas lograron que sus demandas fueran incluidas en los Acuerdos de San Andrés firmados entre el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, los cuales a pesar de haber sido rechazados por el gobierno del entonces presidente, Ernesto Zedillo sentaron un precedente histórico por el hecho de haber puesto sobre la mesa de discusión el tema de las carencias que padecen las indígenas, revelando así la manera en que se había comenzado a modificar sus concepciones patriarcales de la sociedad para reconocer las condiciones de dominación a que han estado sujetas las mujeres indígenas.

Por lo anterior, si consideramos que los pueblos indígenas históricamente han operado bajo un sistema agrario-patriarcal que se expresa en la sociedad con dinámicas de acción propias (producto de la historia y cultura de las etnias, pero sobretudo de la identidad de grupo, mediante la cual se establecen espacios colectivos, se define la pertenencia de los individuos y se fortalecen los lazos comunitarios) donde la mujer ha desempeñado un papel fundamental como transmisora de la tradición, la inclusión de sus demandas como mujeres en el conjunto de las demandas colectivas de sus pueblos, podría constituir un primer indicio de la manera en que las indígenas comenzaron a diferenciar sus demandas, como indígenas, mujeres e integrantes de un sector social y económicamente desfavorecido.

Las indígenas se plantearon disyuntivas respecto a la situación de subordinación de género en que los diversos procesos sociales las habían colocado y lo hicieron desde sus propias formas de organización, desde los movimientos indígenas a los que se fueron vinculando y con una mirada que por estar construida desde lo colectivo, requiere necesariamente de una lógica de análisis específica. Como los estándares interamericanos de derechos humanos que fueron contruidos precisamente desde la diversidad de los Estados que integran a Latinoamérica. Los principios que están en la base de su formulación son universalistas, aunque la forma que adopte el cumplimiento de estos puede ser distinta en cada experiencia nacional y/o regional. En su formulación y aplicación tiende a armonizarse lo universal y lo local.

El debate sobre la condición social de las indígenas ha sobrevivido gracias a la indiscutible vigencia de sus demandas, por lo que considerando que en marzo de 2018 se cumplirán 25 años desde la presentación de la Ley Revolucionaria de Mujeres, este podría ser un buen momento para el análisis de los avances conseguidos por las indígenas de México en materia legal y social, teniendo como marco de análisis los estándares interamericanos de derechos humanos, que no son sino resultado de las múltiples luchas sociales que se gestaron en Latinoamérica durante las últimas décadas del siglo XX.

Si bien es cierto que el surgimiento del EZLN replanteó en su momento la correlación de fuerzas dentro del Estado Mexicano, era y es necesario avanzar en el logro de mayores niveles de equidad e igualdad de oportunidades entre los diversos sectores de la sociedad. Ya en la década de los noventas se propuso la reforma del Estado con una perspectiva pluricultural, multilingüe y multiétnica en la que se consideraran las especificidades culturales de las comunidades indígenas, su derecho a la autodeterminación y de manera específica los derechos de las mujeres indígenas.

El problema de la discriminación, la subordinación y la exclusión que han experimentado las mujeres indígenas a lo largo de la historia, no solo se origina en los intereses de los grupos hegemónicos en los Estados Latinoamericanos, también las ideologías propias de las comunidades o etnias a la que se pertenece han contribuido al establecimiento de los sistemas de opresión en el que las indígenas se desenvuelven.

Si a lo anterior le sumamos el hecho de que los diversos estudios de género han demostrado que los logros de las mujeres en sectores conservadores de la sociedad

generalmente pasan desapercibidos para el resto de la población que no comparte los mismos valores, podríamos afirmar que uno de los logros más importantes de los movimientos indígenas en México es haber propiciado que las mujeres indígenas emergieran y mostraran a la sociedad sus propuestas mediante diversas prácticas de las que se desprende que las relaciones de género se manifiestan de distinta manera, por lo que no pueden sustraerse del resto de las relaciones sociales.¹

En este sentido, las indígenas han dado muestra de su capacidad organizativa y de reflexión cuestionado por igual las prácticas comunitarias opresivas (tradiciones, usos y costumbres) que atentan contra su dignidad limitando el ejercicio pleno de sus derechos elementales y las acciones a través de las cuales el Estado ha inhibido el reconocimiento de sus identidades. Esta situación ha ocasionado que a su vez las indígenas hayan tenido que dar respuesta a los planteamientos críticos de sus propios pueblos que exigen la concentración de esfuerzos en la lucha por sus derechos colectivos y, de algunas feministas que rechazan el hecho de que la lucha de las indígenas por la reivindicación de género se encuentra íntimamente ligada a la identidad colectiva de sus pueblos.

Por lo anterior, aunque de los diversos discursos de las indígenas se desprende que a través de su participación en los diferentes movimientos han entrado en contacto con las ideas feministas, en cuestión de género las indígenas se ubican en un tiempo diferente. Ellas son portadoras de una historia comunitaria y una cosmovisión cultural bien definida que no siempre se reconoce en la generalidad de los postulados feministas y por esa razón, han defendido su derecho de elaborar sus propios planteamientos a partir de un esquema incluyente en el que sus experiencias individuales y colectivas estén consideradas.

Dicho de otra forma, las indígenas han tomado conciencia del origen de sus carencias y actualmente enarbolan su derecho a una cultura en la que se “anteponga la integridad humana a cualquier otra consideración política”, lo que sin duda representa un avance en la evolución de sus planteamientos y las coloca en la ruta de transformación de su condición social.²

Además, otro gran aporte de las indígenas fue haber asumido el concepto de autonomía sobre sí mismas. Para ellas, la autonomía económica, representa el derecho a acceder a los

¹ VARGAS VALENTE, Virginia. *Los intereses de las mujeres y los procesos de emancipación*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992. p. 7

² LOVERA, Sara y Palomo, Nellys (coords.). *Las Alzadas*. Convergencia Socialistas, México, 1999. P. 206

medios de producción, a la propiedad y el usufructo de la tierra; la autonomía política, la posibilidad de ocupar cargos de representación popular y participar en la planeación de proyectos locales, regionales y nacionales; la autonomía física, la exclusividad para decidir sobre su propio cuerpo; y, la autonomía sociocultural, la eliminación de las tradiciones que las violentan física y emocionalmente.³

Esta postura de las indígenas, presenta un doble desafío. Por una parte, el Estado debe encontrar la manera de asumir su responsabilidad de garantizar la igualdad de género en el marco del reconocimiento de los derechos colectivos y el pluralismo cultural, mientras los y las indígenas deben trabajar en la readecuación de sus relaciones al interior de sus comunidades.

Sin embargo, a pesar de que las indígenas replantearon la manera de concebir el derecho indígena y pusieron en evidencia la necesidad de que evaluar y modificar las normas comunitarias que las afectan, aún enfrentan el reto de fortalecer su identidad colectiva sin perder o desvirtuar su identidad individual como mujer.

Por lo anterior, considerando que históricamente las luchas emancipadoras implican “...la liberalización de la vida social de las cadenas del pasado; la reducción o eliminación de explotaciones, desigualdades y opresiones, con la consiguiente redistribución de poder y de recursos que ello implica”,⁴ podemos decir, que la articulación de un discurso de reivindicación de género por parte de las indígenas, es en sí misma un revolución social y cultural.

Las indígenas se han arriesgado a exigir su poder para decidir “Y este poder se apoya en la libertad, la libertad de acertar pero también de equivocarse, sin que ello sea adjudicado a su condición de mujer, y sin comprometer, por tanto, la responsabilidad colectiva de las otras mujeres”⁵. Es decir, transitaron de la demanda social a la exigibilidad de derechos, situación que nos llevó en esta investigación a recurrir al enfoque de derechos como herramienta de análisis.

³ PÉREZ-GIL ROMO, Sara Elena y Ravelo Blancas, Patricia (coords.). *Voces disidentes. Debates Contemporáneos en los estudios de género en México*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2004. P. 204

⁴ VARGAS VALENTE, Virginia. *Los intereses de las mujeres y...*, op cit., p. 17

⁵ GONZÁLEZ GUARDIOLA, Lola. *Antropología: Los estudios de género*. Universidad de Castilla-La Mancha, España 2009, disponible en <http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=36&lengua=es>, página consultada el 30 de enero de 2018.

Así, las primeras incógnitas que se presentan para desentrañar el camino que condujo a las indígenas a la toma de conciencia de género y posteriormente, a la exigibilidad de derechos son ¿De qué manera se vinculó la defensa de los derechos de la mujer indígena a las movilizaciones indígenas?, ¿quién las subordina?, ¿de qué manera específica hacen explícita su conciencia y se realiza la dominación?, ¿en qué condiciones las indígenas formularon sus demandas y en qué medida estas coinciden con las demandas formuladas por los movimientos feministas? , ¿cómo se han asumido las demandas de las mujeres indígenas en el ámbito normativo regional y nacional?, ¿los estándares interamericanos consideran las demandas indígenas? y, ¿cuál es su cumplimiento en México?

Por ello, con el propósito de comenzar a buscar respuestas, los estándares interamericanos fueron retomados por la doctrina de los derechos humanos con el objetivo de evaluar la evolución en el cumplimiento de los derechos, por ello consideramos que la situación en que se encuentran las mujeres indígenas, así como el cumplimiento a sus demandas, pueden ser diagnosticadas a partir de la implementación de los estándares que han sido desarrollados en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

De manera adicional, con relación al debate actual sobre el desarrollo de los Estados Latinoamericanos destaca la idea de que la adopción y aplicación de ideologías y modelos europeos ha contribuido a valorar a nuestras sociedades desde un molde eurocéntrico que no corresponde con la complejidad de la sociedad contemporánea en la que se suele desdibujar la pluralidad mediante la distribución de la población en los distintos grupos y sectores sociales. Se habla de Latinoamérica en términos del poco éxito que ha obtenido en su intento por alcanzar la modernización que prometían las leyes del libre mercado y se debate sobre si lo público se restringe a organizaciones sociales o los momentos de campañas electorales que culminan con la emisión del voto como sustento del aparente ejercicio de la democracia, entendida como la concreción del derecho de elegir. ¿Pero emitir un voto es elegir de manera colectiva sobre lo público, o la participación debía de considerarse como un derecho a decidir sobre aquellos aspectos públicos que afectan nuestras vidas? Otro aspecto vinculado a la calidad democrática es si todos los miembros de la sociedad tenemos las mismas oportunidades de participar y que tan equitativas o inequitativas son las relaciones entre los diferentes grupos sociales.

Sin embargo, si revisamos la historia latinoamericana se encuentra el hecho de que sus sociedades han sido tradicionalmente complejas y que las teorías eurocentristas simplemente han negado una realidad que desde su contexto social, político y económico les era imposible percibir. Es decir, a pesar de que la economía globalizada ha contribuido a la modificación de las estructuras sociales tradicionales, favoreciendo el aumento de la diversidad social y cultural de la región, la realidad es que las relaciones de subordinación e inequidad que existen entre los diversos sectores sociales, no son sino reflejo de lo que René Zavaleta llamó *las sociedades abigarradas*⁶.

En este contexto, pensar a México desde una perspectiva regional significa pensar en este abigarramiento social que además mantener estructuras neocoloniales se enfrenta al agotamiento de los modelos políticos y económicos, cuestionados por los movimientos populares del siglo XX; la desmitificación de las revoluciones sociales; y, el renacimiento de los movimientos sociales e indígenas de principios del siglo XXI que pugnan por el reconocimiento de sus derechos humanos, de participación, colectivos, de territorio y de conservación del medio ambiente entre otros.

La perspectiva de derechos humanos permite conciliar el reconocimiento absoluto de la multitud de identidades que conviven y se recrean en un mismo espacio y la mirada universal, interdependiente, imprescriptible, inalienable e indivisible. Por ello, el enfoque de derechos humanos fue fundamental para reflexionar sobre los planteamientos de las mujeres indígenas y las demandas específicas que además las llevaron a actuar incorporándose a organizaciones para implantar mecanismos democráticos que orienten las decisiones públicas. Sus diagnósticos coincidieron en señalar las condiciones de inequidad, injusticia y exclusión que experimentan en sus comunidades y en la sociedad, construyendo así reivindicaciones sociales y culturales comunes.

Desde 1994 se hizo más visible que las mujeres indígenas representan uno de los grupos de población que históricamente han sido víctimas de violaciones a sus derechos. Por ello la presente investigación planteó el desarrollo de un análisis de la situación actual en México, tomando como referencia el cumplimiento de los estándares internacionales aplicables a las

⁶ René Zavaleta proponía el concepto de abigarramiento social como una forma de pensar la diversidad a partir de la condición colonial de que habían experimentado las sociedades latinoamericanas.

mujeres indígenas en el marco del derecho a la igualdad y la no discriminación; el derecho a una vida libre de violencia y el derecho de participación.

En tal sentido, vale la pena hacer mención que la elección de los estándares señalados obedeció precisamente al hecho de que la ausencia de participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones que les afectan se encuentra asociada a la discriminación y formas de violencia que enfrentan de manera cotidiana y, sin la participación de las mujeres indígenas en espacios públicos, difícilmente se puede hablar de la existencia de condiciones suficientes para el ejercicio pleno de otros derechos.

Por otra parte, en la formulación que hicieron las mujeres indígenas de sus demandas como mujeres, como indígenas y como pobres, es sin duda una prueba de la evolución de sus reflexiones y del proceso de toma de conciencia de género que también nos obliga a retomar algunos conceptos avalados por los Estados Latinoamericanos y reconocidos por la gran mayoría de los movimientos de mujeres de la región.

En tal sentido, encontramos que el género como categoría puede ser entendido como el resultado de un proceso histórico-cultural por el cual se asigna roles y funciones y en los que inciden aspectos en los que intervienen una serie de elementos sociales, legales, jurídicos, psicológicos y económicos que diferencian a las personas atribuyendo a la condición biológica roles sociales, se trata de una construcción social y por tanto, las relaciones de género son susceptibles de ser modificadas y ajustadas de acuerdo con los cambios en los valores que la misma sociedad va imponiendo.

La brecha de género se origina en los estereotipos culturales que asignan roles particulares ligados al sexo de la persona, creando un rezago en el desarrollo de las mujeres en comparación con las oportunidades de desarrollo que tienen los hombres. A nivel internacional se ha trabajado en el desarrollo de políticas con enfoque de género que coadyuven a la eliminación progresiva de las desigualdades basadas en el sexo tiendan a cerrar esa brecha de género con acciones afirmativas.

Sin embargo, la categoría de género no sólo es producto de una construcción social relativa y modificable conforme a la época, sino que en una misma época, puede variar en los distintos grupos o sectores que conforman la sociedad. Además, recientemente los estudios de género han intentado incorporar en la explicación de la condición de la mujer sus propias experiencias personales.

Así, encontramos que la organización histórica de la fuerza de trabajo con que las etnias han operado para garantizar su producción de autoconsumo y la permanencia de su identidad como pueblo, produjeron una clara división de espacios en la que a las indígenas les fue asignado la unidad doméstica como el lugar destinado para “reproducir elementos de la cultura, internos y externos... como resultado de un proceso de racionalidad propio y no de recepción pasiva del pensamiento de otros...”⁷

En virtud de que para las indígenas la pertenencia a su comunidad representa un valor muy importante, la subordinación de género dentro de las comunidades indígenas involucra el repudio a conductas que superen a las mujeres de las tradiciones, lo que les impedía salir de la comunidad, así como el rechazo a un conjunto de factores subjetivos que confluyeron para favorecer la marginación de la mujer.

La teoría de género plantea que a partir de que las mujeres toman conciencia de las desigualdades de género están en posibilidad de articular demandas y hablar de sus derechos. Es decir, estos estudios sostienen que para que ocurra un verdadero cambio en los roles sociales y culturales que han sido asignados, será necesario impulsar medidas para transformar las tradiciones culturales y educativas transmitidas desde la infancia⁸ y por esa razón, han tratado de explicar la subordinación femenina no sólo con base en la diferencia de sexo, sino a partir de instituciones sociales como la familia, el matrimonio o las relaciones laborales y sociales.

Una vez establecido que la discriminación, la subordinación y la exclusión que han experimentado las mujeres indígenas son también un problema de grupo que depende de las ideologías propias de la comunidad y etnia a la que se pertenece, la toma de conciencia entendida como “un aprender a percibir las contradicciones sociales, políticas y económicas y a realizar acciones contra los elementos opresivos de la realidad”⁹, emerge en las indígenas el cuestionamiento de las tradiciones que les incomodan o las denigran.

⁷ RODRÍGUEZ CABRERA, Verónica y Quintana Roberto. *Paradojas Conceptuales del Género en Procesos de Cambio de Mujeres Indígenas y Campesinas en el México Rural*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, disponible en <<http://www.moebio.uchile.cl/13/rodriguez.htm>>, página consultada el 30 de enero de 2018.

⁸ PÉREZ CONTRERAS, María de Monserrat. *Aspectos Jurídicos de la Violencia contra la mujer*. Ed. Porrúa, México, 2001. P. 7.

⁹ MARTÍNEZ, Miguel. *Epistemología Feminista y Postmodernidad* Universidad Simón Bolívar. Venezuela, 2009, disponible en <<http://www.moebio.uchile.cl/16/martinez.htm>>, página consultada el 12 de enero de 2018.

El proceso de toma de conciencia implica la discusión constante de las condiciones de opresión y evolución permanente en la formulación de alternativas acordes con la realidad. Por ello, a pesar de que las organizaciones de mujeres indígenas en latinoamérica son un claro ejemplo de las diversas formas abigarramiento que podemos encontrar en América Latina, han logrado constituirse como actores sociales con verdadera capacidad de movilización social y conscientes del incipiente avance sus demandas frente al Estado y la sociedad, luchan por “...el respeto a la diversidad y a la tolerancia, en contra del hostigamiento y la violencia hacia las mujeres y por una infinidad de derechos no adquiridos”.¹⁰

Por lo anterior, el objetivo general del presente trabajo fue analizar las principales demandas de las mujeres indígenas y proponer una forma de evaluación en el cumplimiento de estas demandas tomando como referente o parámetro los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia del derecho a la igualdad y la no discriminación; el derecho a una vida libre de violencia y el derecho de participación, examinando la evolución conjunta, tanto de los estándares como el cumplimiento de estos.

Para tal efecto, fue necesario plantear un panorama general del papel que se asignó a los pueblos indígenas en el proceso de construcción del Estado Mexicano; revisar las dinámicas sociales y jurídicas que del siglo XX que influyeron en la elaboración de un discurso común entre las mujeres indígenas; identificar la formulación de demandas específicas de las mujeres indígenas; proponer los estándares interamericanos de derechos humanos para evaluar el avance de los derechos de las mujeres indígenas; y, analizar el cumplimiento de las demandas de las indígenas a través de la incorporación de estándares en políticas públicas y la elaboración de instrumentos específicos.

En este sentido, aunque la presente tesis podría haber propuesto la delimitación de un espacio de tiempo específico para el análisis de la participación de las mujeres indígenas en los distintos movimientos sociales como antecedente de la toma de conciencia, sería arriesgado pues la toma de conciencia de género de las indígenas entendida como proceso social, involucra una serie de elementos subjetivos que sin duda establecen etapas propias de cada pueblo o comunidad indígena.

¹⁰ BARTRA, Eli, FERNÁNDEZ PONCELA, Anna M. y LAU, Ana. *Feminismo en México, Ayer y Hoy*. Universidad Autónoma Metropolitana México, 2002. P. 41

Por lo anterior, esta investigación partió de la hipótesis de que el nacimiento de esta conciencia de género surge durante la segunda mitad del siglo XX, para ubicar a partir de la realidad actual la vinculación de las mujeres indígenas con los movimientos indígenas y feministas; el desarrollo de las primeras demandas de las mujeres indígenas; el proceso de transformación de las demandas incorporando la reivindicación de género y la exigibilidad de derechos: los principales estándares interamericanos de derechos humanos de las mujeres indígenas en materia de del derecho a la igualdad y la no discriminación; el derecho a una vida libre de violencia y el derecho de participación; y, la implementación del contenido de los estándares interamericanos en el sistema normativo del Estado Mexicano.

Asimismo, en virtud de que la toma de conciencia constituye un elemento cualitativo, se retomó la propuesta feminista de investigación que “considera que toda experiencia vivida no sólo constituye ya una interpretación de la realidad, sino que necesita, además, una interpretación propia”¹¹, para intentar identificar en los propios discursos de las mujeres indígenas, la valoración que hacen respecto de su situación y sus derechos en México.

Este trabajo no pretendía encontrar una realidad única sino presentar el mosaico de realidades que interactúan entre sí y que se modifican o resisten conforme al contexto que se presenta. Consecuentemente, la investigación se fundamentó en el enfoque de derechos que, complementado con fuentes históricas, antropológicas, jurídicas, políticas, sociológicas y elementos cuantitativos, aspira a ofrecer una mirada integral en la valoración de la información.

De ahí que el desarrollo de esta investigación fue abordado a lo largo de cinco capítulos a través de los cuales se realiza una aproximación a la situación de las mujeres indígenas en México y al desarrollo de los estándares interamericanos de derechos de las mujeres indígenas para avanzar hacia el análisis específico de los derechos a la igualdad y no discriminación, de acceso a una vida libre de violencia y de participación.

El primer capítulo ha sido denominado *La conciencia de género desde la mirada indígena*. En él se plantea una breve revisión del pasado indígena y concretamente de la ausencia de las mujeres indígenas y no indígenas en la construcción del Estado Mexicano. Para cumplir con ese propósito, este capítulo analiza de manera específica la formulación de

¹¹ MARTÍNEZ, Miguel. *Epistemología Feminista y Postmodernidad...*, op cit.

políticas indigenistas, el desarrollo de los movimientos de mujeres en México y el contexto sociodemográfico de las mujeres indígenas. Lo anterior, con el propósito contextualizar el proceso de toma de conciencia de género de las mujeres indígenas y la consecuente generación de sus principales demandas.

El segundo capítulo *Los estándares interamericanos de derechos humanos y su incorporación por el Estado Mexicano*, es un apartado clave de esta propuesta, pues desarrolla la evolución conceptual de los estándares de derecho en el ámbito internacional y concretamente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que rige a los Estados latinoamericanos, así como las interpretaciones vinculantes que en su momento ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, retomando de manera particular la doctrina interamericana sobre el control de convencionalidad. El propósito de este capítulo es establecer las obligaciones generales del Estado en materia de derechos humanos, los elementos centrales a partir de los cuales se realizará el análisis particular de derechos de las mujeres indígenas en los capítulos subsiguientes, así como los medios de verificación con los cuales se concluirá con una valoración sobre su cumplimiento.

En el apartado destinado al tercer capítulo *Mujeres indígenas: Igualdad y no discriminación*, se analiza la situación del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas en México desde su propia realidad de exclusión y marginación sistemática. Para tal efecto, en este capítulo se desarrolla el contenido del derecho, se identifican los estándares interamericanos aplicables en su ejercicio por parte de las mujeres indígenas y se identifica la incorporación de estos en la normatividad nacional, así como su correspondencia con las acciones de política pública impulsadas por el Estado. El desarrollo de este capítulo concluye con la presentación del balance específico del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas.

Los capítulos cuatro y cinco, denominados El derecho a una vida libre de violencia y las mujeres indígenas y Las mujeres indígenas frente al derecho de participación respectivamente, retoman el modelo de análisis planteado en el capítulo tercero. Sin embargo, de manera particular el capítulo cuatro aborda la violencia a partir de las múltiples formas y espacios en que es ejercida y desde la doble dimensión que adquiere cuando se habla de mujeres indígenas, es decir, desde su dimensión individual y colectiva.

En este capítulo la interdependencia propia de los derechos humanos se manifiesta en la relación que existe del derecho a una vida libre de violencia con el derecho a la igualdad y no discriminación, la salud y el acceso a la justicia. Así, la discriminación contra las mujeres indígenas aparece de nueva cuenta, como causa de la violencia y como origen de la ausencia de atención por parte del Estado de la violencia obstaculiza el acceso a la justicia y limita el derecho a la salud.

Por su parte, el capítulo cinco cierra la trilogía de derechos indispensables para efectivamente avanzar en el desarrollo de garantías mínimas para el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres indígenas. El capítulo intenta enfatizar que la forma tradicional en que los Estados latinoamericanos fueron construidos, generó en el caso concreto de México la adopción de un modelo patriarcal que excluye a las mujeres indígenas de cualquier proceso de toma de decisiones. Su ausencia en las decisiones comunitarias y de Estado ha sido una constante que ha trascendido a los propios procesos de consulta que se han realizado.

No obstante, como se desarrolla en ese capítulo, si bien el derecho de participación constituye una expresión de la autonomía indígena y, en consecuencia, de la autonomía de las mujeres indígenas, el modelo de democracia liberal adoptado por el país ha restringido su libre ejercicio.

Finalmente, a partir de los resultados obtenidos en el análisis puntual de derechos, este trabajo incluye un apartado de *Propuestas mínimas para el cumplimiento de estándares internacionales de las mujeres indígenas* y las *Conclusiones* generales de la investigación.

Una de las características de los derechos humanos es su progresividad, por esa razón, los resultados que aquí se presentan deben ser valorados en ese contexto, como punto de partida para análisis posteriores y no como punto de llegada, pues como se desprende de los resultados que se presentan, las mujeres indígenas aún tienen caminos pendientes por recorrer.

Capítulo 1. La conciencia de género desde la mirada indígena

Para comprender la importancia de la intervención de las mujeres indígenas en actividades públicas durante las últimas décadas, es necesaria una mirada previa al pasado, pues la trascendencia de su injerencia en la vida política y social, radica precisamente en la ausencia de las mujeres indígenas y no indígenas en la conformación de las sociedades latinoamericanas. Por lo anterior, en el presente capítulo se plantea presentar un panorama general del contexto histórico y social en que las mujeres indígenas sumaron su participación en los movimientos indígenas de finales del siglo XX y posteriormente, incorporaron sus demandas como mujeres para transitar de la conciencia de género a su reconocimiento como titulares de derechos.

1.1. Antecedentes socioculturales y políticas indigenistas

A partir de la independencia de México en 1821 se dio inicio a la construcción de un Estado-Nación en un territorio en el que la presencia de los llamados indios¹² y la herencia colonial, producto de 300 años de dominación española, habían propiciado la conformación de una sociedad profundamente dividida y desequilibrada. Así, durante el primer siglo de vida independiente, la historia de México atravesó por el breve imperio del general Agustín de

¹² La primera aparición en un diccionario bilingüe de la palabra *indio* es en el año de 1600, mientras que su introducción a los diccionarios de lengua española ocurre durante los primeros años del siglo XVIII, con la publicación de la primera edición del diccionario de la Real Academia de la Lengua, que asoció hasta principios del siglo XIX la voz *indio* a la de “el natural de una región”. FERRER MUÑOZ, Manuel (Coordinador), *Los indios y el parteaguas de la Independencia de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1999, p. 239.

Iturbide (1822) hasta la restauración de la República con el presidente Benito Juárez (1867); y, la dictadura del general Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1910).¹³

Los numerosos cambios políticos que se vivieron a lo largo del siglo XIX estuvieron caracterizados por la constante producción de normas constitucionales que se buscaban la consolidación de México como nación independiente. Sin embargo, la pluriculturalidad de la nación fue entendida como exclusión y no como reconocimiento de la presencia de diversas culturas en un mismo Estado. Por ello, en el esfuerzo de crear leyes unificadoras para la nueva nación, mujeres e indígenas enfrentaron el establecimiento de un régimen jurídico poco propicio para su desarrollo.

Ejemplo de lo anterior es el hecho de que las disposiciones legales de 1822 determinaron que la palabra indio desapareciera del vocabulario. Romper con el pasado y deslindar al *indio* de cualquier nexo con la realidad de ese momento se convirtió en un requisito indispensable para la construcción del Estado-Nación, en palabras del maestro Arturo Warman, “*El indio fue afiliado al pasado y sustraído del futuro. Se les concedió una historia clausurada*”.¹⁴

El siglo XIX transcurrió sin que los pueblos indígenas dejaran de ser un referente racial y en ese contexto se gestó la Constitución de 1824 que además de no mencionar a los indígenas, omitió cualquier alusión expresa de los derechos de la mujer. De igual manera, en la redacción de la Constitución Liberal de 1857 la condición jurídica de la mujer no cambia de manera sustancial y el problema de los indígenas es abordado desde su *modus vivendi*, considerándose que al ser poseedores de instintos reales de justicia y razón podían ser merecedores de la propiedad de la tierra y los frutos de su trabajo.¹⁵

Posteriormente, con el orden implantado por el general Porfirio Díaz México se convirtió en un país rentable para los empresarios extranjeros y nacionales, pero el crecimiento económico sólo benefició a unos cuantos. La desigualdad y falta de proporción en la distribución de la riqueza alcanzó tal punto que en opinión del Dr. Carlos Montemayor “*el liberalismo mexicano destruyó más comunidades en un siglo de las que la colonia destruyó a lo largo de trescientos años*”.¹⁶

¹³ BIALOSTOSKY BARSHAVSKY, Sara (coord.). *Condición Jurídica, Política y Social de la mujer en México*. UNAM-Ed. Porrúa, México, 2005 P. 31.

¹⁴ WARMAN, Arturo. *Indios y naciones del Indigenismo*, en *Nexos*, México, 1999, p. 7

¹⁵ FERRER MUÑOZ, Manuel (coordinador). *Op. Cit.* p. 263

¹⁶ MONTEMAYOR, Carlos. *Los pueblos Indios de México Hoy*. Editorial Planeta. México, 2000. p. 65

A principios del siglo XX el descontento de la población era generalizado y no tardó en surgir un movimiento anti-porfirista que, el 20 de noviembre de 1910 se transformó en el inicio la revolución mexicana, en un pueblo en el que el 29% de los habitantes era considerado indígena; la población rural libre constituía el 51% de la población total y 46% vivía sujeta a ranchos y haciendas.¹⁷

Así, en virtud de que el objetivo principal del siglo XIX fue la construcción de un Estado-Nación en el que no había espacio para las diferencias culturales o raciales y en donde el papel de la mujer se caracterizó por la implantación de una serie de medidas de subordinación, tanto las culturas indígenas como las no indígenas, continuaron operando bajo estructuras patriarcales en las que se observan diversas manifestaciones de opresión hacia la mujer.

En consecuencia, las políticas indigenistas impulsadas en México durante el siglo XX son el resultado de la constante readecuación de las relaciones entre la sociedad y la cultura indígena. Su desarrollo fue lento y aunque en muchos aspectos ocurrieron transformaciones respecto de la educación y la cuestión agraria, existió una marcada tendencia a la modernización y la pérdida de identidad de las comunidades y poblaciones indígenas.

Asimismo, si bien al término de la revolución mexicana la presidencia del general Lázaro Cárdenas intentó mantenerse fiel a la causa indígena creando el Departamento de Asuntos Indigenistas en 1934, las acciones implementadas con posterioridad por el Estado fueron matizadas por el contexto político social del momento, siendo a menudo contradictorias y reflejando el desconocimiento de las necesidades reales de los pueblos indígenas que habitan en el país.

Ejemplo de la falta de coherencia de algunas de las políticas indigenistas impulsadas es el hecho de que, con la finalidad de asimilar a los indígenas de manera paulatina a la realidad nacional, entre 1946 y 1976 fueron capacitados catorce mil promotores educativos que se encargarían de impartir educación bilingüe y bicultural en la educación básica. Sin embargo, en 1978 se creó la Dirección General de Culturas Populares con un objetivo completamente diferente, el de preparar promotores dedicados a la conservación y recuperación de las lenguas, tradiciones y expresiones de los diferentes pueblos indígenas.

¹⁷ IBÍDEM, p. 78

Las políticas mencionadas así como su incapacidad para mejorar las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas hicieron imposible la tan esperada integración y ocasionaron la crisis del indigenismo de la década de los setenta.¹⁸ En este periodo las unidades de producción indígenas que se basaban en la auto-subsistencia se enfrentaron a la necesidad de comercializar las artesanías que producían las mujeres indígenas, pero al no contar con las condiciones propicias para la producción, las indígenas se vieron forzadas a migrar a las ciudades para emplearse en trabajos principalmente domésticos.

Como respuesta a esta situación, vemos que durante esta década juristas y antropólogos concentraron sus trabajos en la búsqueda de alternativas sociopolíticas que permitieran sustraer a los indígenas de la explotación y marginación de que eran víctimas, intentando establecerlos como sujetos y no como objetos investigación¹⁹. Por su parte, el gobierno reformuló sus políticas e impulsó programas para mejorar los servicios de salud, abasto, vivienda y educación en las comunidades indígenas, olvidándose de considerar la situación específica de las mujeres indígenas que continuaron excluidas.²⁰

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por investigadores y juristas, a partir de la crisis indigenista, las políticas en ese sentido se aletargaron y no fue sino hasta la década de los noventa, que se experimentó un renacimiento universal del interés por las condiciones jurídicas y sociales de los pueblos indígenas. Situación que culminó con la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 14 de agosto de 2001, mediante la cual se reconoció de forma expresa la conformación pluricultural del país.²¹

No obstante, si bien la incorporación de dicha precisión representó un logro en términos del avance conceptual y legal que implicaba en la forma tradicional en que el Estado había concebido la existencia de los pueblos indígenas de México, es un hecho que los pueblos indígenas comparten una historia común de dominación colonial y poseen elementos

¹⁸ IBÍDEM, p. 153.

¹⁹ ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando. *Pueblos Indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1999, Pp.154-155.

²⁰ PÉREZ-GIL ROMO, Sara Elena y RAVELO BLANCAS, Patricia (coords.). *Voces disidentes. Debates Contemporáneos en los estudios de género en México*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2004. Pp. 190-191.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada 15 de septiembre de 2017, artículo 2.

sociales, económicos y demográficos que los posicionan frente a la comunidad internacional como grupos de población que requieren una atención prioritaria por parte del Estado.

En otras palabras, las políticas indigenistas del siglo XX representan una serie de medidas desordenadas cuya adopción obedeció a los procesos políticos y sociales que enfrentó el Estado y no a un conjunto de planes fundados en la realidad nacional. Es decir, la política neoliberal implantada profundizó la brecha existente entre la población indígena y la sociedad en general, acentuando las diferencias culturales.²² Situación que explica el hecho de que durante la primera década del siglo XXI se incrementara la presencia de las indígenas en movimientos sociales, desde los cuales exigen el reconocimiento de sus necesidades y la garantía de sus derechos humanos.

Por lo anterior, es fundamental que el Estado empiece a desarrollar mecanismos que además de incidir en la concientización colectiva sobre la exclusión de las mujeres indígenas, garanticen la pluralidad cultural y el derecho a la diferencia, para que así, las mujeres indígenas sean respetadas en la elección que libremente hagan de su forma de vivir y de manera preponderante en los derechos humanos que les son inherentes.

1.2. Los movimientos de mujeres en México

En México, los estudios de género con un enfoque metodológico basado en las relaciones entre los sexos, comenzaron a desarrollarse de manera formal a partir de los movimientos feministas que en pro de la igualdad y la no discriminación, surgieron durante la década de los años setenta. Las mujeres indígenas que históricamente han enfrentado los patrones de subordinación asignados por la sociedad y sus propias comunidades, fueron alcanzadas por ciertas reivindicaciones feministas.

A continuación, se señalan algunas de las principales características y logros del movimiento feminista en nuestro país:

²² Montemayor, Carlos. *Los pueblos Indios...*, op. cit, p. 138

a) El inicio del movimiento feminista, estuvo marcado por la escasa participación, por lo que las pioneras del feminismo se vieron obligadas a realizar grandes esfuerzos por concientizar a un mayor número de gente sobre la condición de la mujer y defender la autonomía del movimiento feminista respecto de otras organizaciones. Con el despertar de la mujer, dio inicio la búsqueda de los orígenes de la subordinación femenina.

Más adelante, la celebración de la I Conferencia Mundial de la Mujer en el país (en la que se negaron a participar la mayoría de las feministas mexicanas) y el surgimiento del Movimiento de Liberación de la Mujer en 1975, fomentaron el interés de los investigadores y para el año de 1976, se planteó la necesidad de establecer un órgano de expresión, dando como resultado las publicaciones de las revistas *La Revuelta*, *Cihuat* y *Fem.*²³

A finales de esta primera década, la mayoría de las organizaciones acordaron sumar esfuerzos y constituir el Frente Nacional por la Liberación y los Derechos de la Mujer (FNALIDM), el cual canalizó sus demandas en el respeto a la maternidad voluntaria, el repudio a cualquier forma de hostigamiento sexual, el establecimiento de guarderías y la no discriminación laboral de la mujer.

b) El siguiente período del movimiento feminista, inició con el Encuentro Nacional de Mujeres de 1980. Dicho encuentro, marcó una pauta importante en el desarrollo del feminismo, pues aunque en realidad asistieron pocas feministas, se presentó una gran cantidad de mujeres militantes en partidos políticos, sindicatos, y organizaciones rurales y populares.

Por lo anterior, el feminismo de los años ochenta es caracterizado por la propagación de los grupos y el surgimiento del feminismo popular mediante el cual, las feministas con una mejor posición social y económica, inician sus trabajos en favor de las condiciones de mujeres obreras, campesinas e indígenas. Durante este período, se incrementó la producción de investigaciones sobre el tema, en las que se cuestiona la situación de la mujer a través de narraciones y descripciones de la vida laboral, intelectual, familiar y

²³ BARTRA, Eli, FERNÁNDEZ PONCELA, Anna M. y LAU, Ana. *Feminismo en México...*, op cit., p. 65

sexual de la mujer. Las intelectuales, planteaban la necesidad de reformar las estructuras tradicionales.

No obstante, pese a la multiplicación de las organizaciones, el movimiento feminista no logró acercar demasiada gente joven y esa situación se reflejó en el IV Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe celebrado en la ciudad de Taxco en 1988, en donde feministas populares y autónomas se enfrentaron, básicamente porque éstas últimas veían en la ampliación del movimiento la inevitable institucionalización del feminismo.

c) La década de 1990 cristalizó los temores de las feministas autónomas y dio inicio a la reorganización y la institucionalización del feminismo con la creación de organismos gubernamentales y académicos. Los estudios feministas y de género se profesionalizaron y a través de los medios masivos se logró difundir a mayor escala el desequilibrio económico que afectaba principalmente a las mujeres y a los pueblos indígenas, lo cual atrajo nuevamente el interés de gente joven²⁴.

En esta década, el interés por el tema creció de manera simultánea al número de centros de estudio y programas de apoyo para la mujer. Comenzaron a impartirse cursos y seminarios sobre estudios de género, entre ellos, el *Seminario Nacional de Estudios de la Mujer y Estudios de Género, Programas y Centros*, celebrado en 1995.

Los estudios de género enfocados al análisis de la mujer iniciaron su consolidación y en 1999 se creó la Red de Centros de Estudios de Género. La perspectiva de género fue incluida poco a poco en las disciplinas de las humanidades, favoreciendo con ello el aumento de estudios específicos sobre mujeres indígenas.²⁵

Los movimientos de mujeres mostraron a la sociedad sus propuestas mediante diversas prácticas de las que se desprende que las relaciones de género se manifiestan de distinta manera, por lo que no pueden sustraerse del resto de las relaciones sociales.²⁶ Los movimientos de mujeres sentaron las bases para el desarrollo de los estudios de género desde

²⁴ IBÍDEM, p. 69

²⁵ PÉREZ-GIL ROMO, Sara Elena y RAVELO BLANCAS, Patrica (coords.). *Voces disidentes...*, op cit., p. 188.

²⁶ VARGAS VALENTE, Virginia. *Los intereses de las mujeres y...*, op cit., p. 7

los cuales se aportaron nuevas formas de interpretación de la sociedad, se introdujeron elementos de análisis como las identidades, la cultura, la educación, la clase y la etnia, contribuyendo a que la reivindicación de la mujer indígena cobrara especial trascendencia.

Ahora bien, con relación a las políticas públicas aplicadas en nuestro país respecto de la mujer, podemos decir que gracias a los movimientos y el surgimiento de organizaciones feministas al inicio de los años ochenta, el Estado comenzó a trabajar en el desarrollo de programas que permitieran prevenir y sancionar la marginación en contra de las mujeres, así como reivindicar sus derechos. Sin embargo, las políticas que se impulsaron con relación a la mujer no consideraban a la mujer indígena.

En 1980, el Consejo Nacional de Población creó el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo y tres años después, fue creada la Comisión Nacional de la Mujer.²⁷ Más adelante a pesar de que el discurso dominante durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), proponía considerar la opinión de las organizaciones indígenas, las mujeres indígenas tampoco fueron consideradas en los objetivos establecidos, dentro de los que se encontraba, *“planear una política democrática con los indígenas y no para los indígenas; preservar las culturas y tradiciones; retener el proceso de reducción de los territorios indígenas...; ampliar la cobertura de servicios básicos donde existen los mayores rezagos...”*.²⁸

Posteriormente, durante el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se desarrolló el Programa Nacional de Solidaridad, dentro del cual se incluía el Programa de Mujeres en Solidaridad (MUSOL). El MUSOL se apoyó en los trabajos previamente realizados por las feministas para considerar a la mujer como sujeta activa y participe de las políticas públicas.

En 1995 México firmó la Declaración de Pekín (1995) en la que se comprometió a dar seguimiento a los problemas que enfrentaba la mujer con un plan de acción concreto. Por lo anterior, en los Planes Nacionales de Desarrollo diseñados en las presidencias de Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quezada y Felipe Calderón Hinojosa, se contemplaron

²⁷ BARTRA, Eli, FERNÁNDEZ PONCELA, Anna M. y LAU Ana. *Feminismo en México...*, op cit., Pp. 38-39

²⁸ PÉREZ--GIL ROMO, Sara Elena... *Voces disidentes...* op. cit., p. 191

acciones concretas para impulsar la promoción y el desarrollo de la equidad entre el hombre y la mujer.²⁹

Ejemplo de lo anterior es el establecimiento de comisiones de la mujer en diversas dependencias de gobierno y la creación en el año 2001 del Instituto Nacional de las Mujeres con el objetivo de “...promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país”.³⁰

Así, aunque a principios del siglo XX parecía que la lucha de las feministas por alcanzar la igualdad entre el hombre y la mujer había comenzado a rendir frutos, en el siguiente apartado analizaremos como la problemática de las mujeres indígenas requiere de la generación de un diálogo político, jurídico, social y cultural que permita explorar nuevos horizontes que, en un marco de derechos humanos, contribuyan a la reformulación de sus relaciones con el resto de la sociedad.

1.3. Conciencia de género y mujeres indígenas

Para introducirnos al tema de la conciencia de género por parte de las indígenas en México, es necesario retomar algunos conceptos avalados y reconocidos por la gran mayoría de los movimientos de mujeres de los Estados Latinoamericanos. En primer lugar, encontramos que el género como categoría puede ser entendido como resultado de un proceso histórico-cultural en el que intervienen una serie de elementos sociales, legales, jurídicos, psicológicos y económicos que diferencian a las personas conforme a su sexo y, es precisamente que, por tratarse de una construcción de tipo social, que las relaciones de género son susceptibles de ser modificadas y ajustadas de acuerdo con los cambios que la misma sociedad va imponiendo.

²⁹ ÍDEM

³⁰ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012, última reforma publicada el 4 de junio de 2016, artículo 4º párrafo primero.

A partir de esta idea de que la brecha de género se origina en los estereotipos culturales que asignan roles particulares ligados al sexo de la persona, a nivel internacional se ha trabajado en el desarrollo de políticas con enfoque de género que coadyuven a la eliminación progresiva de las desigualdades entre hombres y mujeres.

Sin embargo, la categoría de género no sólo es el producto de una construcción social relativa y modificable conforme a la época, sino que, en una misma época, puede variar en los distintos grupos o sectores que conforman la sociedad. Además, recientemente los estudios de género han intentado explicar la condición de la mujer como la consecuencia de sus propias experiencias personales.

Así, encontramos que la organización histórica de la fuerza de trabajo con el que las etnias han operado para garantizar su producción de autoconsumo y la permanencia de su identidad como pueblo, produjeron una clara división de espacios en la que a las indígenas les fue asignado la unidad doméstica como el lugar destinado para “reproducir elementos de la cultura, internos y externos... como resultado de un proceso de racionalidad propio y no de recepción pasiva del pensamiento de otros...”³¹

Al respecto, la teoría de género ha planteado que a partir de que las mujeres toman conciencia de las desigualdades de género es que se está en posibilidad de hablar de derechos de la mujer. Por ello, se sostiene que para que ocurra un verdadero cambio en los roles sociales y culturales que han sido asignados a hombres y mujeres, será necesario implementar medidas para transformar las tradiciones culturales y educativas transmitidas desde la infancia³² y por esa razón, han tratado de explicar la subordinación de la mujer no sólo con base en la diferencia de sexo, sino a partir de instituciones sociales como la familia, el matrimonio o las relaciones laborales. De ahí que esta mirada sea útil para las indígenas que, si bien encuentran en su pertenencia a la comunidad un valor muy importante, a través de la conciencia de género llegan al repudio a conductas claramente identificadas y al rechazo a un conjunto de factores subjetivos que confluyeron en un contexto determinado para favorecer la marginación de la mujer.

Esta toma de conciencia en un ámbito indígena implica que además de confrontar los roles asignados socialmente, existe también un problema de grupo que depende en cierta

³¹ RODRÍGUEZ CABRERA, Verónica y Quintana Roberto. *Paradojas Conceptuales...*, op cit.

³² PÉREZ CONTRERAS, María de Monserrat. *Aspectos Jurídicos...*, op cit., p. 7.

medida de las ideologías propias de la comunidad o etnia a la que se pertenece. Por ello, la toma de conciencia entendida como “...aprender a percibir las contradicciones sociales, políticas y económicas y a realizar acciones contra los elementos opresivos de la realidad”³³, se da en las indígenas como un proceso de reflexión que las conduce en primer lugar a cuestionarse sobre las tradiciones que les incomodan y, posteriormente a trasladar la cuestión indígena al mundo del derecho y exigir solución a sus demandas desde el ámbito legal.

Esquema 1.3.1. Juridización de las demandas de las mujeres indígenas



Nota: Elaboración propia.

El proceso de toma de conciencia implica la discusión constante de las condiciones de opresión y evolución permanente en la formulación de alternativas acordes con la realidad. De ahí que desde el análisis feminista se considere que durante las tres últimas décadas del siglo XX las indígenas participaron en la articulación de tres tipos de discursos reivindicativos: el primero, denominado como *el discurso de la unidad global*, a través del cual se postula que hombres y mujeres deben luchar por el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos; el *discurso de la conciencia de género*, mediante el cual las indígenas, se plantean nuevas opciones de vida a partir del rechazo a los sistemas patriarcales y el análisis de ellas mismas como sujetos sociales; y, el *discurso crítico de género y etnia*,

³³ MARTÍNEZ, Miguel. *Epistemología Feminista...*, op. cit.

con el que finalmente se cuestionan los usos, costumbres y tradiciones que infringen y violentan los derechos más elementales de las indígenas.³⁴

Sin embargo, este perfeccionamiento en el discurso de las indígenas no es azaroso, pues a pesar de poseer un ritmo propio, podemos inferir un contacto de las indígenas con los esfuerzos que se realizan en Latinoamérica para romper con los sistemas patriarcales heredados por la dominación española y las propias comunidades indígenas.

1.4. Contexto sociodemográfico de la población indígena

Uno de los principales obstáculos para el análisis de la situación de las mujeres indígenas de México es la falta de información estadística desagregada para las diversas dimensiones sociodemográficas que impactan los espacios cotidianos en que se desenvuelven y construyen su identidad estas mujeres. Por esa razón, con el propósito de ofrecer un panorama cercano a la situación general de las indígenas que habitan en el país, a continuación, se presentan algunos datos reveladores de sus esquemas de desarrollo.

Es decir, si bien el análisis sobre el cumplimiento de los estándares internacionales será abordado con posterioridad, es importante identificar algunos referentes particulares como el hecho de que los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 refieren que al mes de junio de ese año, en México residían 112 millones de personas,³⁵ de las cuales 48.8% eran hombres y 51.2% mujeres.³⁶ Asimismo, de los datos obtenidos en dicho Censo se desprende que en México “...vivían 15.7 millones de personas que podían ser consideradas como indígenas, de las cuales 6.6 millones de personas de 3 años y más hablaban alguna lengua indígena”.³⁷

³⁴ PÉREZ-GIL ROMO, Sara Elena y Ravelo Blancas, Patrica (coords.). *Voces disidentes...*, op cit., Pp. 202-203

³⁵ La población total contabilizada como residentes en México asciende a 112 336 538 millones de personas.

³⁶ Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México, marzo 2011. pp. 2-3, disponible en <www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>, consultado el 16 de agosto de 2012.

³⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas. *Acciones Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Informe 2011*. CDI, México, p.24.

La anterior consideración es prioritaria pues aunque existen cuestionamientos sobre el hecho de que recurrir a criterios lingüísticos para identificar el desarrollo de estadísticas relacionadas con población indígena y se ha argumentado en el elemento de la autoadscripción ofrece nuevas posibilidades de construcción de indicadores, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en México ha señalado que en virtud de que “*el habla de una lengua es el elemento que permite una adscripción cultural más precisa... y por ello ha sido el criterio que se ha tomado como base para la construcción de estadísticas complejas sobre población*”.³⁸

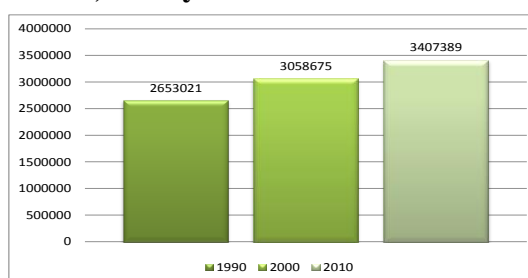
A continuación, se observa que si bien la proporción hombre-mujer se ha mantenido constante entre la población hablante de lengua indígena (HLI) desde 1990, la población de mujeres indígenas presenta un incremento de 28.43% entre los Censos de 1990 y 2010.

Cuadro 1. Porcentaje Población Indígena según sexo, 1990, 2000 y 2010.

Año	Población Total HLI	Porcentaje	
		Hombres	Mujeres
1990	5282347	49.78	50.22
2000	6044547	49.40	50.60
2010	6695228	49.11	50.89

Fuente: Elaboración propia con base en los tabulados básicos del *Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI)* y el *Informe de Acciones Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas 2011 (CDI)*.

Gráfica 1. Mujeres Indígenas HLI 1990, 2000 y 2010.



Fuente: Elaboración propia con base en los tabulados básicos del *Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI)* y el *Informe de Acciones Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas 2011 (CDI)*.

Asimismo, cabe destacar que cerca de 45% de la población HLI se ubica en los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz y que de acuerdo con la estructura por edad, 47.2% del total de hablantes de lenguas indígenas en el país son personas menores de 30 años.³⁹ Este último dato es particularmente relevante pues las necesidades y prioridades de una persona indígena o no, frecuentemente se encuentran asociadas a su pertenencia a un grupo etario determinado.

³⁸ ÍDEM

³⁹ Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI) *Hombres y Mujeres en México 2011*. INEGI, México, 2012, pp. 102 y 103.

Ejemplo de ello es la educación concebida como un derecho inherente a los seres humanos que “*debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos*”,⁴⁰ para enriquecer así el desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este rubro encontramos que del total de población HLI identificada en el Censo de Población 2010, 981 mil personas no hablan español y de éstas 69.9% son mujeres. Lo cual da cuenta del rezago que existe entre las mujeres y los hombres indígenas, pues dicha diferencia se origina en la mayor cantidad de oportunidades que tienen los hombres de establecer contacto con personas fuera de la comunidad⁴¹ e impacta, como se verá a continuación, en las oportunidades de desarrollo educativo de las mujeres indígenas.

Así, con relación al grado de escolaridad, el promedio nacional actual de la población con quince años o más se ubica en 8.6,⁴² mientras que en el caso concreto de la población HLI se registra un promedio de escolaridad de 5.6 en el caso de los hombres y tan sólo 4.5 tratándose de las mujeres.⁴³ Situación que representa un rezago importante en materia educativa y significa que en promedio las personas hablantes de lengua indígena no cuentan con la educación primaria concluida.

Por lo anterior, si consideramos el hecho de que 59% de la población HLI comprendida entre 15 y 19 años no asiste a la escuela,⁴⁴ es previsible que en el corto y mediano plazo la población indígena que habita en el país y de manera particular las mujeres indígenas, vean limitadas sus posibilidades de participación activa en la sociedad.

Otra dimensión elemental del bienestar de los seres humanos es la salud considerada como valor inherente a todas las sociedades, la cual más allá de referirse a la simple erradicación de enfermedades e infecciones que conlleven a un estado de completo bienestar

⁴⁰ *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Resolución 2200 A (XXI), artículo 13.*

⁴¹ INEGI. *Hombres y Mujeres...*, op. cit., pp. 105 y 106.

⁴² INEGI, *Tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010. Población de 15 años y más por entidad federativa, sexo y grupos quinquenales de edad según nivel de escolaridad y grado promedio de escolaridad*, disponible en <www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est> página consultada el 16 de agosto de 2012.

⁴³ INEGI. *Hombres y Mujeres...* Op. Cit. p. 111.

⁴⁴ ÍDEM

físico y mental, incluye el bienestar social.⁴⁵ Asimismo, la salud como condición para el desarrollo debe abarcar la posibilidad de gozar de una adecuada nutrición, una vivienda digna, acceso al agua potable, condiciones de trabajo seguras y, un medio ambiente sano.⁴⁶

Desde esta perspectiva, es necesario precisar que a partir de la información estadística disponible para el tema de la salud de la población indígena, no es posible ofrecer un panorama que incluya las características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad reconocidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para el derecho a la salud.⁴⁷ Sin embargo, es posible identificar con claridad la accesibilidad a través de la condición de derechohabencia de la población HLI.

En ese sentido, el porcentaje de personas derechohabientes a nivel nacional registró 64.6% para el 2010,⁴⁸ mientras que tratándose de HLI el promedio de la población total derechohabiente alcanzó 57.5%. No obstante, al igual que el caso de la educación, se observan diferencias al desagregar la información por sexo, existiendo un porcentaje menor de mujeres indígenas derechohabientes del Instituto Mexicano de Seguridad Social y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.⁴⁹

Adicionalmente, al agrupar la información en razón de la edad de las personas HLI derechohabientes, se observa que el grupo con menor porcentaje de personas derechohabientes es el que incluye la población entre 15 y 29 años de edad que se ubica 6.3 puntos porcentuales por debajo del promedio total referido en el párrafo previo.⁵⁰

Como hemos señalado ya, el mayor porcentaje de la población HLI son personas menores de 30 años, situación que hace necesario abordar el tema de la sexualidad y fecundidad, pues precisamente el inicio de una vida sexual activa es una de las transiciones que se suscita durante la juventud y que en el marco de los derechos sexuales, implica la capacidad de las

⁴⁵ En 1946 en la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de ese año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) conceptualizó a la salud como "un completo estado de bienestar físico, mental y social y no meramente la ausencia de enfermedad o incapacidad".

⁴⁶ PIDESC, artículo 12.

⁴⁷ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. *Observación General número 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párrafo 3.

⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), "Panorama sociodemográfico de México", INEGI, México, marzo 2011, p. 9.

⁴⁹ INEGI. *Hombres y Mujeres...*, op. cit., pp 112 y 113.

⁵⁰ *Ídem*.

personas para decidir de manera libre y autónoma sobre su cuerpo, sin ser víctimas de “discriminación, acoso, coerción o violencia”.⁵¹

En ese sentido, si bien la autonomía sobre el cuerpo involucra elementos de carácter personal que no limitan a la procreación, el libre ejercicio de la sexualidad se encuentra vinculado a la fecundidad y por ello, antes de abordar la información disponible respecto del nivel de vida de las personas hablantes de lengua indígena, es oportuno señalar que el promedio de hijos nacidos vivos de mujeres HLI entre 15 y 49 años es de 2.5, frente a 1.7 del promedio nacional de mujeres con igual rango de edad. Situación que guarda relación con el hecho de que el promedio de mujeres HLI de 15 a 19 años con al menos un hijo es de 15.9%, frente al promedio nacional de 12.6 por ciento.⁵²

Por lo anterior, es importante señalar que si bien entre los Censos 2000 y 2010 se registró una ligera disminución (1.9%) de adolescentes indígenas con al menos un hijo nacido vivo, también fue posible observar que el número de hijos nacidos vivos se incrementa de manera significativa (4.1) en los casos de mujeres indígenas que no han tenido acceso al sistema educativo nacional y no cuentan con ningún grado escolar.⁵³

De manera adicional, un enfoque de derechos humanos requiere del análisis del nivel de vida de las personas, así como de la consideración del goce y disfrute de las necesidades básicas con que cuenta una persona para desarrollar de manera digna su capacidad de agencia, es decir, la libertad de elegir. El nivel de vida se compone de diversos elementos como la vivienda, el alimento y aquellos satisfactores básicos para la inserción del individuo en la sociedad, siendo obligación del Estado generar los mecanismos necesarios para que el nivel de vida de las personas corresponda con la dignidad inherente a los derechos humanos.

Al respecto, sobre las condiciones de vivienda en las personas HLI resulta fundamental apuntar que la importancia de este tema reside en el hecho de que la vivienda debe ser entendida como ámbito privado de interacción de las personas, constituye el espacio primario desde el cual se definen y redefinen los proyectos de vida, siendo la juventud el periodo vital para la construcción de capacidades individuales para el desarrollo.

⁵¹ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2008, p. 160.

⁵² INEGI. *Hombres y Mujeres...* Op. Cit. p 108.

⁵³ ÍDEM

En ese sentido, es importante destacar que al mes de junio de 2010 existían en México 2.3 millones de viviendas en las que el jefe(a) o cónyuge poseían la condición de HLI.⁵⁴ Destacando que 19% de dichas viviendas se encuentra a cargo de una mujer, frente al 81% de las viviendas a cargo de hombres.

Asimismo, cabe hacer mención que si bien el promedio de ocupantes y cuartos por vivienda dan cuenta del grado de hacinamiento⁵⁵ que puede existir en un hogar y del impacto negativo que dicha situación puede tener en la vida de las personas, para que una vivienda sea valorada como adecuada para la salud de las personas, debe reunir las siguientes características: disponer de agua entubada, no poseer pisos de tierra y contar con excusado o drenaje.

Sobre estos aspectos, el Censo 2010 reflejó que en aquellas viviendas en que el jefe(a) o cónyuge se identificó como HLI, los porcentajes relacionados con las características antes mencionadas presentan pequeñas variaciones según el sexo de la persona que funge como responsable de la vivienda.⁵⁶

Finalmente, con relación a la posesión de bienes y acceso a las tecnologías de información y comunicación, el Censo 2010 arrojó insumos de los que se desprende que los hogares con hombres HLI tienen, frente a los hogares dirigidos por mujeres indígenas, mayores posibilidades de acceder a dichos bienes.

1.5.Principales demandas de las mujeres indígenas

En México el siglo XXI dio inicio con la presencia de movilizaciones indígenas que, a nivel nacional e internacional pugnaban por el reconocimiento de sus derechos humanos de participación, de territorio y de conservación del medio ambiente entre otros. Sin embargo, aunque en el caso de México la diversidad de grupos indígenas y el levantamiento del EZLN en enero de 1994 evidenciaron la necesidad de implantar mecanismos democráticos capaces de legitimar las decisiones públicas, como se aprecia en los datos estadísticos que se

⁵⁴ IBÍDEM, p. 114.

⁵⁵ Se considera que existe hacinamiento cuando existen tres o más residentes por cuarto en una vivienda.

⁵⁶ INEGI. *Hombres y Mujeres...*, op. cit., pp. 114-116.

presentaron en el apartado previo, el gobierno mexicano no ha logrado dar solución a las carencias y demandas de las mujeres indígenas.

Por tal motivo, durante las últimas décadas las indígenas se han visto obligadas abordar y plantear el ideal de sus derechos, desde diferentes tribunas sociales. Sin embargo, a pesar de que sus movimientos plantean reivindicaciones culturales ligadas al desarrollo de su cultura indígena y los intereses de sus comunidades, las indígenas mexicanas han logrado coincidir al señalar las condiciones de inequidad, injusticia y exclusión, que experimentan en sus comunidades y en la sociedad nacional.

Es decir, a medida que atravesaron por una serie de sucesos políticos y sociales, las mujeres indígenas aprendieron a diferenciar sus demandas como mujeres, como indígenas y como miembros de un sector económicamente desfavorecido. Siendo esta evolución en el planteamiento de sus demandas una muestra de su capacidad organizativa y de reflexión.

Así, encontramos que, durante las últimas décadas del siglo XX, las indígenas han participado en la articulación de tres tipos de discursos reivindicativos. El primero, denominado como *el discurso de la unidad global*, a través del cual se postula que hombres y mujeres deben luchar por el reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos; el *discurso de la conciencia de género*, mediante el cual las indígenas, se plantean nuevas opciones de vida a partir del rechazo a los sistemas patriarcales y el análisis de ellas mismas como sujetos sociales; y, el *discurso crítico de género y etnia*, con el que se cuestionan los usos, costumbres y tradiciones que infringen y violentan los derechos más elementales de las indígenas.⁵⁷

Uno de los grandes aportes de las indígenas mexicanas, es el hecho de haber aplicado el concepto de autonomía sobre sí mismas. Para ellas, la autonomía económica, representa el derecho para acceder a los medios de producción, a la propiedad y el usufructo de la tierra; la autonomía política, la posibilidad de ocupar cargos de representación popular y participar en la planeación de proyectos regionales y nacionales; la autonomía física, la exclusividad para decidir sobre su propio cuerpo; y, la autonomía sociocultural, la eliminación de las tradiciones que las violentan física y emocionalmente.⁵⁸

⁵⁷ PÉREZ-GIL ROMO, Sara Elena y Ravelo Blancas, Patricia (coords.), *Voces disidentes...*, op. cit., pp. 202 y 203

⁵⁸ IBÍDEM, p. 204

El camino de las indígenas no ha sido fácil y desde el inicio de sus movilizaciones han enfrentado los constantes cuestionamientos por parte de los miembros de sus comunidades y algunas organizaciones indígenas, las cuales a pesar de reconocer la subordinación en que viven, rechazan sus demandas por considerarlas feministas. Lo anterior, se debe básicamente a que la explosión de conferencias y foros que se dio a partir de 1990, sobre temas relacionados con las condiciones de vida de las mujeres indígenas, atrajo a los grupos feministas.

El discurso de las mujeres indígenas modificó sensiblemente la concepción de algunas feministas quienes, partiendo de las disertaciones realizadas por las indígenas, comenzaron a reestructurar sus discursos. Así, el aporte de las indígenas fue superar la visión de género planteada por las feministas, identificando además sus especificidades culturales y convirtiéndose en el detonante para el surgimiento de una serie de organizaciones mixtas, que trabajan desde sus propios ámbitos, por el reconocimiento y la inclusión de las mujeres indígenas en todos los niveles normativos.

Indígenas y feministas se retroalimentan con sus experiencias particulares y por esa razón no es extraño que la propuesta indígena de reivindicación de género encierre muchas de las demandas que fueron planteadas por las primeras feministas en su lucha por la emancipación. *Unidas pero diversas* fue el lema del II Encuentro Continental de Mujeres Indígenas y en ese sentido, las mujeres indígenas y feministas involucradas se proponen sumar esfuerzos para conseguir el establecimiento de un nuevo orden social que permita el desarrollo de una perspectiva de género racional.⁵⁹

Ejemplo de lo anterior, es el caso de las parteras indígenas, quienes conscientes de los elevados índices de mortalidad materna que sufren las mujeres de sus comunidades, influyeron de manera decisiva para que uno de los principios centrales del movimiento feminista *apropiación de la sexualidad*, fuera retomado por las indígenas como una vía para garantizar su salud. Ellas reclaman el derecho a decidir sobre su cuerpo; defender su fecundidad; y, recibir atención médica en sus partos.⁶⁰

Las indígenas han tomado conciencia del origen de sus carencias y actualmente enarbolan su derecho a una cultura en la que se “anteponga la integridad humana a cualquier

⁵⁹ IBÍDEM, p. 211

⁶⁰ LOVERA, Sara y PALOMO, Nellys (coordinadoras). *Las Alzadas...* op. cit., p. 205 y 206

otra consideración política”, lo que sin duda abonará a la evolución de su condición social.⁶¹ Sin embargo, aunque las indígenas mexicanas exigen la eliminación de “*la expropiación de los cuerpos de las mujeres,... la relación de dominio de los hombres sobre las mujeres y la pobreza material, simbólica y política de género*”,⁶² han dejado clara la incompatibilidad de los postulados feministas y sus demandas.

Un aporte más de las mujeres indígenas es su participación en el EZLN, a través de la cual, lograron que sus demandas fueran incluidas dentro del programa general de lucha zapatista. Es decir, el EZLN proporcionó a las indígenas la posibilidad de participar en un escenario político; establecer posturas respecto de sus derechos; y, organizarse con mujeres indígenas y no indígenas de todo el país.

Así, en el marco de su cultura tradicional, las zapatistas aprovecharon la coyuntura social y fueron capaces de concebir el conjunto de derechos individuales y de grupo a los que históricamente no habían tenido acceso, transformando sus demandas en un discurso racional e incluyente.⁶³ No se puede negar, que uno de los grandes logros de las zapatistas, es precisamente el planteamiento crítico que han elaborado respecto de los usos y costumbres que las excluyen.

Por lo anterior, si consideramos que históricamente las luchas emancipadoras implican “*...la liberalización de la vida social de las cadenas del pasado; la reducción o eliminación de explotaciones, desigualdades y opresiones, con la consiguiente redistribución de poder y de recursos que ello implica*”,⁶⁴ podemos decir, que la inserción de las mujeres indígenas en el EZLN, fue es en sí misma una revolución social y cultural.

Las indígenas lograron transformar la percepción nacional que sobre ellas se tenía, replantearon la manera de concebir el derecho indígena y pusieron en evidencia la necesidad de que el Estado intervenga al modificar sus discursos iniciales de reivindicación de género en auténticas demandas de garantía de sus derechos humanos. No obstante, a pesar de los aportes y la notoriedad alcanzada por las mujeres indígenas en el siglo XXI, no todos los pueblos y comunidades indígenas se han solidarizado con sus planteamientos, ni han adoptado la igualdad de género como una práctica colectiva.

⁶¹ ÍDEM

⁶² IBÍDEM, p. 214

⁶³ IBÍDEM, pp. 199-200

⁶⁴ VARGAS VALENTE, Virginia. *Los intereses de las mujeres y...*, op. cit. p. 17

Los sistemas patriarcales heredados por México y las propias comunidades indígenas, hacen que por ahora la reestructuración social propuesta por las indígenas sólo sea el reflejo de “*un imaginario social en construcción que aún no alcanza el mismo grado de distintividad en todas partes, y que es, a fin de cuentas, una de las formas sociales que desde abajo imaginan un proyecto de democratización de todo el país...*”.⁶⁵

Por lo tanto, aunque las organizaciones de mujeres indígenas han logrado constituirse como actores sociales con verdadera capacidad de movilización social, para lograr la consolidación de sus demandas frente al Estado y la sociedad “*...todavía se debe luchar por el respeto a la diversidad y a la tolerancia, en contra del hostigamiento y la violencia hacia las mujeres y por una infinidad de derechos no adquiridos*”.⁶⁶

1.6.¿Qué es un derecho?

La información planteada previamente tiene el propósito de presentar un panorama general de las condiciones en que las mujeres indígenas han subsistido, por ello antes de pasar al análisis particular de las obligaciones de derechos humanos propias del Estado y con el objetivo de dimensionar lo que un implica hablar de derechos de las mujeres en clave indígena, se considera oportuno recordar que para este grupo de población, cualquier alternativa de desarrollo que se presente deberá vincularse necesariamente con su propia identidad étnica.⁶⁷

Por lo anterior, al no existir una traducción formal en sus lenguas desde el punto de vista jurídico occidental de la palabra derecho, los ejercicios específicos que se han realizado para analizar la concepción que las indígenas tienen sobre los conceptos de derecho, costumbre y tradición han tenido que recurrir a premisas básicas que plantean identificar los elementos de opresión en las vidas de las mujeres indígenas; establecer las costumbres que les gustan y las

⁶⁵ BARTOLOMÉ, Miguel A. y BARABAS, Alicia (coords.). *Autonomías étnicas y Estados Nacionales*. INAH, México, 1998, pp. 338-339

⁶⁶ BARTRA, Eli, FERNÁNDEZ PONCELA, Anna M. y LAU Ana. *Feminismo en México...*, op cit., p. 41

⁶⁷ HERNÁNDEZ, Teresita y MURGUIALDAY, Clara, *Mujeres indígenas ayer y hoy. Aportes para la discusión desde una perspectiva de género*. Talasa Ediciones, Madrid, 1992, p. 101

que no les gustan; e identificar el trabajo que realizan los hombres y el que realizan las mujeres.⁶⁸

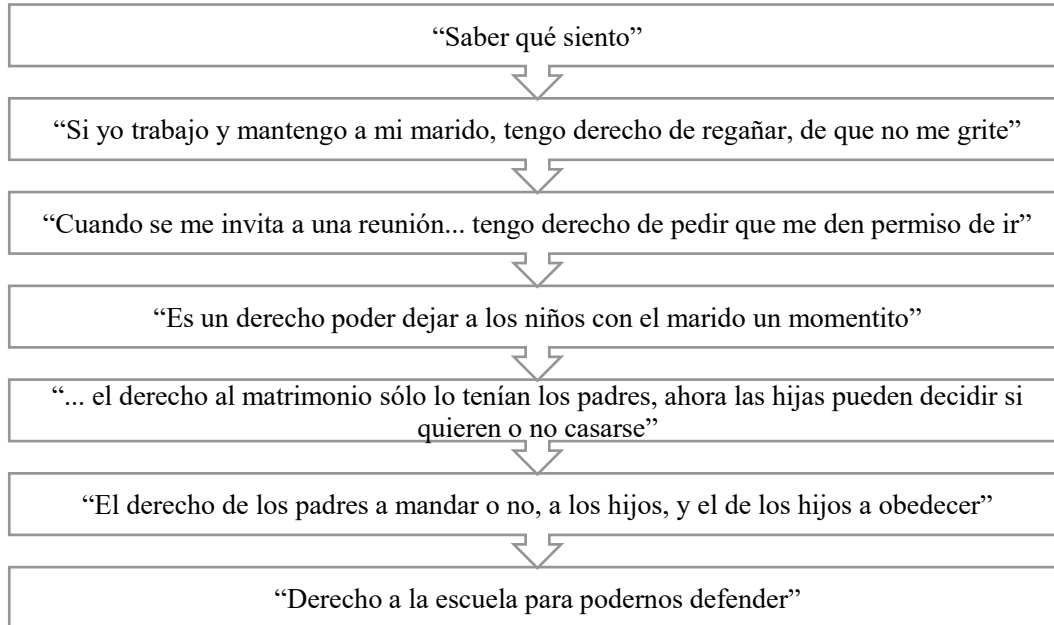
Un ejemplo de ello, son los talleres sobre derechos de las mujeres implementados por la ONG *K'in al Ansetik Tierra de Mujeres*, en las comunidades tzotziles y tzeltales de Chiapas, en los que participaron cerca de 400 mujeres indígenas que, a pesar de reconocer a sus autoridades comunitarias como referente principal y por momentos rechazar la idea de ser reivindicadas por el Estado, señalaron como elementos de opresión la discriminación que enfrentan en las ciudades durante el desempeño de sus trabajos, la obstaculización para acceder a escuelas, no contar con servicios de salud suficientes para atender sus necesidades y en el seno de sus familias ser sujetas abusos por parte de los hombres.

Asimismo, considerando la concepción que tienen las mujeres indígenas de la costumbre, se intentó formular dentro de su propia cosmovisión, una definición de derecho que más adelante sería utilizada para diferenciar las costumbres que les gustan de las que no les gustan.

El resultado les permitió proponer mecanismos y acciones concretas acordes a su propia realidad social, para superar algunas de las situaciones de subordinación que enfrentan en el interior de sus comunidades. En el siguiente cuadro se enlistan algunas de las respuestas que dieron las indígenas en su intento por comprender las implicaciones de un derecho.

⁶⁸ PALOMO, Nellys y ORCI, Cristina. *Mujeres Indígenas de Chiapas. Nuestros Derechos, Costumbres y Tradiciones*, K'in al Ansetik, México, 1995. Pp. 8-22

Esquema 1.6.1. ¿Qué es un *derecho* para las mujeres Indígenas?



Nota: Elaboración propia con base en los resultados de los talleres implementados por *K'inál Ansetik Tierra de Mujeres*.⁶⁹

Una vez que se logró establecer desde su realidad particular, una primera aproximación a la concepción de derecho, las indígenas discutieron sus costumbres y concluyeron que no les gusta que: los papás obliguen a las hijas a casarse a los 10 y 11 años, para las mujeres esto representa un abuso; que no permitan que las niñas vayan a la escuela “porque no hay dinero”; que los esposos o los padres no dejen que las mujeres participen en reuniones; que los esposos “echen trago”, que les peguen y que las regañen; cocinar con polvo, leña y suciedad; la pobreza que hace que las mujeres se enfermen mucho; no les gusta tener muchos hijos; y, no les gusta ser abandonadas por sus maridos.

Mientras que las costumbres que les agradan son: cuando los padres no obligan a las hijas a casarse, pero agregaron que “no deben irse con el novio”; que las traten con respeto; decidir cuantos hijos quieren tener; que les permitan estudiar; la costumbre de pedir permiso y que las dejen ir a las reuniones; que sus esposos las acompañen a las reuniones; están contentas

⁶⁹ PALOMO, Nellys y ORCI, Cristina. *Mujeres Indígenas...*, op cit. P. 9

cuando el esposo no las obligan tener hijos; les gusta que mujeres y hombres caminen por igual; y, les gusta la tradición de las artesanías, sus ropas y sus fiestas.⁷⁰

Además, las indígenas consideran que con relación al trabajo que realizan los hombres de sus comunidades, ellas realizan jornadas más agotadoras y poco reconocidas. Ellas se encargan del aseo de la casa y el cuidado de los hijos; tejen artesanía; traen la leña y el agua necesaria para preparar la comida; y, en temporada de siembra, ayudan a sus maridos en el campo sin desatender sus labores principales.⁷¹

El caso de los talleres impartidos en Chiapas, ilustra de manera representativa el papel secundario que los sistemas normativos indígenas han asignado a la mujer, sin embargo actualmente los pueblos que habitan en el país están enfrentando la generación de nuevas dinámicas sociales, en las que las mujeres indígenas se han orientado con paso firme a la construcción de espacios propicios para su propia organización, en los cuales reclaman niveles de autonomía relacionados con las particularidades de los sistemas normativos de la etnia a la que pertenecen y en este proceso, como analizaremos en siguiente capítulo, el desarrollo que se haga en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, será fundamental para el desarrollo de las mujeres indígenas.

⁷⁰ IDEM

⁷¹ IBÍDEM. P. 12

Capítulo 2. Los estándares interamericanos de derechos humanos y su incorporación por el Estado Mexicano

La evolución de los movimientos de mujeres y de las poblaciones indígenas en México analizada en el capítulo anterior, así como el proceso específico de identificación de la exclusión social por parte de las mujeres indígenas, posee una contraparte indispensable para el análisis de la situación de este grupo de población a la luz de los estándares interamericanos. Esta contraparte, presente en la transformación de las estructuras sociales de los Estados, no es otra que la evolución del derecho en el ámbito internacional y concretamente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que rige a los Estados latinoamericanos. Por ello, previo al análisis específico de los derechos que serán analizados en el marco de esta investigación a continuación se desarrollarán elementos clave para la comprensión de su estado actual.

2.1. Conceptualización de los estándares de derechos humanos

En junio de 2011 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada para incorporar en su artículo 1o la obligación del Estado Mexicano de reconocer a todas las personas los derechos humanos incorporados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México es parte.⁷² La reforma estableció también la obligación de brindar las garantías para la protección de los derechos e incorporó los principios de interpretación conforme y pro persona, señalando de manera específica las obligaciones a cargo del Estado.

⁷² CPEUM

Tanto la interpretación conforme entendida en sentido amplio como la técnica para determinar el contenido normativo de un orden jurídico en general y sus disposiciones jurídicas en particular,⁷³ como el principio pro persona que impone un criterio de máxima protección de la persona⁷⁴, incorporaron la concepción del enfoque de derechos humanos a la Carta Magna y constituyen por tanto, un marco conceptual de investigación en el que las normas y disposiciones internacionales que integran los estándares de derechos humanos, aplicables en este caso a las mujeres indígenas, emergen como el eje articulador mediante el cual es posible una aproximación real a los avances y retrocesos que pueden experimentar los Estado en el cumplimiento de sus obligaciones.⁷⁵

Así, para analizar las intervenciones de las autoridades estatales es conveniente señalar que, a partir de la reforma en materia de derechos humanos, su marco legal de actuación incorpora de manera fundamental las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado. Para tal efecto, es central considerar el contenido de la Declaración y Programa de Acción de Viena, de cuyo texto se desprende la obligación del Estado mexicano de implementar las medidas necesarias para salvaguardar y promover el respeto universal de los derechos humanos.⁷⁶

En ese sentido, los estándares de derechos humanos son aquellas disposiciones que gozan de consenso internacional y que atribuyen a los Estados obligaciones específicas que, de acuerdo con su naturaleza y objetivos, la doctrina ha agrupado en las siguientes categorías:⁷⁷

- a. Respeto de los derechos contenidos en instrumentos internacionales.
- b. Proteger los derechos humanos.
- c. Promoción e implementación de medidas que contribuyan a la efectividad de los derechos protegidos.

⁷³ Interpretación conforme

⁷⁴ Principio pro persona

⁷⁵ PAUTASSI, Laura, “*El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales, Una breve revisión*”, *Taller de expertos en Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*, CEPAL, 2010, p. 2.

⁷⁶ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena*, ONU, 25 de junio de 1993, disponible en <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp)>, página consultada el 24 de octubre de 2012.

⁷⁷ DULITZKY ARIEL E, *Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos Humanos*, en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Fontamara, México, 2004, pp. 82-88.

d. Garantías para el ejercicio de los derechos reconocidos y protegidos.

Así, en tanto que la implementación de medidas de efectividad no se agota con la promulgación de normas internas y la exigencia de “respeto” comprende una doble dimensión en la que el Estado es responsable de acciones u omisiones que vulneren derechos reconocidos, el término “garantizar” remite a la eliminación de barreras para el ejercicio de los derechos e impone al Estado las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a derechos humanos.

Una vez establecido el contenido genérico de las obligaciones que pueden contener los estándares internacionales, es necesario precisar que cuando nos encontramos frente a grupos de población que históricamente, por razones de discriminación o exclusión han enfrentado condiciones o situaciones específicas de vulnerabilidad, se generan obligaciones reforzadas a cargo del Estado. Por ello, en casos específicos como el de las mujeres indígenas, es fundamental preguntarnos sobre la forma que los estándares pueden adoptarse y la pertinencia de su aplicación en situaciones específicas.

En consecuencia, en términos de procesos de investigación con enfoque de derechos humanos, la función principal de los estándares internacionales es aportar los elementos básicos para configurar el contenido mínimo de un derecho y a partir de éste, identificar el nivel de avance de cumplimiento por parte de los Estados, así como la racionalidad de las medidas adoptadas para su salvaguarda.

De manera tradicional, los derechos humanos fueron pensados en Latinoamérica como un mecanismo para imponer límites a los Estados, traduciéndose así en una serie de prohibiciones e imposición de obligaciones pasivas para los Estados. Sin embargo, a partir de la evolución en la construcción de los estándares internacionales ha sido posible transformar la concepción de los derechos humanos como ejes orientadores de políticas públicas en las que el accionar del Estado es tan relevante como su abstención en la vulneración de derechos.⁷⁸

⁷⁸ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias*, Séptima Conferencia Sudamericana sobre migraciones, Caracas, Venezuela, 2007, p. 3.

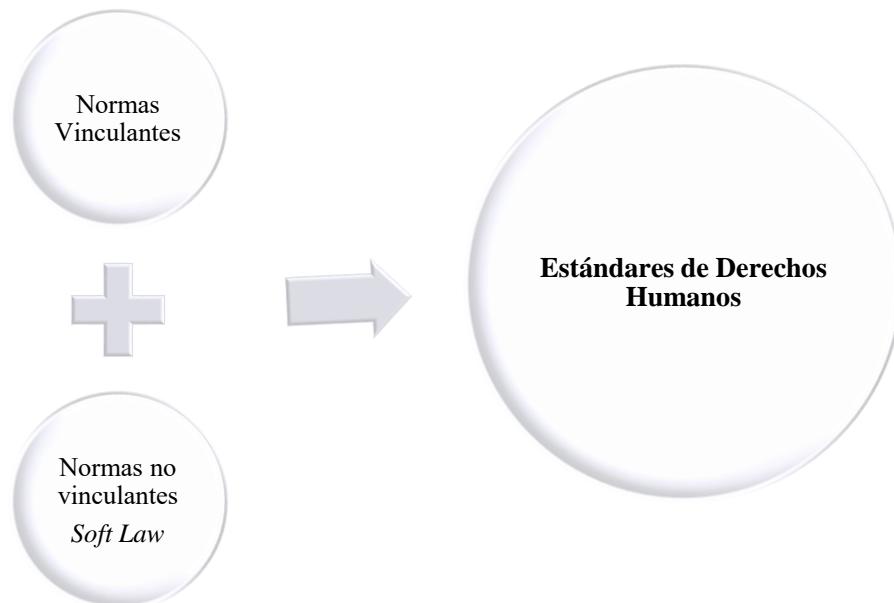
En tal sentido, los estándares internacionales constituyen el piso mínimo de derechos y condiciones específicas que el Estado se encuentra obligado a garantizar a las personas no sólo mediante la producción legislativa, sino mediante la adopción de políticas específicas que abonen al cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Por lo anterior, de manera previa a la identificación del cumplimiento de los estándares interamericanos de los derechos de las mujeres indígenas, se hace necesario analizar su construcción desde la lógica del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

2.2. Estándares interamericanos

Los estándares de derechos humanos pueden estar contenidos tanto en normas de carácter vinculante como son los tratados, convenciones, convenios, jurisprudencia y protocolos que obligan a los Estados que los han ratificado, como en el denominado *soft law*, el cual al sustentarse en el consenso moral y político entre los Estados, incorpora declaraciones, principios, planes, directrices, informes de relatores y observaciones de Comités.⁷⁹

⁷⁹ CONSEJO INTERNACIONAL PARA LA POLÍTICA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS, *Nuevas Normas de Derechos Humanos: Aprendiendo de la Experiencia*, ICRHP, p. 13, disponible en <http://www.ichrp.org/files/reports/32/120b_report_es.pdf>, página consultada el 24 de septiembre de 2011.

Esquema 2.2.1. Construcción de estándares



Nota: Elaboración propia.

De manera específica, tratándose del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), conviene recordar que México, en su ámbito de sujeto activo de derecho internacional, fue uno de los 21 países que conformaron la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante la firma de Carta de Organización de los Estados Americanos, adoptada en Bogotá en abril de 1948.⁸⁰ El instrumento que cumple setenta años en 2018, establecía la OEA como un organismo regional de las Naciones Unidas y señalaba como propósitos esenciales: afianzar la paz y la seguridad del Continente; promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre

⁸⁰ Dentro de los países que originalmente firmaron La Carta de Bogotá se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, república Dominicana, Uruguay y Venezuela. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Carta de Organización de los Estados Americanos*, adoptada el 30 de abril de 1948 en Bogotá, Colombia.

ellos; promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio; y, alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.⁸¹

Con relación a los estándares interamericanos de derechos humanos establecidos en documentos de carácter vinculante destaca el hecho de que México es Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de marzo de 1981, que es el tratado interamericano que define con precisión los derechos humanos, las obligaciones a cargo de los Estados y la organización de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).⁸²

Asimismo, México es Estado parte de la totalidad de los tratados vigentes que amplían el contenido y alcance de los derechos humanos, entre los cuales destacan la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura⁸³; del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”⁸⁴; de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”⁸⁵; de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad⁸⁶; de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁸⁷; y del Protocolo a la CADH relativo a la abolición de la pena de muerte⁸⁸.

⁸¹ IBÍDEM

⁸² ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en 1969 en San José de Costa Rica.

⁸³ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, adoptada el 12 de septiembre de 1985 en Cartagena de Indias Colombia.

⁸⁴ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptada en 1988 en El Salvador.

⁸⁵ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará, adoptada el 6 de septiembre de 1994 en Belém do Pará, Brasil.

⁸⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada el 6 de julio de 1999 en Guatemala.

⁸⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada el 6 de septiembre de 1994 en Belém do Pará, Brasil.

⁸⁸ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Protocolo a la CADH relativo a la abolición de la pena de muerte, adoptada el 6 de agosto de 1990 en Asunción Uruguay.

Por otra parte, como ya se anticipó, la CoIDH es uno de los organismos que forman parte del SIDH y que fueron creados con la adopción de la CADH. Su objetivo es el de funcionar como órgano judicial interamericano con competencia para interpretar y aplicar la Convención América que le da origen y los demás tratados interamericanos en que los Estados parte así lo establezcan. Vale hacer mención que en el marco normativo del SIDH, sólo es posible demandar ante la CoIDH a aquellos Estados que de forma expresa reconocieron la competencia contenciosa de este organismo, lo cual en el caso de México ocurrió en 1998.

La CoIDH opera como un cuerpo colegiado integrado por siete juezas o jueces que son seleccionadas y seleccionados por los Estados parte de la Asamblea General de la OEA y son nacionales de los propios Estados que integran la Organización. La CoIDH ejerce una doble función a través de sus competencias consultiva y contenciosa. Ambas competencias implican un posicionamiento de la CoIDH en temas específicos, ya sea a través de la interpretación de un precepto normativo para emitir una opinión consultiva o bien, o bien mediante la aplicación de la normatividad regional para determinar la responsabilidad de los Estados en las violaciones a derechos que les son imputadas y, de ser el caso, establecer las reparaciones integrales que sean procedentes en virtud de los derechos que hayan sido vulnerados.

En ambos casos, el proceso de argumentación que realiza la CoIDH para emitir sus opiniones o formular sus análisis de fondo en las sentencias⁸⁹, contribuye a delimitar el contenido, alcance y límites de los derechos humanos incorporados en la Convención Americana y los tratados suscritos por los Estados, es decir, es un proceso a través del cual se construye la jurisprudencia⁹⁰ interamericana que pasa a formar parte del contenido de la CADH y adquiere la connotación de estándar de derechos, por lo que obliga a un cumplimiento por parte de los Estados.

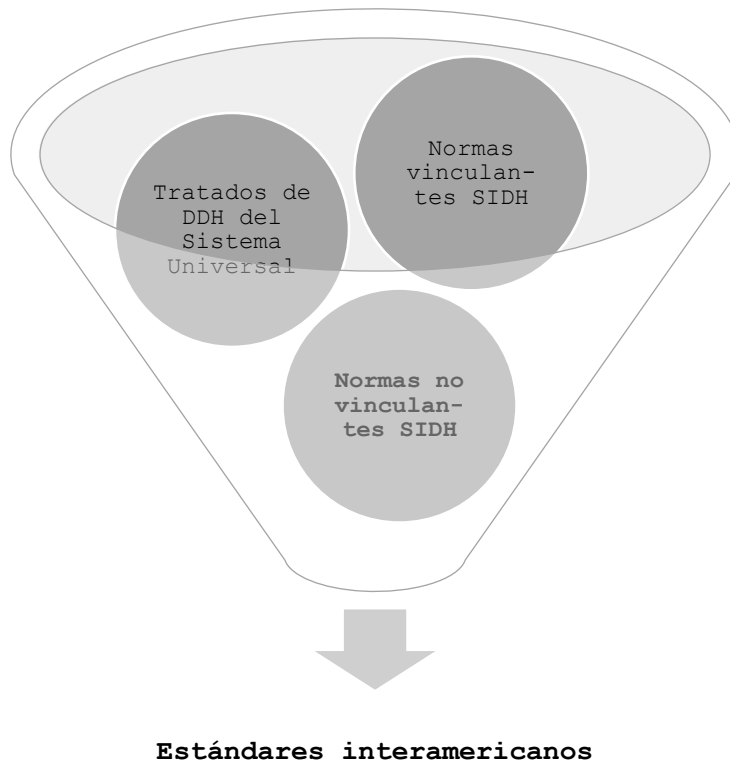
En este punto es importante señalar que el proceso de creación de jurisprudencia interamericana no sólo responde a un modelo dinámico, vinculado a los debates que se

⁸⁹ Se delimita el análisis de fondo pues la parte resolutoria de las sentencias vincula de manera exclusiva al Estado que es condenado a reparar violaciones a derechos humanos.

⁹⁰ A diferencia de la jurisprudencia nacional que requiere de ciertos requisitos formales, en el ámbito internacional emana de las sentencias, resoluciones de medidas provisionales y las opiniones consultivas que formula la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

suscitan al interior de la CoIDH, que ha dado lugar a la consolidación de un estándar denominado *derecho vivo*,⁹¹ sino que también ha mantenido la apertura hacia fuentes externas que para formular interpretaciones más favorables de la Convención Americana para las personas.⁹²

Esquema 2.2.2. Construcción de estándares interamericanos



Nota: Elaboración propia.

⁹¹ Dicho estándar establece que “los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C No. 146, párr. 117; caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, sentencia 17 de junio de 2005, serie C No. 125, párr. 125; y caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú, sentencia del 8 de julio de 2004, serie C No. 110, párr. 165.

⁹² La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en su opinión consultiva OC-1/82 que el artículo 64-1 de la CADH le otorga facultades para pronunciarse sobre el contenido de cualquier tratado relacionado con los derechos humanos dentro de los Estados Americanos, aunque pertenezcan a otros sistemas. Lo anterior, siempre que no afecten las competencias de la Corte o los derechos de las personas. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión consultiva de 24 de septiembre de 1982, OC-1/82, solicitada por Perú, párrafos 27, 31 y 37.

Lo anterior, incluso ha sido recuperado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha señalado lo siguiente:

SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.

El Estado Mexicano ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por ello, cuando ha sido parte en una controversia o litigio ante esa jurisdicción, la sentencia que se dicta en esa sede, junto con todas sus consideraciones, constituye cosa juzgada, correspondiéndole exclusivamente a ese órgano internacional evaluar todas y cada una de las excepciones formuladas por el Estado Mexicano, tanto si están relacionadas con la extensión de la competencia de la misma Corte o con las reservas y salvedades formuladas por aquél... la Suprema Corte no puede hacer ningún pronunciamiento que cuestione la validez de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que para el Estado Mexicano dichas sentencias constituyen cosa juzgada. Lo único procedente es acatar y reconocer la totalidad de la sentencia en sus términos. Así, las resoluciones pronunciadas por aquella instancia internacional son obligatorias para todos los órganos del Estado Mexicano, al haber figurado como parte en un litigio concreto, siendo vinculantes para el Poder Judicial no sólo los puntos de resolución concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en ella.⁹³

CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que derivan de sentencias en donde el Estado Mexicano no intervino como parte en el litigio son orientadores para todas las decisiones de los jueces mexicanos, siempre que sean más favorables a la persona, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. De este modo, los jueces nacionales deben observar los derechos humanos... y acudir a los criterios interpretativos de la Corte Interamericana para evaluar si existe alguno que resulte más favorable y procure una protección más amplia del derecho que se pretende proteger...⁹⁴

⁹³ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis Aislada del P. LXV/2011 (9a.), No. de Registro No. 160482.

⁹⁴ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis Aislada del P. LXVI/2011 (9a.), No. de Registro No. 160584.

El hecho de que ambas tesis refieran el alcance de la jurisprudencia de la CoIDH, la primera señalando los efectos de cosa juzgada de las sentencias emitidas por dicho organismo, así como estableciendo la vinculación (obligatoriedad) de todos los puntos que la conforman – resolutivos y de fondo- y, la segunda, utilizando la expresión *criterios orientadores* para subsumir la obligatoriedad del Estado de aplicar la jurisprudencia interamericana emanada de sentencias en la que México no es parte, refuerzan la obligatoriedad que impone el artículo 1º de la CPEUM para garantizar los derechos humanos de todas las personas.

Por otra parte, con relación a los estándares interamericanos de *soft law*, conviene recordar que el término fue acuñado en los años setenta del siglo XX para dar atención a los requerimientos del orden económico internacional y que posteriormente fue adoptado para referirse a otros ámbitos de actuación, como es el caso de los derechos humanos, en donde desde su surgimiento ha generado debates en torno a su conceptualización. Dentro de las posiciones que se confrontan encontramos a quienes como Julio Barberis consideran que el término como tal, genera confusión, carece de sentido y responde a intereses políticos de quienes buscan su aplicabilidad. Para este autor la denominación *soft law* al referirse a aquellas normas en proceso de construcción, de contenido difuso o bien, que se encuentran en las resoluciones organizaciones internacionales y regionales, en acuerdos entre Estados, declaraciones conjuntas o directrices adoptadas, además de generar complicaciones para confirmar el incumplimiento de una norma, remite a la distinción doctrinal entre *lex lata* (*lo que dice a ley*) y *lex ferenda* (*propuesta de ley*).⁹⁵

No obstante, desde el enfoque de derechos humanos, el surgimiento del *soft law* se valora en función de los efectos que logran sus normas y de la diversidad de soluciones que pueden encontrarse para una situación específica recurriendo a instrumentos que no necesariamente vinculan la actuación del estado, pero gozan de una mayor consenso internacional o subsanan alguna laguna legal.⁹⁶

Lo anterior, es fundamental cuando lo que se busca es una aproximación a los derechos humanos y existe la convicción de que la conducta humana se rige por sistemas que se componen de eslabones jurídicos y no jurídicos, como precisamente es el caso de las mujeres

⁹⁵ TORO HUERTA, Mauricio Iván del. El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Volumen VI, IIJ-UNAM, México, 2006, pp. 513-547.

⁹⁶ IDEM.

indígenas. Por ello, aunque las fuentes formales del ordenamiento jurídico internacional son la costumbre, los tratados, los principios generales del derecho y las decisiones judiciales,⁹⁷ la creación de normas internacionales ha recurrido al fenómeno del *soft law* para la construcción de preceptos que eventualmente serán convertidos en derecho.

Considerando la existencia de debates que desconocen a estas “no-normas” como fuente de derecho internacional, se debe tener presente que la aplicabilidad de estos estándares emana de la presencia de valores éticos en el proceso de positivización del derecho internacional⁹⁸, por lo que el debate sobre la relativización de las obligaciones y de los Estados o sujetos obligados podría salvarse a partir de transversalización de los principios de derechos humanos.

Es decir, este segundo grupo de estándares deber analizarse de forma integral, considerando tanto las alternativas que ofrece, como las consecuencias que produce, pues su contenido revela la situación y evolución de la estructura de la sociedad internacional y mantiene vigente la dicotomía entre legalidad y legitimidad.

Así, aunque como se analizará en el siguiente apartado el control de convencionalidad responde a una visión progresista de la CoIDH sobre los procesos jurisdiccionales y consultivos, pueden señalarse de manera no limitativa los siguientes documentos como normas de *soft law* que resultan aplicables al propósito de esta investigación, son entre otros: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; los Informes temáticos elaborados por la CIDH, entre los cuales destacan *El Trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos sociales y culturales*,⁹⁹ *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*,¹⁰⁰ *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*¹⁰¹ y el

⁹⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, adoptada el 26 de junio de 1945, artículo 38.

⁹⁸ TORO HUERTA, Mauricio Iván del. *El fenómeno del soft law... op cit.*

⁹⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos sociales y culturales*. OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59 3, Washington, noviembre 2011.

¹⁰⁰ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*. OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60, Washington, 3 noviembre 2011.

¹⁰¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, Washington, 9 diciembre 2011.

*Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos*¹⁰²; los mandatos de las *Cumbres de las Américas aplicables a las mujeres indígenas*¹⁰³ y en particular, las decisiones de las tres Cumbres de Líderes Indígenas de las Américas, las cuales han contado con la participación de mujeres indígenas.

2.3. Control de convencionalidad: una visión latinoamericana del derecho

En el apartado previo ha quedado establecida ya la naturaleza y particularidades de los estándares reconocidos en el ámbito interamericano que, *ratione materiae* y *ratione personae*, extienden el contenido y alcance la Convención Americana de Derechos Humanos. Es por ello que a continuación se analizará la forma de control en que estos estándares han de ser retomados tanto en el marco de actuación de los organismos internacionales, como en el caso de las autoridades que forman parte del Estado Mexicano y que tienen a su cargo el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

Dicha forma de control conocida en la doctrina del derecho internacional como “control de convencionalidad”, cuyo término fue acuñado precisamente por el entonces juez mexicano de la CoIDH, Sergio García Ramírez, para referirse al proceso a través del cual dicho órgano analizaba un caso, verificaba la correspondencia de la actuación del Estado y el contenido de la CADH, analizando las cuestiones de hecho y de derecho en la situación específica.¹⁰⁴ El concepto en su origen hacía alusión directa a la competencia formal de la Corte IDH para conocer y decidir sobre un caso específico a partir del contenido de la Convención Americana, por lo que se ubicaba en la interpretación elemental de un control concentrado que correspondía al órgano jurisdiccional regional, pero que pronto alcanzaría dimensiones

¹⁰² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, Washington, 31 diciembre 2009.

¹⁰³ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Mandatos de las Cumbres de las Américas en materia de derechos humanos de las mujeres indígenas*, Panamá, 2015.

¹⁰⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Voto del Juez Sergio García Ramírez en el caso López Álvarez vs Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C, No. 141, párrafo 30.

transnacionales para convertirse en lo que el juez mexicano Eduardo Ferrer Mac Gregor ha denominado como control de convencionalidad difuso.¹⁰⁵

Lo anterior fue posible gracias al precedente que sentó el caso *Almonacid Arellano y otros vs Chile*¹⁰⁶ en el que, de manera histórica, la CoIDH estableció la obligación del Estado de armonizar la normatividad interna con las normas internacionales respecto de la obligación de garantizar de manera judicial los derechos humanos. Sobre el particular, la CoIDH señaló que:

123. La descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella. El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana¹⁴⁹.

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado,

¹⁰⁵ FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales, FUNDAP, México, 2012, pp. 211-243.

¹⁰⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párrs 123-125.

sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

125. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”¹⁵⁰. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Con esta sentencia la CoIDH dejó claro que la inobservancia del poder legislativo del artículo 1.1 de la CADH no eximía de su cumplimiento al poder judicial, el cual debía considerarse impedido para aplicar cualquier norma interna contraria a la Convención o a las interpretaciones que de dicho instrumento ha hecho la Corte.

Posteriormente, a partir del caso de Trabajadores Cesados del Congreso, la CoIDH determinó que “los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de las normas nacionales con el contenido de sus Constituciones Nacionales (*control de constitucionalidad*), sino que en el marco de sus competencias, deben ejercer un “control de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, enfatizando para tal efecto la necesidad de reconocer en la CADH y tratados internacionales un efecto útil.¹⁰⁷

Lo que en su momento el juez Cançado Trindade había manifestado en su voto razonado del caso *Blake versus Guatemala*:

“...en materia de tratados de derechos humanos, cabe tener siempre presente el carácter objetivo de las obligaciones que encierran, el sentido autónomo (en relación con el derecho interno de los Estados) de los términos de dichos tratados, la garantía colectiva subyacente a éstos, el amplio alcance de las obligaciones de protección y la interpretación restrictiva de las restricciones permisibles. Estos elementos convergen al sostener la integridad de los tratados de derechos humanos, **al buscar la realización de su objeto y propósito, y, por consiguiente, al establecer límites al voluntarismo estatal.** De todo esto se desprende una nueva visión de las relaciones entre el poder público y el ser humano, que se resume, en última instancia, en el reconocimiento de que el Estado existe para el ser humano, y no viceversa.”¹⁰⁸

¹⁰⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006, serie C No. 158, párr. 128.

¹⁰⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de Blake vs Guatemala* (Reparaciones), Sentencia del 22.01.1999, Serie C, n. 48, Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade, párrafo 33.

Esta nueva precisión de la CoIDH colocó en el horizonte de las autoridades judiciales el concepto de *efecto útil* como garantía de interpretación de los tratados internacionales e interrelacionó el control de constitucionalidad que deben realizar los jueces nacionales, con el control de convencionalidad ex officio que no requiere de la solicitud expresa de las partes.¹⁰⁹

Asimismo, a partir de 2010 la CoIDH amplió los efectos del control de convencionalidad para incorporar a todos los órganos de los Estados que han ratificado la Convención Americana en la obligación verificar la adecuada implementación del efecto útil de los tratados de derechos humanos.¹¹⁰ Así, al incorporar también a las autoridades administrativas como responsables del control de convencionalidad en el ámbito de sus competencias¹¹¹, la Corte ha ampliado el modelo de control de convencionalidad, en el que los requisitos formales del control tradicional, ejercido por órganos del Poder Judicial, se desdibujan en busca de la mayor protección de las personas al interior de los Estados.

El control de convencionalidad responde sin duda a una visión no formalista del derecho o si se prefiere, a una visión latinoamericana del derecho, en dónde la presencia de componentes de la doctrina del derecho constitucional y el derecho internacional le hacen carecer de la rigidez que caracteriza a otras figuras jurídicas.

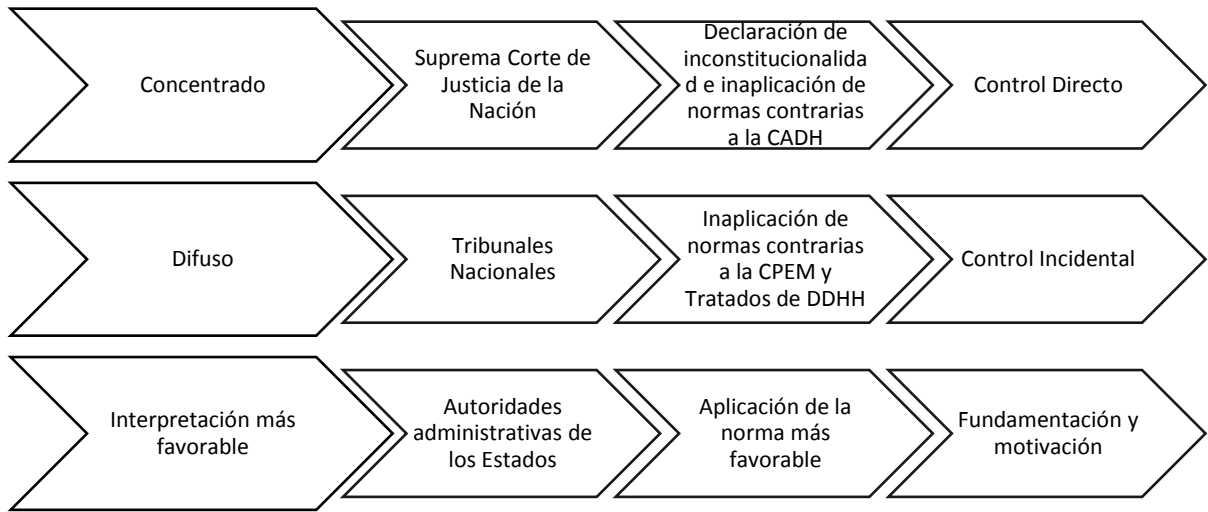
En el caso específico de México, a pesar de que el control de convencionalidad no posee una fundamentación teórica previa a su aparición en los documentos de las CoIDH y su construcción se encuentra aún en evolución, siguiendo la expansión que se ha dado al concepto, la reforma constitucional de 2011 de derechos humanos incorporó los tratados internacionales de la materia al texto constitucional, obligando así a las autoridades a interpretar las normas de conformidad con la Constitución y con dichos instrumentos. Es decir, el control de convencionalidad adquirió carácter de Ley suprema en el país, con lo cual quedó resuelta la aparente oposición entre control de convencionalidad y control de constitucionalidad, pues el primero se convirtió en elemento complementario del segundo.

¹⁰⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Boyce y otros vs. Barbados*, sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C No. 169, párr. 78.

¹¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220, párr. 19-21.

¹¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Gelman vs. Uruguay*, sentencia de Fondo y Reparaciones de 24 de febrero de 2011, serie C No. 221, párr. 239.

Esquema 2.3.1. Formas del control de convencionalidad en México



Nota: Elaboración propia con base en el expediente Varios

Por último, sobre este punto en particular, conviene precisar que siendo el control de convencionalidad un estándar para la interpretación de los alcances y límites de un derecho, habrá que estar pendientes de las resoluciones que tomen los jueces nacionales, así como del desarrollo específico de políticas públicas que hagan las autoridades administrativas para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres indígenas.

2.4. Aplicabilidad de los estándares interamericanos en el ordenamiento jurídico interno

La conceptualización jurídica de los estándares, la delimitación de su naturaleza y el control de convencionalidad como herramienta interpretativa de los derechos humanos, son sólo el piso básico para analizar el estado actual de materialización de los derechos de las mujeres indígenas en México, pues como ha señalado Dulitzky, en su mayoría las disposiciones del derecho internacional funcionan en los Estados a través de su sistema normativo interno, lo

que crea una relación intrínseca en la que “*la implementación de los derechos humanos bajo el derecho internacional es primariamente un asunto doméstico*”.¹¹²

Lo anterior supone la realización de una primera revisión, en la que se incluyan tanto los tratados interamericanos como los del sistema de las Naciones Unidas que reconocen derechos humanos y, por tanto, son normas que conforman el nuevo marco jurídico constitucional aplicable en México. Así, a pesar de que el concepto de control difuso de convencionalidad es un estándar interamericano, no existe impedimento para aplicarlo tratándose de normas del sistema universal¹¹³, por ello, previo al estudio particular de los derechos específicos que motivan esta investigación, a continuación se identifican los instrumentos internacionales y regionales en que se delimitan obligaciones específicas a cargo del Estado Mexicano y que pueden ser invocados para la protección de los derechos de las mujeres indígenas, los cuales serán desarrollados de manera puntual en los capítulos subsecuentes.

Así, con relación al derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas, encontramos que siendo este un derecho y un principio general de derecho, es un derecho que también se configura como garantía (o derecho llave) indispensable para acceder al goce de otros derechos, por ello, como se muestra el siguiente esquema, no es casualidad que tanto en el ámbito universal como el sistema interamericano hayan sido particularmente prolíficos en cuanto a su adopción en distintos instrumentos.

¹¹² DULITZKY, Ariel, *Alcance de las Obligaciones...*, pp. 79-80.

¹¹³ FAJARDO MORALES, Zamir Andrés, *El control difuso de convencionalidad en México: elementos dogmáticos para una aplicación práctica*, documento inédito, SCJN, México, 2012, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf>, página consultada el 14 de febrero de 2018.

Esquema 2.4.1. Instrumentos aplicables tratándose del derecho a la igualdad y no discriminación.



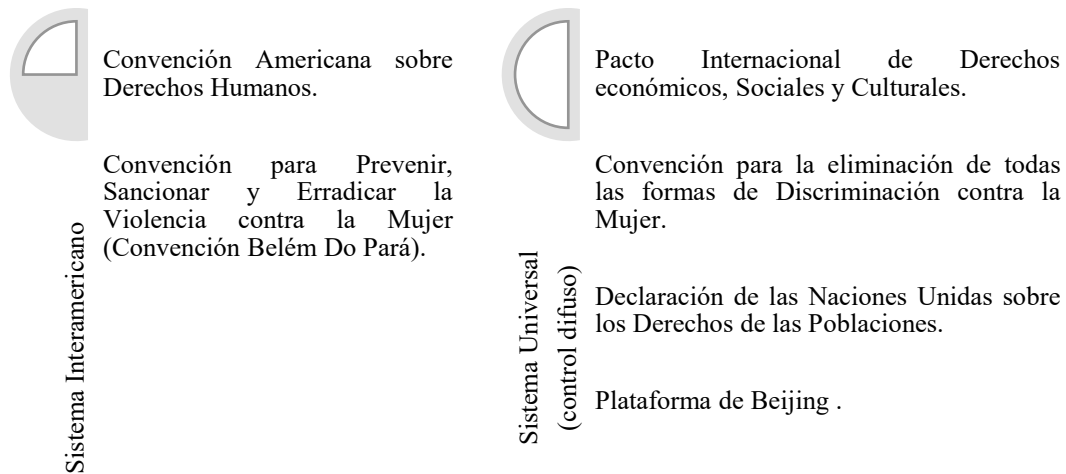
Nota. Elaboración propia.

Tratándose del derecho a una vida libre de violencia, se observa que la adopción de sistemas patriarcales a lo largo de Latinoamérica ocasionaron que de manera formal la violencia contra la mujer, entendida como conducta aprendida que favorece la reproducción de relaciones desiguales entre hombres y mujeres, fuera mencionada por primera ocasión en la *Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer* (Convención Belém Do Pará), promulgada por la Asamblea General de Organización de Estados Americanos en 1994.¹¹⁴ Así, a pesar de su reciente promulgación, la Convención Belém Do Pará se ha convertido en un elemento indispensable para la interpretación de normas contenidas en otros

¹¹⁴ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*, Preámbulos, Vigésimo cuarto periodo de sesiones, 6 de septiembre de 1994.

tratados que aportan al desarrollo y consolidación del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres indígenas.

Esquema 2.4.2. Instrumentos aplicables tratándose del derecho a una vida libre de violencia



Nota. Elaboración propia.

Sobre el derecho de participación de las mujeres indígenas es importante que destacar que tanto la construcción argumentativa, como la interpretación de los estándares deber realizarse de manera directa en cada caso particular. Lo anterior, debido a que al no existir referentes explícitos en los instrumentos que se identifican en el siguiente esquema, es necesario tejer estándares para construir los argumentos más protectores para las mujeres indígenas en contextos específicos. Lo anterior, como se verá en su oportunidad no es una tarea menor, pues es precisamente este derecho el que ha sido vinculado al concepto de autonomía indígena, el cual las mujeres indígenas han recuperado con relación a sus vidas y a su propio cuerpo.

Esquema 2.4.3. Instrumentos aplicables al derecho de participación



Nota. Elaboración propia.

Establecidos los referentes normativos internacionales (interamericanos por definición de la CoIDH) e interamericanos, es importante señalar, con base en los apartados previos, el mecanismo que se propone emplear para verificar de forma particular el cumplimiento de los estándares del derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a una vida libre de violencia y el derecho de participación de las mujeres indígenas en el Estado Mexicano.

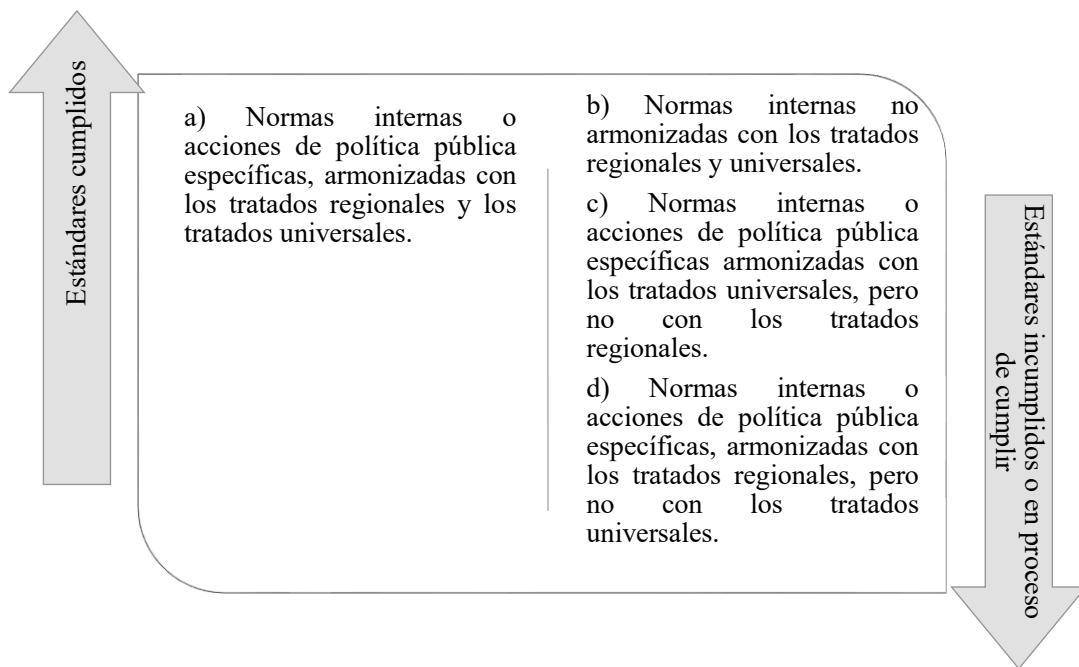
Así, partiendo de que los derechos humanos imponen obligaciones específicas a las autoridades estatales, sin importar el poder al que se encuentran adscritas, su aplicación debe concebirse desde la transversalidad que implica pasar la acción legislativa, las decisiones judiciales y las políticas públicas por el marco normativo definido desde la Constitución y el SIDH.

Bajo este panorama, la descripción precisa del contenido y alcance de cada derecho es un requisito fundamental para la posterior identificación de la normatividad aplicable, así como la delimitación de los posibles conflictos existentes entre normas no armonizadas con los estándares interamericanos de derechos humanos, vigentes para las mujeres indígenas.

Lo anterior, sin perder de vista que en este ejercicio la jurisprudencia nacional y regional constituyen referentes obligados para valorar la dimensión de los conflictos (incumplimiento).

Consecuentemente, la valoración que se realice del cumplimiento de estándares interamericanos en el ordenamiento legal mexicano, ofrece la posibilidad de conocer el cumplimiento de los estándares de derechos de las mujeres indígenas a partir de premisas básicas como las que se muestra en el siguiente esquema.

Esquema 2.4.4. Premisas básicas de cumplimiento de los estándares interamericanos



Nota: Elaboración propia.

En tal sentido, aunque la historia latinoamericana da cuenta de que la evolución de los derechos humanos ha estado vinculada en gran medida a la voluntad política del Estado al momento de asumir las obligaciones que le corresponden, en una sociedad Democrática en la que la dignidad de la persona es el centro de la acción pública, el desarrollo de criterios para evaluar la situación específica de ciertos derechos al interior de los Estados, contribuye

a fortalecer la exigibilidad de derechos y desarrollar las capacidades de las personas que fungen como operadoras jurídicas y de quienes son responsables del diseño de políticas públicas.

Por lo anterior, para el análisis de los derechos que serán desarrollados en los siguientes capítulos, se proponen los siguientes medios de verificación para evaluar el cumplimiento de los estándares interamericanos y, en consecuencia, de las obligaciones específicas que estos imponen al Estado.

Voluntad Política

- a. *Ratificación de tratados internacionales.* Considerando que la firma de un tratado internacional por parte de un Estado requiere forzosamente de la ratificación del mismo, serán considerados como muestra de voluntad política únicamente si han sido ratificados por el órgano legislativo correspondiente y en los términos que establece su legislación interna.
- b. *Adhesión a declaraciones internacionales.* La adhesión a declaraciones internacionales e interamericanas vinculan políticamente las acciones y estrategias de un Estado. En consecuencia, aquellas declaraciones en las que los principales interesados han participado de manera activa en la discusión de principios, adquieren una mayor trascendencia social.

Recursos Legales

Los recursos legales a que nos referimos son aquellos cuya aplicación supone la observancia de un mandato normativo de los órganos a cargo del poder legislativo de los Estados.

- a. *Constituciones Nacionales.* Para efecto de verificar el desarrollo de los recursos legales de un Estado, el elemento fundamental a considerar es su Constitución entendida como la ley suprema que fundamenta y establece las bases para organizar el gobierno y las relaciones internas de poderes y ciudadanos.

- b. *Leyes Primarias.* Se aquellas disposiciones que emanan del poder legislativo con el objetivo de alcanzar los principios contenidos en las constituciones y que son de carácter obligatorio.

Implementación

- a. *Informes de Gobierno.* Las tendencias de las políticas de los países Latinoamericanos en materia indígena también se reflejan en distintos actos administrativos del Estado, por esa razón el rastreo de la presencia del tema indígena en los planes e informes de gobierno es indispensable en el proceso de evaluar el cumplimiento de estándares.
- b. *Programas.* Diseño de programas que promueven el desarrollo y ejercicio de los derechos de las mujeres.

En conclusión, retomando la metodología del enfoque de derechos, los medios de verificación propuestos cobran sentido y utilidad en la medida en que permiten identificar la situación de cada uno de los estándares interamericanos.

Capítulo 3. Mujeres indígenas: Igualdad y no discriminación

En el presente capítulo se abordará de manera específica la situación del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas en México, utilizando componentes clave de derechos humanos para el análisis de las obligaciones del Estado. Por esa razón, es fundamental que el presente capítulo sea abordado desde la realidad de las mujeres indígenas que, debido a factores como la pobreza, la raza o la etnicidad, requiere de un enfoque interseccional, para garantizar la adopción de medidas integrales que garanticen el respeto de los derechos humanos.¹¹⁵

3.1. Contenido del derecho a la igualdad y no discriminación

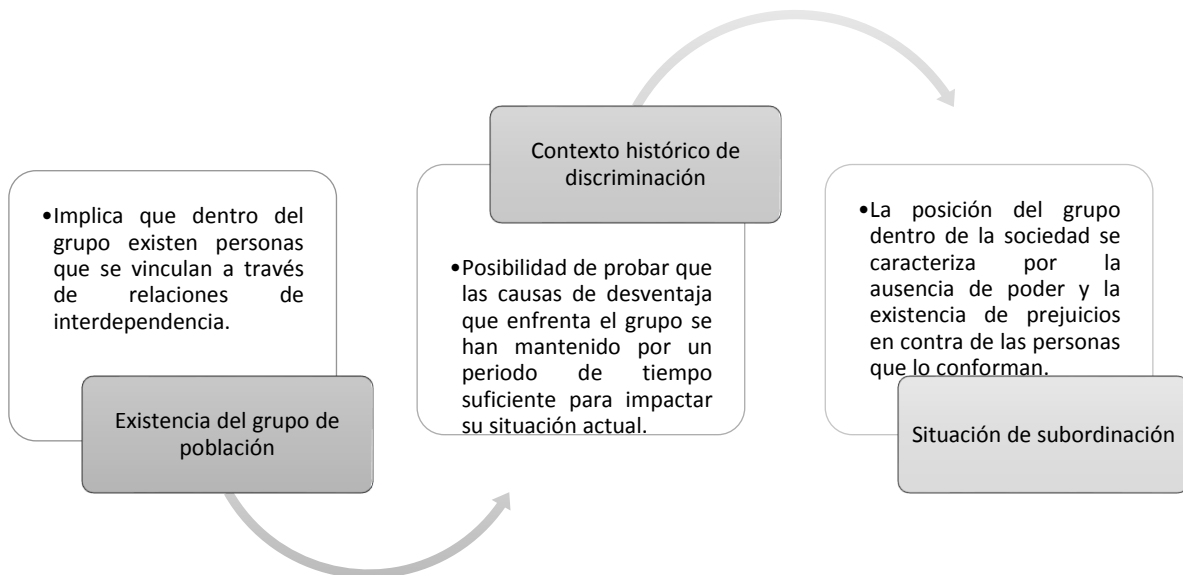
Uno de los ejes centrales para abordar el estudio de la igualdad parte del supuesto de que es preciso la identificación clara del grupo de población o persona que, por razones económicas, políticas, sociales o culturales se encuentran en situación o condición de especial vulnerabilidad con relación a la comunidad en la que se desarrollan. La calificación que se hace de un grupo en este sentido, implica la existencia de desventajas identificables, aisladas o conjuntas, como la ausencia de reconocimiento legal de la titularidad de derechos, la

¹¹⁵ La Comisión Interamericana ha reafirmado que “la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados, en tanto que la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género”. Esta superposición de varias capas de discriminación —la interseccionalidad— lleva a una forma de discriminación agravada que se expresa en experiencias manifiestamente diferentes de una mujer indígena a la otra. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17 2017, Washington D.C. 2017, p. 32

cancelación o restricción indebida de libertades, la afectación del ejercicio de derechos, o la falta de derechos de oportunidades para acceder a servicios básicos para su desarrollo.

De manera particular, tratándose de mujeres indígenas, en la identificación de estas desventajas se generan dos efectos posibles: uno social y el otro jurídico. En el primer caso, se manifiesta la intención de posicionar a las mujeres indígenas como un grupo de población que, en virtud de su historia, requiere de la generación de mecanismos de compensación que aceleren su participación en la vida política y la toma de decisiones, con miras a transformar los patrones sistemáticos de discriminación a los que se encuentran expuestas;¹¹⁶ y en el segundo, la categoría de vulnerabilidad refuerza la obligación estatal de adoptar todas aquellas medidas necesarias para que el grupo de que se trate, trascienda la situación en que se encuentran y ejerza sus derechos humanos de forma plena.

Esquema 3.1.1. Elementos básicos determinar la situación de vulnerabilidad.



Nota: Elaboración propia con base en María José Añón, *Grupos sociales vulnerables y derechos humanos. Una perspectiva desde el derecho antidiscriminatorio*, Valencia, Universidad de Valencia.

¹¹⁶ AÑÓN, María José, *Grupos sociales vulnerables y derechos humanos. Una perspectiva desde el derecho antidiscriminatorio*, Valencia, Universidad de Valencia, 2012, p. 7.

Para Boaventura de Sousa Santos, la desigualdad es la consecuencia de un fenómeno socioeconómico y jerárquico de integración social en donde la pertenencia de las personas se produce como resultado de la subordinación.¹¹⁷ De ahí la importancia de apelar a la igualdad como principio cuya función principal es que las personas y grupos sean considerados y tratados de manera similar ante la ley (igualdad formal), pero también que aquellas personas que se encuentren en una situación especial de desventaja puedan acceder a los recursos y oportunidades que les ofrezcan la posibilidad de transformar dicha condición (igualdad material).¹¹⁸

La no discriminación constituye por lo tanto un requisito indispensable en la solución de problemáticas y situaciones en las que se demanda la implementación del principio de igualdad. La discriminación entendida como distinción o exclusión, es un fenómeno complejo y no lineal que puede afectar el goce de los derechos de las personas, en este caso de las mujeres indígenas, tanto en su esfera personal como colectiva. Es decir, bajo el principio de no discriminación, cualquier acto o tratamiento diferenciado que no encuentre un sustento en criterios objetivos y razonables tendrá la presunción de ser discriminatorio.¹¹⁹

En otras palabras, el derecho a la igualdad y no discriminación es aquel que establece valores superiores del ordenamiento jurídico, que le permiten emerger como una *norma de principio* que contribuye a la interpretación de derechos incorporados a diversos instrumentos internacionales.¹²⁰ El derecho a la igualdad y no discriminación es un derecho de estructura compleja que impone al Estado la obligación de brindar protección frente a la distinción de trato no justificado o irrazonable (fase reaccional del derecho) y al mismo tiempo le impone el deber de adoptar las medidas necesarias para asegurar la no violación de este derecho (fase prestacional).

¹¹⁷ DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia*, en Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco (eds.), *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Ecuador, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010, pp. 4 y 5.

¹¹⁸ IBÍDEM, p. 61.

¹¹⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párrs. 82-110.

¹²⁰ ESCOBAR, Guillermo, *Derechos Fundamentales, Módulo II. Teoría y Práctica de los Derechos Humanos*, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, España 2011, p. 10.

Por último, sobre el contenido del derecho a la no discriminación, es importante destacar que en sentido amplio, su violación se produciría por cualquier infracción al derecho de igualdad de una persona y en sentido estricto, a partir de la existencia de un criterio de diferenciación motivada en razón de la clase, condición, sexo o pertenencia a un grupo.¹²¹

3.2. Estándares interamericanos en materia de igualdad y no discriminación para las mujeres indígenas

En virtud de que la identificación de las obligaciones del Estado se vinculan de manera directa con la exigibilidad y posibilidad de acción de las y los titulares de un derecho en particular¹²², respecto del Derecho a la igualdad y no discriminación existen obligaciones del Estado que de manera específica se encuentran incorporadas en los estándares interamericanos y que es necesario visualizar de manera integral para efecto de articularlos al contexto en que se desenvuelven las mujeres indígenas y verificar así su cumplimiento por parte del Estado.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho de las Poblaciones Indígenas (DUDPI) aprobada en el año 2007 durante el sexagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, establece en su preámbulo que el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas debe estar libre de cualquier forma de discriminación y alienta a los

¹²¹ HUERTA OCHOA, Carla, *La estructura jurídica del Derecho a la no Discriminación*. IIJ-UNAM, México, p. 187

¹²² ESCOBAR, Guillermo, *Teoría y Estructuras de Derechos, Módulo III. Teoría y Práctica de los Derechos Humanos*, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, España 2011, p. 2.

Estados a respetar y cumplir de manera eficaz sus obligaciones, en especial en materia de derechos humanos, hacia los pueblos indígenas.¹²³

Adicionalmente, la DUDPI contempla de manera particular este derecho al señalar que tanto las personas como los pueblos indígenas tienen derecho a no ser sujetos de discriminación en el ejercicio de sus derechos, pues son libres e iguales a todos los pueblos y personas. La apreciación mencionada enfatiza el derecho de los pueblos indígenas y en consecuencia de las mujeres indígenas, a no ser discriminadas por su origen o identidad indígena.¹²⁴

La DUDPI carece de fuerza vinculante, sin embargo, goza de relevancia innegable en el ámbito de los derechos indígenas, pues su contenido refleja el hecho de que la situación de los pueblos indígenas varía de una región a otra y que tanto las particularidades nacionales como las tradiciones colectivas son factores fundamentales en el establecimiento de relaciones al interior de los Estados.

Por ello, resulta conveniente destacar que en el marco de las obligaciones del Estado, el instrumento internacional de referencia establece la necesidad de que se cuente con mecanismos de prevención y resarcimiento de cualquier propaganda cuyo objetivo sea la promoción o incitación a la discriminación racial dirigida contra los pueblos indígenas.¹²⁵

Asimismo, la DUDPI reconoce que el derecho de los pueblos indígenas a pertenecer a una comunidad o nación indígena no puede derivar en actos de discriminación; obliga a los Estados para que en consulta con los pueblos indígenas adopte medidas para erradicar la discriminación; establece la libertad de acceder a medios de información no indígenas; estipula el derecho de acceso mejores condiciones económicas y sociales en situación e igualdad; y de manera específica, obliga a los Estados a asegurar que las mujeres indígenas gocen de protección y garantías plenas contra cualquier forma de discriminación.¹²⁶

¹²³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas*, preámbulo, resolución aprobada por las Asamblea General A/RES/61/295, Sexagésimo periodo de sesiones ordinarias, 13 de septiembre de 2007.

¹²⁴ IBÍDEM, artículo 2.

¹²⁵ IBÍDEM, artículo 8.2, inciso e).

¹²⁶ IBÍDEM, artículos 9, 15, 16 y 22.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) el 16 de diciembre de 1966 y con vigencia desde el mes de marzo de 1976, además de establecer la igualdad ante la ley, reconoce de manera expresa el derecho de las personas a que, a través de la ley, se garantice “protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.¹²⁷

De manera particular, con relación a los derechos de los que denomina minorías étnicas, el PIDCP obliga al Estado a reconocer el derecho que les corresponde “en común con los demás miembros del grupo” mantener su vida cultural y religiosa, además de gozar del derecho de usar su propio idioma. Lo anterior, si bien no corresponde con las protecciones jurídicas que reconocieron a los pueblos indígenas en la Declaración previamente analizada, si constituye un antecedente del ejercicio colectivo de derechos.¹²⁸

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Con relación al derecho a la no discriminación, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) vigente a partir del 3 de enero de 1976, establece que de manera adicional a la obligación de los Estados de adoptar las medidas necesarias para lograr el cumplimiento progresivo de los derechos que reconoce, existe el compromiso estatal de garantizar que el ejercicio de dichos derechos se desarrolle sin discriminación alguna.¹²⁹

Lo anterior, aunado al compromiso de asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a hombres y mujeres,¹³⁰ constituye el aporte del PIDESC

¹²⁷ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 26, *Resolución 2200 A (XXI)*, 16 de diciembre de 1966.

¹²⁸ IBÍDEM, artículo 27.

¹²⁹ PIDESC, artículo 2.2.

¹³⁰ *Ibidem*, artículo 3.

al análisis del cumplimiento de los estándares aplicables a las mujeres indígenas en materia de no discriminación.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD) fue ratificada por México diez años después de su adopción en 1965 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. El preámbulo de la CERD condena de manera expresa el colonialismo y sus consecuencias; las doctrinas de superioridad basadas en argumentos de carácter racial; y, las políticas gubernamentales fundadas en la superioridad o el odio racial (apartheid, segregación o separación).¹³¹

Por lo anterior, si consideramos que el preámbulo de los Convenios internacionales son de gran ayuda para posteriores interpretaciones es preciso señalar que la CERD, al igual que la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDDHH) proclama la libertad e igualdad de los seres humanos en su dignidad y derechos, con lo cual destaca la intención centrar la atención en un ideal común que es compartido por los Estados que desde 1948 habían manifestado su voluntad por promover los derechos y libertades contenidos en la DUDDHH.

Ahora bien, sobre las disposiciones contenidas en la CERD, merece especial mención el artículo 7 que enmarca el compromiso adquirido por los Estados para adoptar medidas de combate a la discriminación racial, promoviendo de manera preferente a través de la educación, la enseñanza, la cultura y la información “los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención”, así como la comprensión entre naciones y grupos raciales.¹³²

¹³¹ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, preámbulo, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.

¹³² IBÍDEM, artículo 7.

En ese sentido, el contenido del artículo 7 de la CERD permite afirmar que el derecho a la no discriminación y de manera específica “no discriminación racial” impone al Estado la obligación de ofrecer protección frente a la distinción de trato derivada de la condición racial de una persona e implica el deber de adoptar medidas suficientes para garantizar la no repetición de actos de discriminación por consideraciones raciales.

Es decir, si bien la afectación del derecho a la no discriminación deriva de aquellas infracciones al derecho de igualdad de una persona, tratándose de la erradicación de la discriminación racial, este derecho se vería afectado por la existencia de criterios de diferenciación basados precisamente en consideraciones de índole racial.¹³³

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) entró en vigor dos años después de su aprobación en 1979 por la Asamblea General de Naciones Unidas. En tal sentido, es importante señalar que el preámbulo del citado instrumento reafirma de manera expresa la fe en los derechos humanos y la dignidad de las personas contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, así como la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.¹³⁴

Es decir, el preámbulo de la CEDAW recuerda que la discriminación contra la mujer¹³⁵ obstaculiza el bienestar de la sociedad y de la familia y, retoma el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos para asegurar que en interpretaciones posteriores de la CEDAW se incorpore el principio de la no discriminación y se garantice que los Estados

¹³³ HUERTA OCHOA, Carla. *La estructura jurídica...*, *op cit.*, p. 187

¹³⁴ *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, Preámbulo, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 1979, Entrada en vigor, 1981.

¹³⁵ De acuerdo con el artículo 1º de la CEDAW, 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 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.

Parte asuman la obligación de “garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos”.¹³⁶

La importancia de la CEDAW radica no sólo en el hecho de haber visibilizado la situación de marginación de la que históricamente las mujeres habían sido víctimas, sino en lograr vincular la responsabilidad del Estado a obligaciones específicas como las que establece el artículo 2 respecto del compromiso de los Estados de consagrar el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres tanto en sus constituciones nacionales como en aquellas legislaciones en que sea apropiado, así como, derogar disposiciones penales que constituyan discriminación en contra de las mujeres.¹³⁷

De manera adicional, el presente instrumento estipula que, en materia de desarrollo de las mujeres, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar el pleno cumplimiento de los derechos humanos, además de señalar la necesidad de diseñar acciones específicas para agilizar la igualdad entre el hombre y la mujer, sin que ello sea equivalente a actos de discriminación.¹³⁸

Por último, en virtud de que la presente Convención incorpora en cada uno de sus artículos disposiciones específicas para contribuir a erradicar la discriminación en contra de las mujeres, situación en la que se incluye a las mujeres indígenas, resulta relevante que dentro de las obligaciones de los Estados se encuentra la adopción de medidas para transformar los patrones sociales y culturales que reproducen los prejuicios y estereotipos que se basen en ideas de superioridad de los hombres o bien, que desconozcan las particularidades de las mujeres que habitan en zonas rurales.¹³⁹

Convención Americana sobre Derechos Humanos y Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”

La importancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), adoptada en San José de Costa Rica en 1969, en el ordenamiento normativo regional ha quedado

¹³⁶ CEDAW, Preámbulo.

¹³⁷ IBÍDEM, artículo 2.

¹³⁸ IBÍDEM, artículos 3 y 4.

¹³⁹ IBÍDEM, artículos 5 y 14.1.

establecida, por ello, es relevante destacar que sus artículos dan inicio precisamente con el señalamiento del compromiso de respeto que asumen los Estados respecto de los derechos y libertades que incorpora en su texto, además de señalar de forma expresa la protección ante de las personas sin discriminación y la igualdad ante la ley.¹⁴⁰

Asimismo, tanto la CADH como el *Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”*¹⁴¹, establecen la obligación de los Estados de garantizar 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, el ejercicio libre y pleno de los derechos que incorporan en su texto.¹⁴² Asimismo, la CADH reconoce

El reconocimiento que hace la Convención Americana sobre el derecho a la igualdad y la obligación de respetar derechos, fue retomada por la Corte Interamericana e interpretado de forma específica en los casos de la comunidades indígena Yakye Axa y Sawhoyamaya, ambos presentados contra Paraguay, mediante los cuales el tribunal sentenció que los Estados deben respetar y garantizar los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en condiciones de igualdad, considerando las particularidades de las poblaciones indígenas y la identidad cultural que les diferencia del resto de la población.¹⁴³ Lo que por vía de la jurisprudencia (estándar de incorporación),¹⁴⁴ convierte esta precisión específica en parte integrante de la Convención en comento.

¹⁴⁰ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica en 1969, artículos 1.1 y 24.

¹⁴¹ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptada en 1988 en El Salvador, artículo 3.

¹⁴² ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica en 1969, artículo 24.

¹⁴³ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, serie C, núm. 125, 17 de junio de 2005, párrafo 22; y, *Caso comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, serie C, núm. 146, 29 de marzo de 2006, párrafo 20, 29 de marzo de 2006.

¹⁴⁴ VIDE SUPRA 2.2. Estándares interamericanos.

Convención Interamericana contra el racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia

Siendo uno de los objetivos de esta Convención el combate a la discriminación por cuestiones raciales, establece de manera exhaustiva la protección igual ante la ley y de las formas conexas de intolerancia y, a diferencia de otros instrumentos internacionales e interamericanos, deja de hablar de los derechos específicos que incluye, para señalar el derecho a la igualdad como indispensable para el goce, ejercicio y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas en otros instrumentos, ya sean de carácter colectivo o individual.¹⁴⁵

Otro elemento trascendente de esta Convención es que trasciende las frecuentes fórmulas declarativas, para asignar una obligación activa de Estado en la prevención, eliminación, prohibición, y sanción de actos de discriminación racial.¹⁴⁶ Por ello, aunque a la entrada en vigor de esta Convención el 11 de noviembre de 2017, México no había suscrito ni ratificado su contenido, su consideración para efectos de esta investigación se realiza en virtud de ser el instrumento regional más reciente en materia de discriminación.

Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)

La adopción de la Convención Belém Do Pará en 1994, constituye un gran avance en el marco de las luchas feministas por el reconocimiento de los derechos de las mujeres en la región. Uno de sus principales aportes fue haber visibilizado la violencia como mecanismo de opresión y subordinación real en todo el hemisferio e incorporar una cláusula de apertura para los instrumentos regionales, estableciendo el derecho de las mujeres al “reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas

¹⁴⁵ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana contra el racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia*, Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, 5 de junio de 2013, artículos 2 y 3.

¹⁴⁶ IBÍDEM, artículo 4.

por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos”,¹⁴⁷ destacando con especial énfasis el papel del derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley.

3.3. Obligaciones del Estado en materia de Igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas

Con relación al derecho a la igualdad y no discriminación en donde encontramos tanto la obligación del Estado de brindar protección frente a la distinción de trato no justificado o irrazonable, como de implementar las medidas necesarias para asegurar la no violación de este derecho, observamos que de manera específica los estándares incorporados en los instrumentos analizados en el apartado previo, han sido recuperados en el actuar del Estado Mexicano de diversas maneras.

Así, con el objeto de facilitar la identificación de las acciones emprendidas internamente para contribuir al desarrollo y consolidación del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas, en el siguiente cuadro se ofrece una síntesis de las principales obligaciones que los estándares internacionales le han impuesto.

¹⁴⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*, Preámbulos, Vigésimo cuarto periodo de sesiones, 6 de septiembre de 1994.

Cuadro 3.3.1.- Obligaciones específicas derivadas de estándares interamericanos para garantizar el derecho de las mujeres indígenas al derecho a la igualdad y no discriminación.

Instrumentos internacionales	Obligación a cargo del Estado
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (art. 2 y 9) Pacto Internacionales Derechos Civiles y Políticos (art. 26) Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1 y 24) Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (art. 3)	1. Establecer en las constituciones y legislación aplicable el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y a la no discriminación.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas. (art. 8.2 y 16)	2. Contar con mecanismos de prevención y resarcimiento de cualquier propaganda cuyo objetivo sea la promoción o incitación a la discriminación racial dirigida contra los pueblos indígenas.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (art. 15)	3. Consultar con los pueblos indígenas la adopción de medidas para erradicar la discriminación.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (art. 22) Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales (art. 2.2.) Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (art. 7) Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 3,4, 5 y 14) Convención Interamericana contra el racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia (art. 4)	4. Asegurar la adopción de medidas progresivas y específicas para combatir la discriminación en contra de las mujeres indígenas.
Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales (art. 3)	5. Acceder a mejores condiciones económicas y sociales en situación e igualdad

Nota: Elaboración propia.

Como se aprecia en el cuadro anterior, los estándares interamericanos construidos a partir de la interrelación de los instrumentos normativos van fijando los mínimos esenciales que el Estado debe garantizar, en todos los ámbitos de su competencia, para avanzar en la realización del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas.

3.4. Cumplimiento de estándares interamericanos del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas

En concordancia con el artículo 2 de la CEDAW y el artículo 9 de la DUDPI,¹⁴⁸ el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece la igualdad ante la ley y prohíbe de manera expresa la discriminación “*motivada por origen étnico o nacional, el género... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”.¹⁴⁹

La relevancia del artículo 2º apartado B de la CPEUM¹⁵⁰ obedece al hecho de que además de obligar al Estado Mexicano a promover la igualdad de oportunidades, erradicar la discriminación en contra de los pueblos indígenas y crear instituciones capaces de implementar políticas que garanticen los derechos de los indígenas, añade la obligación de que las políticas que se implementen sean diseñadas de manera conjunta con los propios pueblos indígenas, con lo cual se contribuye al cumplimiento del artículo 15 de la DUDPI que incorporó la obligación de consultar los pueblos indígenas la adopción de medidas para erradicar la discriminación.

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha fijado postura respecto del derecho a la igualdad señalando que “...en situaciones diversas el trato debe ser desigual, siguiéndose de ello que la desigualdad establecida por el legislador en determinados supuestos, es la vía de realización del principio constitucional de igualdad...”.¹⁵¹

La interpretación de la SCJN cobra especial relevancia si consideramos que justamente por las condiciones históricas de desarrollo de los pueblos indígenas y de manera específica de las mujeres indígenas, éstas requieren de protecciones especiales para acceder, en un marco de igualdad, a mejores condiciones económicas y sociales como lo establecen la DUDPI y el PIDESC.¹⁵² En tal sentido, es a través del análisis de las acciones o normas

¹⁴⁸ CEDAW, artículo 2 y DUDPI, artículo 9.

¹⁴⁹ CPEUM, artículos 1º y 4.

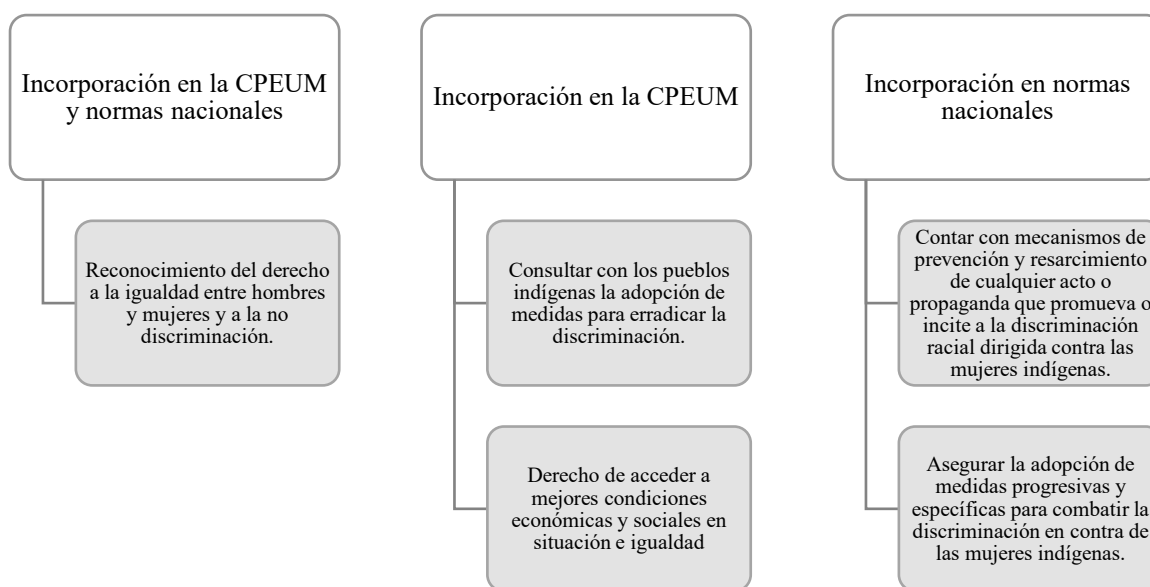
¹⁵⁰ IBÍDEM, artículo 2º apartado B.

¹⁵¹ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis P.LV/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, agosto de 1995, p. 72.

¹⁵² DUDPI, artículo 22 y PIDESC, artículo 3.

adoptadas internamente que se puede evaluar la adopción de medidas progresivas y protecciones especiales hacia las indígenas por parte del Estado Mexicano.

Esquema 3.4.1. Obligaciones específicas adoptadas por el Estado Mexicano para garantizar el derecho de las mujeres indígenas a la igualdad y no discriminación.



Nota. Elaboración propia.

Sobre la primera obligación de *establecer en las constituciones y legislación aplicable el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y a la no discriminación*, además de su incorporación en la CPEUM, destacan las obligaciones que la norma interna asigna al Instituto Nacional de las Mujeres para promover la creación de políticas públicas destinadas para asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación hacia las mujeres y propiciar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cumplimiento de

instrumentos internacionales y regionales relacionados con la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres.¹⁵³

Por su parte, las leyes emblemáticas de las garantías de los derechos de las mujeres en México también se apegan al estándar de la siguiente manera: La Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres establece el fomento a la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida como uno de los lineamientos puntuales que deberán ser considerados en la política nacional que se desarrolle,¹⁵⁴ mientras que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia establece como parte de sus principios rectores la no discriminación y la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer.¹⁵⁵

Con relación a las obligaciones específicas de *consultar con los pueblos indígenas la adopción de medidas para erradicar la discriminación* y *garantizar el derecho de acceder a mejores condiciones económicas y sociales en situación e igualdad*, su incorporación en el ordenamiento jurídico nacional se ha mantenido en el ámbito constitucional que establece de forma general la consulta a los pueblos indígenas e impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas que permitan a las autoridades municipales determinar equitativamente las asignaciones presupuestales.¹⁵⁶ Es decir, en el caso de ambas obligaciones, lo que existe es un panorama general que no distingue o propone acciones específicas para garantizar los derechos de las mujeres indígenas.

Tratándose de las obligaciones de *contar con mecanismos de prevención y resarcimiento de cualquier propaganda cuyo objetivo sea la promoción o incitación a la discriminación racial dirigida contra los pueblos indígenas* y de *asegurar la adopción de medidas progresivas y específicas para combatir la discriminación en contra de las mujeres indígenas*, se observa que la legislación mexicana las ha recuperado en los siguientes ordenamientos: Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, Ley General para la Igualdad entre

¹⁵³ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada el 12 de enero de 2001, última reforma del 4 de junio de 2015, artículos 6 y 7 fracciones VII y VIII.

¹⁵⁴ Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, última reforma de 24 de marzo de 2016, artículo 4 fracción I.

¹⁵⁵ Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007, última reforma del 22 de junio de 2017, artículo 4 fracciones I y III

¹⁵⁶ CPEUM, artículo 2, apartado B, fracciones I y IX.

Hombres y Mujeres, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación.

De manera específica, la normatividad interna otorga atribuciones al Instituto de las Mujeres para legitimar e impulsar políticas públicas con perspectiva de género, que contribuyan a la superar la discriminación contra las mujeres y promuevan la generación de condiciones sociales para garantizar a las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos.¹⁵⁷ Además, provee acciones específicas para el uso de lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales¹⁵⁸ y asegurar, a través de medidas de afirmativas y de nivelación (como el diseño y distribución de comunicaciones oficiales y convocatorias públicas en lenguas indígenas) la igualdad real de oportunidades para grupos de atención prioritaria como son las mujeres indígenas.¹⁵⁹

En este contexto, mención especial merece el hecho de que aunque en principio el Estado Mexicano no impone restricciones a la libertad de las personas indígenas para acceder a medios de información no indígenas,¹⁶⁰ es frecuente que la limitación de acceso a la información se suscite con motivo de la lengua en que se comunican. Por tal motivo, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas se queda corta al establecer que a pesar de que las lenguas indígenas serán válidas para realizar cualquier trámite de carácter público, la determinación de las entidades públicas que bridarán atención en lenguas indígenas es facultad de la autoridad.¹⁶¹

Acciones específicas para garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación

Con relación a las acciones emprendidas por el Estado Mexicano durante los últimos años para contribuir al combate contra la discriminación y adoptar medidas progresivas y

¹⁵⁷ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres... leg. cit., artículo 7 fracción XV.

¹⁵⁸ Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, leg. cit., artículo 17 fracción IX.

¹⁵⁹ Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, última reforma publicada el 1 de diciembre de 2016, artículos 15 ter, 15 quáter y 15 séptimus.

¹⁶⁰ IBÍDEM, artículo 16.

¹⁶¹ Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003, última reforma publicada el 9 de abril de 2012, artículo 7, inciso a).

específicas para combatir la discriminación,¹⁶² se ha implementado el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) que tiene como principal objetivo reducir las brechas sociales, económicas y culturales de este grupo de población.¹⁶³

Cuadro. 3.4.1. Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), 2007-2014

Año	Presupuesto Asignado ¹⁶⁴	Proyectos Productivos apoyados.
2007	118.1	1577
2008	178.4	2186
2009	207.3	2192
2010	253.1	2550
2011	463.6	3973
2012	283.8	2749
2013	443.9	3424

Nota: a) Elaboración propia con base en los Informes de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y los Informes de Gobierno 2012-2013 y 2013-2014.

Lo anterior, si bien constituye un esfuerzo por facilitar el acceso de las mujeres indígenas a mejores condiciones económicas¹⁶⁵ y contribuye a garantizar la no discriminación en el

¹⁶² ÍDEM.

¹⁶³ El 1º de enero de 2014 el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas fue incorporado al Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena, en el cual también quedaron incluidos los siguientes programas presupuestarios: Programa Fondos Regionales Indígenas, Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena, Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, Proyecto Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Zonas Indígenas y Proyecto Fortalecimiento de Capacidades Indígenas. GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2007, p. 305, *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2008, p. 409, *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2009, p. 522, *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2010, p. 535, *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2011, p. 574, y, *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2012, p. 633, disponibles en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018; GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, México 2013, p.13, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México 2013, p. 170, disponibles en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 20 de febrero de 2018.

¹⁶⁴ El presupuesto de POPMI se distribuye para el desarrollo de los proyectos, realizar el acompañamiento de beneficiarias, formar promotoras indígenas y mantener en operación el Programa.

¹⁶⁵ PIDESE, artículo 3

ejercicio de sus derechos,¹⁶⁶ no deja de ser una medida asistencialista, pues si consideramos por ejemplo la información sociodemográfica presentada en el primer capítulo de este trabajo de investigación¹⁶⁷ para el año 2010 y la contrastamos con el número de proyectos productivos registrados en el cuadro previo durante ese año, veremos que la probabilidad de que una mujer indígena hubiera resultado beneficiada fue inferior a 1 por ciento.

Ahora bien, en el marco de las acciones emprendidas para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, el Estado Mexicano ha destacado las siguientes acciones durante la última década:

- Con el propósito de impulsar la coordinación de instancias de las Administración Pública Federal y asegurar la igualdad de acceso de las mujeres a la salud, la educación y la alimentación, durante el 2007 se instaló el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y se llevó a cabo el Foro Nacional de Presupuestos Públicos para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.¹⁶⁸
- En el marco del Programa Oportunidades, durante 2008 se buscó erradicar la deserción escolar de las mujeres, para lo cual se incrementó el monto de las becas educativas que reciben las mujeres a partir del primer grado de secundaria.¹⁶⁹
- Con el propósito de identificar la relación existente entre género y pobreza, el Instituto Nacional de las Mujeres impulsó durante 2009 la producción de conocimiento específico mediante el diseño de estrategias para fomentar la generación de información desagregada por sexo.¹⁷⁰
- En el 2010, con el ánimo de fomentar la reflexión en torno a la discriminación de la mujer, se celebró el foro denominado “Treinta años de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: Retos y perspectivas en México”.¹⁷¹

¹⁶⁶ DUDPI, artículo 2 y PIDCP, artículo 26.

¹⁶⁷ VIDE SUPRA *Gráfica 1.4.1. Mujeres Indígenas HLI 1990, 2000 y 2010.*

¹⁶⁸ GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Ejecución...*, op. cit. pp. 305 y 306

¹⁶⁹ GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Ejecución...*, op. cit. p. 406.

¹⁷⁰ GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Ejecución...*, op. cit. p. 523.

¹⁷¹ IBÍDEM, p. 526.

- En 2011 el Consejo Nacional de Población presentó una campaña dirigida a personas entre 15 y 19 años de edad para prevenir el embarazo adolescente no planificado e infecciones de transmisión sexual, del cual se realizaron 12 spots en las principales lenguas indígenas.¹⁷²
- En febrero de 2012, al sustentar los 16° y 17° informes consolidados de México ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la ONU, México destacó entre otras cosas, la creación de políticas públicas especializadas y la cultura ciudadana de denuncia contra la discriminación y los avances en materia de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Más adelante, en julio de 2012, fueron sustentados los 7° y 8° informes consolidados ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en los cuales el Estado enfatizó los esfuerzos realizados en materia legislativa, institucional y de políticas públicas dirigidas a promover el goce efectivo de los derechos de las mujeres en materia de igualdad, combate a la violencia y eliminación de la discriminación.¹⁷³
- De manera específica en 2013 fue impulsado el Programa Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena cuyo propósito es disminuir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres y propiciar contextos específicos favorables para el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres indígenas. El programa contó con un presupuesto autorizado de 122.8 millones de pesos, con el cual se programó la realización de 304 proyectos.¹⁷⁴
- En el marco del Programa de Fortalecimiento para Indígenas, en 2014 se otorgaron 200 apoyos para la incorporación de mujeres indígenas en posgrados para el desarrollo regional, la adquisición de equipo de cómputo y gastos de operación, la obtención del grado y la reinserción en la comunidad de origen con un proyecto productivo/social. Lo anterior, con miras a reducir la brecha que existe en materia educativa entre hombres y mujeres.¹⁷⁵

¹⁷² GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Ejecución...*, op. cit. p. 451.

¹⁷³ GOBIERNO FEDERAL, *Sexto Informe de Ejecución...*, op. cit. p. 106

¹⁷⁴ GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, op. cit. pp. 12-13.

¹⁷⁵ GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op. cit. p. 24.

- Siguiendo las acciones iniciadas en 2014, entre enero y junio de 2015 se otorgaron 405 apoyos para promover, difundir y fomentar en las mujeres indígenas la continuación de su formación por medio de estudios de posgrado.¹⁷⁶
- Con el propósito de fortalecer el ejercicio de derechos de las mujeres indígenas en 2016 se apoyaron 316 proyectos, dentro de los cuales destaca la inclusión de personas formadoras con perspectiva de género y derechos de las mujeres indígenas con discapacidad.¹⁷⁷
- Al cierre de esta investigación, el Quinto Informe de Gobierno 2016-2017 señalaba que dentro de las acciones para impulsar el derecho a la igualdad de género en las comunidades indígenas, el Estado había otorgado 394 apoyos específicos en el rubro de *Fortalecimiento para el Ejercicio de Derechos de las Mujeres Indígenas*, favoreciendo con ello a 64,861 personas, de las cuales 66.6% eran mujeres.¹⁷⁸

No obstante, como puede apreciarse las medidas adoptadas por el Estado Mexicano no ofrecen una protección adecuada de las mujeres indígenas, pues como se advierte, no en todos los casos mencionados existen consideraciones particulares respecto de la situación de las mujeres indígenas que, de acuerdo con el artículo 22 de la DUDPI, requieren que se asegure el goce y protección de garantías plenas contra cualquier forma de discriminación. Situación que también ha sido advertida por los pueblos indígenas de las Américas al señalar que “el problema no es solamente que las mujeres indígenas no gozan de su derecho de igualdad ante la ley sino que las leyes son escritas e interpretadas en formas que las discriminan y amenazan”, afectando su derecho a la igualdad.¹⁷⁹

¹⁷⁶ GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México 2015, pp. 25, disponible en < <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.

¹⁷⁷ GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, México 2016, pp. 37-38, disponible en < <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.

¹⁷⁸ GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, México 2017, p. 38, disponible en < <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.

¹⁷⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe complementario al estudio sobre violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas*, ONU, 2007, p. 33.

3.5. Balance cumplimiento

Para concluir este capítulo, considerando el desarrollo del derecho a la igualdad y no discriminación y los medios de verificación planteados en el capítulo anterior, a continuación, se presenta tanto la matriz que concentra la información analizada y el resultado específico sobre el cumplimiento de los estándares de este derecho, como una gráfica en la que se muestra de manera simple el porcentaje de avance en México.

Cuadro 3.5.1 Cumplimiento de estándares del derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres indígenas según medios de verificación

Derecho	Estándares	Voluntad Política		Legislación		Implementación	
		Ratificación	Adhesión	Const	Leyes primarias	Informes	Programas
Derecho a la Igualdad y no discriminación	1. Reconocer el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y a la no discriminación.						
	2. Contar con mecanismos de prevención y resarcimiento de cualquier propaganda cuyo objetivo sea la promoción o incitación a la discriminación racial dirigida contra los pueblos indígenas.						
	3. Consultar con los pueblos indígenas la adopción de medidas para erradicar la discriminación.						
	4. Asegurar la adopción de medidas progresivas y específicas para combatir la discriminación en contra de las mujeres indígenas.						
	5. Acceder a mejores condiciones económicas y sociales en situación e igualdad						
Existe		No existe					

Nota: Elaboración propia.

Gráfica 3.5.1. Porcentaje de cumplimiento de estándares.



Nota. Elaboración propia.

Finalmente, habría que señalar que si bien la discriminación se encuentra prohibida en la propia Constitución y su legislación contempla la implementación de medidas afirmativas y de nivelación,¹⁸⁰ como se aprecia en la verificación de cumplimiento, el Estado Mexicano no ha logrado el diseño de mecanismos con criterios efectivos para resarcir afectaciones que pudieran causarse a poblaciones indígenas, en particular a las mujeres, con motivo de la promoción de actos de discriminación.¹⁸¹

¹⁸⁰ Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, leg. cit., artículos 15 ter, 15 quáter y 15 séptimus.

¹⁸¹ DUDPI, artículo 8.2.

Capítulo 4. El derecho a una vida libre de violencia y las mujeres indígenas

Un obstáculo que limita de manera significativa y en distintos niveles el desarrollo de las mujeres es la violencia que reciben de múltiples formas y que en el caso de las indígenas se ve agravado por su pertenencia étnica, situación de pobreza o marginación histórica. Lo que a su vez se traduce en que las mujeres indígenas enfrenten un riesgo mayor de sufrir más actos de violencia física, psicológica y sexual en los ámbitos en que se desarrollan, incluyendo conflictos armados, la ejecución de proyectos de desarrollo, inversión y extracción, así como la militarización de sus territorios y en algunos casos, su trabajo como defensoras de derechos humanos.¹⁸²

Sin embargo, en virtud de que la respuesta del Estado no ha sido suficiente para detener y contrarrestar las afectaciones e impacto que la exposición a la violencia ocasiona en los proyectos de vida de las mujeres indígenas, en el presente capítulo se delimitará el contenido del derecho a una vida libre de violencia y se procederá a la abstracción de las obligaciones específicas que en esta materia emanan de los estándares interamericanos y así, estar en posibilidad de identificar las acciones pendientes por parte del Estado Mexicano. Todo lo anterior, posicionando a las mujeres como agentes potenciales de cambio y titulares de derechos, no simplemente como víctimas de procesos.

4.1. Contenido del derecho a una vida libre de violencia

En el marco de los derechos humanos de las mujeres se ubica el derecho a una vida libre de violencia entendido como un derecho fundamental para el desarrollo de las mujeres, el cual

¹⁸² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres indígenas y sus derechos...*, op cit., p. 12.

implica el reconocimiento expreso de derechos y obligaciones a cargo del Estado que debe emprender una serie de acciones especiales para reforzar el respeto, protección y garantía de los derechos de las mujeres.¹⁸³

Es importante considerar que con motivo de la exclusión social de que han sido víctimas los pueblos indígenas, en el caso particular de las mujeres indígenas el ejercicio del derecho a una vida libre de violencia adquiere una dimensión individual y una colectiva, toda vez que existen acciones de violencia cuyo impacto puede afectar a una sociedad o comunidad en su conjunto.¹⁸⁴ Es aquí donde se manifiesta la interdependencia propia que caracteriza a los derechos humanos, pues surge una estrecha relación entre el derecho a la igualdad y no discriminación abordado en el capítulo previo y el derecho a una vida libre de violencia.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la existencia de “un vínculo estrecho entre los actos de violencia cometidos contra ellas y la discriminación histórica que todavía enfrentan como consecuencia de la intersección de su género, raza, origen étnico y frecuente situación de pobreza”¹⁸⁵, es decir, entre la violencia y la discriminación institucional que obstaculiza el acceso de las mujeres indígenas a los distintos servicios o programas con que cuenta el Estado.

De manera específica, la Convención Belém do Pará ha definido la violencia contra 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” y ha agrupado distintas formas de violencia de la siguiente manera: a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier

¹⁸³ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe Anual de Gestión 2011*, CDHDF, marzo de 2012, p. 98.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 99.

¹⁸⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres indígenas y sus derechos...*, op cit., p. 59

otro lugar, y c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.¹⁸⁶

Por lo anterior, es que la CIDH considera a la discriminación contra las mujeres indígenas no sólo una causa de la violencia, sino también como el factor que sustentó la falta de respuesta del estado frente a esa violencia.¹⁸⁷ Ejemplo de ello es el Informe de fondo del caso de Ana, Beatriz y Celia González Pérez contra México,¹⁸⁸ en el cual la CIDH se manifestó en el sentido de que la violencia sexual es una forma de tortura y señala los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas en el acceso a la protección judicial como detonantes de dolor y humillación adicional por el hecho de que las mujeres indígenas no hablaban el idioma de las autoridades involucradas en el caso. Lo anterior, sin olvidar que las mujeres indígenas poseen una identidad cultural que se desarrolla en su territorio y que en el caso mencionado, generó el rechazo de las mujeres afectadas por parte de su comunidad, situación ante la que el Estado también fue omiso al ofrecer una respuesta.¹⁸⁹

Por casos como el anterior, es que la CIDH ha vinculado al derecho a una vida libre de violencia, la debida diligencia como eje de actuación del Estado al momento de garantizar el acceso a la justicia a las mujeres indígenas, el cual considera compuesto por los cuatro principios básicos: a) Actuar con debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra la mujer; b) Reconocer el vínculo entre discriminación, violencia contra la mujer y debida diligencia para enfrentar la violencia contra la mujer y prevenir la discriminación; c) Existencia de un nexo entre el deber de debida diligencia y la obligación estatal de garantizar el acceso a recursos judiciales sencillos y efectivos para las víctimas de violencia y sus familias; y, d) En atención a la discriminación interseccional que

¹⁸⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*, artículos 1 y 2, 6 de septiembre de 1994.

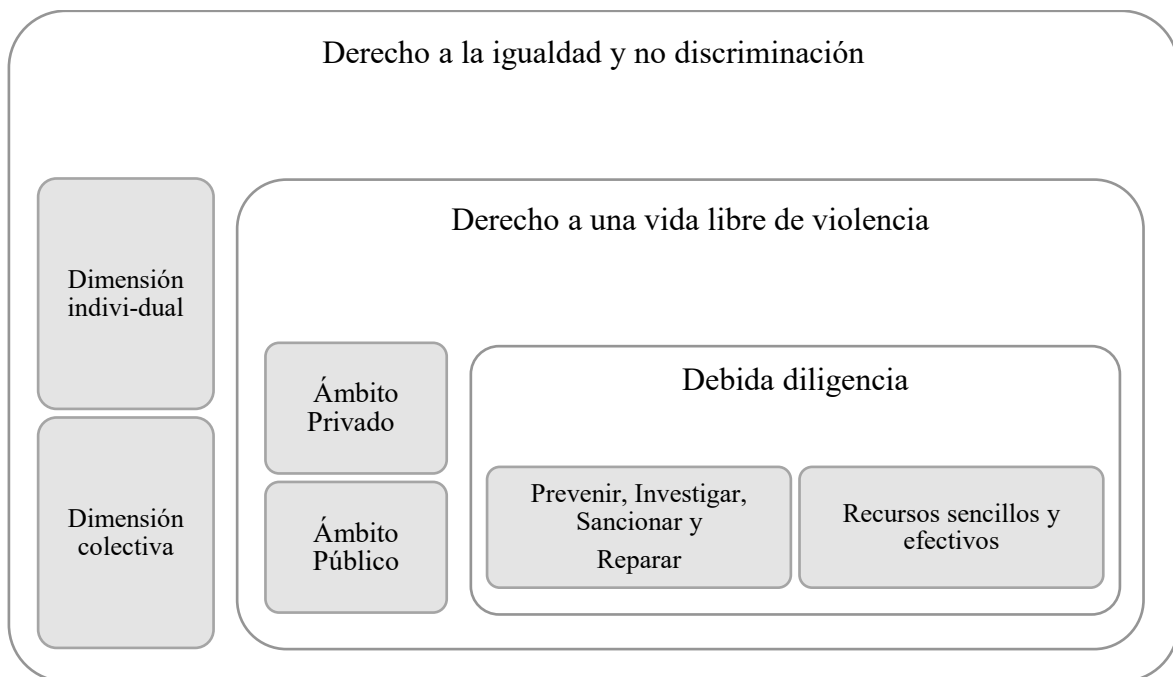
¹⁸⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres indígenas y sus derechos...*, op cit., p. 50

¹⁸⁸ El caso Ana, Beatriz y Celia González Pérez contra México fue originado por la detención las tres hermanas tzeltales que fueron detenidas, golpeadas y violadas por integrantes de las fuerzas armadas que las agredieron con el propósito de que se declararan integrantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe No 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)*, 4 de abril de 2001.

¹⁸⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres indígenas y sus derechos...*, op cit., p. 33

enfrentan las mujeres indígenas, el Estado debe adoptar medidas para prevenir todas las formas de violencia posibles en contra de las mujeres indígenas.¹⁹⁰

Esquema 4.1.1. Relación entre el derecho a la no discriminación y el derecho de acceso a una vida libre de violencia.



Nota: Elaboración propia.

Así, aunque para efectos de esta investigación el análisis de los estándares y obligaciones específicas del derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia se presentan de manera desagregada, el reconocimiento de su interdependencia es fundamental para el desarrollo de este capítulo.

¹⁹⁰ IBÍDEM, p. 72

4.2. Estándares interamericanos en materia del derecho a una vida libre de violencia

A pesar de que la mayoría de los instrumentos que incorporan el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia lo hacen de manera general, haciendo énfasis en el género e invisibilizando el hecho de que la violencia contra las mujeres indígenas debe abordarse “...utilizando un enfoque que dé cuenta de las maneras en las que las identidades y los sistemas de dominación interactúan para crear las condiciones en que las mujeres viven”,¹⁹¹ el avance normativo que se ha producido en el ámbito internacional e interamericano sigue siendo un referente en términos de las obligaciones del Estado.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Poblaciones Indígenas

La DUDPI reconoce que de manera adicional al derecho a la vida y la integridad personal de las y los indígenas, los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad, sin que exista razón para que sean víctimas de genocidio, traslados o cualquier acto violencia, sin importar el origen de esta.¹⁹²

Asimismo, la DUDPI establece la obligación de los Estados de atender de manera particular, las necesidades específicas de las mujeres indígenas y adoptar, en coordinación con los pueblos indígenas, las acciones suficientes para asegurar y garantizar la protección de cualquier forma de violencia en contra de las mujeres indígenas.¹⁹³

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 20.2 del PIDCP establece de manera expresa la prohibición de cualquier apología de odio nacional por razones de índole racial o bien, por cuestiones religiosas que contribuyan a incitar el desarrollo de actos hostilidad o la violencia.¹⁹⁴

¹⁹¹ Foro Internacional de Mujeres Indígenas (International Indigenous Women’s Forum), 2006. *Mairin Iwanka Raya: Indigenous Women Stand Against Violence*. FIMI, disponible en <www.indigenuswomensforum.org>, página consultada el 14 de febrero de 2018.

¹⁹² DUDPI, artículo 7.

¹⁹³ IBÍDEM, artículo 22.

¹⁹⁴ IBÍDEM, artículo 20.2.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

El presente instrumento señala que la “justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables” y reconoce que de forma expresa que las disposiciones que contiene no pueden interpretarse como facultades para que impulsen acciones que impliquen la limitación o destrucción de alguno de los derechos que reconoce.¹⁹⁵

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer/Convención de Belém do Pará

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mejor conocida como Convención Belém do Pará, fue promulgada por la Asamblea General de Organización de Estados Americanos, el 6 de septiembre de 1994. Dicha Convención declara que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, lo que se traduce en la limitación parcial o total de dichos derechos y constituye al mismo tiempo un mecanismo de reproducción de relaciones desiguales entre hombres y mujeres, siendo por tanto, un agravio a la dignidad humana.¹⁹⁶

La Convención Belém do Pará define la violencia contra la mujer como aquella acción que, basada en su género, origine “la muerte, daño o sufrimiento de físico, sexual o psicológico” de la mujer, sin importar el ámbito en el que se desarrolle. Es por ello, que con independencia de que este instrumento reconoce los derechos humanos para todas las mujeres, destaca el derecho a una vida libre de violencia.¹⁹⁷

Asimismo, derivado del contenido del artículo 6 de este instrumento normativo, destaca la estrecha relación del derecho a una vida libre de violencia con el derecho a la no discriminación y el hecho de que la educación libre de estereotipos y prácticas de

¹⁹⁵ PIDESC, Preámbulo y artículo 5.

¹⁹⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*, Preámbulos, Vigésimo cuarto periodo de sesiones, 6 de septiembre de 1994.

¹⁹⁷ IBÍDEM, artículos 1, 3 y 4.

subordinación es un derecho de todas las mujeres, incluidas las mujeres indígenas cuya educación, es una de las asignaturas pendientes del Estado.¹⁹⁸

Plataforma de Beijing

El documento conocido como Plataforma de Beijing estableció que en virtud de que la violencia contra la mujer obstaculiza los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, no es sino muestra de la incapacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones de proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹⁹⁹

Asimismo, estableció que de manera adicional a las formas cotidianas de violencia en contra de las mujeres, existen violaciones específicas de derechos humanos que se producen como consecuencia de las situaciones particulares que se viven al interior de un Estado como por ejemplo los conflictos armados, los asesinatos, las violaciones sistemáticas, los actos de esterilización forzada, en cuyos casos, las mujeres indígenas se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.²⁰⁰

Por lo anterior, con el propósito de trabajar desde un enfoque integral y multidisciplinario, la Plataforma de Beijing propone entre otras medidas que se condene la violencia contra la mujer sin importar la costumbre, tradición o religión que le de sustento; se implementen medidas de prevención, investigación y sanción de actos de violencia contra mujeres y niñas; se castigue y repare los daños de las víctimas; se garantice la protección de las mujeres; se desarrollen políticas públicas con perspectiva de derechos humanos; se garantice el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia; y, se asegure el presupuesto destinado a la erradicación de la violencia.²⁰¹

En ese contexto, de acuerdo el párrafo 125 de la Plataforma de Beijing, es urgente que los medios de comunicación se apropien de una conciencia que no contribuya a promover imágenes estereotipadas de mujeres y hombres; que colaboren eliminando presentaciones de patrones de conducta generadores de violencia; y, que se sumen al establecimiento y difusión de directrices y códigos de conducta profesionales.

¹⁹⁸ IBÍDEM, artículo 6.

¹⁹⁹ *Plataforma de Beijing*, párrafo 112

²⁰⁰ IBÍDEM, párrafos 114-116.

²⁰¹ IBÍDEM, párrafo 124.

4.3. Obligaciones del Estado en materia del derecho a una vida libre de violencia

Cuando se reflexiona sobre las obligaciones del Estado en materia del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres indígenas, la responsabilidad estatal adquiere una connotación especial que remite tanto a la situación de discriminación y exclusión social por la que históricamente han sido afectadas, como al contexto particular que se vive en México y que ha generado retos que son resultado de la guerra contra el narcotráfico y la creciente militarización de las comunidades indígenas.²⁰²

En este sentido, poder avanzar hacia el análisis del cumplimiento de estándares, siguiendo el modelo propuesto en el capítulo previo a continuación se concentran las principales obligaciones que en materia del derecho a una vida libre de violencia que se desprenden de los instrumentos internacionales analizados.

Cuadro 4.3.1. Obligaciones derivadas de estándares internacionales para garantizar el derecho de las mujeres indígenas a una vida libre de violencia.

Instrumentos internacionales	Obligación a cargo del Estado
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (art. 7, 20.2 y 22) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer/Convención de Belém do Pará (art. 3) Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales (art. 5)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adopción en coordinación con los pueblos indígenas las acciones suficientes para garantizar la protección de cualquier forma de violencia contra las mujeres indígenas. 2. Reconocimiento al goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, en especial al derecho a una vida libre de violencia, con paz y seguridad, tanto en el ámbito público como en el privado.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer/Convención de Belém do Pará (art. 6)	<ol style="list-style-type: none"> 3. La educación libre de estereotipos y prácticas de subordinación es un derecho de todas las mujeres indígenas.

²⁰² COORDINADORA NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS (CONAMI) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Agenda política de mujeres indígenas de México*, México 2012, p. 46

Instrumentos internacionales	Obligación a cargo del Estado
Plataforma de Beijing (párrafo 124).	<ol style="list-style-type: none">4. Implementar medidas de prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia contra mujeres indígenas.5. Asegurar presupuesto para erradicar la violencia contra las mujeres.6. No promover en medios de comunicación imágenes estereotipadas de mujeres y hombres.

Nota: Elaboración propia.

Al respecto, resulta importante señalar que siendo el derecho a una vida libre de violencia un derecho que posee efectos multidimensionales, las obligaciones identificadas en el cuadro previo, son específicas para el ejercicio de este derecho y transversales como elemento de garantía para el ejercicio de otros derechos como pueden ser el derecho a la salud, la educación, el trabajo, así como los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas.

En otras palabras, la ausencia de mecanismos eficaces para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres indígenas genera violaciones a derechos humanos que impactan el libre desarrollo de las mujeres y condicionan la realización de sus proyectos.

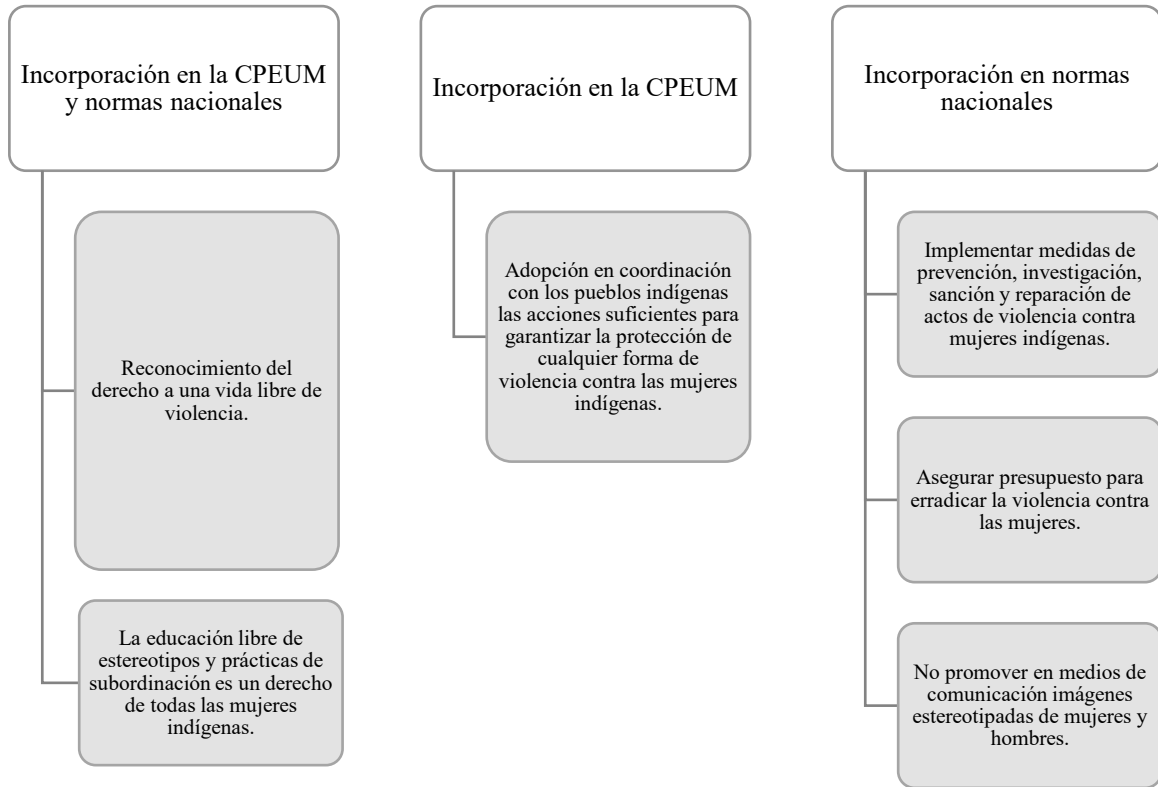
4.4. Cumplimiento de estándares interamericanos del derecho a una Vida libre de Violencia de las mujeres indígenas

Para iniciar el análisis de la implementación de estándares internacionales en materia del derecho a una vida libre de violencia es necesario insistir en la estrecha vinculación que posee con el derecho a la no discriminación, el cual al estar consagrado como derecho fundamental en la CPEUM, prohíbe de manera equiparable al PIDCP,²⁰³ la realización de actos de violencia por razones de índole étnico y es retomado como principio rector de las políticas públicas en La Ley General de acceso a una vida libre de violencia (LGAVLV).²⁰⁴

²⁰³ PIDCP, artículo 20.2

²⁰⁴ Ley General de acceso a una vida libre de violencia, leg. cit., artículo 4.

Esquema 4.4.1. Obligaciones específicas del Estado Mexicano para garantizar el derecho de las mujeres indígenas a una vida libre de violencia



Nota: Elaboración propia.

Con relación a los estándares que han sido reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad secundaria, se observa que el *reconocimiento a una vida libre de violencia*, se considera incorporado de manera general en la cláusula de apertura de la Carta Magna que otorga la protección de los tratados internacionales de los que México es parte a todas las personas²⁰⁵ y, de manera específica en la protección el reconocimiento que hace del derecho de los pueblos para implementar “sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios

²⁰⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leg. cit., artículo 1º, párrafo primero.

generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres...”.²⁰⁶

Asimismo, aunque no hablan expresamente de las mujeres indígenas, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia además de retomar la cláusula de apertura a tratados internacionales de la materia, reconoce las obligaciones de garantizar el derecho a una vida libre de violencia y, reserva de manera estratégica para la Federación, la facultad de vigilar que los usos y costumbres no atenten contra los derechos de las mujeres.²⁰⁷

La segunda obligación a cargo del Estado que ha sido incorporada tanto en la CPEUM como en la legislación es el derecho de las mujeres indígenas a recibir una *educación libre de estereotipos y prácticas de subordinación es un derecho de todas las mujeres indígenas*. La Constitución señala que la educación en México luchará contra la ignorancia, fanatismos y prejuicios, además de abonar a la “...mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos..”,²⁰⁸ con lo cual en principio quedan incorporadas la consideraciones respecto de los componentes étnico y de género en la educación de las mujeres indígenas.

Por su parte, la Ley General de Educación establece de forma puntual que la educación de combatir “...la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno”²⁰⁹; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación reconoce como una medida de inclusión las acciones de capacitación para combatir actitudes de discriminación (acciones de violencia) entre las personas servidoras públicas²¹⁰; y, la Ley General de Igualdad entre hombre y mujeres puntualiza que dentro de sus fines y principios, el sistema educativo debe incluirse

²⁰⁶ IBÍDEM, artículo 2, inciso A, fracción II.

²⁰⁷ Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia, leg. cit., artículo 41 fracciones I, III y IV.

²⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leg. cit., artículo 3º, fracción II, inciso c.

²⁰⁹ Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, última reforma publicada el 19 de enero de 2018, artículo 8.

²¹⁰ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, leg. cit., artículo 15 sextus, fracción IV.

el respeto de la igualdad entre mujeres y hombres, el ejercicio de la tolerancia y la eliminación de los obstáculos que dificultan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, además de retomar el derecho a una educación libre de prácticas de subordinación²¹¹ incluido en la Convención Belém Do Pará.

Cabe destacar que en materia de educación libre de estereotipos, la única referencia que alude expresamente a las mujeres indígenas se encuentra en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia que atribuye a la Federación la obligación de educar en derechos humanos a las mujeres en su lengua materna, difundir y promover sus derechos con base en el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación.²¹²

La tercera obligación del Estado identificada en el marco del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres indígenas e incorporada en la CPEUM es la *adopción en coordinación con los pueblos indígenas las acciones suficientes para garantizar la protección de cualquier forma de violencia contra las mujeres indígenas*, la cual se encuentra reflejada en la garantía del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural y aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la propia "...Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres...".²¹³

Con relación a las obligaciones no incorporadas de forma expresa en la Constitución, observamos que la *implementación de medidas de prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia contra mujeres* se encuentra incorporada de manera acotada como una de las obligaciones del Instituto Nacional de las Mujeres en materia de promoción de la cultura de la no violencia y la no discriminación contra las mujeres en el proceso de fortalecimiento de la democracia.²¹⁴

Una situación similar ocurre con el *aseguramiento del presupuesto para erradicar la violencia contra las mujeres* y la obligación de *no promover en medios de comunicación imágenes estereotipadas de mujeres y hombres*, pues en el primer caso, las referencias legales

²¹¹ Ley General para la igualdad entre hombres y mujeres, leg. cit., artículo 17 fracción X, 41 y 42.

²¹² Ley General de Acceso a una vida libre de violencia, leg. cit., artículo 41, fracciones V y VI.

²¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... leg. cit., artículo 2, apartado A, fracción I y II.

²¹⁴ Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, leg. cit., artículo 6, fracción III.

se limitan al impulso de la cooperación internacional para lograr apoyos financieros²¹⁵ y la incorporación de la perspectiva de género en la planeación presupuestal,²¹⁶ sin que el Estado asuma en realidad su obligación de etiquetar un presupuesto específico para prevenir y combatir las distintas formas de violencia que existen hacia las mujeres indígenas; mientras que en el segundo, se asigna la vigilancia de la no promoción de imágenes estereotipadas de mujeres y hombres en medios de comunicación a la Federación, sin que exista consideración del elemento de identidad indígena o referencias sobre la formación de quienes realizarán dicha función.²¹⁷

Acciones específicas para garantizar el derecho a una vida libre de violencia de las mujeres indígenas

A pesar de que la adopción de estándares interamericanos en la normatividad interna ofrece algunas pistas sobre la voluntad política del Estado Mexicano de garantizar de forma efectiva el derecho de las mujeres, concretamente de las mujeres indígenas, a una vida libre de violencia, la realidad es que es en el desarrollo de sus políticas públicas, programas y acciones específicas que el reconocimiento y protección de derechos se materializa o no al interior de un Estado.

En tal sentido, resulta fundamental el análisis de los informes presentados por las instancias administrativas en los cuales se destacan las siguientes acciones:

- El mes de abril de 2007 se creó el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres,²¹⁸ que además de ser parte de la implementación de la LGAVLV corresponde con el contenido de la Plataforma de Beijing que condena la violencia contra la mujer sin importar la costumbre, tradición o religión que le de sustento.²¹⁹

²¹⁵ IBÍDEM, artículo 7, fracción XXII.

²¹⁶ Si bien la LGAVLV establece que es facultad del proponente una partida presupuestaria para garantizar el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres la disposición no es suficiente para atender la disposición de la Plataforma de Beijing que refiere la necesidad de asegurar un presupuesto específico destinado a la erradicación de la violencia. Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, leg. cit., artículo 17 fracción II.

²¹⁷ Ley General de Acceso a una vida libre de violencia, leg. cit., artículo 41, fracción VI.

²¹⁸ GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, op. cit. p. 303.

²¹⁹ *Plataforma de Beijing*, párrafo 124.

- Para el año 2008 el Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres hizo posible la conformación del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres y el diseño del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.²²⁰ Posteriormente, con el propósito de compartir buenas prácticas sobre modelos de atención en casas de refugio, se realizó en 2009 el Segundo Encuentro Interamericano de Refugios y Especialistas en Violencia Contra las Mujeres.²²¹ En ese mismo año, fue desarrollado el proyecto “Construcción y evaluación de un Modelo Integral para Prevenir la Violencia de Género en Poblaciones Indígenas en México desde un Enfoque Intercultural”, el cual, desarrollado en colaboración con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe²²² contribuyó a la obligación estatal de adoptar acciones para asegurar y garantizar la protección de cualquier forma de violencia en contra de las mujeres indígenas.²²³
- En el ámbito de la prevención de actos de violencia contra mujeres,²²⁴ durante el año 2010 la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) participó en el diseño de diversos *spots* y dos cápsulas para ser difundidas por radio en 15 entidades, mismas que tenían como objetivo llegar a contextos indígenas e informar sobre la prevención de la trata de personas.²²⁵
- También durante el 2010 se realizó el Taller "Prevención de la Trata de Personas" a 24 comunicadoras indígenas que laboran en el Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas de la CDI.²²⁶ Durante ese mismo año, bajo la coordinación del INMUJERES, se instaló el grupo interinstitucional de refugios, con el cual se elaboró un Modelo para brindar atención en refugios tanto a mujeres víctimas de violencia como a sus hijas e hijos.²²⁷

²²⁰ GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op cit., p. 58.

²²¹ GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, op cit., p. 514.

²²² IBÍDEM, p. 522.

²²³ DUDPI, artículo 22.

²²⁴ *Plataforma de Beijing*, párrafo 124.

²²⁵ GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, op. cit. p. 526.

²²⁶ ÍDEM

²²⁷ IBÍDEM, p. 79.

- Para 2011 se estableció un mecanismo de monitoreo para verificar las acciones realizadas para contribuir a la Prevención de la Trata de Personas y la Violencia de Género entre Mujeres Indígenas, así como la impartición a personas indígenas bilingües de un taller de prevención de la trata celebrado en Mérida, con la presencia de comunidades de Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo.²²⁸ Ambas situaciones responden a la obligación de *implementar medidas de prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia contra mujeres indígenas.*
- Ese mismo año, derivado del contenido de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se realizaron acciones para fomentar la creación de Centros de Justicia para Mujeres que proporcionen atención a las mujeres víctimas de violencia desde una perspectiva de derechos humanos.²²⁹
- Con relación al Modelo de Atención creado en 2010, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) propuso algunas adecuaciones que incluyen la formación profesional con enfoque de derechos humanos, así como el diseño de indicadores a partir del uso de información desagregada por sexo, edad, lugar de los hechos de violencia, tipos de delitos, condición socioeconómica y tipos de grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros.²³⁰
- Adicionalmente, la CONAVIM en apego a la obligación de no contribuir a la promoción de visiones estereotipadas de mujeres y hombres,²³¹ contempló la puesta en marcha de actividades cuya finalidad es desalentar actos de violencia en contra de las mujeres y definió los elementos que deben contemplarse en caso de que se estime solicitar la emisión de una declaratoria de alerta de violencia de género.²³²
- Durante el primer trimestre de 2012, se entregaron los resultados finales del estudio denominado Rectoría de la Secretaría de Gobierno en la Política de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y sobre el Procedimiento para la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género, el cual contenía un modelo de indicadores para la

²²⁸ GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, op cit., p. 563.

²²⁹ IBÍDEM, pp. 100 y 101.

²³⁰ ÍDEM

²³¹ *Plataforma de Beijing*, párrafo 125.

²³² GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Ejecución...*, op. Cit. p. 101.

Alerta de Violencia de Género de la Comisión Nacional para Prevenir la Violencia contra la Mujer, así como una propuesta del instrumento financiero para la constitución del Fondo de Alerta de Violencia de Género y el Plan General de Acciones Emergentes.²³³

Ese mismo año, sobre el tema particular de las mujeres indígenas se publicó el libro “Visibilización de la violencia contra las mujeres en los usos y costumbres de las comunidades indígenas. Trabajo etnográfico en Los Altos de Chiapas”, cuyo principal aporte fue visibilizar, desde una perspectiva antropológica, la violencia que enfrentan las mujeres al interior de sus comunidades indígenas.²³⁴

- En mayo de 2013 se celebró el Primer Foro Regional “Los Derechos de las Mujeres Indígenas, una Visión de Acceso a su Ejercicio Pleno”, en el cual se contó con la participación de 130 mujeres indígenas representantes de los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán²³⁵ y, desde el Programa de Acciones para la Igualdad de Género con Población Indígena de la CDI se impulsaron acciones hacia la población masculina indígena, especialmente a niños, jóvenes y autoridades comunitarias para la difusión de los derechos de las mujeres indígenas, la promoción de una cultura del buen trato, la salud sexual y reproductiva y la promoción de la equidad de género.²³⁶
- En junio de 2014 se aprobó la construcción de tres Casas de la Mujer Indígena, desde las cuales se promueve la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y la salud sexual y reproductiva.²³⁷
- En 2015 el Gobierno Federal puso en marcha la Red para la Atención y Desarrollo de las Mujeres (RAM) que, enmarcada en el proyecto Cruzada Nacional contra el Hambre, movilizó a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

²³³ GOBIERNO FEDERAL, *Sexto Informe de Ejecución...*, p. 784.

²³⁴ IBÍDEM, p. 785.

²³⁵ GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, op cit., p. 166

²³⁶ IBÍDEM, p. 278

²³⁷ GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op cit., p. 155

y el INMUJERES para atender y empoderar a las mujeres en situación de alta marginación.²³⁸

- Por último, es importante señalar de acuerdo con la información presentada por el Gobierno Federal, entre de 2013 y julio de 2015 agosto de 2015 se logró que 281 municipios indígenas contarán con un Plan de Desarrollo formulado en forma participativa.²³⁹

Acciones específicas para erradicar la violencia contra las mujeres indígenas en el ejercicio de otros derechos

Como se ha mencionado, la diversidad de formas en que las mujeres indígenas pueden enfrentar actos de violencia realizados por agentes del Estado o por omisión de estos, convierte al derecho a la igualdad y no discriminación en un derecho llave que da acceso al ejercicio de otros derechos. Por ello, con el propósito ofrecer un panorama de las implicaciones que puede tener en la vida de las mujeres indígenas la no garantía de este derecho en distintos ámbitos de su vida, a continuación, se analizan acciones puntuales en materia de salud, acceso a la justicia y educación.

a) Salud

La salud es una condición básica para el desarrollo de toda persona²⁴⁰ y emerge como factor determinante en el libre desarrollo de las mujeres indígenas que en muchas ocasiones padecen la violencia que desde las instituciones sanitarias se ejerce en su contra, ya sea por desconocimiento, prejuicios o inercias propias de políticas públicas construidas sin enfoque

²³⁸ Para julio de 2015, la RAM contaba con 224 puntos de atención (200 Centros para el Desarrollo de las Mujeres y 24 Casas de la Mujer Indígena). GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, op cit., p. 26.

²³⁹ Lo anterior, con base en el Modelo de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo Integral con Identidad de los Pueblos Indígenas. IBÍDEM, p. 173

²⁴⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Asimismo, Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/2200 durante su xxi periodo de sesiones, Nueva York, 16 de diciembre de 1966, artículo 12, párrafo primero.

de derechos. Por lo anterior, en el marco del derecho a una vida libre de violencia, el acceso a la salud constituye uno de los ejes torales a considerar cuando de cumplimiento de obligaciones se habla.

Así, entre las acciones reportadas por el Estado sobre este tema, se destacan el proyecto “Una nueva forma de nacer” impulsado en 2012 por la CONAVIM y la división de Obstetricia del Hospital General “Dr. Manuel Gea González”. El proyecto tenía como objetivo evitar la violencia obstétrica y cambiar el modelo de atención de la paciente embarazada en un Hospital público que brinda atención médica a población sin seguridad social.²⁴¹ Sin embargo, aunque se buscaba fomentar el trato digno y brindar atención médica de calidad, no se incorporaron consideraciones específicas respecto de la situación de las mujeres indígenas, su cultura y prácticas ancestrales.

Por otra parte, el Estado ha resaltado de manera reiterada el apoyo que realiza a través de las Casas de la Mujer Indígena para atender el derecho a la salud y los derechos sexuales y reproductivos a través de políticas culturalmente pertinentes, trabajando en favor de la prevención de la mortalidad materna, brindando seguimiento a mujeres embarazadas por parte de parteras indígenas.²⁴²

Asimismo, en 2012 los Institutos Nacionales de Salud comenzaron a promover el uso de intérpretes de lenguas indígenas en la prestación de servicios de atención médica en los Institutos nacionales de Salud y posteriormente, a través de IMSSPROSPERA se dio un avance importante en la adopción del Enfoque Intercultural en Salud, el cual implica la integración del conocimiento y las prácticas tradicionales por parte de las y los médicos.²⁴³ Para 2015, el Estado Mexicano contaba con 2484 médicos incorporado en su Catálogo Nacional de Médicos Tradicionales y siguiendo esta línea de formación, el Estado participó

²⁴¹ GOBIERNO FEDERAL, *Sexto Informe de Ejecución...*, op cit. p. 785

²⁴² Las Casas de la Mujer Indígena son espacios física y socialmente construidos para la prevención y atención de casos de violencia y salud sexual y reproductiva para las mujeres indígenas, con un enfoque que incorpora la perspectiva de género y la interculturalidad. Para 2012, se contaba con 24 Casas de la Mujer Indígena. GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, op cit., pp. 194 y 220; y, GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op cit., pp. 25 y 151.

²⁴³ En 2015 IMSSPROSPERA reportó la capacitación de 12,640 integrantes de su personal de salud en Enfoque Intercultural en Salud. GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op cit., p. 221; y, GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, op cit., 169 y 176.

en el Conversatorio Nacional en Querétaro sobre los derechos de las mujeres indígenas, mismo que contó con la participación de parteras tradicionales de 15 estados.²⁴⁴

Por último, con el propósito de promover temas como la salud sexual y reproductiva, prevención del embarazo en niñas y adolescentes, prevención del VIH, partería tradicional, y los derechos de las mujeres indígenas con discapacidad, entre enero de 2014 y junio de 2017 se apoyaron 394 proyectos, en beneficio de 43,241 mujeres y 21,620 hombres. Durante ese mismo, en el marco de la atención médica, se otorgaron 10,855 apoyos a 7,286 personas: 3,572 hombres y 3,714 mujeres.²⁴⁵

b) Acceso a la Justicia

El acceso a la justicia es un principio de derecho y al mismo tiempo una garantía de esencia de un juicio justo, representa la oportunidad de que las personas participen en procesos legales de conformidad con el debido proceso legal. De ahí que, en el contexto de desarrollo de los pueblos indígenas, el acceso a la justicia represente una acción fundamental para combatir y disminuir los obstáculos que enfrentan al intentar acceder a la jurisdicción del Estado.²⁴⁶

La doctrina jurídica de los derechos humanos ha distinguido entre acceso a la justicia y derechos de las víctimas de delitos. Sin embargo, para efecto de esta investigación, el acceso a la justicia fue analizado considerando tanto las acciones que el Estado debería haber implementado para garantizar los derechos de las personas imputadas de un delito, como las garantías de reparación y defensa con enfoque intercultural de las víctimas de delito. De ahí que entre acciones realizadas por el Estado destaca que, como parte de las acciones de formación dirigidas a las y los servidores públicos, en 2013 la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos (PROVICTIMA) reportó la realización de las “Jornadas de

²⁴⁴ GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, op cit. p. 169; y, GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, op cit. p. 202.

²⁴⁵ GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, op. cit. p. 203; y, GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, op. cit. pp. 38 y 187.

²⁴⁶ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas”, SCJN, México 2014, p.40

Trabajo PROVICTIMA. Atención a Víctimas e Igualdad”, con las cuales buscaba fomentar el enfoque de género en el desarrollo de sus funciones.²⁴⁷

De manera específica, con el propósito de incidir en la incorporación de los derechos de los pueblos indígenas en la legislación, en 2014 el Estado elaboró 20 opiniones jurídicas a las siguientes iniciativas: Ley Nacional de Ejecución Penal, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley General de Víctimas, Ley de Fomento para la Lectura y el Libro, Ley General de Salud, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Educación, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, Ley Federal de Defensoría Pública, Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Cultura Física y Deporte.²⁴⁸ Sin embargo, no refiere que en la elaboración de dichas opiniones se haya contado con la participación de las comunidades o pueblos indígenas.

Uno de los principales obstáculos que enfrentan las personas indígenas y particularmente las mujeres indígenas, es su lengua. Por ello, las acciones que emprendan en este sentido las autoridades serán determinantes en el acceso pleno a la justicia. Sobre este punto resulta relevante la creación del Sistema para la asistencia de abogados intérpretes o traductores hablantes de lenguas indígenas en 2016, el cual emana del Convenio de Colaboración para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal con Perspectiva Intercultural y Multilingüe suscrito por el Gobierno de la República en octubre de 2015.²⁴⁹

Desde la creación del Sistema y hasta el mes de junio de 2017, el Estado reportó 686 apoyos a 143 personas (56 hombres y 87 mujeres), los cuales consistieron en asistencia en materia penal y de registro civil, para contribuir en actividades relacionadas con la excarcelación de indígenas, el acceso a la justicia y el derecho a la identidad. También en el

²⁴⁷ En total recibieron capacitación 137 personas de los Centros de Atención a Víctimas y de las Oficinas Centrales. Gobierno Federal, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, op. cit. p.166.

²⁴⁸ Gobierno Federal, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op. cit. p.151.

²⁴⁹ Al mes de junio de 2016, el Sistema contaba con un padrón de 198 abogados indígenas bilingües; un padrón de 31 representantes integrantes de las 24 CAMI y un padrón nacional de 655 intérpretes-traductores en lenguas indígenas. GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, op cit., p. 205

marco de acceso a la justicia se reportó que entre enero de 2014 y junio de 2017 se logró la excarcelación de 3,709 personas indígenas, de las cuales sólo 10% (378) eran mujeres.²⁵⁰

4.5. Balance de cumplimiento

Continuando con el modelo de análisis establecido para esta investigación, lo que corresponde en este apartado es la incorporación de los elementos previamente analizados en la matriz de verificación de cumplimiento desarrollada de manera específica para este propósito.

Cuadro 4.5.1 Cumplimiento de estándares del derecho a una vida libre de violencia de las mujeres indígenas según medios de verificación

Derecho	Estándares	Voluntad Política		Legislación		Implementación	
		Ratificación	Adhesión	Const	Leyes primarias	Informes	Programas
Derecho a una vida libre de violencia	1. Adopción en coordinación con los pueblos indígenas las acciones suficientes para garantizar la protección de cualquier forma de violencia contra las mujeres indígenas.						
	2. Reconocimiento al derecho a una vida libre de violencia.						
	3. La educación libre de estereotipos y prácticas de subordinación es un derecho de todas las mujeres indígenas.						
	4. Implementar medidas de prevención, investigación, sanción y reparación de actos de violencia contra mujeres indígenas.						
	5. Asegurar presupuesto para erradicar la violencia contra las mujeres indígenas						
	6. No promover en medios de comunicación imágenes estereotipadas de mujeres y hombres.						
	Existe		No existe				

Nota: Elaboración propia.

²⁵⁰ GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, op cit., p. 185 y 186.

Gráfica 4.5.1. Porcentaje de cumplimiento de estándares.



Nota. Elaboración propia.

En conclusión, al igual que en el caso del derecho a la igualdad y no discriminación, en el proceso de cumplimiento de las obligaciones respecto del derecho a una vida libre de violencia, el Estado Mexicano no incorpora de manera transversal la visión colectiva de los derechos indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad²⁵¹ y en consecuencia, no refleja la existencia de acciones capaces de articular una política de Estado que incorpore el reconocimiento de las mujeres indígenas como grupo de población inmerso en contextos de mayor vulnerabilidad y por ende, con necesidades específicas.

²⁵¹ DUDPI, artículo 7.

Capítulo 5. Las mujeres indígenas frente al derecho de participación

En el marco de esta investigación, el derecho de participación de las mujeres indígenas viene a completar la trilogía mínima e indispensable para avanzar en el desarrollo de garantías que favorezcan el ejercicio pleno de todos los derechos de este grupo de población. Es decir, mientras el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia abonan a la reducción de las desventajas estructurales e históricas de las mujeres indígenas, el derecho a la participación les permite incidir, desde su visión de vida individual y colectiva, en la modificación de patrones de sociales de subordinación y desde luego, en la aceleración del proceso de transformación de su entorno y la diversificación de alternativas para su desarrollo.

5.1. Contenido del derecho de participación

Dentro de los elementos fundamentales para el ejercicio de la autonomía indígena en el ámbito de los Estados Democráticos se encuentra la representación y la participación indígena, entendida la primera como la reestructuración de formas de representación frente al Estado, ya sea *“mediante la creación de circunscripciones especiales indígenas, mediante la redistribución de distritos electorales para garantizar que dentro de un distrito electoral se encuentre una mayoría indígena... o, directamente, mediante la elección de diputados o*

senadores por los pueblos indígenas mediante métodos tradicionales de elección”,²⁵² y la segunda, como la posibilidad de incidir en las decisiones públicas que impacten de alguna manera su entorno.

En México el derecho a la participación de los indígenas, para elegir a sus representantes y tomar decisiones públicas, se encuentra reconocido a nivel individual para ciudadanos y ciudadanas, para ser ejercido dentro y fuera de sus comunidades; y, también de forma colectiva como entidades de derecho público para formar parte de los órganos del poder político del Estado mexicano. Sin embargo, como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH), en el caso de las mujeres indígenas existe una gran la subrepresentación al interior de sus comunidades y en los órganos decisión del Estado.²⁵³

Al respecto, la CIDH se ha manifestado en el sentido de que el derecho a la participación es esencial y decisivo para el ejercicio de todos los derechos de las mujeres indígenas, por ello, es prioritario reconocer la capacidad de las mujeres indígenas para defender sus derechos, manifestar sus posiciones individuales y colectivas e incidir en las acciones y procesos que impulsados desde el Estado puedan tener impacto en sus derechos.²⁵⁴ En este punto, es importante señalar que la representación de las mujeres indígenas requiere de su presencia activa, pues no puede considerarse solventada a través de la participación de hombres indígenas en espacios de representación.

Por lo anterior, considerando la forma tradicional en que los Estados latinoamericanos han construido sus modelos patriarcales para la toma de decisiones, el derecho a la consulta emerge como un elemento estrechamente vinculado al derecho de participación y al mismo tiempo, como un derecho autónomo de contenido particular. Así, de conformidad con la CIDH, para que los pueblos indígenas tengan una participación efectiva es indispensable que el Estado realice consultas previas, informadas, culturalmente apropiadas y de buena fe en

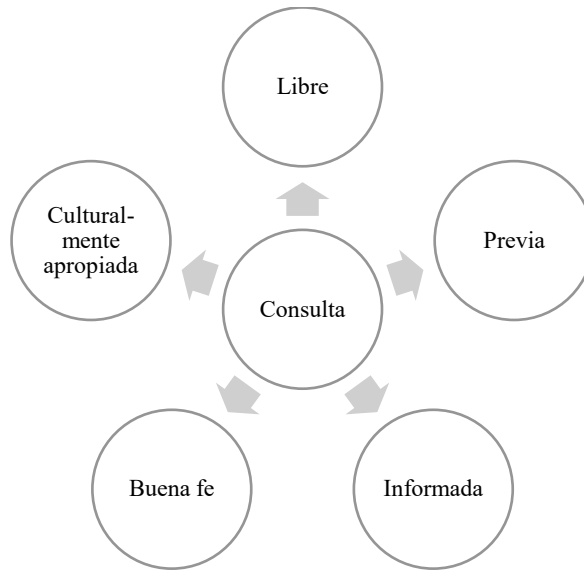
²⁵² SERRANO, César. *Módulo IV. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas*. Asignatura “Derechos de los pueblos indígenas y las minorías culturales”, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, Pp. 19-20.

²⁵³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 de abril de 2011, párrafos 90 y 96.

²⁵⁴ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres indígenas y sus derechos...*, op cit., p. 35-36

aquellos casos en que las decisiones tengan un impacto directo en los derechos y libre desarrollo de los pueblos indígenas.²⁵⁵.

Esquema 5.1.1. Elementos esenciales de la Consulta Indígena



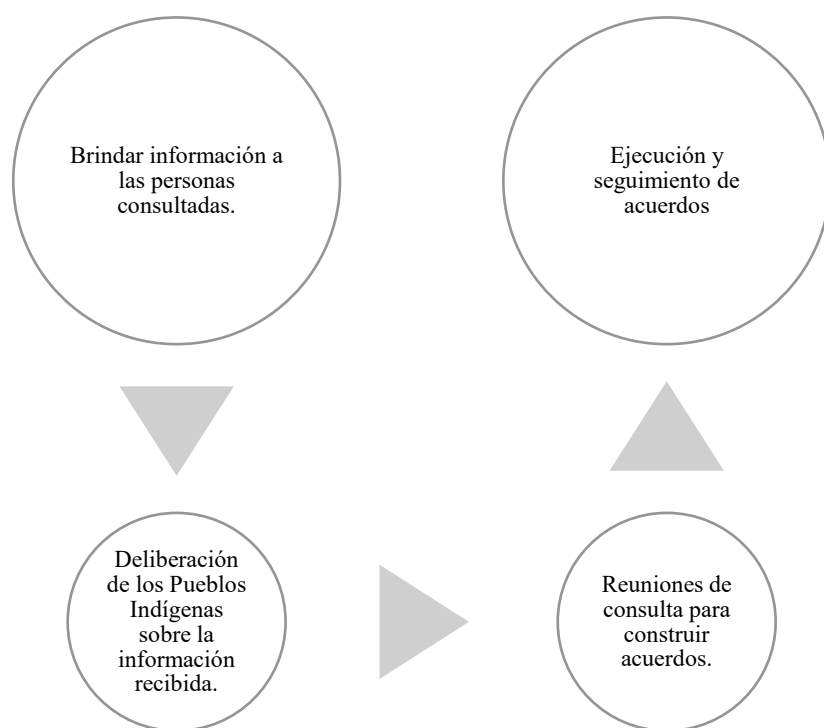
Nota: Elaboración propia.

En ese contexto, es importante señalar que México cuenta con un Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual representa un avance metodológico, pues a pesar de reconocer la necesidad de construir las consultas para cada proceso o tema particular, establece cuatro pasos generales para su implementación.²⁵⁶

²⁵⁵ IBÍDEM, p. 46 y 47

²⁵⁶ COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, CDI, México 2013, p. 38.

Esquema 5.1.2. Proceso General de la Consulta Indígena



Nota: Elaboración propia con base en el Protocolo para la implementación de consultas de CDI.

Adicionalmente, es importante recordar que la importancia de que las mujeres indígenas sean consultadas en los proyectos o acciones que de manera directa pueden tener una repercusión en sus derechos específicos, también radica en la autonomía que el fortalecimiento de sus liderazgos y representaciones específicas les otorga, la cual de manera progresiva ejercen en los distintos ámbitos de sus vidas.

5.2. Estándares interamericanos del derecho de participación de las mujeres indígenas

Para el análisis de la situación de los derechos de los pueblos indígenas y concretamente de la autonomía de las mujeres indígenas, resulta fundamental identificar los mecanismos de participación y representación reconocidos a los pueblos indígenas en el sistema internacional e interamericano, para posteriormente abordar el análisis de estado de avance en la implementación de dichos mecanismos.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Poblaciones Indígenas

De las disposiciones contenidas en DUDPI se desprende el reconocimiento del derecho de dichos pueblos a ser incluidos en el Parlamento y participar en la vida política, económica, social y cultural del Estado; que la participación proceda frente a decisiones que les afecten; que se realice a través de representantes elegidos conforme a sus procedimientos; y, que se realicen las consultas pertinentes por parte de los Estados.²⁵⁷

No obstante, atendiendo a la naturaleza e implicaciones de la participación de los pueblos indígenas, es importante señalar que dicho derecho se encuentra consagrado en el artículo 5 de la DUDPI que además reconoce el derecho de conservar y reforzar las instituciones políticas, sociales y culturales que les son propias.²⁵⁸

Asimismo, la presente Declaración señala de manera expresa el derecho de los pueblos indígenas para participar, a través de representantes, en la toma de decisiones que tengan impacto en el ejercicio de sus derechos, al tiempo que incorpora la obligación de los Estados de realizar consultas con el propósito de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, de manera previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas que les causen afectación.²⁵⁹

²⁵⁷ ÍDEM

²⁵⁸ DUDPI, artículo 5.

²⁵⁹ IBÍDEM, artículos 18 y 19.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

El PIDC reconoce en su artículo 1º el derecho de los pueblos a la libre determinación, a partir del cual es posible definir la condición política y fomentar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos. Dicha disposición, además de establecer el reconocimiento del derecho mencionado, impone a los Estados la obligación de promover el ejercicio de la libre determinación.²⁶⁰

No obstante, si bien el derecho a libre determinación es requisito para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, no debe ser entendido como precondition de la secesión, sino como autodeterminación a nivel interno, es decir, como autonomía. Lo cual, supone que el derecho a la autodeterminación se identifica con el derecho de los pueblos a ser gobernados por sus propias leyes y bajo sus propias estructuras políticas, jurídicas y sociales, favoreciendo así, la posibilidad de que se tomen decisiones políticas y sociales colectivas sobre un destino común.²⁶¹

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Al igual que el PIDCP, el PIDESC incorporó en su primer artículo la obligatoriedad de los Estados de reconocer y promover el ejercicio del derecho a libre determinación de los pueblos, pero añadió el derecho de las personas a participar en la vida cultural, lo cual atendiendo a las condiciones en que tradicionalmente se han desenvuelto las mujeres indígenas, constituye un elemento relevante para su desarrollo.²⁶²

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

La Declaración de Beijing enarboló dentro de sus objetivos la promoción de la igualdad, el desarrollo y la paz para todas las mujeres del mundo, afirmando que la identificación de aspiraciones de las mujeres del mundo, deben basarse de manera necesaria en la diversidad

²⁶⁰ PIDCP, artículo 1º

²⁶¹ SERRANO, César. *Módulo IV. Derecho a la libre determinación...* op cit., p. 3.

²⁶² PIDESC, artículos 1º y 15.

de las mujeres, de las funciones que desempeñan y de las circunstancias particulares en las que se desarrollan.²⁶³

Con relación a la participación de las mujeres, la Declaración en comento reconoce explícitamente que “la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz”, por ello, garantizar condiciones de igualdad favorecerá al proceso de desarrollo.²⁶⁴

Ahora bien, sobre la participación de las mujeres, la Plataforma de Acción de Beijing retoma la Declaración Universal de Derechos Humanos para señalar que en virtud de que la participación en el gobierno es un derecho de todas las personas, la autonomía de la que goce una mujer será prioritaria para la existencia de una administración transparente y responsable, así como para el desarrollo de condiciones de igualdad entre el hombre y la mujer en el ámbito de la toma de decisiones.²⁶⁵

Asimismo, la Plataforma advierte que si bien se ha observado una tendencia a la democratización de los Estados y las mujeres han hecho gala de su capacidad de liderazgo tanto en organizaciones comunitarias y como organizaciones no oficiales, la deficiencia en la representación de mujeres al interior de los gobiernos es muestra de que la proporción de candidatas a cargos públicos continúe siendo baja.²⁶⁶

Lo anterior, supone la ausencia de representación de las mujeres en los ámbitos de decisión económica y política en los distintos niveles de gobierno y, se traduce en la reproducción de limitaciones estructurales que afectan la distribución equitativa del poder y por consecuencia, la toma de decisiones.²⁶⁷

Por tal motivo, resulta relevante destacar que en el ámbito de las propuestas de acciones dirigidas a los gobiernos, la Plataforma de Beijing sugiere que se aliente a los partidos políticos a incorporar a mujeres en cargos electivos y no electivos; vigilar y evaluar los progresos en la representación de las mujeres; asumir que las responsabilidades compartidas

²⁶³ *Declaración de Beijing*, párrafo 3 y 4, Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995.

²⁶⁴ *IBÍDEM*, párrafo 13.

²⁶⁵ *Plataforma de Beijing*, párrafo 181.

²⁶⁶ *IBÍDEM*, párrafos 182 y 183.

²⁶⁷ *IBÍDEM*, párrafos 186 y 187.

entre hombres y mujeres en el hogar y el trabajo favorecen la participación de las mujeres en espacios públicos; y, alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones a todos los niveles.²⁶⁸

Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer

Como ya se mencionó, la CEDAW visibilizó la situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan las mujeres y logró vincular la responsabilidad del Estado respecto de obligaciones particulares como el establecimiento del derecho a la igualdad entre hombres y mujeres en los ordenamientos legales nacionales.²⁶⁹

Sin embargo, de manera específica y en el marco del derecho de participación de las mujeres, este instrumento internacional delimita la obligación de los Estados Parte de erradicar la discriminación de la que la mujer ha sido víctima en el ámbito público de la política. Enfatizando así la necesidad de que las mujeres, en igualdad de condición con los hombres, participen en elecciones (pasiva o activamente); se involucren en el diseño y ejecución de políticas públicas; ejerzan funciones públicas; y, se incorporen a las organizaciones no gubernamentales que sean parte de la vida pública los Estados.²⁷⁰

Por último, la CEDAW añade la obligación estatal de establecer las medidas conducentes para garantizar a la mujer la oportunidad de representar a su gobierno a nivel internacional, así como, de tener participación en organizaciones internacionales.²⁷¹

*Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales
“Protocolo de San Salvador”*

El Protocolo de San Salvador reconoce expresamente el derecho a la educación y de manera específica enfatiza que este derecho contribuya al desarrollo pleno de la personalidad

²⁶⁸ IBÍDEM, párrafo 191.

²⁶⁹ CEDAW, artículo 2.

²⁷⁰ IBÍDEM, artículo 7.

²⁷¹ IBÍDEM, artículo 8.

humana, además de fortalecer los derechos humanos y el pluralismo ideológico, debe capacitar a “...todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz”.²⁷²

5.3. Obligaciones del Estado en materia del derecho de Participación y toma de decisiones

Previamente se ha mencionado la importancia que tiene para las mujeres la posibilidad de ejercer de manera plena el derecho de participar y ser parte de las decisiones que las afectan en su ámbito individual y colectivo. Por ello, reiterando que es a través de los mecanismos de participación existentes en un Estado que las indígenas ejercitan su autonomía a continuación se bosquejan los principales compromisos asumidos internacionalmente.

²⁷² ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptada en 1988 en El Salvador, artículo 13.2.

Cuadro 5.3.1. Obligaciones derivadas de estándares internacionales para garantizar el derecho de las mujeres indígenas a participar y tomar decisiones.

Instrumentos internacionales	Obligación a cargo del Estado
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (art. 5) Pacto Internacionales Derechos Civiles y Políticos (art. 1) Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales (art. 1 y 15) <i>Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención Belém Do Pará (art. 4)</i>	1. Derecho a la participación y libre determinación de los pueblos indígenas. 2. Derecho a la igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (art. 18 y 19) Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 7 y 8) Declaración de Beijing (párrafos 3 y 44) Plataforma de Beijing (párrafos 181 y 191)	3. Participar a través de representantes en la toma de decisiones que tengan impacto en el ejercicio de sus derechos y realizar consultas de manera previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas que les afecten. 4. Alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones a todos los niveles.
Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (art. 13.2)	5. Capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista.

Nota: Elaboración propia.

El derecho de participación constituye una expresión de la autonomía indígena que implica de manera necesaria la existencia del reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos contenido tanto en el PIDCP como en el PIDESC²⁷³ y la propia DUDPI que estipulan el derecho de conservar y reforzar las instituciones políticas, sociales y culturales que les son propias participación de los pueblos indígenas.²⁷⁴

5.4. Cumplimiento de estándares interamericanos en materia del derecho de participación de las mujeres indígenas

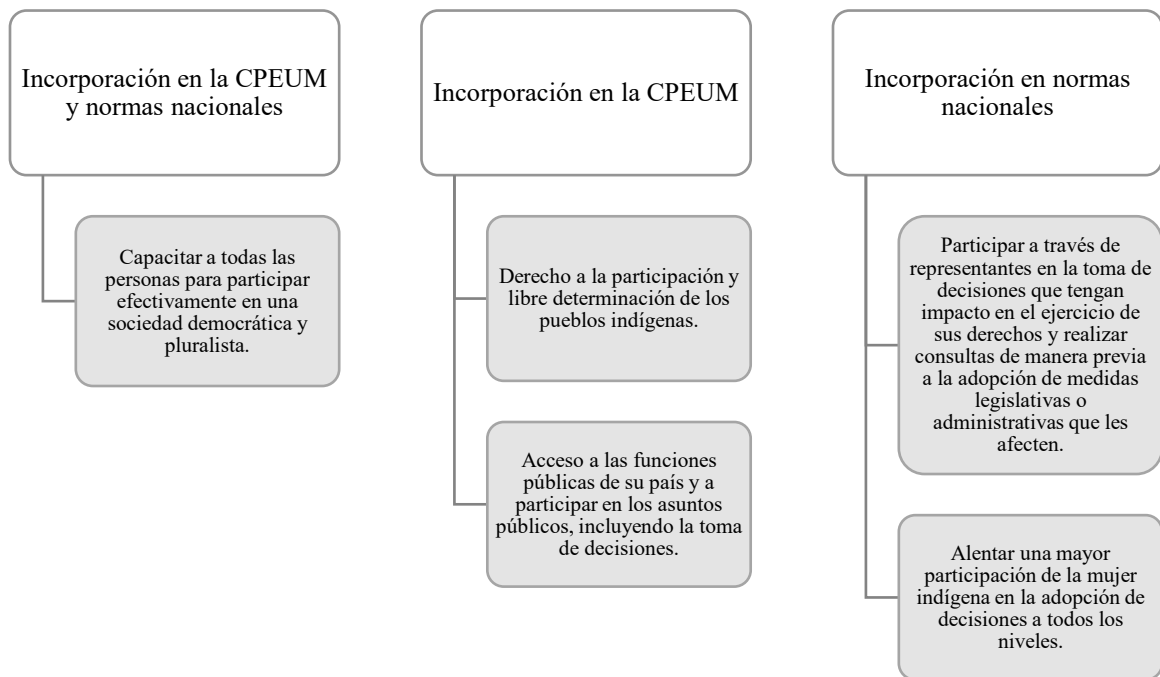
Los estándares interamericanos establecen lineamientos base, sin embargo, es a partir del contexto propio de cada Estado, la normatividad interna y la implementación de ésta, que se van tejiendo mayores posibilidades para la exigibilidad real del derecho de participación de

²⁷³ PIDCP, artículo 1° y PIDESC artículo 1°.

²⁷⁴ DUDPI, artículo 5.

las mujeres indígenas. De ahí que resulte indispensable la determinación de las vías a través de las cuales el México ha introducido o implementado las obligaciones específicas del Estado.

Esquema 5.4.1. Obligaciones específicas del Estado Mexicano para garantizar el derecho de las mujeres indígenas a la participación



Nota: Elaboración propia.

La *capacitación de todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista* es una obligación que se refleja tanto en el texto constitucional como en la legislación secundaria. Tenemos así que, mientras la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce que uno de los criterios que orienta al sistema educativo

es la democracia entendida como establece una estructura jurídica, régimen político y como como un “... sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...”,²⁷⁵ la Ley General de Partidos Políticos sostiene de manera general que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público, entre otras cosas, para sostener sus actividades “ordinarias permanentes” de capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres, obligando a que dichas entidades a destinar el tres por ciento de su financiamiento público ordinario, el cual podrá distribuirse en investigaciones sobre el liderazgo político de la mujer, documentos de difusión relacionados con la paridad de género, mesas de trabajo, conferencias talleres, eventos y la realización de propaganda y publicidad entre otras acciones.²⁷⁶

Las obligaciones de garantizar el *derecho a la participación y libre determinación de los pueblos indígenas* y el *acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones* se encuentran incorporadas en artículo 2 de la Constitución Política. En el primer caso se menciona que la libre determinación será ejercida en un marco de autonomía que asegure la unidad nacional y, propiciando la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, a través del apoyarles con proyectos productivos, protección de su salud, estímulos para su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.²⁷⁷ Lo anterior, aunque en principio acota la participación a los temas comunitarios, se solventa con el reconocimiento de la autonomía indígena para acceder a cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, sin afectar la soberanía de los Estados y el pacto federal.²⁷⁸

El artículo 2° de la CPEUM refleja la preocupación de un Estado hegemónico pues si bien reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, de manera expresa señala que éste derecho deberá ejercerse en un marco constitucional de autonomía.²⁷⁹ Es decir, si bien el artículo 2° incorpora en el apartado la participación indígena como una

²⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leg. cit., artículo 3°, fracción II, inciso a.

²⁷⁶ Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, con declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación notificada para efectos legales el 10 de septiembre de 2014 y publicada en el trece de agosto de 2015, artículo 51, numeral 1, inciso a, fracción V y artículo 73, numeral 1, incisos a, b, c y d.

²⁷⁷ CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada 15 de septiembre de 2017, artículo 2, apartado A, fracción V.

²⁷⁸ IBÍDEM, artículo 2, apartado A, fracción III.

²⁷⁹ IBÍDEM, artículo 2°, párrafo primero.

obligación para el Estado, también reconoce supuestos puntuales en los que la participación indígena deberá ser garantizada, destacando para efectos de este trabajo, la obligación de favorecer la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria; y, la obligación fundamental de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales.²⁸⁰

De manera similar, la normativa nacional establece que la política de desarrollo social deberá fundarse en el reconocimiento que en el marco de la Constitución se hace a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades; la elección que hagan de sus autoridades; y, la elección de representantes ante los ayuntamientos entre otros elementos.²⁸¹ Situación de la que se desprende el derecho de participar a través de representantes en la toma de decisiones que tengan impacto en el ejercicio de sus derechos.²⁸²

Respecto a la obligación de *alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones a todos los niveles* destaca la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que incluye dentro de sus principios de actuación el enfoque de género en la promoción de participación y oportunidades plenas para las mujeres indígenas.²⁸³ También el fomento a la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres, como una de las acciones necesarias para avanzar en la igualdad sustantiva²⁸⁴ y, la obligación de los de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres²⁸⁵, encontraron espacio en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Partidos Políticos respectivamente.

Por último, con relación a la obligación de *participar a través de representantes en la toma de decisiones que tengan impacto en el ejercicio de sus derechos y realizar consultas de manera previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas que les afecten*, el

²⁸⁰ IBÍDEM, artículo 2º apartado B.

²⁸¹ Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 1º de enero de 2012, artículo 3 fracción VIII.

²⁸² DUDPI, artículo 18.

²⁸³ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003, última reforma publicada el 22 de junio de 2017, artículo 2, fracciones II y IX,

²⁸⁴ Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, leg. cit., artículo 17, fracción III.

²⁸⁵ Ley General de Partidos Políticos, leg. cit., artículo 37, numeral 1, inciso e.

Estado ha asumido el diseño y operación de un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo.²⁸⁶

Asimismo, además de la obligación que se establece en la ley de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para diseñar y operar un sistema de consulta y participación indígenas, se estipula que la consulta a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno, será un principio rector de las actuaciones de la CDI,²⁸⁷ lo cual coincide con la obligación que establecida en el artículo 19 de la DUDPI.

Por su parte, en concordancia con el artículo 5 de la DUDPI que reconoce el derecho de conservar y reforzar las instituciones políticas, sociales y culturales que les son propias, la Ley de Planeación reconoce como uno de sus objetivos el establecimiento de las bases mínimas para lograr garantizar la participación de grupos sociales, pueblos y comunidades indígenas, no sólo a través de sus propias autoridades, sino en condiciones democráticas que se traduzcan en una incidencia real en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.²⁸⁸

La ley en comento establece también como parte de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligación de tomar en cuenta, para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, los planteamientos que realicen los grupos sociales, los pueblos y comunidades indígenas interesadas; y, para las tareas de planeación regional, consultar con los pueblos indígenas y, en tal caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.²⁸⁹

Lo anterior, aunado al contenido del artículo 20 de esa misma, el cual limita los alcances de la consulta de las comunidades indígenas, constituye un ejemplo de que si bien la consulta es un mecanismo de participación para la definición de planes y programas, no garantiza que

²⁸⁶ Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, leg. cit., artículo 2, fracciones IX,

²⁸⁷ **IBÍDEM, artículo 3, fracción VI.**

²⁸⁸ Ley de Planeación, artículo 1º fracción IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, última reforma publicada en 9 de abril de 2012.

²⁸⁹ **IBÍDEM, artículo 14 fracciones II y III.**

el resultado de las consultas tenga que ser incorporado en el diseño y proyección de dichos planes.²⁹⁰

Cabe destacar que, con relación al derecho a la salud, la Secretaría de Salud tiene dentro de sus atribuciones la de promover la participación de las comunidades indígenas en el Sistema Nacional de Salud, para lo cual se recurrirá a “concertaciones” que delimiten las responsabilidades de cada parte a través de la firma de convenios. En ese sentido, al hablarse de concertaciones en las que debe existir un acuerdo de voluntades, se corre el riesgo de que la opinión de las y los indígenas no resulte relevante en el actuar del Estado.²⁹¹

También a nivel nacional se observa que para la operación (establecimiento, administración y manejo) de áreas naturales protegidas, la Secretaría de Medio Ambiente se encuentra obligada a promover la participación de los pueblos indígenas para contribuir al desarrollo integral de las comunidades. En el ámbito de planeación ambiental, se establece que la citada Secretaría debe convocar a distintos grupos de población, entre ellos los pueblos indígenas, para que manifiesten su opinión. No obstante, como ocurre con frecuencia, este ordenamiento tampoco hace alusión a las mujeres indígenas y no reconoce la obligación del Estado de asumir dicha opinión como vinculante.²⁹²

De las disposiciones normativas mencionadas se infiere que, si bien se contempla la participación indígena y en algunos casos, la necesidad de realizar consultas con dichas poblaciones, hasta el momento en México no existen mecanismos claros para considerar que, con independencia del carácter vinculante o no vinculante, las consultas a poblaciones indígenas cumplen con los requisitos necesarios para lograr una incidencia efectiva en la toma de decisiones.

²⁹⁰ IBÍDEM, artículos 20 y 20 bis tercer párrafo.

²⁹¹ Ley general de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, última reforma publicada el 7 de junio de 2012, artículos 10 y 11 fracción I.

²⁹² Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, última reforma publicada el 4 de junio de 2012, artículos 47 y 158 fracción I.

Acciones específicas para garantizar el derecho de participación de las mujeres indígenas

En el ámbito de las políticas públicas, en apego al contenido de la Plataforma de Beijing que establece la necesidad de que el Estado adopte medidas para favorecer la participación de las mujeres en espacios públicos y alentar la participación indígena en la adopción de decisiones,²⁹³ con el propósito de impulsar la participación política de las mujeres en los municipios y contribuir a la formación de liderazgos políticos, el Instituto Nacional de las Mujeres implementó diversos talleres de “Liderazgo político de las mujeres en el ámbito local” en las entidades en que se realizaron elecciones locales en 2007.²⁹⁴

Durante 2008, las mujeres representaban menos de 5% del total de las presidencias municipales, por tal motivo, en correspondencia con la Plataforma de Beijing que propone el desarrollo de condiciones de igualdad entre el hombre y la mujer en el ámbito de la toma de decisiones,²⁹⁵ a través del Programa de Capacitación para Fortalecer los Liderazgos Femeninos del Instituto Nacional de las Mujeres se realizaron dos foros e impartieron talleres para fortalecer el liderazgo político, favoreciendo así a 1021 mujeres representantes de partidos políticos y servidoras públicas municipales entre otras.²⁹⁶

Entre 2009 y 2011 el Estado Mexicano reportó haber brindado apoyo a más de 170 Organizaciones de la Sociedad Civil que presentaron proyectos al Fondo Proequidad del INMUJERES para impulsar acciones con finalidad mejorar las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de las mujeres.²⁹⁷

Asimismo, con relación al desarrollo de garantías para impulsar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y, en atención a la Plataforma para la Equidad Política implementada por el Instituto de las Mujeres, en 2010 se diseñó el taller “Prepárate para Ganar”, el cual fue impartido por el Instituto Federal Electoral en coordinación con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a mujeres con militancia política; y,

²⁹³ *Plataforma de Beijing*, párrafo 191.

²⁹⁴ GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, op. cit., p. 306.

²⁹⁵ *Plataforma de Beijing*, párrafo 181.

²⁹⁶ GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op cit. p. 410.

²⁹⁷ GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, op cit. p. 523; y, GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, op cit., p. 537, GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, op cit. p. 575.

en 2011, se llevó a cabo el Congreso Internacional de Participación Política y Liderazgo Femenino.²⁹⁸

Destaca también el Convenio de colaboración firmado en 2013 por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo objeto fue la realización de proyectos para la promoción de los derechos político-electorales de la población indígena y el Diálogo para la Igualdad y el Empoderamiento de las Mujeres convocado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de las Mujeres.²⁹⁹

Para 2015 se realizó el Encuentro Nacional para Mujeres Indígenas “Liderazgo y Género”, mediante el cual se capacitó a 131 mujeres; el Foro denominado “Fortalecimiento de la Participación de las Mujeres Indígenas: Construyendo Agenda” con la participación de 69 mujeres indígenas; y, “Diálogos interculturales sobre Sistemas Normativos en Materia Electoral”, que contó con la participación de Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora.³⁰⁰

De las acciones reportadas por el Gobierno Federal para el año 2016, merece mención especial el Taller de Fortalecimiento de Capacidades de los Consejeros Indígenas, con el cual se brindaron elementos teórico-metodológicos al Presidente del Consejo Consultivo y a los miembros de las Comisiones Coordinadora y de Honor, para fortalecer su experiencia en la elaboración de propuestas para el desarrollo de los pueblos indígenas que representan en el Consejo;³⁰¹ y, el VII Diplomado para Fortalecer el Liderazgo de Mujeres Indígenas 2016, el cual fue realizado para promover la participación e incidencia política de las mujeres indígenas en los distintos niveles de gestión, en sus pueblos y comunidades y contó con la participación de 38 mujeres indígenas.³⁰²

²⁹⁸ GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, op cit., p. 537 y GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, op cit., p. 575.

²⁹⁹ GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, op cit. p. 166

³⁰⁰ GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, op. cit. 171

³⁰¹ Los temas abordados en dicho taller fueron: Liderazgo y Trabajo en Equipo, Concertación y Estructuración de Acuerdos, Control de Gestión y Políticas Públicas. GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, op. cit., p. 206

³⁰² IBÍDEM, pp. 203-204.

Finalmente, cabe destacar que a pesar de que el 30 de abril de 2014 se publicó el *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014- 2018*,³⁰³ dentro de sus seis objetivos sólo se refiere de forma general la planeación participativa y el acceso a la justicia, sin que se contemple algún objetivo que, de manera específica se relacione con la participación activa y el desarrollo de las mujeres indígenas.³⁰⁴

Acciones específicas para garantizar la realización de Consultas Indígenas

La obligación de realizar consultas, establecida en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, supone la realización de un proceso de diálogo y negociación que implica la buena fe de ambas partes con la finalidad de alcanzar un acuerdo mutuo, y además de imponer requisitos mínimos, obliga al Estado a establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente.³⁰⁵ Por lo anterior, en el caso de las mujeres indígenas, la Comisión Interamericana ha recomendado a los Estados “generar las condiciones institucionales necesarias para facilitar una mayor participación política de mujeres indígenas, tales como: incrementar la capacidad de interlocución y de diseño de agendas propias de las mujeres indígenas y las organizaciones”.³⁰⁶

No obstante, como se observa en las acciones realizadas por el Estado Mexicano en sus informes del Estado Mexicano, la agenda de necesidades de las mujeres indígenas no ha sido una prioridad en términos de consulta:

- En 2012 se entregó a la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, al gobierno de Sinaloa, a las instituciones estatales involucradas y a la población, el Informe de la Consulta sobre la conservación de los sitios sagrados y centros

³⁰³ El Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014- 2018 emana de los artículos 16 y 22 de la Ley de Planeación y tiene como objetivo orientar las acciones del Gobierno de la República para la promoción del desarrollo de los pueblos indígenas. El programa cuenta con seis objetivos y participan en su ejecución 14 secretarías y 12 entidades de la Administración Pública Federal. GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op. cit. p. 152

³⁰⁴ GOBIERNO FEDERAL, *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014- 2018*, Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, México 2014, p. 40-44.

³⁰⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989 en Ginebra, artículo 6.

³⁰⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género...*, op cit., pp. 47 y 48

ceremoniales del pueblo yoreme de Sinaloa; se llevó a cabo la primera y segunda etapa de la Consulta para la Identificación de comunidades Afrodescendientes de México, en la cual participaron los estados de Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Coahuila; se realizó la etapa informativa para la Consulta para la identificación de comunidades indígenas en el estado de Hidalgo; fueron realizadas cinco reuniones del Comité y Foros Regionales respecto de la Consulta para la construcción de una propuesta de reforma constitucional, reforma a la Ley Reglamentaria y la Ley de Derecho y Cultura de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Oaxaca; fue concluida la Consulta para la identificación de comunidades indígenas de Guanajuato; y, se iniciaron los preparativos para la realización de la Consulta sobre Lugares Sagrados del Pueblo Wixárika.³⁰⁷

- También en 2012 dio inicio la Consulta al pueblo Guarijío respecto de la Presa Bicentenario (Los Pilares) y continuó el seguimiento al proceso de la Consulta sobre el Anteproyecto de la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas realizada en 2010 y 2011 y fue instalado el Comité Técnico del Programa para el diseño de metodologías pertinentes para actualizar el Sistema de Consulta a Pueblos Indígenas.³⁰⁸
- En febrero de 2013 fue aprobado por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas el *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* y en noviembre de 2013, se realizó la consulta para la instalación de un parque eólico en el municipio de El Espinal en el estado de Oaxaca, la cual el Estado Mexicano reconoce como la primera consulta indígena realizada de manera previa, libre e informada.³⁰⁹
- Desde la publicación del Protocolo señalado en el párrafo anterior y hasta el junio de 2017, la CDI reporta que, en el marco de la implementación de 44 procesos de

³⁰⁷ GOBIERNO FEDERAL, *Sexto Informe de ejecución...*, op cit., p. 602.

³⁰⁸ IBÍDEM, p. 603.

³⁰⁹ COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Protocolo para la implementación de consultas...*, op cit.; y, Gobierno Federal, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, op cit. p. 152.

consulta sobre proyectos de desarrollo, políticas públicas y reformas legislativas en materia indígena, se brindó asesoría a cuatro dependencias federales, una Comisión Intersecretarial, dos órganos administrativos desconcentrados, un organismo descentralizado, una empresa productiva del Estado y tres órganos autónomos. De las consultas que realizadas, destaca para efectos del ejercicio del derecho de participación la relacionad con la distritación para determinar los límites geográficos electorales a nivel federal y en las 32 entidades federativas.³¹⁰

No obstante, como se observó en el derecho de igualdad y no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia, las políticas implementadas por el Estado Mexicano en torno al derecho de participación de las mujeres indígenas y concretamente de su derecho a ser consultadas, no incorporan de manera sistemática elementos específicos para garantizar a las mujeres indígenas la protección de este derecho.

5.5. Balance de cumplimiento

La situación que guarda la participación de las mujeres indígenas en México, permite advertir que el modelo de democracia liberal adoptado por el país ha sido un elemento de exclusión de la diversidad que ha interferido y restringido, como se aprecia en el siguiente cuadro, en el ejercicio libre y pleno del derecho a la participación.

³¹⁰ GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, p. 189.

Cuadro 5.5.1 Cumplimiento de estándares del derecho de participación de las mujeres indígenas según medios de verificación

Derecho	Estándares	Voluntad Política		Legislación		Implementación	
		Ratificación	Adhesión	Const	Leyes primarias	Informes	Programas
Derecho a la participación de las mujeres indígenas	1. Derecho a la participación y libre determinación de los pueblos indígenas.						
	2. Acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.						
	3. Participar a través de representantes en la toma de decisiones que tengan impacto en el ejercicio de sus derechos y realizar consultas de manera previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas que les afecten.						
	4. Alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones a todos los niveles.						
	5. Capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista.						
	Existe		No existe				

Nota: Elaboración propia.

Gráfica 5.5.1. Porcentaje de cumplimiento de estándares.



Nota: Elaboración propia.

En conclusión, para que el derecho de las mujeres indígenas a participar en la vida cultural,³¹¹ política y social se ejerciera en condiciones adecuadas y culturalmente pertinentes, el Estado tendrá que partir del reconocimiento de la diversidad de circunstancias propias a su adscripción indígena,³¹² considerando desde luego, la necesidad de hacerlo de manera estratégica para avanzar de manera simultánea, en la eliminación de limitaciones estructurales como la discriminación y la violencia contra la mujer.³¹³

³¹¹ PIDESC, artículo 15.

³¹² Declaración de Beijing, párrafo 3 y 4.

³¹³ Plataforma de Beijing, párrafo 186 y 187

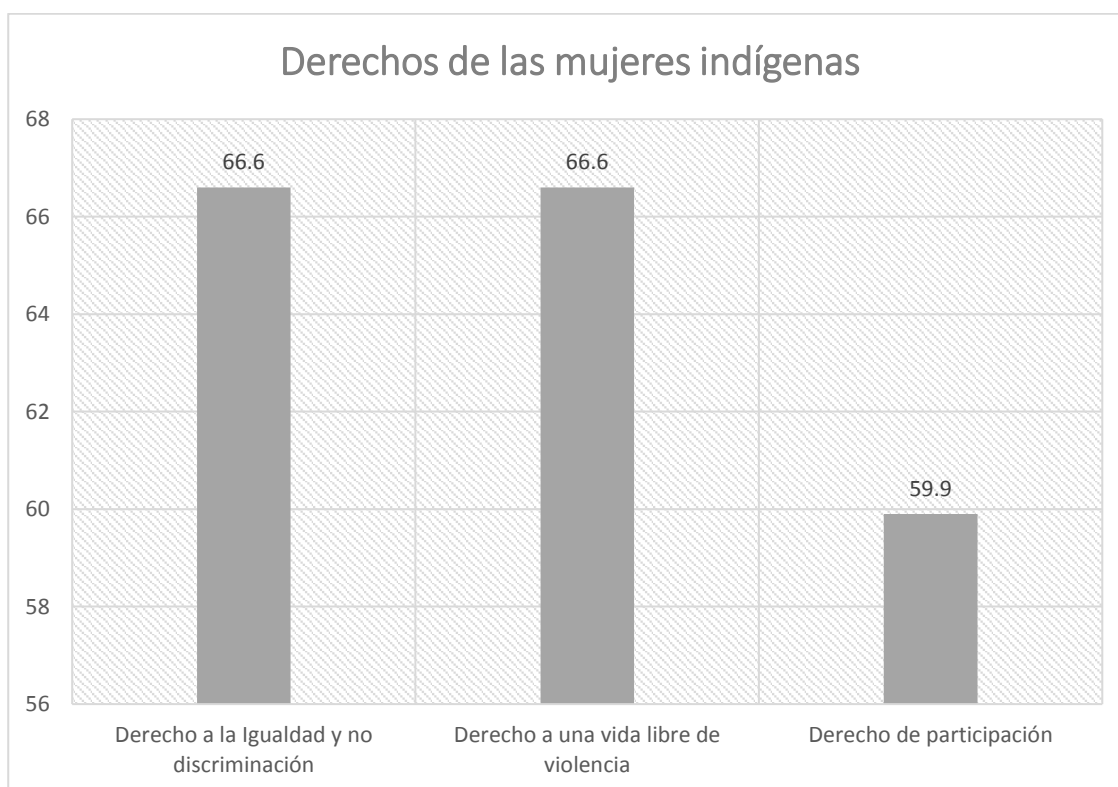
Propuestas mínimas para el cumplimiento de estándares internacionales de las mujeres indígenas

Ha quedado establecido que los estándares internacionales imponen obligaciones específicas a los Estados y que corresponde a éstos impulsar las acciones legislativas, administrativas o judiciales que sean procedentes para su cumplimiento. Por tal motivo, para avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de México respecto de la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos de las mujeres indígenas, se requiere de un cambio de orden estructural que además de orientarse a superar prejuicios y estereotipos arraigados, reivindique su capacidad de agencia, les reconozca como sujetas plenas de derecho y permita avanzar de forma sustantiva en el ejercicio de derechos.

En este sentido, con el objeto de identificar algunas propuestas mínimas que permitan incidir de manera integral en el avance progresivo de los derechos de las mujeres indígenas, se retoman en la siguiente gráfica los resultados consolidados del cumplimiento de los derechos abordados en este trabajo.³¹⁴

³¹⁴ Vide supra Gráficas 3.5.1, 4.5.1 y 5.5.1. Porcentaje de cumplimiento de estándares.

Gráfico 1. Situación de los derechos llave de las mujeres indígenas



Nota: Elaboración propia.

En este orden de ideas, en virtud de que tanto el desarrollo del ordenamiento legal mexicano como las políticas públicas analizadas, dan cuenta de la urgencia de adoptar transformaciones en el desarrollo de los derechos de las mujeres indígenas, con el objetivo de abonar a la transformación estructural de las condiciones y situaciones que demeritan sus derechos a continuación se proponen las siguientes acciones:

1. Revisar y armonizar el ordenamiento jurídico nacional, en particular la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, y la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, para asegurar que integren las

disposiciones establecidas en el derecho internacional de los derechos humanos para la protección de los derechos de las mujeres indígenas.

2. Incorporar, de manera transversal, en todas aquellas políticas y programas públicos dirigidos a las mujeres indígenas, la perspectiva indígena, la perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, a fin de que las indígenas puedan ejercer de manera libre, y sin temor alguno, su derecho a la igualdad y no discriminación, a una vida libre de violencia y a participar en la toma de decisiones que les afecten.
3. Impulsar una política integral incluyente para fomentar la participación de las mujeres indígenas, sustentada en el respeto, la protección y una cultura para la paz y la no violencia, con carácter vinculante para los tres órdenes de gobierno de la administración pública federal, y estructurada a partir de un organismo rector, con capacidad para generar y articular acciones y políticas concertadas y coherentes entre los niveles y órdenes de gobierno, encaminadas a fortalecer las capacidades y oportunidades de desarrollo de las y los jóvenes.
4. Adaptar la política, programas y acciones de gobierno a las realidades y necesidades diferenciadas de las mujeres indígenas, identificando para tal efecto los pueblos indígenas en mayor situación de vulnerabilidad y discriminación.
5. Garantizar, a través de la creación y consolidación de estructuras democráticas, la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones de todas las acciones y decisiones públicas que les causen afectación.
6. Generar mecanismos de capacitación y sensibilización para las y los servidores públicos que serán designados para brindar servicios a las mujeres indígenas de los distintos pueblos indígenas.
7. Garantizar de manera expresa un presupuesto asignado para el desarrollo progresivo y la protección de los derechos humanos de las mujeres indígenas, en

especial, el derecho a una vida libre de violencia, a la no discriminación y de participación en espacios públicos.

8. Incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 estrategias y líneas de acción específicas para la protección y garantía de los derechos de las mujeres indígenas.
9. Fomentar el diseño de políticas y programas públicos que promuevan la participación e incidencia comunitaria con el objetivo de fomentar un acercamiento y diálogo estrecho y permanente entre las mujeres indígenas y las entidades de la Administración Pública Federal.
10. Investigar y sancionar aquellas actitudes de indiferencia institucional que establecen obstáculos, reproducen estereotipos, generan discriminación y reducen la confianza de las mujeres indígenas en las autoridades públicas.
11. Revisar los protocolos y mecanismos de actuación en materia de trata de mujeres indígenas, con el fin de incluir un enfoque diferenciado que asegure la no revictimización de las mujeres víctimas de este delito.
12. Diseñar mecanismos de supervisión y sanción para combatir los abusos de poder y afectaciones a los derechos humanos cometidos por el Estado.
13. Establecer los criterios que deberán reunir las consultas que se realicen con mujeres indígenas para adoptar medidas dirigidas a la erradicación de la discriminación.
14. Incorporar en los planes nacionales educación básica, media y superior programas que contribuyan a consolidar una cultura de derechos humanos, en la que además de garantizar la impartición de una educación libre de estereotipos, las y los

estudiantes sean sensibilizados respecto del derecho de las mujeres indígenas a vivir en libertad, paz y seguridad.

15. Garantizar la participación de las mujeres indígenas en la construcción y discusión de acciones destinadas a protegerlas de cualquier forma de violencia en su contra.
16. Realizar campañas de difusión en las que se concientice a la población de que la violencia contra las mujeres indígenas deber ser erradicada, sin importar la costumbre, tradición o religión en que se funde, así como supervisar que no exista difusión de imágenes estereotipadas de las mujeres en los medios de comunicación.
17. Asegurar que la población se encuentre debidamente informada sobre los medios a través de los cuales el Estado implementa medidas de prevención, investigación y sanción de actos de violencia en contra de mujeres indígenas.
18. Que las consultas que se realicen con el propósito de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, consideren un porcentaje de mujeres en paridad con los hombres.
19. Asegurar que, en el ejercicio de su derecho de participación, las mujeres indígenas gocen de la autonomía necesaria para tomar decisiones en condiciones de igualdad con los hombres, o bien, con mujeres no indígenas.
20. Establecer el Código Federal de Procedimientos Electorales la obligación de los partidos políticos de fomentar la incorporación de mujeres indígenas en cargos internos del partido y como candidatas a cargos de elección popular.
21. Generar las condiciones necesarias para que las mujeres indígenas accedan a cargos públicos nacionales y funjan como representantes ante organismos

internacionales con incidencia en las políticas públicas que implemente el Estado Mexicano.

Finalmente, es importante enfatizar que a pesar de que las mujeres indígenas de México han logrado constituirse en agentes con capacidad de impulsar transformaciones al interior del Estado, la consolidación de sus demandas requiere que además de que el ordenamiento legal reconozca el derecho a la no discriminación y a una vida libre de violencia, prevea de manera específica su representación en todos los espacios de toma de decisiones y, desde luego contemple mecanismos que más que señalar principios, delimiten atribuciones y competencias de las autoridades responsables de facilitar la participación de las mujeres indígenas.

Conclusiones

A pesar de que en México la reciente participación de las mujeres indígenas en espacios y actividades públicas se ha caracterizado por la exigencia de democratizar las relaciones entre hombres y mujeres dentro de las propias comunidades indígenas, la situación de marginación y exclusión social en el que fueron colocadas las indígenas desde la época colonial continua afectando sus posibilidades de desarrollo en condiciones de igualdad.

La construcción del Estado-Nación a partir de estructuras patriarcales en el siglo XIX y el desarrollo de políticas tendientes a la modernización en el siglo XX ocasionaron un colapso indigenista que no fue evidente sino hasta la década de 1990 cuando se experimenta el resurgimiento del interés internacional por la situación de los pueblos y comunidades indígenas.

De manera paralela al tema indígena, el surgimiento de organizaciones feministas a principios de los años ochenta obligó al Estado a trabajar en el desarrollo de programas que permitieran prevenir y sancionar la marginación en contra de las mujeres, así como a firmar en 1995 la Declaración de Pekín en la que se comprometió a dar seguimiento a los problemas que enfrentaba la mujer con un plan de acción específico.

No obstante, a pesar de que el trabajo de las feministas por alcanzar la equidad de género ha avanzado de manera importante durante los últimos años, la problemática de la mujer indígena requiere de un análisis particular capaz de propiciar un diálogo político, jurídico, social y cultural que, en un marco de derechos humanos, contribuyan a la reformulación de sus relaciones con el resto de la sociedad.

En ese sentido, como se advirtió en el primer apartado de este documento, uno de los principales obstáculos para el análisis de la situación de las mujeres indígenas de México es la carencia de información estadística suficiente para dimensionar los diversos aspectos sociodemográficos que inciden en la construcción de la identidad estas mujeres y que serían de utilidad en el planteamiento de sus demandas y defensa de los derechos humanos.

Es decir, si bien las indígenas han superado la visión de género planteada por las feministas, la disponibilidad y accesibilidad a fuentes de información oficiales hubiera fortalecido la evolución de los tres tipos de discursos reivindicativos empleados por ellas durante la segunda mitad del siglo XX: *el discurso de la unidad global*; *el discurso de la conciencia de género*; y, *discurso crítico de género y etnia*.

Por lo anterior, podemos afirmar que los aportes de las mujeres indígenas para transformar la concepción nacional que sobre ellas se tenía replantearon la manera de concebir el derecho indígena y pusieron en evidencia la necesidad de que el Estado interviniera de forma activa para garantizar la protección integral de sus derechos humanos y concretamente de su derecho a la igualdad y la no discriminación; el derecho a una vida libre de violencia y el derecho de participación.

Así, a partir de la concepción del enfoque de derechos humanos planteada en el segundo apartado de este trabajo y considerando que los estándares internacionales además de ser disposiciones que gozan de consenso internacional, atribuyen a los Estados obligaciones específicas y aportan elementos que configuran el contenido mínimo de un derecho, es que se pueden realizar algunas conclusiones respecto de los derechos objeto de esta investigación.

Con relación al derecho a la igualdad y no discriminación, se encontró que, de conformidad con los estándares internacionales, este derecho contiene la obligación estatal de brindar protección frente a la distinción de trato no justificado y al mismo tiempo impone al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para asegurar la no violación de este derecho.

Sin embargo, si bien el análisis sobre el cumplimiento de los estándares asociados a este derecho hizo posible identificar que su reconocimiento se encuentra debidamente incorporado en la CPEUM y en diversos instrumentos del ordenamiento legal nacional, las acciones concretas emprendidas por México para combatir la discriminación y adoptar medidas progresivas específicas se reducen a la adopción de programas asistencialista como el Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas.

Lo anterior, aunque en principio constituye un esfuerzo del Estado por garantizar el derecho a la no discriminación, tiene un alcance limitado de beneficiarias y, en consecuencia, no representa un impacto significativo para el total de mujeres indígenas que habitan en el país.

De igual manera, en el marco de las acciones emprendidas para lograr la igualdad entre hombres y mujeres que destaca el Estado Mexicano en el marco de este derecho, se observó que sus informes se limitan a reportar las acciones emprendidas y el propósito que se pretendía alcanzar con las mismas, sin que se refiera el impacto real de las medidas efectivamente implementadas.

Asimismo, en contravención de los estándares internacionales abordados en el segundo apartad, las políticas públicas del Estado Mexicano carecen de consideraciones particulares respecto de la situación de las mujeres indígenas y, de mecanismos específicos para resarcir a las poblaciones indígenas por aquellas afectaciones que pudieran derivar de la promoción de actos de discriminación racial.

Ahora bien, sobre el derecho a una vida libre de violencia entendido como un derecho fundamental para el desarrollo de las mujeres que implica tanto el reconocimiento expreso tanto de derechos, como de obligaciones a cargo del Estado, debe recordarse que la estrecha vinculación con el derecho a la no discriminación le confiere el carácter de principio rector de las políticas públicas de la materia.

Sin embargo, la relación de actividades identificadas en el marco del cumplimiento de estándares internacionales en materia del derecho a una vida libre de violencia da cuenta de la etapa inicial en que se encuentra el Estado Mexicano, el cual hasta antes del año 2008 no contaba con un Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres o bien, con un Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En este contexto, al igual que en el caso del derecho a la igualdad y no discriminación, las acciones implementadas por el Estado Mexicano para dar cumplimiento a las sus obligaciones en materia de derechos humanos, no reflejan la visión colectiva de las y los indígenas y no corresponden con la necesidad de articular una política de Estado que incorpore el reconocimiento de las mujeres indígenas como grupo de población inmerso en contextos de mayor vulnerabilidad y por ende, con necesidades específicas.

Por otro lado, dentro de los elementos básicos para el ejercicio de la autonomía indígena se encuentra la participación indígena entendida como la posibilidad de incidir en las decisiones públicas que impacten de alguna manera su entorno. Así, el derecho de participación al ser una expresión de la autonomía indígena implica de manera necesaria la

existencia del reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos y el derecho de conservar y reforzar las instituciones políticas, sociales y culturales que les son propias participación de los pueblos indígenas.

En ese sentido, se ha observado que, si bien la CPEUM reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, incorpora la participación indígena y la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo como una obligación general del Estado, los mecanismos de participación existentes en México han sido insuficientes para que las indígenas ejercitan su autonomía con plena libertad.

Lo anterior, se infiere del hecho de que a pesar de que la participación indígena y la obligación de realizar consultas específicas a las poblaciones indígenas se encuentran reguladas en diversas disposiciones normativas, hasta el momento en México no existen mecanismos claros para considerar que las consultas a poblaciones indígenas cumplen con los requisitos necesarios que la participación de dichas poblaciones tenga un impacto efectivo en las decisiones públicas del Estado.

No obstante, como se observó en el derecho de igualdad y no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia, tanto la producción legislativa como las políticas implementadas por el Estado Mexicano en torno al derecho de participación de las mujeres, no incorporan de manera sistemática elementos específicos para garantizar a las mujeres indígenas la protección de este derecho.

En ese sentido, como se ha mencionado a lo largo de este documento, la situación que guarda la participación de las mujeres indígenas en México, no es sino consecuencia del modelo de democracia liberal que además de ser un factor de exclusión de la diversidad, supone por sí mismo la reproducción de actos de discriminación en contra de las poblaciones indígenas y las mujeres indígenas.

Por tal motivo, puede concluirse que, con relación a los derechos de las mujeres indígenas, tanto los avances obtenidos en el ordenamiento jurídico mexicano como las disposiciones contenidas en los estándares internacionales aplicables, imponen al Estado la obligación urgente de revisar las acciones de política pública impulsadas para garantizar el ejercicio de dichos derechos en condiciones adecuadas.

Afortunadamente las indígenas parecen cada vez más conscientes de su situación y de los obstáculos que deberán enfrentar a nivel municipal, local y federal para conseguir la

protección integral de sus derechos humanos y concretamente de sus derechos a la igualdad y la no discriminación; a una vida libre de violencia; y, a la participación.

Fuentes

a. Bibliografía

- AÑÓN, María José, *Grupos sociales vulnerables y derechos humanos. Una perspectiva desde el derecho antidiscriminatorio*, Valencia, Universidad de Valencia, 2012.
- BARTOLOMÉ, Miguel A. y BARABAS, Alicia (coords.). *Autonomías étnicas y Estados Nacionales*. INAH, México, 1998.
- BARTRA, Eli, FERNÁNDEZ PONCELA, Anna M. y LAU, Ana. *Feminismo en México, Ayer y Hoy*. Universidad Autónoma Metropolitana México, 2002.
- BIALOSTOSKY BARSHAVSKY, Sara (coord.). *Condición Jurídica, Política y Social de la mujer en México*. UNAM-Ed. Porrúa, México, 2005.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Catálogo para la calificación e investigación de violaciones a derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2008.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe Anual de Gestión 2011*, CDHDF, marzo de 2012.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 63, Washington, 9 diciembre 2011.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El camino hacia una democracia sustantiva: La participación política de las mujeres en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 79, 18 de abril de 2011.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *El Trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos sociales y culturales*. OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 59 3, Washington, noviembre 2011.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el Sistema Interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*. OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60, Washington, 3 noviembre 2011.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe No 53/01. Fondo. Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México)*, 4 de abril de 2001.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, Washington, 31 diciembre 2009.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17 2017, Washington D.C. 2017.
- COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, CDI, México 2013.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas. *Acciones Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, Informe 2011*. CDI, México, 2011.
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. *Observación General número 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párrafo 3.
- CONSEJO INTERNACIONAL PARA LA POLÍTICA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS, *Nuevas Normas de Derechos Humanos: Aprendiendo de la Experiencia*,

- ICRHP, p. 13, disponible en <http://www.ichrp.org/files/reports/32/120b_report_es.pdf>, página consultada el 24 de septiembre de 2011.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada 15 de septiembre de 2017.
 - COORDINADORA NACIONAL DE MUJERES INDÍGENAS (CONAMI) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Agenda política de mujeres indígenas de México*, México 2012.
 - DE SOUSA SANTOS, Boaventura, *Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia*, en Danilo Caicedo Tapia y Angélica Porras Velasco (eds.), *Igualdad y no discriminación. El reto de la diversidad*, Ecuador, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2010.
 - DEL TORO HUERTA, Mauricio Iván, *El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del derecho internacional*, en Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Volumen VI, IJ-UNAM, México, 2006.
 - DULITZKY ARIEL E, *Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos Humanos*, en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Fontamara, México, 2004.
 - ESCOBAR, Guillermo, *Derechos Fundamentales, Módulo II. Teoría y Práctica de los Derechos Humanos*, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, España, 2011.
 - ESCOBAR, Guillermo, *Teoría y Estructuras de Derechos, Módulo III. Teoría y Práctica de los Derechos Humanos*, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, España 2011.
 - FAJARDO MORALES, Zamir Andrés, *El control difuso de convencionalidad en México: elementos dogmáticos para una aplicación práctica*, documento inédito, SCJN, México, 2012, disponible en <https://www.sitios.scjn.gob.mx/reformasconstitucionales/sites/default/files/material_lectura/Fajardo%20Control%20Convencionalidad.pdf>, página consultada el 14 de febrero de 2018.
 - FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *El control difuso de convencionalidad. Diálogo entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los jueces nacionales*, FUNDAP, México, 2012.
 - FERRER MUÑOZ, Manuel (Coordinador), *Los indios y el parteaguas de la Independencia de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1999,
 - Foro Internacional de Mujeres Indígenas (International Indigenous Women's Forum), 2006. *Mairin Iwanka Raya: Indigenous Women Stand Against Violence*. FIMI, disponible en <www.indigenouswomensforum.org>, página consultada el 14 de febrero de 2018.
 - GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2007, disponible en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
 - GOBIERNO FEDERAL, *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*, México 2013, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 20 de febrero de 2018.
 - GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2008, disponible en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
 - GOBIERNO FEDERAL, *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*, México 2014, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 20 de febrero de 2018.

- GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2009, disponible en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
- GOBIERNO FEDERAL, *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*, México 2015, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
- GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2010, disponible en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
- GOBIERNO FEDERAL, *Cuarto Informe de Gobierno 2015-2016*, México 2016, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
- GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2011, disponible en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
- GOBIERNO FEDERAL, *Quinto Informe de Gobierno 2016-2017*, México 2017, disponible en <<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
- GOBIERNO FEDERAL, *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014- 2018*, Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, México 2014.
- GOBIERNO FEDERAL, *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México 2012, disponible en <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>, página consultada el 12 de febrero de 2018.
- GONZÁLEZ GUARDIOLA, Lola. *Antropología: Los estudios de género. Universidad de Castilla-La Mancha, España 2009*, disponible en <http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=36&lengua=es>, página consultada el 30 de enero de 2018.
- HERNÁNDEZ, Teresita y MURGUIALDAY, Clara, *Mujeres indígenas ayer y hoy. Aportes para la discusión desde una perspectiva de género*. Talasa Ediciones, Madrid, 1992.
- HUERTA OCHOA, Carla, *La estructura jurídica del Derecho a la no Discriminación*. III-UNAM, México, 2010.
- Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), *Tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010. Población de 15 años y más por entidad federativa, sexo y grupos quinquenales de edad según nivel de escolaridad y grado promedio de escolaridad*, disponible en <www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est> página consultada el 16 de agosto de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI) *Hombres y Mujeres en México 2011*. INEGI, México, 2012.
- Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), “Panorama sociodemográfico de México”, INEGI, México, marzo 2011.
- Instituto Nacional de Estadística e Información (INEGI), *Principales resultados del Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, México, marzo 2011. disponible en <www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ccpv/cpv2010/Principales2010.aspx>, consultado el 16 de agosto de 2012.
- LOVERA, Sara y Palomo, Nellys (coords.). *Las Alzadas*. Convergencia Socialistas, México, 1999.
- MARTÍNEZ, Miguel. *Epistemología Feminista y Postmodernidad* Universidad Simón Bolívar. Venezuela, 2009, disponible en <<http://www.moebio.uchile.cl/16/martinez.htm>>, página consultada el 12 de enero de 2018.
- MONTEMAYOR, Carlos. *Los pueblos Indios de México Hoy*. Editorial Planeta. México, 2000.

- ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando. *Pueblos Indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1999.
- PALOMO, Nellys y ORCI, Cristina. *Mujeres Indígenas de Chiapas. Nuestros Derechos, Costumbres y Tradiciones*, K'inál Ansetik, México, 1995.
- PAUTASSI, Laura, “*El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales, Una breve revisión*”, *Taller de expertos en Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*, CEPAL, 2010.
- PÉREZ CONTRERAS, María de Monserrat. *Aspectos Jurídicos de la Violencia contra la mujer*. Ed. Porrúa, México, 2001.
- PÉREZ-GIL ROMO, Sara Elena y Ravelo Blancas, Patrica (coords.). *Voces disidentes. Debates Contemporáneos en los estudios de género en México*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2004.
- RODRÍGUEZ CABRERA, Verónica y Quintana Roberto. *Paradojas Conceptuales del Género en Procesos de Cambio de Mujeres Indígenas y Campesinas en el México Rural*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, disponible en <<http://www.moebio.uchile.cl/13/rodriguez.htm>>, página consultada el 30 de enero de 2018.
- SERRANO, César. *Módulo IV. Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas*. Asignatura “Derechos de los pueblos indígenas y las minorías culturales”, Máster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica, España, 2011.
- VARGAS VALENTE, Virginia. *Los intereses de las mujeres y los procesos de emancipación*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- WARMAN, Arturo. *Indios y naciones del Indigenismo*, en *Nexos*, México, México, 1999.

b. Instrumentos Internacionales

- *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*, Preámbulo, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 1979, Entrada en vigor, 1981.
- *Declaración de Beijing*, Aprobada en la 16ª sesión plenaria, celebrada el 15 de septiembre de 1995.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Carta de Organización de los Estados Americanos*, adoptada el 30 de abril de 1948 en Bogotá, Colombia.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, adoptada en 1969 en San José de Costa Rica.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura*, adoptada el 12 de septiembre de 1985 en Cartagena de Indias Colombia.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará*, adoptada el 6 de septiembre de 1994 en Belém do Pará, Brasil.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*, adoptada el 6 de julio de 1999 en Guatemala.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, adoptada el 6 de septiembre de 1994 en Belém do Pará, Brasil.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*, Preámbulos, Vigésimo cuarto periodo de sesiones, 6 de septiembre de 1994.

- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*, Preámbulos, Vigésimo cuarto periodo de sesiones, 6 de septiembre de 1994.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*, Preámbulos, Vigésimo cuarto periodo de sesiones, 6 de septiembre de 1994.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Protocolo a la CADH relativo a la abolición de la pena de muerte, adoptada el 6 de agosto de 1990 en Asunción Uruguay.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptada en 1988 en El Salvador.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará)*.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Conferencia Mundial de los Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena*, ONU, 25 de junio de 1993, disponible en [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp)>, página consultada el 24 de octubre de 2012.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las poblaciones indígenas*, preámbulo, resolución aprobada por la Asamblea General A/RES/61/295, Sexagésimo periodo de sesiones ordinarias, 13 de septiembre de 2007.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, adoptada el 26 de junio de 1945.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe complementario al estudio sobre violencia contra las mujeres del Secretario General de las Naciones Unidas*, ONU, 2007.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), adoptada en San José de Costa Rica en 1969.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana contra el racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia*, Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, 5 de junio de 2013.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Mandatos de las Cumbres de las Américas en materia de derechos humanos de las mujeres indígenas*, Panamá, 2015.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptada en 1988 en El Salvador.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, preámbulo, Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 26, *Resolución 2200 A (XXI)*, 16 de diciembre de 1966.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989 en Ginebra.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias*, Séptima Conferencia Sudamericana sobre migraciones, Caracas, Venezuela, 2007.
 - *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, Resolución 2200 A (XXI).
 - *Plataforma de Beijing*.
- c. Legislación Nacional
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003, última reforma publicada el 22 de junio de 2017.
 - Ley de Planeación, artículo 1º fracción IV, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, última reforma publicada en 9 de abril de 2012.
 - Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada el 12 de enero de 2001, última reforma del 4 de junio de 2015, artículos 6 y 7 fracciones VII y VIII.
 - Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2012, última reforma publicada el 4 de junio de 2016.
 - Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003, última reforma publicada el 1 de diciembre de 2016.
 - Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de febrero de 2007, última reforma del 22 de junio de 2017.
 - Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003, última reforma publicada el 9 de abril de 2012.
 - Ley General de Desarrollo Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 1º de enero de 2012.
 - Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, última reforma publicada el 19 de enero de 2018.
 - Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, última reforma publicada el 4 de junio de 2012.
 - Ley General de Partidos Políticos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, con declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación notificada para efectos legales el 10 de septiembre de 2014 y publicada en el trece de agosto de 2015.
 - Ley general de Salud, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, última reforma publicada el 7 de junio de 2012.
 - Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, última reforma de 24 de marzo de 2016.
- d. Jurisprudencia interamericana y nacional
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.
 - CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Boyce y otros vs. Barbados*, sentencia de 20 de noviembre de 2007, Serie C No. 169.
 - CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220.

- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C No. 146.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso comunidad indígena Yakey Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de Blake vs Guatemala* (Reparaciones), Sentencia del 22.01.1999, Serie C, n. 48, Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de la Comunidad Indígena Yakey Axa vs. Paraguay*, sentencia 17 de junio de 2005, serie C No. 125.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*, sentencia del 8 de julio de 2004, serie C No. 110.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Gelman vs. Uruguay*, sentencia de Fondo y Reparaciones de 24 de febrero de 2011, serie C No. 221.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006, serie C No. 158.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión consultiva de 24 de septiembre de 1982, OC-1/82, solicitada por Perú.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Voto del Juez Sergio García Ramírez en el caso López Álvarez vs Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C, No. 141.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas”, SCJN, México 2014.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis Aislada del P. LXV/2011 (9a.), No. de Registro No. 160482.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis Aislada del P. LXVI/2011 (9a.), No. de Registro No. 160584.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Tesis P.LV/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, agosto de 1995.