



## **V. MUJERES INDÍGENAS Y LEGISLACIÓN**

Es frecuente escuchar diversos comentarios sobre las reservas que se tienen para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, aduciendo que los usos y costumbres indígenas son violatorios de los derechos humanos, particularmente de los derechos de las mujeres indígenas.

Un primer aspecto a abordar es el concepto de “usos y costumbres indígenas”, que se refiere a las diferentes prácticas que se dan en las comunidades indígenas que para ser calificadas como tales, tienen que reunir un conjunto de elementos, como son:

1. Normas que indican un deber ser en la comunidad.
2. Una autoridad que sancione su incumplimiento.
3. Un procedimiento para determinar si se cumple o no la norma y, en su caso, si amerita sanción y cuál sanción.
4. Se transmiten de forma oral.

Las normas, en el caso de los pueblos indígenas, son formas de comportamiento reconocidas y sancionadas socialmente y su cumplimiento otorga derechos al interior de la comunidad a la que se pertenece. Como ejemplo se podría anotar el tequio, que es el trabajo que se hace para beneficio de la comunidad, práctica recurrente en los pueblos indígenas de México. Su desacato

deriva en una sanción determinada por la asamblea comunitaria y es aplicada por la autoridad de la comunidad correspondiente, en ningún caso la asamblea aplica la sanción.

Por tal razón, no todo lo que acontece en las comunidades indígenas puede ser denominado “uso y costumbre”. Tal es el caso de los linchamientos que se han dado en algunas comunidades. Por ejemplo, un acontecimiento que adquirió dimensiones nacionales es aquel en el que una mujer untó a otra mujer picante en los genitales, acusándola de cometer adulterio con su esposo.

Es necesario que se tengan en cuenta los elementos antes mencionados para identificar cuándo se está en presencia de un “uso y costumbre”, y cuándo es una acción de una persona o de un grupo de la comunidad que incluso pueda constituir un delito en términos de la normatividad interna comunitaria.

El concepto “uso y costumbre” ha sido empleado para designar a todos los acontecimientos que se dan en las comunidades indígenas, perdiendo los contenidos anotados. Algunas disciplinas, como la antropología jurídica emplean términos que tienen los mismos contenidos: sistema jurídico indígena, sistemas normativos indígenas, derecho indígena.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el apartado A, se refiere a estos como “sistemas normativos”. Los reconoce como un componente de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en dos momentos: 1) al aplicarlos para resolver sus conflictos internos y 2) al elegir a sus autoridades o representantes de acuerdo a sus formas de gobierno propio. En ambos casos, se señala puntualmente que en la aplicación de estos preceptos se garantiza la integridad y los derechos de las mujeres indígenas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos indígenas y tribales (OIT 169), que forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales, establece el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e



instituciones propias, así como a aplicarlos sin discriminación a hombres y mujeres.

Durante el proceso de la Reforma del Estado (abril 2007-abril 2008) se presentó una iniciativa que adiciona un párrafo al Artículo 2º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar a las mujeres indígenas el derecho a elegir y ser electas a cargos comunitarios y de representación popular, propuesta analizada y aprobada en el grupo de Trabajo de Garantías Sociales de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Acuerdos para la Reforma del Estado (CENCA). Sin embargo, al final fue rechazada por el Grupo Parlamentario del PAN en la Comisión redactora de esa instancia, lo que dio origen a la iniciativa mencionada.<sup>57</sup>

En el caso del Estado de Oaxaca, la Constitución Política del Estado, en su Artículo 16, reconoce los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, la jurisdicción de sus autoridades comunitarias, así como la homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

La ley reglamentaria de este artículo, denominada “De derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, define a los sistemas normativos como el “...*conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos...*”.

Con la finalidad de aplicar estos preceptos, esta ley establece un capítulo específico relativo a los sistemas normativos que

---

<sup>57</sup> “Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 2º, 3º y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrita por diputados de los grupos parlamentarios del PRD, PRI, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza”, en *Gaceta Parlamentaria*. Consultada en línea (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>). 24 de abril del 2008.

se aplican en los ámbitos familiar, civil, familiar, comunitario y de resolución de conflictos internos.

Además, la ley reglamentaria contiene un capítulo referido a los derechos de las mujeres indígenas en el que se establece su participación en tareas que tiendan a su realización, superación, reconocimiento y respeto a su dignidad; su derecho a decidir el número y espaciamiento de sus hijos; a recibir educación bilingüe e intercultural, y a participar plenamente en la vida económica, social y cultural.

Uno de los elementos constitutivos de los sistemas normativos indígenas es la presencia de una autoridad que vigile su cumplimiento. Al respecto, el Artículo 2º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el marco de los derechos que reconoce a pueblos y comunidades indígenas, les otorga el derecho a “...elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...”.

En el caso del Estado de Oaxaca, el Artículo 16 de su Constitución reconoce las formas de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas; el Artículo 25 refiere a las prácticas que tienen para la elección de sus autoridades y el Artículo 29 determina el reconocimiento de la elección de autoridades municipales bajo el régimen de usos y costumbres.

Oaxaca es el único Estado que ha reconocido el sistema de elección de autoridades indígenas para regular la aplicación de lo que se ha denominado “normas de derecho consuetudinario para la elección de autoridades municipales” o “régimen de usos y costumbres”. El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de este Estado (CIPPEO) establece las características de los municipios considerados indígenas que se registrarán bajo el principio de este sistema electoral, así como el procedimiento para el desarrollo de tales elecciones.

Francisco López Bárcenas,<sup>58</sup> investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados, señala las siguientes inconsistencias respecto al régimen de usos y costumbres en la regulación jurídica del CIPPEO:

- a) Imprecisión en la definición de los municipios a los que se aplica el código.
- b) Inconsistencia en los requisitos para ser electos.
- c) No se regula la forma en que habrá de realizarse las elecciones de los integrantes de los consejos municipales.

Por su parte, Carmen Cordero Avendaño<sup>59</sup> observa los siguientes puntos en el CIPPEO:

- a) Imprecisión respecto a la definición de los municipios beneficiarios de este precepto.
- b) Intromisión de los partidos políticos en la definición de las propuestas para los cargos a elegir.
- c) No se considera el procedimiento tradicional de las comunidades en la elección de sus autoridades.

Para algunos analistas,<sup>60</sup> el reconocimiento del sistema electoral de “usos y costumbres” en Oaxaca fue una maniobra táctica por parte de la élite local del PRI que buscó contener la amenaza del radicalismo indígena y obstaculizar el avance de

---

<sup>58</sup> López Barcenas, Francisco. *Elecciones por Usos y Costumbres en Oaxaca*. Consultado en línea (<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/20.pdf>). 20 de septiembre de 2009.

<sup>59</sup> Cordero Avendaño, Carmen. *Los usos y costumbres en la renovación de los ayuntamientos de Oaxaca*, Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca. Consultado en línea (<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/98/8.pdf>). 2007.

<sup>60</sup> Anaya Muñoz, Alejandro. *Autonomía Indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de usos y costumbres electorales en Oaxaca*. Universidad Iberoamericana, Plaza y Valdés, México, 2006.

la oposición en el campo electoral. Su resultado fue un cambio discursivo y una serie de reformas legislativas y políticas que beneficiaron tanto a actores gubernamentales como indígenas. Se preservó la gobernabilidad en Oaxaca y, en cierta medida, el PRI contuvo la erosión de su legitimidad, mientras que el movimiento indígena obtuvo un marco constitucional e institucional para el desarrollo de su proyecto autonómico.

Este sistema electoral tiene su base en lo que se denomina “sistema de cargos”, se compone de una serie de puestos o cargos públicos de corte religioso, civil y político administrativo y se entrelaza para formar una estructura de autoridad pública más o menos unificada. De esta forma, los usos y costumbres electorales y el sistema de cargos son dos estructuras institucionales relacionadas entre sí que conforman un modelo tradicional de autoridad pública. En términos generales, el sistema electoral de usos y costumbres tiene las siguientes características:

- Se realiza a través de asambleas.
- La asamblea es dirigida a través de una mesa de debates.
- Votación diversa (secreta, semisecreta, abierta).
- La elección de autoridades se basa en la construcción de consensos.
- Ausencia de partidos políticos en la elección.

A su vez, para el nombramiento de autoridades se toman diferentes criterios:

- Haber ocupado cargos de menor jerarquía al cargo que se desee postular.
- Hablar lengua indígena.
- Conocer la historia y tradiciones locales.
- Calendario electoral en un espectro variado de fechas.
- Duración diferente del cargo político administrativo.

En las elecciones municipales del 2007 este sistema se aplicó en 418 municipios<sup>61</sup> de los 570 que existen en el Estado, sólo tres mujeres fueron electas como consejales. Datos del Centro de Información de la Mujer (CIMAC) y de la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca<sup>62</sup> refieren que en 82 de estos municipios se impidió la participación de las mujeres. Destaca el caso del municipio de Santa María Quiegolani, donde la profesora Eufrosina Cruz Mendoza fue descalificada como candidata en la asamblea comunitaria, celebrada el 5 de noviembre del año 2007, bajo el argumento de que las mujeres no pueden ser autoridad municipal.

Por la violación a sus derechos electorales, Eufrosina Cruz Mendoza recurrió a diversas instancias, entre ellas al Instituto Estatal Electoral y al Congreso Local, donde no obtuvo alguna respuesta a su favor. Por esta razón interpuso una queja en la Comisión Nacional de Derechos Humanos en contra de las autoridades municipales y estatales por violación a su derecho a ser autoridad municipal en Santa María Quiegolani.

La CNDH emitió un informe especial sobre este caso,<sup>63</sup> en sus conclusiones señala:

- a) Que existe un marco jurídico nacional y estatal que reconoce los derechos de los pueblos indígenas, a la vez que garantiza los derechos de las mujeres para participar en actividades políticas, que requieren precisión.

---

<sup>61</sup> Instituto Electoral del Estado de Oaxaca. Consultado en línea ([http://www.icee-oax.org.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=110](http://www.icee-oax.org.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=110)). 20 de septiembre de 2009.

<sup>62</sup> Cordero Avendaño, Carmen, *op. cit.*

<sup>63</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe Especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz Mendoza*. Consultado en línea (<http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/profEufrosina/pfraEufrosina08.pdf>). 20 de septiembre de 2009.

b) La autoridad del municipio de Santa María Quiegotlani, bajo el argumento de la aplicación del sistema de usos y costumbres, durante la asamblea comunitaria celebrada en esa comunidad el 4 de noviembre de 2007, limitó el ejercicio del derecho de participación política de la ciudadana de esa comunidad, Eufrosina Cruz Mendoza, debido a que era mujer, propiciando la transgresión de sus derechos humanos, debida y completamente protegidos por la legislación nacional y los tratados internacionales aplicables.

Formula, además, las siguientes propuestas:

1. Que las autoridades facultadas promuevan que se incorpore a la Carta Magna estatal la prohibición expresa de toda discriminación, en concordancia con el párrafo tercero del Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Reglamentar adecuadamente el precepto señalado por la Constitución Política del Estado de Oaxaca en el párrafo octavo de su artículo 12, referente a la igualdad de las mujeres y los hombres frente a la ley.
3. Que las autoridades del Estado de Oaxaca, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan las disposiciones normativas pertinentes para que al momento de reconocer la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas, no se vulneren los derechos de las mujeres.
4. Que las autoridades del Estado de Oaxaca, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten políticas públicas para que en la elaboración y aplicación de los programas que se relacionen con las comunidades indígenas, se reali-



cen acciones tendentes a la difusión plena de los derechos de las mujeres y a garantizar su ejercicio.

Por su parte, el gobernador del Estado de Oaxaca se pronunció por cambiar la ley de usos y costumbres mediante la cual se eligen autoridades en 418 municipios del Estado, además de conceder a las mujeres el derecho de participar en política. Cabe señalar que en el Congreso del Estado presentó una iniciativa para reformar los artículos 112 y 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en que incorpora como requisito para ser miembro del ayuntamiento, de acuerdo a normas de derecho consuetudinario, el ser ciudadano o ciudadana de los centros de población del municipio correspondiente.

El 24 de junio Eufrosina Cruz se presentó en conferencia de prensa en la Cámara de Diputados, acompañada de diputados del PAN, para denunciar el impedimento que se le impuso para contender en las elecciones para presidenta municipal en Santa María Quieholani.

## COMENTARIOS FINALES

El marco jurídico nacional ha esbozado un reconocimiento de las formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas que debe ser observado por las legislaciones locales. El Estado de Oaxaca es el único que ha reconocido las formas de elección de las autoridades indígenas, el sistema de usos y costumbres. Sin embargo, aún persisten vaguedades e imprecisiones que es necesario corregir y definir. Entre estos, el derecho de las mujeres indígenas a elegir y ser elegidas.

Bajo la crisis política que ha vivido en los últimos años el Estado de Oaxaca, la búsqueda de legitimidad del gobernador del Estado, Ulises Ruiz, no sólo lo condujo a visitar el municipio

de Santa María Quiérogolani y hacer un llamado para propiciar la participación de las mujeres indígenas en el municipio y el Estado; además, a través de la Diputada local Sofía Castro, lo llevó a presentar una iniciativa de adición al Código Electoral del Estado.

Esta circunstancia coloca el caso de Eufrosina Cruz en una situación susceptible de ser utilizado y manipulado políticamente por diversos actores políticos del Estado, como se confirma con la presencia de Eufrosina en la Cámara de Diputados.

Finalmente, es necesario hacer un estudio que permita analizar con mayor profundidad si el impedimento a Eufrosina para contender en las elecciones a presidenta municipal está relacionado sólo a su condición de mujer, o si actuaron otros factores relacionados con los grupos de interés local, o se vincula al incumplimiento de requisitos de acuerdo a la normatividad local para contender por este cargo. 