

Crerios básicos para el avance de la paridad en municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas





PRESIDENCIA DEL CONSEJO DIRECTIVO

Tomás López Sarabia

COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN

Elena García Ortega

José Antonio Orozco Gutiérrez

COORDINACIÓN DE CONTABILIDAD

Rosalba Zárate López

COORDINACIÓN DE INCIDENCIA, INVESTIGACIÓN Y DIÁLOGO
INTERCULTURAL

Abigail Castellanos García

Judith Bautista Pérez

Lorena Ildelfonsa Pool Balam

Ricardo Antonio Santos Ye

COORDINACIÓN DE INTERPRETACIÓN Y TRADUCCIÓN

Flavio Reginaldo Vásquez López

Gaby León Ortiz

COORDINACIÓN JURÍDICA Y DE LITIGIO ESTRATÉGICO

Gerardo Martínez Ortega

Benedicto Salinas Hernández

COORDINACIÓN DE PROYECTOS

Edith Matías Juan

Gabriel Sánchez Cruz

COORDINACIÓN DE ESPACIOS DE RELACIONES INTERPERSONALES

Gemima Zárate López

Maribel González Guerrero

Primera edición, agosto 2022.

D. R. © Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y
Traducción, Asociación Civil (CEPIADET, A. C.).

Calle El Punto 109, Colonia Centro, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, C.P. 68000.

Página de internet: www.cepiadet.org

Teléfono: 9516090008

correo: investigación.insidencia@cepiadet.org

CRÉDITOS EDITORIALES

EQUIPO COORDINADOR:

Tomás López Sarabia
Abigail Castellanos García
Judith Bautista Pérez

RELATORÍA:

Gaby León Ortíz
Maribel González Guerrero
Edith Matías Juan


ANÁLISIS Y SISTEMATIZACIÓN:

Carolina María Vásquez García
Gerardo Martínez Ortega

DISEÑO EDITORIAL Y FOTOGRAFÍAS:

José Antonio Orozco Gutiérrez

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación a condición de que se mencione la fuente.



ESTRATEGIA INTEGRAL CON ENFOQUE INTERCULTURAL, COMUNITARIO Y DE GÉNERO PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MUNICIPIOS DEL RÉGIMEN DE SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN LA ENTIDAD FEDERATIVA DE OAXACA

Criterios básicos para el avance de la paridad en municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas

CONTRATO NÚM. INMUJERES/011/22 del “Servicio Estrategia integral con enfoque intercultural, comunitario y de género para garantizar la participación política de las mujeres en municipios del régimen de sistemas normativos indígenas en la entidad federativa de Oaxaca”. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de sus autoras y no coinciden necesariamente con las del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) o las de sus integrantes.





**ESTRATEGIA INTEGRAL CON ENFOQUE INTERCULTURAL,
COMUNITARIO Y DE GÉNERO PARA GARANTIZAR LA
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN MUNICIPIOS
DEL RÉGIMEN DE SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN LA
ENTIDAD FEDERATIVA DE OAXACA**

**Criterios básicos para el avance de la paridad
en municipios que se rigen por Sistemas
Normativos Indígenas**

Esta iniciativa fue posible dada la colaboración entre el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) y el Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, Asociación Civil (CEPIADET).

Agradecemos especialmente a las autoridades, mujeres y hombres, de los Municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas (SNI) de las regiones Valles Centrales, Sierra Sur y Costa, quienes participaron en los diálogos generados durante los talleres regionales. Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento a las personas servidoras públicas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que participaron en el curso de capacitación.

Agosto, 2022

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	9
Introducción	19
I. Contexto	23
II. Los Sistemas Normativos Indígenas	27
III. La participación política de las mujeres y la paridad en los Sistemas Normativos Indígenas	35
A. Las experiencias de participación de las Mujeres Indígenas	35
B. Los efectos de la paridad de género	41
C. Concepciones y mecanismos de participación política de las mujeres en los Sistemas Normativos Indígenas	45
D. Los aportes comunitarios de las mujeres indígenas como expresión de su participación política	48
IV. Interpretación del marco normativo existente en derechos político electorales de mujeres indígenas a la luz de la interculturalidad y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas	55
V. Criterios básicos para garantizar la participación política de las mujeres indígenas en los Sistemas Normativos Indígenas	59
1. Estrategias y medidas a favor de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas	59
2. Fortalecer la participación de las mujeres en el ámbito comunitario/municipal	60
VI. Perspectiva intercultural en la paridad de género	63
Conclusiones	67
Referencias bibliográficas	71

Presentación

El territorio que actualmente corresponde a los Estados Unidos Mexicanos ha vivido distintas etapas en el desarrollo de sus sistemas políticos y de justicia. Por ejemplo, a mediados del siglo XVI la corona española reconocía el derecho al gobierno y a la policía de “los indios” de acuerdo con las disposiciones de Carlos V emitidas el 6 de agosto de 1555. Sin embargo, dicho “reconocimiento” fue difuminándose siglos adelante, conforme el estado-nación mexicano se fue consolidando en un modelo republicano.

Para el siglo XIX las relaciones entre el Estado en proceso de formación y los Pueblos Indígenas eran cada vez más verticales, al grado de borrar y excluir gradualmente de la legislación los derechos de los pueblos originarios. Durante esta etapa en la que se establecen las primeras constituciones nacionales, si bien, en palabras de Francisco López Bárcenas, los pueblos indígenas seguían conservando sus principales rasgos culturales y políticos, al momento de diseñar la nación a través de los acuerdos para consumar la guerra, no fueron incluidos como sujetos políticos, a pesar de las promesas “contenidas en las proclamas con las que se llamaba a los pueblos indígenas a luchar por la independencia”.

La cuestión de los derechos indígenas no es asunto de ahora sino bastante añejo. Viene aparejado con las luchas independentistas de la población de la Nueva España por separarse de la Corona española y formar un nuevo Estado, pasando por los “periodos de anarquía” y la consolidación del “nuevo orden”, luchas en las que los pueblos indígenas aportaron una gran cuota de sangre, pero cuando se diseñó el modelo de organización política que prevalecería en el país fueron ignorados por completo por el grupo social dominante que asumió el poder. (López, 2019, pp 75)

Sin embargo, continúa López Bárcenas, “la realidad era más compleja” y los pueblos indígenas “aparecían por donde menos se lo esperaba”, y para mediados del siglo XIX “el asunto de los derechos indígenas se había convertido en un problema nacional”. (López, 2019, pp 77). De hecho, durante las sesiones de los constituyentes, los pueblos indígenas eran

tema sustancial de las discusiones; por una parte, se les colocaba como objeto de tutela y, en otros casos, se les nombraba como naciones que los constituyentes insistían en confundir en una sola¹. Sin embargo, estas discusiones no prosperaron ni se tradujeron en la Constitución Federal en ese momento.

Por su parte, las constituciones de los estados como Oaxaca, Jalisco, los actuales Sonora y Sinaloa, Chihuahua, Campeche y Chiapas, durante el siglo XIX son ejemplos de cómo

[...] de muy diversas maneras, según las condiciones y necesidades de cada región y los intereses de los grupos dominantes, la igualdad de todos los mexicanos sólo sirvió para despojar a los indígenas de la suya. Si bien esto se reflejaba con bastante nitidez en la propiedad de la tierra, también se daba en otros ámbitos. Uno de ellos era el ejercicio de los derechos políticos, sobre lo cual la mayoría de las constituciones estatales establecieron restricciones, igual que las federales. Por guardar estado de sirviente doméstico, se restringieron los derechos del indígena para elegir y ser electo [...] (López, 2019, pp 94)

Para el Siglo XX, las corrientes políticas que disputaban el poder despojaron y restringieron a los pueblos indígenas de los derechos políticos y agrarios a través de una serie de modificaciones constitucionales que a su vez se plasmaron y operaron con políticas de asimilación que abarcaron temas sociales, económicos, demográficos y políticos. No es sino hasta la cuarta

1 En la sesión del 16 de junio de 1856 el diputado José María del Castillo Velasco, después de describir los estragos padecidos por “una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos”, reivindicó terrenos para el uso común de sus pueblos, así como para reparto entre los individuos que los integraban, aduciendo que era vergonzoso “para nuestro país que haya en él pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o una sementera”; así también exhortó a los legisladores a tomar medidas para combatir el estado de mendicidad de los indígenas y a “disipar los nublados de su indigencia” (López, 2019, pp 77).

parte del siglo XX cuando, a nivel nacional e internacional, el escenario político cambió para dar paso a la influencia del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el que se asentaron las bases normativas a nivel nacional y que enuncian los derechos colectivos de los pueblos indígenas que originalmente habitaban los actuales estados-nación.

Esta situación continuó por muchos años, sin reconocimiento constitucional de los derechos de pueblos indígenas, hasta que en el país se abrieron pequeñas ventanas hacia el exterior y pudimos encontrar algunas ramas de donde asirnos. En el año de 1988 la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sometió a consulta de los Estados que la integran, México incluido, la posible revisión del Convenio 107 relativo a poblaciones indígenas y tribuales (...), al año siguiente aprobó el Convenio 169 relativo a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (...). Posteriormente, el Senado de la República lo ratificó el 11 de julio de 1990 y el titular del Poder Ejecutivo Federal depositó dicha ratificación ante el Director General de la OIT el 4 de septiembre de 1990, con lo que entró en vigor al año siguiente. (López, 2019, pp 101).

En ese escenario internacional y a la par de luchas sociales como la que protagonizó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, México también fue incorporando reformas constitucionales en materia de derechos indígenas a inicios del presente siglo.

Si bien México ha firmado y ratificado el avance normativo en derecho internacional (en referencia al Convenio 169 de la OIT, o de instrumentos no vinculantes como la declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas por medio de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas), el país sigue teniendo un reto en cuanto a la implementación plena de dicho marco internacional. Mientras tanto, existen leyes generales y secundarias que por ejemplo permiten la explotación, apropiación y expoliación de los recursos que se encuentran en territorios indígenas (un ejemplo es todo el marco legal que permite el funcionamiento de las minas en México). Por otro lado, las leyes secundarias

en materia indígena siguen ausentes, sobre todo aquellas que garantizan en primer lugar el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, así como otros derechos como el de la consulta libre, previa e informada respecto a proyectos de desarrollo, políticas públicas y cambios en la legislación.

Es en este contexto donde se dan las reformas constitucionales en materia de paridad de género. En 2019² se realiza una reforma constitucional a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Paridad de Géneros³, en la que se contempló que todas las legislaciones estatales armonizaran sus marcos normativos para que garantizaran la paridad.

De entre estos artículos, el 115 pone énfasis en materia político-administrativa en el primer párrafo de la fracción I:

12 Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Para dar cumplimiento a dicho mandato, el Congreso del Estado de Oaxaca modificó los instrumentos jurídicos como la Constitución local y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, determinando que, para el año 2023, todos los municipios de Sistemas Normativos Indígenas (SNI) deberán integrar sus ayuntamientos municipales de forma paritaria.

2 Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019#gsc.tab=0

3 El uso del plural en “Géneros” se encuentra establecido en el Diario Oficial de la Federación en la publicación señalada.

Las adecuaciones en el marco jurídico-institucional de Oaxaca, que buscan lograr la paridad en los municipios, plantean retos de procesos internos a los ayuntamientos para la adecuación, modificación y adaptación de una ley al interior de sus sistemas de organización sociopolítica. Asimismo, son todo un desafío para las instituciones que impulsan la vigilancia y validación de las elecciones, teniendo como mandato incluir diversas perspectivas, entre ellas la interculturalidad, la interseccionalidad, los derechos humanos, la pertinencia cultural y el género.

Ante esta coyuntura, el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) solicitó al Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, Asociación Civil (CEPIADET) operar la “Estrategia integral con enfoque intercultural, comunitario y de género para garantizar la participación política de las mujeres en los municipios del régimen de sistemas normativos indígenas en la entidad federativa de Oaxaca”. Dicha Estrategia consistió en una serie de actividades desarrolladas en el Estado de Oaxaca y con la participación, en momentos clave, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) y de Autoridades Comunitarias.

De esta manera, este documento presenta las principales reflexiones que surgieron de actividades como los talleres dirigidos a Autoridades de municipios regidos por SNI y un curso de capacitación destinado a personal del IEEPCO. Ambas acciones tuvieron como objetivo contribuir al ejercicio pleno de los derechos políticos electorales de las mujeres en los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas en las regiones Sierra Sur, Valles Centrales y Costa de Oaxaca, a través de procesos de información, sensibilización, capacitación, difusión comunitaria y estrategias de coordinación social e institucional del Estado y de las comunidades. Cabe precisar que a través del mencionado proceso de formación impartido en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, dirigido especialmente a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, el objetivo fue brindarles herramientas teóricas acerca de las perspectivas de pluralismo jurídico, intercultural, interseccional y de género.

De esta manera, en este documento se enuncian los obstáculos identificados que enfrentan las mujeres indígenas en sus municipios, y se exponen los retos de las autoridades responsables de garantizar el principio de paridad de género. Asimismo, se proponen recomendaciones concretas orientadas a buenas prácticas que las autoridades pueden retomar para una efectiva participación de las mujeres en los cabildos. A la vez, se sugiere que sean las mismas autoridades indígenas las que establezcan los tiempos y procesos de su vida político-administrativa bajo la lógica del derecho a la Autonomía y Libre Determinación de los Pueblos Indígenas.

Por último, se enumeran aquí los municipios con los que se trabajó convocados a través del IEEPCO. Consideramos que el hecho de que aceptaran acudir a los talleres muestra la disponibilidad a responder de manera propositiva a la propuesta de la institución convocante.



Proceso de formación dirigido al personal del IEEPCO. Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Ciudad de Oaxaca, 18 de julio, 2022



Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región Costa. Santiago Jamiltepec, Estado de Oaxaca, 20 de julio, 2022



Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región de los Valles Centrales. Santo Tomás Jalieza, Estado de Oaxaca, 18 de mayo, 2022

Región de la Costa	Región de la Sierra Sur	Región de los Valles Centrales
<p>San Pedro Juchatengo San Antonio Tepetlapa Santa Catarina Mechoacán San Lorenzo Texmelucan Santiago Ixtayutla San Juan Lachao San Juan Quiahije San Miguel Panixtlahuaca San José del Progreso Villa de Tututepec Santa Catarina Cuixtla Santiago Yaitepec Tataltepec de Valdes</p>	<p>Nejapa de Madero Santa Catarina Loxicha Santa Cruz Xitla San Ildefonso Amatlán San José Lachiguiri San Simón Almolongas Santa Cruz Xitla San Miguel Coatlán San Miguel Suchixtepec San Francisco Logueche San Francisco Ozolotepec Santo Domingo Ozolotepec San José del Peñasco San Juan Mixtepec San Luis Amatlán San Baltazar Loxicha Santa María Colotepec San Andrés Paxtlán San Bartolomé Loxicha</p>	<p>San Lorenzo Cacaotepec San Lorenzo Albarradas San Lucas Quiavini San Agustín Etla San Felipe Tejalapam Santa Inés Yatzeche Villa Díaz Ordaz Ayoquezco de Aldama Santo Tomás Jalieza San Francisco Lachigoló</p>

Principales componentes de la Estrategia



Introducción

El derecho a la autonomía y libre determinación permite a los Pueblos Indígenas mantener y fomentar sus diversas formas de organización, entre ellas, sus sistemas político-electorales. Como bien lo describe la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el documento denominado Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales del año 2021,

El derecho a la libre determinación debe ser entendido como la base del diálogo para la construcción de una nueva relación entre estos pueblos y los Estados que puede dar lugar a arreglos específicos para que dichos pueblos puedan determinar su desarrollo económico, social y cultural, y otros aspectos de la libre determinación. (CIDH,2021,p.21)

En este sentido, para materializar sus derechos político-electorales, los Pueblos Indígenas deben plantearse dos vías: la primera tiene que ver con la posibilidad que tienen de participar en la vida democrática del país en el que habitan, ya sea ejerciendo directamente su voto o buscando una representación a través del sistema político-electoral; la segunda y más importante es el ejercicio del derecho a la autonomía y libre determinación para establecer sus propios mecanismos de participación y representación electoral en la vida comunitaria. Esto se ha denominado "sistema de cargos" en algunas regiones de México, resaltando el estado de Oaxaca por sus características organizativas.

Por lo anterior, para la implementación de la reforma constitucional en materia de paridad de género, que garantice de manera adecuada los derechos individuales y colectivos reconocidos a los Pueblos Indígenas, deben observarse las diferencias culturales. Esto implica, como lo refiere Silvina Ramírez, analizar el concepto de igualdad desde una perspectiva diferenciada:

Este principio de igualdad -igual ciudadanía frente a la ley- indiscutible y pilar de los Estados modernos, no se respeta en la práctica con la misma fuerza que se predica en los diferentes foros. La igualdad se respeta cabalmente si se aplica - paradójicamente - de modo diferenciado. En el caso de los indígenas, hacer valer el principio de “aplicación de la ley de la misma manera para todos los habitantes” se traduce en un trato discriminatorio y racista. (Silvina, 2004, p.2)

Esto último se vuelve un verdadero reto para que los Estados garanticen de manera adecuada los derechos colectivos de los pueblos indígenas en un contexto en el que se enarbolan principios democráticos. Existen países que no acaban de concebir las diferencias culturales como elementos en la construcción de las democracias en contextos pluriculturales y, en consecuencia, invisibilizan otras formas de organización política que tienen un gran aporte a la gobernanza de las sociedades, como lo cita Raúl Rangel González en su obra Democracia Indígena en contextos multiculturales.

...la democracia indígena como conjunto de prácticas comunitarias que originan el acuerdo prepolítico de la unidad social indígena, configurada en una identidad propia dentro de un determinado ámbito geográfico, así como social, cultural, político, jurídico, económico y administrativo del Estado nacional, resultado del debate, el diálogo, los acuerdos y los consensos logrados a través de los medios y las instituciones comunitarias. (Rangel, 2018, p. 167)

En los últimos meses, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca ha comenzado a recibir solicitudes para calificar los procesos de nombramiento de autoridades de los municipios que mediante el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2022 del Consejo General se encuentran en el Catálogo de Municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas. Ante esta circunstancia, actualmente los municipios bajo el régimen de SNI y el IEEPCO tienen como reto aplicar las normas vigentes en términos de paridad al mismo tiempo que se garanticen los derechos de los pueblos indígenas.

Como ya se mencionó, se presenta este documento como resultado de un proceso conjunto de trabajo impulsado por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, con el objetivo de brindar elementos útiles para las áreas operativas que atienden directamente a los municipios regidos por los SNI.

De esta manera, se brinda un aspecto general del contexto demográfico de Oaxaca, se provee información del marco normativo del régimen de SNI, lo que permitirá al lector contar con información básica general para comprender el panorama en el que se desarrolla la participación política en los SNI. Asimismo, se describen y contrastan las experiencias de participación político-administrativa de las mujeres indígenas así como sus aportes y retos. Consideramos fundamental incluir un listado de criterios básicos para garantizar y fortalecer la participación de las mujeres en el ámbito comunitario/municipal de régimen SNI.

I. Contexto

Oaxaca es una entidad que concentra una gran diversidad cultural y lingüística; ello se ve reflejado a todo lo largo y ancho de su territorio en el cual coexisten 16 pueblos indígenas, el pueblo afroamericano y distintos pueblos que por la movilidad social de los últimos años han cobrado una gran relevancia.

De acuerdo con los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Oaxaca tiene una población total de 4 millones 132 mil 148 habitantes, de los cuales el 52.2% son mujeres y el 47.8% son hombres. Asimismo, Oaxaca es la entidad que está constituida en su mayoría por población que se reconoce como indígena. De acuerdo con el INEGI, Oaxaca es la entidad que registra el mayor número de hablantes de lengua indígena de 3 años y más.

Población total

4,132,148

23

En Oaxaca 1,221,55 personas son hablantes de una lengua indígena, lo que equivale al 31.2% de la población.

Por otra parte, de acuerdo con el Índice de Marginación por Entidad Federativa 2022 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la entidad oaxaqueña ocupa el tercer lugar en grado de marginación, catalogado como Muy Alto, y el 78.85% de la población ocupada tiene ingresos menores a 2 salarios mínimos. En estas condiciones, las mujeres indígenas enfrentan múltiples formas de violencia y desigualdades socioeconómicas, un limitado o nulo acceso a la salud, y un servicio de educación muy limitado y estructuralmente deficiente y sin pertinencia lingüística, entre otras carencias. Por ejemplo:

... la tasa de analfabetismo es un indicador relacionado con condiciones básicas del nivel de bienestar de la población. Esta condición se refiere a la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir. En el año 2015 la tasa de analfabetismo fue de 5.5% a nivel nacional y de 17.8% para la población en hogares indígenas. Se logró una disminución de 3.7 puntos porcentuales ya que la tasa en el año 2010 se ubicaba en 21.5%. A partir de esto se puede concluir que el analfabetismo afecta principalmente a los pueblos indígenas. La situación es más grave aún entre las mujeres indígena ya que el indicador sube hasta 22.2%, casi 5 puntos porcentuales por encima de los hombres. Si bien las nuevas generaciones casi han abatido esta condición, persisten rezagos históricos acumulados con una clara desventaja para las mujeres¹.

Este escenario y otros elementos fueron identificados por el equipo ejecutor de esta iniciativa para construir una propuesta que permitiera no sólo la exposición lineal de posturas críticas hacia el patriarcado y el racismo, sino también un análisis interseccional y que a la vez permitiera que los municipios hablaran desde sus contextos.

1 Mujeres indígenas, datos estadísticos en el México actual. Gobierno de México. Agosto, 2022. Recuperado en: <https://www.gob.mx/inpi/es/articulos/mujeres-indigenas-datos-estadisticos-en-el-mexico-actual?idiom=es>



Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región de la Sierra Sur. Miahuatlán de Porfirio Díaz, Estado de Oaxaca. 06 de junio, 2022

II. Los Sistemas Normativos Indígenas

A partir de que se empezaron a reconocer en la legislación, los procesos comunitarios de nombramiento de autoridades municipales han tenido varias denominaciones, hasta llegar al nombre actual como Sistemas Normativos Indígenas.

Así, el 12 de febrero de 1992, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) denominó a los procesos comunitarios como “usos y costumbres”, por lo que se contemplaba la existencia de municipios “de usos y costumbres” o “bajo el régimen de normas de derecho consuetudinario” y en 1995 se incorporó un apartado específico relativo a la “renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres”.

Durante ese mismo año de 1995, se reformó el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para precisar que “la ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de los ayuntamientos”.

27

Tiempo después, el 10 de agosto de 2012, hubo un cambio en la denominación para quedar como “sistemas normativos internos”. Por último, en 2015 se hicieron reformas a la Constitución de Oaxaca para adoptar el concepto “sistemas normativos indígenas”, y el 3 de junio de 2017, se publicó en el Periódico Oficial la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), que incorporó el concepto “sistemas normativos indígenas”, por lo que la fracción XXIX del artículo 2º define:

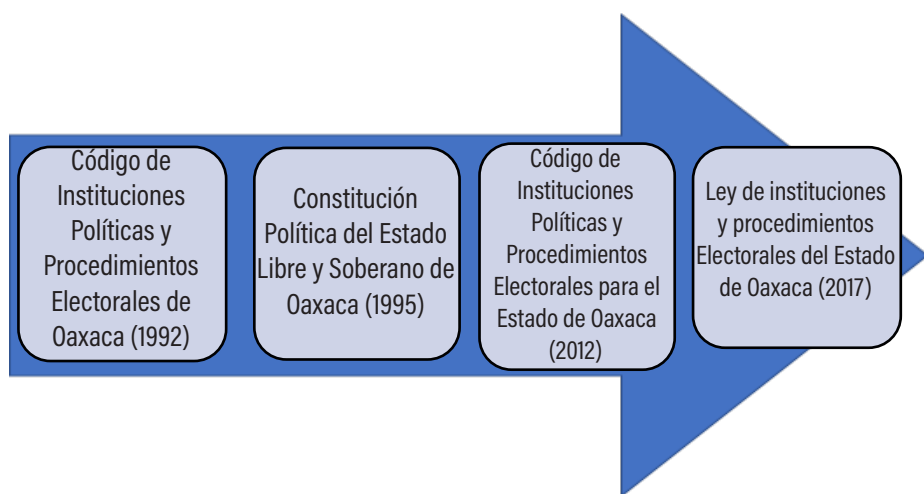
Es el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones, acuerdos y decisiones que los pueblos, municipios, comunidades indígenas y afromexicanas reconocen como válidos y vigentes para la elección o nombramiento de sus autoridades y representantes, el ejercicio de sus formas propias de gobierno y la resolución de conflictos internos.

Dicho de otra manera, en este sistema:

se integran órganos de gobierno compuestos por ciudadanas y ciudadanos elegidos en asambleas comunitarias, lo que les obliga y otorga el derecho a supervisar y participar en las acciones públicas de carácter colectivo. La actividad pública está relacionada con el servicio comunitario, generalmente no remunerado, y los cargos derivados de las nuevas necesidades de gobierno son incorporados y adaptados a la estructura existente. Dentro de las comunidades, las personas tienen la obligación de servir, y se cuenta con mecanismos de presión social para obligar a sus miembros a prestar cargos; además, quien no cumple con los deberes comunitarios puede ser sancionado o perder el derecho a disfrutar de los servicios que ofrece cada comunidad a sus integrantes. (Castro y Vásquez, 2021, p. 72-73).

28

Línea de tiempo y términos usados para hacer referencia a los sistemas de justicia y derecho electoral indígena:



AÑO	TÉRMINOS USADOS
1992	"usos y costumbres" o "régimen de normas de derecho consuetudinario"
1995	"usos y costumbres"
2012	"sistemas normativos internos"
2017	"sistemas normativos indígenas"

Sistema Normativo Indígena

Es el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones, acuerdos y decisiones que los pueblos, municipios, comunidades indígenas y afromexicanas reconocen como válidos y vigentes para la elección o nombramiento de sus autoridades y representantes, el ejercicio de sus formas propias de gobierno y la resolución de conflictos internos.

*Artículo 2º, Fracción XXIX
Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca,
2017.*

Actualmente, en el estado de Oaxaca subsisten dos regímenes electorales: el de Partidos Políticos y el de Sistemas Normativos Indígenas. Este último se compone de 417 municipios. En 328 municipios de éstos, la autoridad dura en el cargo 3 años; en 31, 1.5; en 57, 1, y solamente en 1 su autoridad dura 2 años. Este último es el municipio de San Juan del Río, ubicado en el distrito de Tlacolula de Matamoros. (Juan, Martínez & Recondo, 2021, p.290)

Número de municipios bajo el régimen de SNI según el tiempo de duración de sus cargos	Duración de los cargos
328	3 años
31	1.5 años
57	1 año
1	2 años ¹
417 municipios que se rigen bajo SNI	

Este reconocimiento legal a las prácticas comunitarias para nombrar a sus autoridades, si bien puede tener sus ventajas, lo cierto es que no abarca la totalidad de los nombramientos o procesos realizados en las comunidades indígenas de Oaxaca: únicamente se limita a las personas que integran el Ayuntamiento cuando en la vida comunitaria se realiza el nombramiento de Autoridades y cargos no político-administrativos, como religiosos, festivos y rituales, por nombrar algunos.

30

Ahora bien, cabe hacer la precisión de que el ejercicio de derechos humanos en las comunidades es distinto; es decir, se da de una manera diferenciada con respecto a aquellos municipios que se rigen por partidos políticos. En las comunidades indígenas, nombran a sus autoridades al amparo del derecho a la autonomía y libre determinación en su vertiente del autogobierno, mientras que en el otro régimen solamente ejercen sus derechos político-electorales a votar y ser votados, lo cual tiene una connotación más individual que colectiva. Por eso el primer supuesto está protegido por el apartado A, la fracción III, del artículo 2o de la Constitución Federal y el otro por el artículo 115.

Por otra parte, el reconocimiento legal de los sistemas normativos indígenas ha propiciado y permitido que diversas instituciones tengan algún tipo de intervención en los procesos internos de las comunidades. La

¹ Pese a este dato, de una revisión efectuada por el equipo a los Acuerdos de calificaciones efectuadas por el Instituto, resulta ser que también Santiago Zacatepec (IEEPCO-CG-SNI-49/2020) nombra a sus autoridades para el período de dos años. San Juan del Río, ubicado en el distrito de Tlacolula de Matamoros.

LIPEEO confirió al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca la facultad de calificar las elecciones comunitarias. Luego, en función del sentido de la calificación, ya sea que se validen o no, pueden ser impugnadas ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO), la Sala Xalapa y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

El que sean los tribunales electorales quienes terminan decidiendo sobre la validez de las asambleas donde se nombran a las autoridades tiene sus ventajas y desventajas. Una ventaja a destacar es que son instancias que tienen la última palabra ante una controversia, aunque esto impide a la comunidad que resuelva sus problemas a través de los mecanismos e instancias internas. Otra ventaja es que los tribunales recientemente han estado resolviendo algunos asuntos intentando aproximarse a las lógicas comunitarias o tratando de comprender la forma en cómo se ejerce el derecho a nombrar a sus propias autoridades. Por ejemplo, en los asuntos de las comunidades de Ixtlán de Juárez (SUP-REC-1185/2017), de Tataltepec de Valdéz (SUP-REC-39/2017), de Santiago Matatlán (SUP-REC-33/2017) y de San Carlos Yautepec (SUP-REC-375/2018), la Sala Superior del TEPJF precisó los siguientes aspectos: a).- Que en un municipio pueden existir comunidades autónomas e independientes entre sí, b).- Que los derechos a votar y ser votados se ejercen en cada comunidad en la medida que pueden nombrar a sus propias autoridades, y c).- Que si históricamente una comunidad no ha participado en el nombramiento de las autoridades de la cabecera municipal, no existe razón para hacerlo ahora.

En cambio, la intervención de las autoridades judiciales electorales tiene también como efecto la modificación sustancial del sistema normativo indígena de las comunidades, como ocurrió en San Mateo del Mar y San Juan Ozolotepec², por mencionar sólo algunas. Pese a ello, son las propias comunidades mencionadas quienes han desplegado esfuerzos importantes para recuperar su tradicional esquema de nombramiento de autoridades

2 Por lo mismo, la comunidad denunció al Estado Mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y su petición está registrada bajo el número P-104-11.

mediante la firma de un convenio para la distribución de recursos entre las Agencias y la Cabecera municipal de San Juan Ozolotepec. En San Mateo del Mar, a finales del año 2021 y principios de 2022 realizaron un proceso de reforma a su sistema normativo para permitir una mayor participación de la población, principalmente de las comunidades que integran el municipio.

Por otra parte, respecto a los derechos político-electorales de las mujeres, tanto la Constitución Mexicana como la Ley Local del Estado de Oaxaca señalan que, bajo el Sistema Normativo Indígena, las elecciones deben celebrarse respetando los derechos de las mujeres de los pueblos y comunidades a votar, ser votadas, a participar en la toma de decisiones, a acceder con igualdad de trato y de oportunidad con los hombres a los cargos de elección popular y por el sistema interno.

Se trata de una medida legal en curso cuya meta, como ya hemos mencionado, es alcanzar en el 2023 la paridad de género en la integración de los 417 municipios regidos por el SNI.

32

En ese sentido, cada determinado tiempo se actualiza el catálogo de elecciones de las autoridades indígenas, que ha tenido diferentes denominaciones: en 2015 se llamó "Catálogo Municipal de Sistemas Normativos Internos" y en 2018 se conoció como "Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas". El más reciente, el "Catálogo de Municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas del Estado de Oaxaca 2022", contiene las normas, procedimientos y prácticas tradicionales que las comunidades emplean para el nombramiento de sus autoridades para integrar el Ayuntamiento (IEEPCO, SNI, 2022).

Por su parte, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca establece que, un año antes de la elección de autoridades, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca debe actualizar el catálogo que integra las reglas que componen los sistemas de elección y los procesos electivos de sus representantes municipales, y uno de sus principios esenciales a observar es la participación política de las mujeres indígenas.

Según los dictámenes, que identifican el método de elección de cada municipio, elaborados por el IEEPCO, un gran número de municipios de SNI no contemplaban la participación de las mujeres en los cargos municipales reconocidos y validados por la institución. Dada esta circunstancia, se pone en duda el avance de la paridad de género en los procesos y en las representaciones electorales.

Ante esta situación, el IEEPCO implementó una acción destinada a vigilar y revisar los procesos de elección y nombramiento para, de esta manera, garantizar la representación política de las mujeres indígenas. Paralelamente, estableció que es necesario que en la integración de los ayuntamientos municipales tengan a mujeres electas, de lo contrario será inevitable invalidar la elección. Congruente con la implementación de esta acción, al momento de validar cada elección, el IEEPCO analiza que dichos procesos cumplan con tres aspectos fundamentales: el respeto a 1) los derechos humanos, 2) a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y 3) a los derechos políticos electorales de las mujeres a votar y a ser votadas.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 273.6 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el IEEPCO es “garante” o responsable de la protección de los derechos de los Pueblos Indígenas y afromexicanos, particularmente de su libre determinación y autonomía para elegir a sus autoridades o representantes. Por ello, cuando atiende o analiza los procesos donde las comunidades nombran a sus autoridades, debe aplicar un enfoque intercultural o de interculturalidad, lo cual

implica tomar en cuenta las distintas visiones, perspectivas e intereses de las personas, pueblos y comunidades indígenas, sin imponer arbitrariamente una visión determinada del mundo que atente contra la igualdad entre las culturas y la diversidad étnica, a fin de generar las condiciones necesarias que hagan posible que los proyectos o leyes con expresiones culturales e intereses diversos, se vuelvan compartidos y benéficos para las partes. (Fracción XXXVIII del Artículo 2º de la CPEUM)

Asimismo, cuando el IEEPCO atiende a las comunidades indígenas, está obligado a considerar diversos principios: el pro persona, de progresividad, de buena fe, de justicia, de respeto de los derechos humanos, a la no discriminación, a la buena gobernanza, a la igualdad de derechos, a la libre determinación y el de respeto a la diversidad cultural. Todo esto en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal (Artículo 15.3 del LIPEO).

La obligación de adoptar la perspectiva intercultural prevista en la legislación que regula el funcionamiento del IEEPCO, es coincidente con lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destacó en el Informe sobre el “Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales” del 2021 respecto del tema. Así, la CIDH explica que:

El enfoque de interculturalidad consiste en reconocer la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad, que deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Este enfoque puede incluir al menos dos dimensiones: (i) distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas, y (ii) el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación.

Por eso, el mayor reto del IEEPCO es comprender la forma en que desde las comunidades se ejercen determinados derechos humanos, así como las lógicas inmersas en el nombramiento de responsabilidades donde el ayuntamiento es apenas una mínima parte de todo el sistema de cargos.

III. La participación política de las mujeres y la paridad en los Sistemas Normativos Indígenas

A. Las experiencias de participación de las mujeres indígenas

Para analizar la participación política de las mujeres en el contexto de las comunidades y de los pueblos indígenas en Oaxaca, es importante tener en cuenta dos realidades: por un lado, la participación política de las mujeres en la vida comunitaria, y, por el otro, la búsqueda de la paridad en los Sistemas Normativos Indígenas. La primera consiste en reconocer los procesos históricos de participación política de las mujeres en diferentes ámbitos en la vida comunitaria y municipal. Mientras tanto, la paridad es un requerimiento obligatorio que se insta para garantizar la participación política de las mujeres. Cabe señalar que el mandato para garantizar la participación política de las mujeres se concibió inicialmente para el régimen de partidos políticos. Lo cierto es que en Oaxaca terminó trasladándose también a los sistemas normativos indígenas.

35

Cabe señalar que la Fracción III del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el sustento constitucional para que las comunidades ejerzan el derecho a la autonomía y libre determinación para el nombramiento de sus autoridades. Si bien no fue objeto de ninguna modificación por parte de la reforma en materia de paridad, sí conserva la obligación de las autoridades de garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad. En cambio, el concepto de paridad se insertó en la fracción VII del artículo 2º, que permite a las comunidades nombrar a sus representantes (no autoridades propias) dentro de los ayuntamientos en los cuales se realizan elecciones a través de procesos donde intervienen los partidos políticos.

Por otra parte, la exigencia de paridad también se trasladó al artículo 115 de la CPEUM, que establece una serie de aspectos relacionados con los municipios, que no siempre resultan aplicables a los municipios indígenas

o que nombran a sus autoridades bajo sus propios mecanismos. Así lo ha interpretado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en asuntos relacionados con la figura de la reelección en Santa Catarina Ticuá (SX-JDC-81/2014), Coatecas Altas (SX-JDC-788/2016), Asunción Cacalotepec (SX-JDC-15/2017), Monjas (SX-JDC-23/2020) y San Francisco Chindúa (SUP-REC-1152/2017), por mencionar solo algunos ejemplos.

Ahora bien, la reforma constitucional federal no impuso ningún plazo para alcanzar la paridad. Únicamente indicó, en uno de sus artículos transitorios, que las entidades debían adecuar su legislación para incorporar la paridad en términos del artículo 41; es decir, en la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Sin embargo, los problemas empiezan cuando en Oaxaca se hacen las adecuaciones en la Constitución y en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Es ahí donde se incorpora la exigencia de cumplir con la paridad en los procesos de nombramiento de autoridades en los municipios regidos por sistemas normativos indígenas. Por si ello no fuera suficiente, en el artículo tercero transitorio del Decreto 1511 se dispuso el año 2023 como plazo para alcanzar la paridad en la integración de esos ayuntamientos.

36

Por otra parte, la manera como se realizó la reforma, tanto a nivel federal, pero principalmente en Oaxaca, genera varios problemas que dificultan el ejercicio del derecho a la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas para nombrar a sus autoridades conforme a sus prácticas tradicionales.

He aquí, entre otros, algunos de los problemas que se generan con la adecuación de esta reforma:

- a.** En principio, puesto que se trata de una medida legislativa que afecta derechos de las comunidades indígenas, debía haber sido materia de consulta, así como lo han referido las mismas autoridades municipales en distintos espacios.
- b.** Dicha medida impone un modelo de integración de los

ayuntamientos que puede resultar ajena a las comunidades. Sobre ello, es ilustrador lo realizado por una mujer que se desempeña como autoridad municipal: en un foro organizado por el IEEPCO el 9 de agosto de 2022, cuando empezó hablando en su lengua indígena y después explicó en español que exactamente así como se sentían las personas al no comprender lo que ella decía, así también se sentía ella y las personas de su comunidad cuando les hablaban de paridad.

c. La exigencia de la paridad en un plazo determinado, con la amenaza de no validar prácticamente las asambleas de nombramientos de autoridades municipales, únicamente se estableció para los municipios de sistemas normativos indígenas.

d. En los municipios de partidos políticos, si bien también figura la exigencia de la paridad en su integración, no existe en cambio plazo alguno para conseguirlo¹.

e. En aquellos municipios de SNI donde se emplean planillas, es más fácil cumplir con la paridad porque, en principio, es un requisito para registrar a las planillas.

La forma en que quedó la adecuación legislativa en Oaxaca, dado el establecimiento de una fecha determinada para alcanzar una integración paritaria en los ayuntamientos, va también en contra de la progresividad de los derechos humanos. Esto implica que, tal como lo sostiene la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala (párr. 130), los Estados-parte tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de un derecho, en la medida de sus recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Así, pues, en lugar de fijar un plazo determinado para alcanzar la paridad, se debió permitir que esto fuera de manera gradual y progresiva, mediante los mecanismos que las propias comunidades determinarían

¹ Esta exigencia, más severa para los municipios regidos por SNI, puede interpretarse como la aplicación de un doble estándar a los Pueblos Indígenas.

para incorporar paulatinamente a un mayor número de mujeres en las instancias de gobierno como lo es el ayuntamiento. Esto no implicaría que el logro de la paridad quedara en una situación indefinida, puesto que, como ya se ha explicado, a nivel constitucional las comunidades tienen la obligación, por un lado, de garantizar la participación de la mujer en condiciones de igualdad, y, por el otro, de continuar aplicando el principio de la progresividad, por lo que, al ritmo en que van integrando a un número mayor de mujeres, pronto alcanzarían la paridad.

De hecho, aun sin la reforma en materia de paridad, de acuerdo con datos del IEEPCO, desde el año 2019, al menos 38 municipios tienen una integración paritaria. Otros municipios, por iniciativa propia, han efectuado una serie de reformas o ajustes a las reglas de sus sistemas normativos indígenas para así permitir una mayor participación de las mujeres. Véanse los siguientes casos:

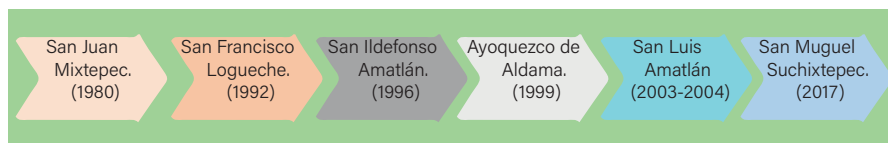
- ▶ San Mateo del Mar eliminó el requisito de cargos para mujeres y consideran como equivalente su desempeño en Comisiones y Servicios.
- ▶ San Bartolomé Loxicha redujo el número de cargos como requisito. San Bartolo Coyotepec homologó los cargos, de tal manera que se toman en cuenta para la mujer los cargos que haya desempeñado su pareja.

Tomando en cuenta estas circunstancias, en los procesos de diálogo y reflexión sobre la participación política realizada con mujeres indígenas y autoridades en la Sierra Sur, Valles centrales y Costa de Oaxaca, se coincidió en que las experiencias de participación de las mujeres indígenas están presentes en la vida comunitaria a través de la participación de ellas en distintos Comités, Comisiones y servicios, en las asambleas y dentro del cabildo. Asimismo, son parte fundamental del ejercicio de sus derechos políticos.

La participación política de las mujeres en la vida comunitaria es importante para la toma de decisiones. Participar en actividades fundamentales de la organización sociopolítica de sus comunidades impacta en su vida

personal y colectiva. Al respecto, podemos dar cuenta de los avances graduales de su participación política electoral en diversos municipios que se rigen con SNI, en los cuales las mujeres han participado activamente desde el siglo pasado.

He aquí algunas de las varias experiencias en este sentido:



▶ San Juan Mixtepec: Desde el año de 1980, se empezó a tomar en cuenta a las mujeres: en 1982, se nombró por primera vez a una tesorera y a una secretaria. Actualmente, en el año 2022, la secretaria de la sindicatura es también responsable de la Instancia Municipal de la Mujer (IMM).

▶ San Ildefonso Amatlán: Las mujeres siempre han participado en los diversos comités comunitarios; los cargos del municipio, en cambio, siempre se habían dejado para los hombres. Sin embargo, dada la cada vez más frecuente migración de los hombres, fueron las mujeres las que tenían que participar. Fue en 1996, cuando por primera vez una mujer desempeñó el cargo de tesorera; hasta antes de entonces, ninguna mujer había tenido un cargo de toma de decisión.

▶ San Francisco Logueche: En 1992 las mujeres empezaron a participar como promotoras de salud. Para 2010 empezaron con el cargo de las tiendas Liconsa. En 2017 empezaron con cargos de regidoras titulares. Para el trienio 2023-2025 son más las mujeres que participan de manera activa².

² Aunque el IEEPCO (acuerdo IEEPCO-CG-SNI-28/2022) invalidó su asamblea por la falta de paridad.

▶ **Ayoquezco de Aldama:** En la comunidad hay diversos comités y el DIF impulsa actividades recreativas. Desde 1999 hasta 2001, en la comunidad se da el cargo de secretaria a una mujer. Actualmente, hay personal femenino en el cuerpo de seguridad, una regidora de salud y una más de educación. El empoderamiento de la mujer surge en 2014 y de ahí ha ido aumentando. Hoy día, se reconoce que todos somos iguales, tenemos los mismos derechos. Las mujeres son muy organizadas y responsables: en el equipo del presidente actual, las mujeres han contribuido mucho, ellas han conseguido financiamientos para el desarrollo de proyectos en beneficio de la comunidad. El presidente municipal expresó que van a seguir trabajando para que haya más igualdad, y para abatir cada vez más el machismo³.

▶ **San Luis Amatlán:** Desde 2003-2004 las mujeres empezaron a participar como promotoras de salud. Posteriormente, como integrantes de Comités de la escuela y otros más. Ya para 2017 empezaron a participar en el cabildo, y en 2019 tuvieron una mujer agente.

▶ **San Miguel Suchixtepec:** Las mujeres han participado en comités de la iglesia, de la clínica y en otros más. Cuando los hombres emigran, las mujeres se quedan a cargo de esas autoridades. En los cargos municipales, las mujeres empezaron a participar en 2017. No obstante, persiste cierta resistencia que se manifiesta cuando la familia o la pareja se inconforma porque los cargos les quitan tiempo a las mujeres y, por lo tanto, no les permiten participar en cargos de más responsabilidad.

▶ **San Francisco Lachigoló:** Las mujeres tienen una participación importante; actualmente 8 de ellas son integrantes del cabildo, se apoyan y protegen entre sí, pugnan para que no se

3 Testimonios sistematizados del Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región de los Valles Centrales, recogidos en Santo Tomás Jalieza, Distrito de Ocotlán, Estado de Oaxaca. 18 de mayo de 2022.

pierdan sus usos y costumbres y luchan por mantener viva la lengua. “Son muy buenas para exigir sus derechos”, trabajan activamente para que en la asamblea haya propuestas para mejores condiciones de vida. Participan en tequios y eventos deportivos, así como en los comités y en las asambleas comunitarias.

B. Los efectos de la paridad de género

Como ya se mencionó, después de las reformas federales y locales en materia de la paridad de género, se obligó a los municipios con Sistemas Normativos Indígenas a realizar sus nombramientos de autoridades bajo el principio de la paridad, es decir conformados por igual número de mujeres y hombres. Esta disposición ha tenido sus efectos en la organización sociopolítica de las comunidades para la participación de las mujeres en los cabildos municipales. Algunas de las lecturas, experiencias y respuestas que hasta el momento se han generado en los municipios, son las siguientes:

a. Para cumplir con los requerimientos de la paridad de género, algunos municipios optaron por abrir nuevas regidurías nombrando a mujeres, en el entendido de que asumir un cargo es una obligación y demanda del IEEPCO. Asimismo, con estas acciones se procura incrementar la participación de las mujeres y alcanzar una representación gradual de la paridad, hasta lograr su cabal cumplimiento en el 2023. Sin embargo, estas medidas, lejos de lograr la progresividad gradual, en muchos municipios no consiguen sus propósitos porque aumenta el número de cargos y, en consecuencia, hay una demanda mayor de mujeres para integrar sus cabildos.

b. En algunos municipios, se ha llegado a pensar que la participación política de las mujeres indígenas se debe sólo a exigencias de las instituciones gubernamentales y, por ello, son nombradas para cubrir requerimientos obligatorios del IEEPCO. Esta circunstancia trae como consecuencia que la participación política de ellas no se asuma como un derecho humano que se puede ir

fortaleciendo gradualmente.

c. La lectura que realiza el IEEPCO sobre la paridad de género en los cabildos que se rigen por SNI es la no regresión y el avance progresivo de la paridad, tomando como punto de partida las integraciones de 2019-2020-2021. En algunos municipios, según los datos compartidos en los talleres, las mujeres han venido participando desde el año de 1980, es decir, desde hace más de 30 años. En este caso, es imperativa la tarea de revisar los diversos espacios de participación política de las mujeres indígenas a lo largo de estos años; así como conocer la composición de sus cabildos para comprender los sistemas de participación política de las comunidades en las que las mujeres han incursionado de manera orgánica.

d. Al no cumplir con la paridad de género, muchos municipios optan por elecciones extraordinarias para nombrar a una mujer y así lograr validar su elección⁴. Al respecto, las mujeres expresan su sentir: “a nosotras nos imponen muchas cargas, es muy tajante decir cincuenta-cincuenta”. Cuando así ocurre, algunas mujeres son nombradas para cumplir con la obligación, pero en la práctica no ejercen el cargo.

e. En muchas de las comunidades, la paridad se vive como una imposición, con la convicción de que se apuesta por un derecho individual y no colectivo. Se piensa que se debe cumplir un enfoque lineal de los derechos (sin regresividad). Cuando en las comunidades existen particularidades diversas de participación política de las mujeres, a lo largo de los procesos se va asumiendo el derecho a la participación política como una “imposición, como

4 Ejemplo de ello es Santa María Lachixío, donde en un principio el IEEPCO validó el nombramiento de las concejalías propietarias y una suplencia (acuerdo IEEPCO-CG-SNI-20/2022), pero invalidó 3 suplencias donde habían nombrado a hombres. En asamblea extraordinaria decidieron crear dos suplencias y nombrar a dos mujeres, ratificaron el nombramiento de 3 hombres en las suplencias (acuerdo IEEPCO-CG-SNI-22/2022) y con ello alcanzaron la paridad en la integración del Ayuntamiento.

una obligación y como una condicionante” en los cabildos. En otros municipios, este derecho es asumido como un proceso necesario para la representación de las mujeres en los cabildos y, de esta manera, lograr la paridad de género.

f. La obligatoriedad de la paridad de género en los municipios con SNI, en comparación con los sistemas de partidos políticos, donde se busca activamente el poder, es notoria la gran diferencia de su implementación, pues hablamos de dos sistemas de organización político-electoral muy distintos. Si bien en ambos sistemas se busca el ejercicio de un derecho, la implementación y la búsqueda de la paridad en SNI aún no ha sido adecuada a los contextos de los municipios ni a la realidad de las mujeres indígenas.

Testimonios de mujeres sobre los retos que enfrentan al ser nombradas en un cargo

En el municipio normalmente se busca a mujeres solteras con formación y con habilidad de expresarse. A veces las mujeres tienen miedo a no hacerlo bien por el hecho de estar casadas, tener hijos y, por tal motivo, no puedan cumplir y muchas veces abandonan el cargo. Por ello se ha buscado a mujeres viudas, solteras.

Una de las principales problemáticas es la formación de grupos: nuestro sistema no permite eso. En el caso de las planillas sí se hace campaña, pero en mi comunidad se hace a escondidas, se reúnen en casas y organizan: Tú vas a decir mi nombre, vamos a votar así. Digo que es una problemática porque, cuando me nombraron a mí, yo no estaba en ningún grupo y la secretaria se nombra en Asamblea. Es una sola secretaria para todos: presidente, síndico, alcalde. Muchos grupos no me querían. Entonces, después de mi nombramiento, empezaron a amenazarme a mí y a mi familia. Se corrió el rumor de que habían matado a la que iba a ser la secretaria del pueblo, pero a la que mataron fue a mi hermana. Ante esto yo quería renunciar, le dije al presidente: "¿Sólo por el poder van a acabar con mi familia?". Mi familia se destrozó, mi corazón se puso muy triste. Yo quería ayudar a mi pueblo, pero los grupos tienen otros intereses. Otro problema es que yo soy de otra religión.

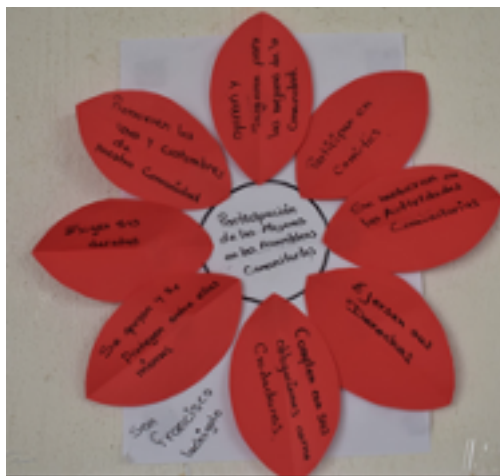
Relatoría del Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI realizado en Puerto Escondido, Oaxaca. 21 de julio de 2022⁵.

⁵ Al taller realizado en Puerto Escondido, asistieron Autoridades de las regiones de la Sierra Sur que, por razones de agenda, no pudieron asistir a la que les correspondía.

C. Concepciones y mecanismos de participación política de las mujeres en los sistemas normativos indígenas

La vida comunitaria se organiza con base en la relación de los elementos de la tierra-territorio y la naturaleza. Éstas se manifiestan en los mecanismos de participación política de hombres y mujeres en los SNI, en donde las relaciones sociales y políticas que se expresan no son del todo armónicas ni quedan exentas de los conflictos.

Es cierto que la vida comunitaria es integradora, hermana y concebida como parte de la cohesión entre varias de las comunidades indígenas. Sin embargo, no es en absoluto homogénea ni estática, puesto que incide en la formación y en la asignación de roles para los hombres y mujeres de acuerdo con su condición genérica, edad y contexto, y se experimentan diferentes tipos de trabajo y acceso a los espacios. En este sentido, hablar de los Sistemas Normativos Internos en las comunidades indígenas es hacer referencia a la diversidad y complejidad de contextos históricos, políticos, y lingüísticos de las comunidades.



La flor comunal. Actividad didáctica producto del Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región de los Valles Centrales. Santo Tomás Jalieza, Estado de Oaxaca. 18 de mayo, 2022.

La diversidad de los SNI se expresa en la estructura y composición de número de cargos o servicios que deben prestar sus habitantes, en la temporalidad de los descansos para asumir su servicio en sus sistemas de cargos, en los métodos o formas diferentes de nombramientos en las "elecciones". Estas últimas varían según los acuerdos (mano alzada, planillas); algunas cuentan con reglamentos, no siempre son orales; a veces son internas y escritas (expresadas a través de estatutos comunales, bandos de policía, entre otros).

Asimismo, no existe un mecanismo único de participación de las mujeres, hay muchas formas. En los municipios con los que se dialogó y reflexionó en los talleres, se observa la existencia y la apertura de procesos orgánicos de participación política que apuntan hacia una mayor visibilidad de las mujeres en los sistemas de cargos.

46 Para algunos municipios, la diferencia en prestar un servicio comunitario entre hombres y mujeres es que la participación femenina en los cargos no pasa necesariamente por el filtro de la obligatoriedad. Por lo demás, en la mayoría de los casos, debido a su rol reproductivo y al estereotipo de género, las mujeres son nombradas en cargos relacionados con la salud, la religión y la educación, precisamente porque existe, en la mayoría de los SNI, una concepción de asumir cargos mayores con parejas, es decir se asume el servicio comunitario en parejas,

(...) por una razón simple, las actividades tienen que ver con actividades de hombres y mujeres. Hay espacios muy importantes en los que participan las mujeres, pero que no son reconocidos (por ejemplo, los comités de educación, las escuelas funcionan muy bien cuando participan las mujeres, pero como es un comité no lo tomamos como importante). Hay una diversidad de espacios en que las mujeres participan y tienen una función importante.

Relatoría. Proceso de formación dirigido al personal del IEEPCO. Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Ciudad de Oaxaca, 18 de julio, 2022

Más allá de asumir cargos en pareja, lo que se está proponiendo es que las dinámicas comunitarias, en este caso las experiencias de participación política en los sistemas de cargos, se conciban y se debatan en una práctica comunal. Y en esta lógica, se están ampliando los sentidos de la ciudadanía de las mujeres indígenas en la política comunal. Por eso,

(..) si queremos entender los derechos indígenas, hay que conocer el sistema de cada comunidad. No son sólo sistemas distintos del estatal, sino que existe un pluralismo cultural que define a ese sistema. (Relatoría. Proceso de formación dirigido al personal del IEEPCO. Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Ciudad de Oaxaca, 18 de julio de 2022).

Y en este sentido, para

hablar de la participación política de las mujeres o de una participación efectiva en la (vida) pública, es importante reconocer la diversidad de los pueblos... y las mujeres somos muchas, y más diversas. (Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región Sierra Sur. Santiago Jamiltepec, Estado de Oaxaca, 20 de julio, 2022).

47

La participación política de las mujeres indígenas es todo un desafío, un propósito difícil de lograr en términos de paridad para el año 2023. Por un lado, debido a que las mujeres en general viven en una estructura de desigualdad, violencia y discriminación, las indígenas enfrentan la violencia estructural de manera sistemática y permanente en el tiempo. Por otro lado, cuando hablamos de la flexibilidad de los cargos, sentimos la necesidad de respetar los trabajos y el deseo de las mujeres por ser integradas a los cabildos municipales. La paridad se debe lograr poco a poco, al ritmo y respetando ante todo la voluntad de las propias mujeres indígenas.

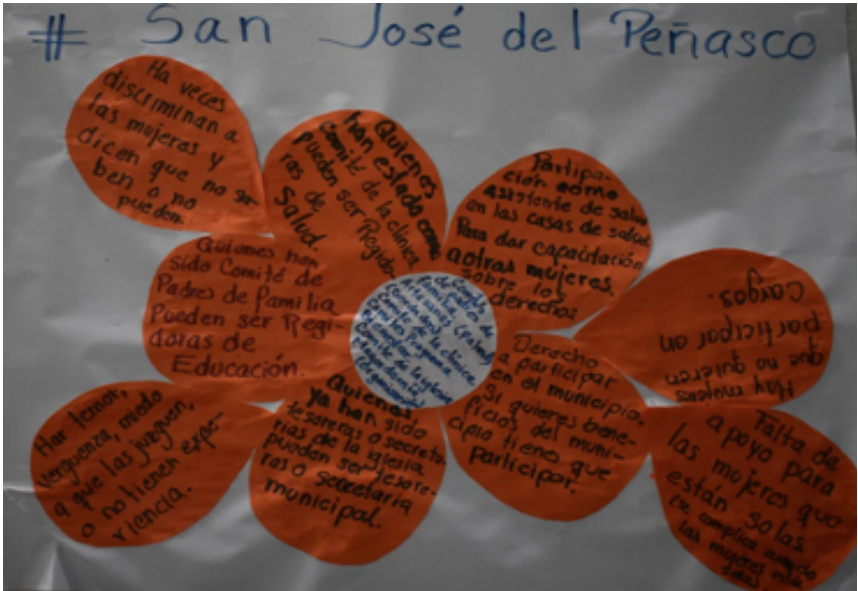
D. Los aportes comunitarios de las mujeres indígenas como expresión de su participación política

En los talleres con las autoridades, las mujeres manifestaron que es importante apostar por los procesos orgánicos, puesto que en las comunidades son ellas las que representan un lugar de fortaleza y trabajo en la casa. Por lo tanto, existe un aporte fundamental que incentiva su participación política en los sistemas de cargos.



Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región de la Sierra Sur. Miahuatlán de Porfirio Díaz, Estado de Oaxaca. 06 de junio, 2022

Este trabajo comunitario se realiza desde la unidad familiar, en donde el deseo de las mujeres es la búsqueda del bienestar común. En la unidad familiar les preocupa combatir la violencia y la desnutrición; fomentar el cuidado del medio ambiente, la salud, la educación, etcétera. Por ello, muchas mujeres han emprendido acciones comunitarias que les van abriendo los espacios para participar cada vez de manera más directa en la vida política.



La flor comunal. Actividad didáctica producto del Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región de la Sierra Sur. Miahuatlán de Porfirio Díaz, Estado de Oaxaca. 06 de junio, 2022

Aportes comunitarios enunciados por las mujeres indígenas

Nos organizamos con todos los comités para reforestar. Realizamos campañas de vacunación de perros.

Desde el DIF y la IMM se trabaja con adultos mayores; atendemos la cocina comunitaria; realizamos talleres y capacitaciones.

Vemos la participación de las mujeres en Asambleas. El beneficio es que ahí las mujeres expresamos el deseo de ser nombradas para ocupar los cargos, podemos elegir a mujeres para que nos representen y cuiden nuestros derechos.

Somos más sensibles para detectar y atender oportunamente los problemas de las mujeres.

Hay participación como miembros de los comités de barrio. Ayudamos a identificar los problemas y aportamos ideas para atenderlos y mejorar la vida de los ciudadanos. También participamos en los comités de las escuelas para que éstas funcionen correctamente.

Fue una mujer quien propuso la clasificación de la basura, lo que le dio la oportunidad de ser propuesta como regidora de salud. Desde ahí realizó muchos proyectos para la comunidad y se generaron otros trabajos para mujeres. Por ella el relleno sanitario de nuestra comunidad está evaluado como uno de los mejores del Valle. También se tiene un proyecto de gallinas ponedoras y de un huerto de plantas medicinales naturales.

Testimonios sistematizados del Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región de los Valles Centrales, realizado en Santo Tomás Jalieza, Distrito de Ocotlán, Estado de Oaxaca. 18 de mayo, 2022.

Es importante resumir que el aporte de las mujeres desde la unidad familiar y en la vida comunitaria fortalece su ámbito de vida:

Personal. El hecho de que las mujeres desempeñen un cargo y tomen decisiones fortalece su participación en la vida comunitaria.

Familiar. Para las mujeres que tienen un cargo comunitario ha sido indispensable el apoyo de sus familias, física y económicamente, en los cuidados de sus hijos o adultos mayores a su cargo. En muchas comunidades se realizan rituales o ceremonias especiales para asumir los cargos y la familia es fundamental para realizarlos. Las mujeres enfrentan problemáticas derivadas de los sistemas normativos indígenas que representan factores de regresividad de su participación en los cabildos; pero asimismo, algunas oportunidades que les brindan esos mismos sistemas pueden constituir una ventaja para que cada vez más mujeres desempeñen cargos de elección. No obstante, no hay que olvidar que cada comunidad y municipio presenta particularidades muy propias y específicas.

En los municipios, todo hace pensar que la participación política de las mujeres indígenas es histórica, puesto que desde hace mucho tiempo asumen cargos religiosos y sociopolíticos que les permiten aportar ideas para atender y mejorar la vida comunitaria. Si bien es cierto que siempre han contribuido a la funcionalidad de la organización política, igualmente cierto es que no han tenido muchas oportunidades de ser nombradas o visibilizadas en puestos clave que reconoce y valida el IEEPCO. Así, cuando ocupan estos cargos, todavía deben garantizar otros derechos: la salud, la economía, etcétera, pues muchas mujeres que han llegado a desempeñar cargos han visto y sufrido el deterioro de su salud, su situación económica y familiar.

Lo que significa que, para garantizar y gozar el derecho a la participación política de las mujeres, es necesario garantizar otros derechos.

Asimismo, se debe fortalecer la participación de las mujeres en un ámbito comunal. Si pensamos que los derechos colectivos están interrelacionados con otros derechos, se deben garantizar sus bases mínimas para la efectividad de esos otros derechos.

De ahí que, para hablar de paridad de género, se requiera conocer y reconocer la gran diversidad de los Sistemas Normativos Internos; sus normas comunitarias e instituciones que estructuran la organización política según el género y la edad; además de las formas de entender e identificar la participación política en la propia experiencia de las mujeres indígenas. Entre muchas otras cuestiones es necesario:

52

- ▶ Tener en cuenta frente a qué tipo de sistema de organización sociopolítica comunal nos enfrentamos para, por un lado, saber qué se permite y qué no, y de esta manera evitar generar conflictos internos, y, por el otro, para hacer efectiva la paridad de género.
- ▶ Entender cuáles son las estructuras de oportunidades políticas para las mujeres en la vida comunitaria; esto es, cómo se está abriendo el discurso sobre la participación política de las mujeres y sobre la paridad de género; cómo se está modificando el discurso de participación política con respecto a la paridad en municipios indígenas.
- ▶ Diseñar las estrategias para incorporar el diálogo de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas.

▶ Tomar en cuenta cómo construir los argumentos en clave de derechos colectivos que permitan una mayor posibilidad de que sea un proceso estructural orgánico de participación de las mujeres, para tener un impacto.

▶ Considerar un argumento que se instale en los contextos situados.

IV. Interpretación del marco normativo existente en derechos político electorales de mujeres indígenas a la luz de la interculturalidad y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Los derechos político-electorales de las mujeres indígenas, entendidos básicamente como la posibilidad de nombrar a sus autoridades y ser nombradas para algún cargo comunitario, contienen una dimensión que va más allá de la tradicional posibilidad de votar y ser votadas. Por eso, cuando este derecho es analizado por parte del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca o en procedimiento judicial ante los tribunales electorales, existen parámetros que deberían aplicarse:

A. Especificidades culturales. Un primer aspecto lo vamos a encontrar en la CPEUM (artículo 2, apartado A, fracción VIII) donde se establece que, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte las comunidades indígenas, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. Sobre ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha desarrollado un criterio similar, por ejemplo, en el Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay (párrafos 51 y 63) se explicó que los Estados están obligados a respetar y garantizar derechos humanos, y tratándose de comunidades indígenas deben:

tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los Pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural”, es decir, las “particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.

Esto implica que las autoridades deberán considerar todos los aspectos relacionados con la forma y los espacios en que las mujeres ejercen sus derechos políticos electorales, donde los

cargos del Ayuntamiento son apenas una parte de todo el sistema de cumplimiento de responsabilidades en una comunidad. Asimismo, resulta de vital importancia considerar las condiciones en que las mujeres pueden ejercer estos derechos.

B. Participación en condiciones de igualdad. Si se toma en cuenta la forma en cómo se originó la reforma en materia de paridad, que inicialmente se concibió para el sistema de partidos políticos, y que se insertó en algunas disposiciones relacionadas con los municipios, veremos que respecto de las comunidades indígenas la obligación de las autoridades comunitarias es garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad. Nuevamente señalamos que el artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución Federal es la norma que regula el derecho de las comunidades indígenas a nombrar a sus autoridades conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, entonces, establece como requisito que las mujeres y los hombres indígenas ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad.

C. El principio de progresividad. En el actual proceso de nombramiento de autoridades en los municipios bajo el régimen de sistemas normativos indígenas, para poder calificar una elección, la autoridad electoral se vio en el dilema de cómo hacerlo. De acuerdo con el Decreto 1511 y con el artículo transitorio tercero, la legislatura de Oaxaca estableció el año 2023 para el cumplimiento de la paridad y esto implica que todos los Ayuntamientos deben tener una integración paritaria, es decir, una distribución igualitaria de cargos entre los géneros o al menos con mínimas porcentuales. Por otra parte, conforme a diversas disposiciones legales, se encuentra el principio de progresividad que exige una incorporación paulatina de las mujeres en los diversos cargos del Ayuntamiento y bajo los mecanismos determinados por la propia comunidad; es decir, poco a poco. Así ha procedido San Juan Quiahije que de un total de 14 cargos, tiene actualmente a 2 mujeres como Regidoras y para la siguiente administración aumentaron dos mujeres más; San

Francisco Logueche tiene también 14 cargos, actualmente 4 mujeres fungen como autoridades, para el siguiente período aumentaron una mujer más. Desafortunadamente, sus respectivas asambleas fueron declaradas como jurídicamente no válidas por el IEEPCO a pesar de que sí existe la progresividad en la integración del ayuntamiento. Para mayor comprensión, tenemos que el principio de progresividad de derechos humanos implica el gradual progreso para lograr su pleno cumplimiento, es decir, que para el cumplimiento de ciertos derechos se requiera la toma de medidas a corto, mediano y largo plazo, pero procediendo lo más expedita y eficazmente posible (CNDH, 2018; 11).

D. El principio de paridad. Antes de la reforma sobre paridad, la fracción XX del artículo 2º de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca definía lo que debía entenderse por paridad:

XX.- Paridad de género: Es un principio que garantiza la participación igualitaria de mujeres y hombres, en el cual las candidaturas de acceso a cargos públicos y de representación popular se distribuyen de manera igualitaria entre los géneros o al menos con mínimas diferencias porcentuales. Con la reforma efectuada en 2020 a través del Decreto 1511, la definición quedó así: XX.- Paridad de género: Es un principio que garantiza la participación igualitaria de mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del cincuenta por ciento mujeres y cincuenta por ciento hombres en candidaturas a cargos de elección popular.

Ambas definiciones exigen que la participación de hombres y mujeres sea en un cincuenta por ciento en las candidaturas; es decir, no hace referencia a que la paridad sea en ese porcentaje respecto de la integración del ayuntamiento. Dicho de otro modo, para garantizar la paridad, bastará que en las postulaciones, ternas o cualquier otro mecanismo que adopte la comunidad, participen las mujeres en un porcentaje igual al de los hombres. Si bien en la

actual definición se suprimió lo relativo a la existencia de la mínima diferencia entre el número de hombres y mujeres en las concejalías, esta vertiente de la paridad ha servido para validar diversas asambleas. Así, con las calificaciones que ha realizado el IEEPCO de los procesos electivos comunitarios para el nombramiento de las autoridades, el principio de paridad admite ahora tres tipos de interpretaciones:

1 El primero, y más conocido, es la exigencia de que un Ayuntamiento esté integrado por hombres y mujeres en un número igual. Ejemplo de esto son los procesos electivos de San Antonino El Alto, Santo Domingo Xagacía, Santos Reyes Tepejillo, Santa Cruz Tacahua, San Bartolomé Zoogocho, San José del Peñasco.

2 Asimismo, se considera la existencia de paridad cuando haya una mínima diferencia entre el número de concejalías ocupadas por hombres y mujeres. Ejemplo de esto es la validez de los procesos electivos en Ixpantepec Nieves, San Francisco Cahuacua, Santa Cruz Nundaco, Santa María Yolotepec y San Miguel del Río, donde el número de hombres es mayor que el de las mujeres; en cambio, en Santa María Zoquitlán el número de mujeres supera al de los hombres en los cargos de concejalías propietarios.

3 Finalmente, en aquellos casos donde las mujeres fueron postuladas para determinado cargo aunque no hayan quedado nombradas. En Santa María Zoquitlán, tratándose de suplencias se elige a 6 personas y de ellas únicamente quedó una mujer como suplente; aun así, se validó la elección dado que se tomó en cuenta la integración de los cargos propietarios donde nombraron a una presidenta municipal. Igual circunstancia ocurrió en San Juan Evangelista Analco, donde se valoró el hecho de que una mujer haya sido postulada para la Presidencia Municipal.

V. Criterios básicos para garantizar la participación política de las mujeres indígenas en los sistemas normativos indígenas

1. Estrategias y medidas a favor de los derechos político-electorales de las mujeres indígenas

Acceso a la información con pertinencia cultural y lingüística:

- Proporcionar información con perspectiva de género e interculturalidad, adecuada a los municipios de SNI para que las autoridades tengan una información plena.
- Informar a las mujeres sobre las instancias a las que pueden recurrir en caso de tener dificultades para el desempeño de su responsabilidad.
- Facilitar el acceso a la información relacionada con cuestiones inherentes al cargo.
- Beneficiar con procesos formativos y de capacitación a las comunidades y mujeres autoridades.
- Brindar acompañamiento integral a las mujeres electas.
- Ofrecer alternativas para garantizar el cumplimiento de diversas responsabilidades adicionales al cargo dentro del ayuntamiento.
- Implementar estrategias para compartir experiencias.
- Proporcionar herramientas que permitan un óptimo desempeño del cargo.
- Tener en cuenta la opinión de las mujeres y respetar su voluntad, ya sea para el cumplimiento de algún cargo, como para no ejercerlo.
- Comprender las dinámicas internas de incorporación de las mujeres en diversas responsabilidades.
- Considerar la diversidad de prácticas comunitarias como un aspecto esencial que fortalece su identidad.
- Establecer mecanismos para que las instituciones como el IEEPCO, tengan claridad y asuman un compromiso para cumplir con sus

responsabilidades institucionales, especialmente capacitarse para garantizar los derechos colectivos de las personas, comunidades y Pueblos Indígenas.

- Analizar los cargos dentro del ayuntamiento como una parte de todo el sistema de responsabilidades comunitarias.
- Documentar las experiencias de las mujeres en el cumplimiento de diversas responsabilidades comunitarias.
- Respetar las normas comunitarias que forman parte del sistema jurídico mexicano.
- Evitar la imposición de prácticas que son ajenas a las comunidades.
- Concebir que dentro del ayuntamiento pueden o no estar los cargos de mayor relevancia o trascendencia.
- Velar para que con la paridad “no se imponga el sistema escalafonario, porque sí participamos en los comités de salud, educación, iglesia, capilla, como miembros del comisariado ejidal, cumplimos con mayordomías y participamos en asambleas y en los tequios.”

Relatoría del Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región Sierra Sur. Puerto Escondido, Estado de Oaxaca, 21 de julio de 2022.

2. Fortalecer la participación de las mujeres en el ámbito comunitario/municipal

Elementos mínimos para el fortalecimiento de la participación política de las mujeres:

- A. Las autoridades municipales deben generar los mecanismos de participación de las mujeres sin importar su condición o estado civil.
- B. Informar con mucha antelación la importancia de la incorporación de las mujeres en los ayuntamientos en términos de la paridad de género.
- C. La asamblea debe considerar revisar su sistema escalafonario para sus adecuaciones y garantizar la participación

de las mujeres.

- D. Posesión de la tierra comunal –el derecho a la tierra debe estar garantizado- por parte de las mujeres.
- E. Integración en cargos religiosos, exclusivos para mujeres, para varones y ancianos: en algunas comunidades los cargos religiosos son muy femeninos y esto puede permitir impulsar su participación en los cabildos.
- F. Cabildo paritario sin presiones institucionales: no presionar a las mujeres para asumir los cargos con tal de cumplir con el requerimiento institucional. En muchas comunidades las mujeres ya participaban en los cargos, antes de la ley de paridad.
- G. Valorar el trabajo de las mujeres auto-organizadas en la comunidad para impulsar su participación en los cabildos.
- H. Acompañarlas (tanto las autoridades municipales y el IEEPCO) durante el ejercicio de sus cargos.
- I. Analizar la situación de los derechos de las mujeres y la implementación de la paridad de género a través de asambleas, talleres y espacios de información.
- J. Ajustar reglamentos comunitarios para una mayor participación de las mujeres. Con tal propósito, algunos municipios han flexibilizado sus reglas.
- K. Eliminar el requisito de cargos para mujeres y tomar en cuenta comisiones y servicios que realizan en la comunidad, como se ha hecho en algunos municipios.
- L. Reducir el número de cargos que requiere el cabildo para que las mujeres lleguen a ocupar cargos de presidencia, sindicatura o regidurías.
- M. Reducir los cargos para las mujeres casadas o viudas considerando los cargos que han desempeñado sus esposos previamente.
- N. Adecuar el sistema escalafonario para tomar en cuenta los cargos de la comunidad que tienen mayor importancia.

No es superfluo mencionar que una buena práctica que realizó un municipio es el desarrollo de un proyecto dirigido a mujeres productoras de tortilla.

En este caso específico, se reconoció el trabajo y aporte que realizan en la comunidad, y con ello fomentaron el empoderamiento económico de las mujeres. Tal reconocimiento dio pie para que de esta forma fueran participando con voz y voto en las asambleas y, posteriormente, fuesen nombradas como autoridades.

VI. Perspectiva intercultural en la paridad de género

La paridad de género en los Sistemas Normativos Indígenas enfrenta retos y desafíos para hacerse efectiva en un marco de derechos colectivos, en donde la perspectiva intercultural es fundamental. Si bien es cierto que en las comunidades que se rigen con SNI la participación de las mujeres no ha obtenido la visibilidad esperada en los cargos de mayor rango según criterios de reconocimiento del IEEPCO, es claro en cambio que históricamente las mujeres han estado participando en la política comunitaria y en cargos que también son considerados como un servicio a la comunidad. **Esto indica que la participación política de las mujeres indígenas no necesariamente se manifiesta para dar cumplimiento a la exigencia institucional. Algunas comunidades han logrado la participación de mujeres en sus sistemas de cargo con procesos paulatinos y en algunos casos las propias mujeres de las comunidades vienen trabajando por iniciativa propia.** Existe una transformación permanente, y eso se está acelerando con la injerencia de políticas y leyes que buscan deliberadamente la visibilidad de las mujeres indígenas en espacios que mayormente han estado representados por hombres. Esto provoca que las mujeres enfrenten mayores retos y obstáculos para asumir y mantenerse en un cargo que, más allá de ocuparse de múltiples actividades económicas, de cuidado, de trabajo en el campo y domésticas, implica asumir obligaciones comunitarias.

Ante estas circunstancias, cobra relevancia insistir en la necesidad de incorporar una perspectiva intercultural, puesto que es imperativo entender y establecer un diálogo acerca de la vida comunitaria, los Sistemas Normativos Indígenas y los derechos de las mujeres. La vida comunitaria tiene varios componentes, uno de éstos es en el sistema de cargos, donde existen formas de direccionar la política, las múltiples formas de participación de las mujeres y hombres y la organización interna como un espacio que ha permitido experimentar la política y que permite accionar, valorar, pensar, imaginar la división de trabajo comunitario.

Desde una mirada intercultural, hablamos de una ciudadanía de las mujeres indígenas ampliada, en un marco de la pluriculturalidad, es decir, el ejercicio de la ciudadanía indígena no solo se engloba en un marco de derechos políticos, sino en una dinámica de vida comunitaria que se manifiesta en los roles de trabajo en la comunidad. Dicha ciudadanía se organiza en cada comunidad según la pertinencia cultural, la lengua, la identidad con la tierra y el territorio, la identidad de género, la edad, y estas identidades se relacionan entre sí y han permeado en la participación política de las mujeres indígenas. Así,

Hablar de la participación política de las mujeres o de una participación efectiva en la vida pública es importante porque se reconoce la diversidad de los pueblos y las mujeres somos muchas, más diversas. Cuando no se reconocen estos dos contextos, pues generan conflictos y a las que más violentan es a las mujeres que estamos adentro de la comunidad. Por supuesto que cuando estamos allá afuera, podemos proponer un montón de cosas, pero el aterrizaje a nivel comunitario, creo que ahí está el reto más importante. Para mí, hablar de la participación política de las mujeres o participación efectiva en la vida política y pública, pues implica por un lado reconocer primero que las comunidades, entre las propias comunidades, somos muy diversos, aun cuando somos chatinos o chatinas. En ese sentido las mujeres somos mucho más diversas, no podemos hablar de que todas las mujeres son iguales: habemos mujeres solteras, habemos mujeres juntadas, habemos mujeres con alguna discapacidad, habemos mujeres afros, habemos mujeres que tenemos preferencias sexuales distintas.

Relatoría. Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región Sierra Sur. Santiago Jamiltepec, Estado de Oaxaca. 20 de julio, 2022



Taller dirigido a Autoridades de municipios regidos por SNI de la Región Sierra Sur. Santiago Jamiltepec, Estado de Oaxaca. 20 de julio, 2022

Dentro de este marco, en la ciudadanía pluricultural de las mujeres indígenas, es importante revisar la paridad y la representación política de quienes viven al exterior de sus comunidades, puesto que la ciudadanía de las mujeres en la vida comunitaria no se construye de igual manera que la ciudadanía de las mujeres que viven fuera de las comunidades. Con la ciudadanía pluricultural de las mujeres, el pluralismo jurídico y el reconocimiento de una inclusión diferenciada de las mujeres en la vida comunal, se estará coadyuvando con el ejercicio de un derecho humano acorde al contexto cultural, a un sistema de organización comunal y a un derecho a la libre determinación y autonomía. De esta forma, también se estaría evitando la asimilación y una lógica de pensamiento eurocéntrico. Ya que el Estado debe garantizar el

pluralismo jurídico, (como) una posibilidad para comprender que existen “justicias otras” que tienen una lógica de racionalidad distinta. [En un marco de] reconocer y respetar formas de ser. Es este proceso de relación y que apuesta al diálogo de saberes. Pero en un plano de igualdad, buscando las condiciones de equidad.

Relatoría. Proceso de formación dirigido al personal del IEEPCO. Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Ciudad de Oaxaca, 04 de junio de 2022.

Conclusiones

En muchos municipios, sin denominarlo como 'paridad', y desde antes de la reforma en esta materia, se tienen ayuntamientos integrados por igual número de hombres y mujeres. En la actualidad, existen incluso municipios donde el número de mujeres supera el cincuenta por ciento exigido; como ejemplo, Santa María Nativitas, donde fungen como autoridades 5 mujeres y 4 hombres, o San José del Peñasco, donde serán autoridades 7 mujeres y 5 hombres.

Frente a la exigencia de la paridad, las autoridades municipales se enfrentan al dilema de qué hacer. Por una parte, tienen la opción de aplicar la progresividad y aumentar el número de mujeres; sin embargo, eso eleva las probabilidades de que sus asambleas no pasen el filtro de la validez por parte del IEEPCO, lo cual eventualmente los obligaría a recurrir a los tribunales electorales. En cambio, también tienen a su disposición la posibilidad de adoptar estrategias de resistencia o de defensa que les permitan garantizar que el nombramiento de sus autoridades sea validado.

67

Sin una perspectiva intercultural tan necesaria, y la presión institucional del IEEPCO, tendremos efectos perniciosos. Algunos de los impactos expresados en los talleres realizados ya fueron enunciados párrafos arriba; sin embargo, retomamos esos y otros con el objetivo de enfatizar su importancia:

- ▶ Ya hemos mencionado que algunos municipios han optado por abrir regidurías para cubrir las cuotas de género en sus cabildos, situación que complica lograr la progresividad y la paridad.
- ▶ En los municipios que se adaptan a las exigencias del IEEPCO, se ha logrado la participación del treinta o cuarenta por ciento de mujeres. Sin embargo, las mujeres participan por exigencia de instituciones gubernamentales. Y la comunidad exige a las mujeres que cumplan su cargo, dejándolas a solas para que resuelvan los cuidados de sus hijos u otros trabajos (como el cuidado de los adultos mayores o personas enfermas o discapacitadas), lo cual

implica mucha responsabilidad, contar con recursos económicos y disponibilidad de tiempo.

➤ Muchas veces el requisito es que las mujeres sean nombradas para cubrir los requerimientos obligatorios del IEEPCO. Esta medida ha provocado que, en algunos municipios, las mujeres se tomen en cuenta para ocupar un cargo directo, es decir, sin haber realizado cargos previos. Sin embargo, esto las coloca en una situación de enfrentamiento con los hombres, ya que ellos argumentan como injusto que si ya pasaron por uno o más cargos, de pronto venga una mujer y ejerza un cargo directo y, por si fuese poco, les diga qué es lo que tienen que hacer.

➤ En el IEEPCO, están separando los cargos y no los están tomando como un todo; es decir, no se "reconoce" el sistema de cargos de manera integral.

➤ Muchos municipios optan por realizar elecciones extraordinarias para nombrar a una mujer y así lograr validar su elección. Lo que lleva a que sean las comunidades las que tengan que pensar en estrategias para dar cumplimiento a estas disposiciones institucionales: A nosotros nos imponen muchas cargas, es muy tajante decir cincuenta-cincuenta. Y la postura de la Asamblea es que reconoce que es importante empezar a cubrir el tema de las mujeres, pero el sistema de cargos es una integralidad y no solo es una parte administrativa, y decidieron aumentar el número de regidoras.

➤ Algunas mujeres son colocadas de nombre, pero no ejercen el cargo.

➤ Se ha mencionado también que, en estas circunstancias, la paridad en las comunidades se ha vuelto una imposición; de esta manera se apuesta por un derecho individual que mina los derechos colectivos, y se piensa en un enfoque lineal de los derechos (sin regresividad), cuando, como hemos enfatizado, en las comunidades todo es dinámico: a veces hay condiciones, otras no, y esto hay que tenerlo siempre presente.

➤ En los sistemas de partidos se busca activamente el poder, cuando en las comunidades lo que se nombran son autoridades para el bienestar colectivo y como obligación.

► Han sido años de trabajo intenso por parte de las mujeres indígenas porque, previamente a esta Ley de paridad, ya había comunidades en las que se ha implementado de forma gradual la participación de mujeres. Como también mencionamos, en algunos municipios se integró por primera vez una mujer propietaria y una mujer suplente en la regiduría de salud; logros que han costado mucho esfuerzo.

► En el municipio, normalmente se busca a mujeres solteras con formación y con habilidades para expresarse. A veces las mujeres tienen miedo a no hacerlo bien por el hecho de estar casadas, tener hijos u otras obligaciones domésticas que no les permiten cumplir. Ante estas circunstancias, muchas veces abandonan el cargo. Por ello se ha buscado a mujeres viudas, madres solteras o mujeres solteras.

► Una de las principales problemáticas es el fomento a la formación de grupos políticos por el modelo de planillas. Ya en un testimonio previo, se ejemplificó cómo estas prácticas exponen a las mujeres aún más a la violencia política por razón de género. Los efectos son graves al no brindar información con perspectiva intercultural y pertinencia lingüística.

► Esta presión por incorporar a las mujeres a cargos en los ayuntamientos funciona como catalizador de violencia política por razones de género. Hay hombres que presionan a las mujeres y expresan estereotipos tradicionales al indicar que las mujeres deben estar en su casa, que no sirven para desempeñar cargos en la administración municipal, y eso hace que las mujeres no quieran aceptar.

Finalmente, la participación política de las mujeres indígenas frente a la paridad apunta a desafíos. Entre ellos, está generar redes de apoyo entre mujeres, dar acompañamiento y seguimiento a los casos y problemas, acompañar en la gestión y ejercicio de sus cargos. Es importante hacer uso de las propias normas e instituciones comunitarias y seguir difundiendo los derechos de las mujeres para garantizar, por un lado, una progresiva paridad de género en los Sistemas Normativos Indígenas, y, por el otro, que

salvagarde la libre determinación y autonomía de los Pueblos Indígenas.

Asimismo, como parte de las conclusiones obtenidas en este proceso de formación, insistimos en que sigue quedando pendiente para el Instituto que quienes son tomadores de decisiones, consejeras, consejeros y titulares de direcciones, cuenten con la posibilidad de formarse en los temas para contextualizar las decisiones que se tomen. Sólo de esta manera se podrá responder a las formas de vida y de organización de las poblaciones indígenas, considerando la autonomía y libre determinación, la lengua y la diversidad de la que forman parte. Por lo demás, las decisiones que se tomen y que tengan como centro a las comunidades indígenas podrán darse desde las diferentes perspectivas y los enfoques de interculturalidad, interseccionalidad, derechos de los pueblos y comunidades indígenas, género y antirracismo para avanzar hacia una sociedad plural.

Referencias bibliográficas

- ▶ Acuerdos del Consejo General del IEEPCO para las elecciones en municipios con régimen de Sistema Normativo Indígena, durante el año 2018. En Acuerdos y Dictámenes. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/estrado-electronico>
- ▶ Bailón Corres, Moisés Jaime [y otros once] ; Juan Martínez, Víctor Leonel, Juan Carlos Martínez Martínez y David Recondo, coordinadores; Mata Pizaña, Felipe de la, prólogo. (2021) Las otras elecciones. Los sistemas normativos indígenas en Oaxaca, del reconocimiento a la praxis. Ciudad de México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ▶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), 2018. Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>
- ▶ Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- ▶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas, sentencia 17 de junio de 2005.
- ▶ Decreto No. 1511 aprobado por la LXIV Legislatura del Estado el 28 de mayo del 2020 y publicado en el Periódico Oficial número 22 Cuarta Sección del 30 de mayo del 2020. Disponible en <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2020-5-30>
- ▶ Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) (2022), Elizabeth Sánchez González, votos particulares y concurrente en los Acuerdos de calificación de las asambleas ordinarias de elección de concejalías efectuadas durante el año 2022 de los Ayuntamientos de San

Juan Quiahije, San Francisco Logueche, San Pedro Quiatoni y Santa María Lachixío, 12 de julio de 2022. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/IEEPCOCSNI252022.pdf> <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI282022.pdf> <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI302022.pdf> <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI222022.pdf>

► Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), Acuerdos por los que se califican como jurídicamente válidas las asambleas ordinarias de elección de concejalías efectuadas durante el año 2022 de los Ayuntamientos de San Antonino El Alto, Santo Domingo Xagacía, Santos Reyes Tepejillo, Santa Cruz Tacahua, San Bartolomé Zoogocho, Ixpantepec Nieves, San Francisco Cahuacua, San Miguel del Río y Santa María Zoquitlán. Disponible en

<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI38.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI41.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI42.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI292022.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI322022.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI312022.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI332022.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI39.pdf>
<https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCSNI40.pdf>

► Inter-American Commission on Human Rights. (2021). Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 28 de diciembre de 2021 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos. p.21

Disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2021/12/Derecho-libre-determinacion-Pueblos-Indigenas-Tribales-LPDerecho.pdf>

- ▶ López Bárcenas, Francisco. (18 de julio 2022). Estrategia integral con enfoque intercultural, comunitario y de género para garantizar la participación política de las mujeres en municipios del régimen de sistemas normativos indígenas en la entidad federativa de Oaxaca. Módulo 1. Sistemas Normativos Indígenas, módulo 2. Pueblos indígenas, participación política y paridad de género. Oaxaca de Juárez, Oaxaca. Archivo interno del CEPIADET A.C.
- ▶ López Bárcenas, Francisco. (2019). Autonomías y Derechos Indígenas en México. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas (COAPI), Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM), Servicios para una Educación Alternativa A.C. (EDUCA), Editorial Pez en el árbol.
- ▶ Sistemas Normativos Indígenas. Catálogo de Municipios Sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas 2022. Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/cat-info/dictamenes-sni2022>
- ▶ Santiago, Silvia. (04 de julio de 2022). Estrategia integral con enfoque intercultural, comunitario y de género para garantizar la participación política de las mujeres en municipios del régimen de sistemas normativos indígenas en la entidad federativa de Oaxaca. Curso: La paridad de género y la participación política de las mujeres indígenas desde una perspectiva decolonial e intercultural. Oaxaca de Juárez, Oaxaca.
- ▶ Ramírez, Silvina. (2004). Diversidad y Derechos Humanos. Un Desafío para la Administración de Justicia Penal. En Revista Aportes Andinos No 11. Aportes sobre diversidad, diferencia e identidad. Octubre 2004. Disponible en <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/677/1/RAA-11-Ram%C3%ADrez-Diversidad%20y%20derechos%20humanos.pdf>
- ▶ Rangel González, Raúl. (2018). Democracia indígena en contextos multiculturales. Toluca, México: Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral. p. 167. Disponible en: <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/download/16/10/71-1?inline=1>

▶ Relatoría (18 y 19 de mayo 2022). Taller de derechos político-electorales de las mujeres en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. Región Valles Centrales de Oaxaca. Archivo interno del CEPIADET A.C.

▶ Relatoría (6 de junio 2022). Taller de derechos político-electorales de las mujeres en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. Región Sierra sur, Oaxaca. Archivo interno del CEPIADET A.C.

▶ Relatoría (21 de junio 2022). Taller de derechos político-electorales de las mujeres en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. Puerto Escondido, Oaxaca. Archivo interno del CEPIADET A.C.

▶ Relatoría (20 de julio 2022). Taller de derechos político-electorales de las mujeres en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas. Santiago Jamiltepec, Oaxaca. Archivo interno del CEPIADET A.C.

▶ Vasquez García, Carolina María. (2018). Ja yää'ytëjk ja tsë'ëxyëjk ja jujky'ajtën, Ja tsyënää'yën, tyanää'yën, yäét näxwiiny. Ser mujeres y hombres en la filosofía y vida cotidiana Ayuujk. Oaxaca: Colectivo Editorial Casa de las Preguntas.

▶ Viveros Vigoya, Mara. (2011). "La Diferencia: un concepto problemático para la antropología y el feminismo". En Arango y Viveros (ed.) El Género: una categoría útil para las ciencias sociales". Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.