

# **La pobreza de las mujeres indígenas en México. Una intersección de discriminaciones en las políticas de Estado<sup>1</sup>**

Carmen Herrera y Bernard Duhaime

## **Introducción**

**E**n las Américas, como en el resto del mundo, las mujeres indígenas se encuentran en situaciones de alta vulnerabilidad, ya que enfrentan múltiples niveles de discriminación, tanto por su origen indígena como por razones de género y de estatus económico o social. En efecto, existe en América Latina una feminización y una *indigenización* de la pobreza (véase Psacharopoulos y Patrinos 1994). Asimismo, las mujeres indígenas enfrentan obstáculos estructurales, como la indiferencia del derecho y de los procesos administrativos y políticos que les impiden ejercer sus derechos humanos (véase Ferrajoli 2002: 73-96). Es más, la conceptualización jurídica misma de dichos derechos también constituye límites a la emancipación de las mujeres indígenas (véase Barreiro 2003: 121-122). Lo mismo ocurre con el acceso a la justicia frente a situaciones de violencia y discriminación, donde las mujeres indígenas y afrodescendientes enfrentan obstáculos aun mayores que las mujeres no indígenas.<sup>2</sup>

Este trabajo propone que el diseño y la implementación de las políticas en contra de la pobreza de las indígenas en México tengan como base

<sup>1</sup> Gran parte de las reflexiones aquí vertidas se han producido en el marco de actividades impulsadas por el Enlace Continental de Mujeres Indígenas, en particular, la Coordinadora de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (Argentina), la Organización Nacional Indígena de Colombia y la Asociación Mujeres Autoctonas de Quebec (Canadá), así como por las instituciones canadienses Derechos y Democracia, la Clínica Internacional de Defensa de los Derechos Humanos de la Universidad de Quebec y el Centro Internacional sobre el Desarrollo Internacional, actividades de las que también son parte las organizaciones mexicanas Coalición de Mujeres Indígenas rumbo al Desarrollo (Chiapas), Servicios del Pueblo Mixe (Oaxaca) y Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos.

<sup>2</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2007, Informe acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 68, 20 de enero, párrs. 1-22.

las múltiples formas de discriminación que enfrentan estas y el impacto que la intersección de las mismas tiene en las propias mujeres, el cual es diametralmente distinto y agravado que si enfrentaran una sola forma de discriminación. Se sostiene que sobre esa base y en el marco de obligaciones estatales en materia de derechos de las mujeres y de derechos colectivos de los pueblos indígenas —en particular sobre el derecho de no discriminación—, se producirían políticas más asertivas y eficaces para combatir y erradicar la situación de pobreza endémica que ellas enfrentan.

En ese sentido se hace referencia a lo que provoca la política más importante contra la pobreza en México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (Programa Oportunidades). Este, al ignorar en su diseño e implementación la realidad que a lo largo de la historia han vivido las indígenas, así como el marco de obligaciones del Estado en materia de derechos humanos individuales y colectivos frente a las mujeres y los pueblos a los que pertenecen, incentiva la reproducción y continuidad de las diferentes formas de discriminación que se suscitan en este contexto.

Se aborda en primer lugar el marco de derechos de las indígenas en México, y se discute en particular las obligaciones jurídicas del Estado mexicano relativas a los derechos de estas mismas, así como la necesidad de revisar el fenómeno desde la perspectiva de la discriminación interseccional. En segundo lugar, se presenta un análisis de las políticas contra la pobreza en el marco de la obligación de garantía de los derechos de las indígenas, en el que en particular se discuten los efectos de dependencia del Programa Oportunidades sobre las mujeres indígenas en México y se finaliza con algunas conclusiones.

### **El marco de derechos de las indígenas en México**

#### *1. Obligaciones jurídicas del Estado mexicano relativas a los derechos de las indígenas*

El Estado mexicano tiene la obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres indígenas que viven bajo su jurisdicción, de acuerdo a múltiples fuentes jurídicas, incluyendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> la Declaración Universal de los Derechos

<sup>3</sup> Obligación contenida en los artículos 1º y 4º de la Constitución, donde se reconoce el derecho de toda persona de gozar de los derechos y garantías otorgadas por la misma, así como el

Humanos<sup>4</sup> y el derecho consuetudinario internacional,<sup>5</sup> así como diversos tratados internacionales universales<sup>6</sup> o interamericanos<sup>7</sup> de naturaleza general o temática. Más particularmente, el Estado tiene la obligación de asegurar a las indígenas el derecho a la igualdad y a la no discriminación por motivos raciales, de origen étnico o nacional, por ser mujer o indígena, etc.<sup>8</sup> Esta obligación incluye la obligación de no adoptar medidas discriminatorias, así como de adoptar medidas positivas para asegurar a las mujeres, el pleno goce del derecho a la igualdad.<sup>9</sup>

reconocimiento de la igualdad ante la ley por parte de hombres y mujeres. Posteriormente, mediante decreto publicado el 14 de agosto de 2001, se estableció en el artículo 1º de la propia Constitución la prohibición expresa de toda forma de discriminación. En fechas recientes, el 10 de junio de 2011, se publicó una reforma al mismo artículo que incorpora de manera expresa los derechos reconocidos en los tratados internacionales.

<sup>4</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, A.G. res. 217 A (III), ONU Doc. A/810, p. 71.

<sup>5</sup> Múltiples normas contenidas en la DUDH hoy son reconocidas como parte del derecho consuetudinario internacional (véase Hannum 1995-1996; Reisman 1990).

<sup>6</sup> Incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp., núm. 16, p. 52, ONU Doc. A/6316, 999 U.N.T.S. 171, *entrada en vigor* 23 de marzo de 1976; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp., núm. 16, p. 49, ONU Doc. A/6316, 993 U.N.T.S. 3, *entrada en vigor* 3 de enero de 1976.

<sup>7</sup> Incluyendo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, OAS Res. XXX, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Serie sobre Tratados, OEA, núm. 36, 1144, Serie sobre Tratados de la ONU, núm. 123.

<sup>8</sup> Véase Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, *supra*, art. 2.1, 3, 14.1, 14.3, 23.4, 24.1, 25.c, 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *supra*, art. 2.2, 3, 10.3. Declaración Americana, artículos II, XII, Convención Americana, *supra*, art. 1, 24. Véase también Corte IDH, 2003, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre, serie A, núm. 18; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 660 U.N.T.S. 195; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, A.G. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp., núm. 46, p. 193, ONU Doc. A/34/46; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará", 1994, 33 I.L.M. 1534, A-61; Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (ILO núm. 169), 2007, 72, boletín oficial 59; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Res. AG, doc. of. AG NU, 61e ses., doc. NU A/RES/61/295. Véase, en lo general, Duhaime (2009), Dulitzky (2007) y Bayefsky (1990).

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, CIDH, caso 11.625 (María Morales de Sierra) c. Guatemala, resolución núm. 4/01; Corte IDH, caso López Álvarez *vs.* Honduras, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 1 de febrero de 2006, serie C, núm. 141; Corte IDH, caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) *vs.* Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2006, serie C, núm. 158. Véase también, en lo general, CIDH,

Asimismo, el Estado debe garantizar la seguridad personal, la integridad física y moral de las mujeres, protegiéndolas contra toda forma de violencia, incluyendo violaciones y otros crímenes sexuales. Por lo tanto, como lo indicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso emblemático *González y otras*,<sup>10</sup> México debe prevenir, investigar y sancionar este tipo de violaciones a los derechos de las mujeres, de acuerdo con los requisitos de la Convención de Belém do Pará. En adición, como lo establecieron tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en otros casos mexicanos, cuando se trata de mujeres indígenas, el Estado tiene la obligación de adoptar estas medidas en función de la vulnerabilidad particular de las víctimas.<sup>11</sup> Más específicamente, debe asegurar la protección judicial de las indígenas, tomando en cuenta sus necesidades concretas, sus características económicas y sociales, así como su derecho consuetudinario, sus valores, sus usos y costumbres.<sup>12</sup>

Esos casos mexicanos ilustran bien la amplitud de la obligación del Estado de respetar la integridad física y moral de las indígenas bajo su control. En realidad, esta va mucho más allá de la obligación negativa de no

Informe Anual 1999, Capítulo VI: "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", OEA/Ser.L/V/II.106, doc. 6, rev. 13 de abril de 1999; *Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.100, doc. 17, 13 de octubre de 1998. p. 33; Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, serie A, núm. 18, párr. 90; Corte IDH, Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización, Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, serie A, núm. 4, párr. 56; Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr. 55; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, *supra*, art. 4.1; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, *supra* art. 1.4 y 2.2. Véase también Bayesky (1990: 26-27).

<sup>10</sup> CIDH, Caso *González y otras* ("Campo Algodonero") *vs.* México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

<sup>11</sup> CIDH Caso, 11.565, Reporte núm. 53/01, Ana, Beatriz y Celia González Pérez (México), Informe núm. 53/01, Informe Anual de la CIDH 2001, en el cual la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tomó en cuenta esta perspectiva cuando destacó "que el dolor y la humillación que sufrieron las mujeres se agrava por su condición indígena", ver resumen, párr. 2. Véase también Corte IDH, caso *Fernández Ortega y otros vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215.

<sup>12</sup> Corte IDH, caso *Fernández Ortega y otros vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C, núm. 215, párr. 200.

atentar contra su integridad e implica obligaciones positivas para asegurar el pleno goce de su derecho a la salud, las cuales no solo existen en virtud del Protocolo de San Salvador,<sup>13</sup> sino también de los artículos 4º y 5º de la Convención Americana de Derechos Humanos misma. En efecto, tal como lo indicó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos relativos a pueblos indígenas,<sup>14</sup> el Estado tiene la obligación positiva de intervenir, otorgar servicios de salud y tomar otras medidas necesarias, incluso cuando conoce o debería conocer la existencia de un riesgo para la vida o integridad física de una persona o de un grupo de personas. Cabe recordar que la valoración de dicho riesgo se debe hacer tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad particular de la persona, incluyendo su estatus de mujer indígena, de niña o de mujer embarazada.<sup>15</sup>

Tal como lo dispuso recientemente la Comisión interamericana de Derechos Humanos, el Estado debe adoptar medidas concretas para asegurar a las mujeres indígenas el pleno acceso a servicios de salud materna, sin discriminación. Se deben priorizar recursos y esfuerzos para abordar sus necesidades específicas y adecuar los servicios de salud, tanto de prevención como de atención y tratamiento, tomando en cuenta y respetando sus expectativas, tradiciones, creencias y culturas.<sup>16</sup> Tal como lo ha indicado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, así como el Relator Especial sobre el Derecho de Toda Persona al Disfrute del Más Alto Nivel Posible de Salud Física y Mental de las Naciones Unidas, esta adecuación debe hacerse incluso en cuanto a servicios, bienes y establecimientos o instalaciones.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Artículo 10, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", 1988, Serie sobre Tratados de la OEA, núm. 69.

<sup>14</sup> Véase Corte IDH, caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125; Corte IDH, caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 14.

<sup>15</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya, *supra*, párrs. 155, 159, 168, 172, 177.

<sup>16</sup> CIDH, Informe Acceso a Servicios de Salud Materna desde una Perspectiva de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, doc. 69, 7 junio 2010, en específico párrs. 54, 78, 87, 88, 92, 95, así como recomendación 9.

<sup>17</sup> Véase Naciones Unidas, 2000, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 14, E/C.12/2000/4, párr. 12(b). Véase también "Nota del Secretario General que transmite el Informe del Relator Especial sobre el Derecho de Toda Persona al Disfrute del Más Alto Nivel Posible de Salud Física y Mental", A/61/338, nota 14, párr. 17(c).

Se debe recordar que cada vez que el Estado mexicano planifica, está adoptando o aplicando programas y políticas públicas que afectan a los pueblos indígenas. Asimismo, tiene la obligación más amplia de consultarlos y asegurar su participación tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de dichos programas y políticas, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, y a los principios contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>18</sup> incluso en materia de servicios de salud,<sup>19</sup> en la cual garantice a las indígenas el acceso a los mismos, por lo menos en igualdad de circunstancias que los hombres y que las mujeres no indígenas.<sup>20</sup>

Como se ha indicado con anterioridad, la obligación del Estado mexicano de respetar y garantizar los derechos de las indígenas puede ser de naturaleza negativa (no violar) o positiva (adoptar medidas). Además, implica la obligación de asegurar el pleno acceso y goce de todos los derechos sin discriminación y en plena igualdad, lo cual puede implicar la adopción de medidas de acceso a la igualdad, denominadas acciones afirmativas.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Véanse en particular los artículos 2, 5, 6, 7, 15, 22, 23, 25, 27, 29 del Convenio 169, *supra*. Véase también la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *supra*, artículos 5, 15, 17, 18, 23, 27, 30, 32, 36, 38, 41; CIDH, 2002, caso 11.140, informe 75/-2, Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), Informe Anual de la CIDH; Corte IDH, caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 28 de noviembre de 2007, serie C, núm. 172.

<sup>19</sup> En efecto, el artículo 25 del Convenio 169 indica que "[l]os gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país".

<sup>20</sup> Véase artículo 3º del Convenio 169, *supra*; artículos 21 y 22 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, *supra*.

<sup>21</sup> Véase CIDH, Informe Anual 1999, Capítulo VI "Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación", *supra*; CIDH, Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas, *supra*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado sobre dichas acciones como un medio para impedir la discriminación y al mismo tiempo para hacer efectiva la igualdad ante la ley.<sup>22</sup>

Esta obligación de no discriminación existe para el goce de todos los derechos protegidos por el Estado, incluso los económicos, sociales y culturales, así como el derecho a la salud.<sup>23</sup> Frente a tales derechos, el Estado también tiene la obligación de garantizar su pleno ejercicio, así como el de la protección judicial mediante la existencia de recursos judiciales y administrativos eficientes que permitan remediar los problemas relacionados con su implementación, incluso en cuanto al acceso y al goce igualitario (véase Dulitzky 2007).<sup>24</sup>

*2. Necesidad de abordar el fenómeno desde la perspectiva de la discriminación interseccional (Clinique y Enlace 2006; Duhaime y Riverin 2011b)*

Las indígenas son víctimas de doble discriminación: por ser mujeres y por ser indígenas.<sup>25</sup> Este fenómeno fue reconocido por múltiples instancias in-

<sup>22</sup> El Alto Tribunal mexicano estableció entre otras cosas, que "el tercer párrafo del artículo 1º constitucional establece la prohibición de discriminar por los motivos que expresamente enumera, y de cualquier otro modo que implique un menoscabo para la dignidad humana o para los derechos y libertades de las personas. Estas prohibiciones de discriminación tienen como fin, y generalmente como medio, la paridad en el trato a los individuos cuya nota distintiva sea alguno de tales criterios, lo que, por tanto, solo en forma excepcional pueden utilizarse como elementos de diferenciación jurídica de trato, a menos que esta constituya una acción afirmativa tendiente a compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos", ejecutoria: registro núm. 21282; asunto: amparo en revisión 1260/2006; promovente: EDUSER Inmobiliaria, S. A. de C. V.; localización: 9ª época; 2ª sala; S.J.F. y su Gaceta; XXVIII, octubre de 2008; pág. 576.

<sup>23</sup> Véase CIDH, caso 12.001, Informe 66/06, Simone André Diniz (Brasil); Comité de los Derechos Humanos de la ONU, 1987, S. W. M. Brooks *vs.* Holanda, Comunicación núm. 172/1984, U.N. Doc. Sup. Núm. 40 (A/42/40), p. 139. Sobre este tema ver Duhaime (2009: 151-182), Sudre (2003: 387) y Bayefsky (1990: 3-4).

<sup>24</sup> Véase Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero") *vs.* México, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205; CIDH, caso 12.001, *supra*. Sobre el tema más amplio de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, véase Duhaime (2006: 95), Melish (2002), Cavallaro y Shaffer (2004), y Abramovich Cosarin (1997).

<sup>25</sup> Véase Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas, 2004, *Informe sobre el tercer período de sesiones* (10 a 21 de mayo de 2004), doc. of. CES NU, sup. núm. 23, [E/2004/43 E/C.19/2004/23], párr. 3. Se puede también afirmar que mujeres indígenas viven una triple discriminación: por ser mujer, por ser indígena y por ser pobre. Véase Corte IDH, 2004, caso Masacre Plan de Sánchez *vs.* Guatemala, Reparaciones, art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos, serie C, núm. 116, párr. 38 d.

ternacionales, como el Secretario general de las Naciones Unidas,<sup>26</sup> el Relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas,<sup>27</sup> así como por el Foro Permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas, el cual reiteró su preocupación "por las múltiples formas de discriminación que experimentan las mujeres indígenas, por razones de género, raza y etnia, y los complejos problemas que se derivan de esa discriminación".<sup>28</sup> UNIFEM, a través del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres, también reiteró que "cuando combinados a otras formas de discriminación, tal como las basadas en la raza o la etnicidad, los efectos de la discriminación se pueden multiplicar, limitando seriamente a las mujeres el goce de sus derechos humanos básicos" (UNIFEM 2004). Este fenómeno fue también reconocido por múltiples Estados,<sup>29</sup> así como instancias nacionales de protección de los derechos humanos, incluso en México mismo.<sup>30</sup>

Esta doble discriminación se manifiesta de diversas formas y se combina con las otras formas de violación a los derechos humanos que viven. Las discriminaciones pueden existir de manera autónoma y paralela, pueden combinarse e influirse o una forma de discriminación puede agravar la segunda y viceversa. Tal como se ha ilustrado con anterioridad (Clinique y Enlace 2006), el acceso a servicios de salud de una persona puede ser

<sup>26</sup> Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, 2005, *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, doc. of. AG NU, 60a sesión, doc. NU A/60/358, párr. 62.

<sup>27</sup> Véase Relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, 2004, *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, doc. of. AG NU, 59a sesión, doc. NU A/59/258, párrs. 51-69; 2004, *Cuestiones indígenas – derechos humanos y cuestiones indígenas*, doc. of. AG UN, 60a sesión, E/CN.4/2004/80, párr. 1.

<sup>28</sup> Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas, 2004, *Informe sobre el tercer período de sesiones* (10 a 21 de mayo de 2004), doc. of. CES NU, sup. núm. 23, [E/2004/43 E/C.19/2004/23], párr. 3.

<sup>29</sup> Véase *Concluye en Brasil Reunión de Negociación sobre derechos de pueblos indígenas con avances en atención del problema de la mujer indígena*, 25 de marzo de 2006, Comunicado de Prensa de la OEA, C-068/06, disponible en: [http://www.oas.org/oaspage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=C-068/06](http://www.oas.org/oaspage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-068/06). En él, el representante de la República de Guatemala afirmó que "[l]as mujeres indígenas de las Américas han sufrido históricamente una doble discriminación, por ser mujeres y por ser indígenas, además de ser discriminadas al interior de sus propias comunidades".

<sup>30</sup> *Alianza para la igualdad: Programa Nacional de la Mujer 1995-2000*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, México, 1996.



limitado porque es indígena y porque estos servicios no se ofrecen en zonas rurales donde en esencia se encuentran asentadas las comunidades indígenas. Por lo tanto, esta discriminación en la distribución de los servicios los obliga a moverse largas distancias para tratar de acceder a ellos. Otro factor de discriminación es su identidad cultural, pues enfrentan obstáculos por no hablar o no comprender el español, por su apariencia física o por el uso del traje tradicional. Asimismo, esta persona puede ver su acceso a la salud restringido por el hecho de ser mujer, porque algunos servicios no se ofrecen a mujeres —en particular con respecto a la planificación familiar y la salud reproductiva— o porque ciertos empleados estatales niegan a las mujeres la misma atención o diligencia que a los hombres. Esas limitaciones sucesivas a los servicios de salud para las indígenas podrían ser consideradas una combinación de discriminaciones que se agravan entre sí y que dan como resultado una violación a los derechos a la integridad física, a la vida digna, a la salud y, por supuesto, a la igualdad,<sup>31</sup> tal como lo ha indicado el Foro Permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas.<sup>32</sup> El mismo ejemplo se podría articular con respeto al acceso a otros derechos económicos, sociales y culturales, como por ejemplo el derecho a la educación pública.<sup>33</sup>

Desde hace algunos años, instancias internacionales de protección de los derechos humanos han favorecido la aplicación de perspectivas y metodologías de análisis y de documentación que toman en cuenta el fenómeno de la doble discriminación. Por ejemplo, la entonces Comisión Derechos Humanos de la ONU<sup>34</sup> enfatizó la importancia de adoptar este

<sup>31</sup> Véase Relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Adición no. 2 al informe E/CN.4/2004/80: E/CN.4/2004/80/Add.2 (23 de diciembre de 2003): Cuestiones indígenas – derechos humanos y cuestiones indígenas – Misión a México, párrs. 46-48.

<sup>32</sup> Véase Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas, *Informe sobre el tercer período de sesiones* (10 a 21 de mayo de 2004), doc. of. CES NU, sup. núm. 23, [E/2004/43 E/C.19/2004/23] (2004), párrs. 88 y 89, en donde se denuncian, entre otras cosas, el acceso insuficiente y limitado (párr. 88) y las violaciones a los derechos reproductivos de las mujeres indígenas (párr. 89).

<sup>33</sup> Véase Relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, informe E/CN.4/2005/88, (6 de enero de 2005): *Cuestiones indígenas – derechos humanos y cuestiones indígenas*, párrs. 4-6 y 36-37.

<sup>34</sup> Véanse, por ejemplo, sus resoluciones sobre *el derecho a la alimentación* (2001/25), sobre *la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado* (2001/28), sobre *el derecho a la educación* (2001/29), sobre *las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*

tipo de perspectiva relativa a las mujeres indígenas y a la niñez indígena.<sup>35</sup> Otros órganos y mandatos especiales de las Naciones Unidas expresaron preocupaciones similares, incluso el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.<sup>36</sup> Por su parte, el Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas pidió a todas las instancias de las Naciones Unidas adoptar una perspectiva de género cuando se trata de situaciones que afectan los derechos de los pueblos indígenas, tal como lo han hecho el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia en contra de las mujeres.<sup>37</sup>

El análisis y el entendimiento del fenómeno de la doble discriminación que viven las indígenas se enfrenta a múltiples obstáculos, considerando que las perspectivas jurídicas clásicas no siempre están adaptadas a este tipo de ejercicio pues no distinguen las experiencias de los hombres indígenas de las de las mujeres indígenas ni toman en cuenta aspectos raciales en el estudio de fenómenos de género (Marchetti 2008: 156; Crenshaw 1993; Riverin 2010). Estas dificultades se deben, entre otras cosas, al hecho de que existe poca información sobre mujeres marginalizadas, en parte porque

(2001/45), sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión (2001/47), sobre los derechos humanos de los migrantes (2001/52) y sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (2001/62). Véase también *Personas desplazadas internamente*, 2001, res. CDH 2001/54, doc. of. CDH NU, 57a sesión, E/CN.4/2001/54, párr. 9; *Cuestión de las desapariciones forzadas o involuntarias*, 2001, res. CDH 2001/46, doc. off. CDH NU, 57a sesión, E/CN.4/2001/46, párr. 2 g.

<sup>35</sup> Comisión Derechos Humanos de la ONU, 2001, *Derechos humanos y cuestiones indígenas*, res. CDH 2001/57, doc. of. CDH NU, 57ª sesión, E/CN.4/RES/2001/57, párrs. 2-3.

<sup>36</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, referente a medidas especiales de carácter temporal, párr. 3, disponible en: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf).

<sup>37</sup> Véase Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas, *Informe sobre el tercer período de sesiones* (10 a 21 de mayo de 2004), doc. of. CES NU, sup. núm. 23, [E/2004/43 E/C.19/2004/23] (2004), párr. 4; Relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, 2003, *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, doc. AG A/59/258, doc. of. AG NU, 59a sesión, E/CN.4/2004/80/Add.3, párr. 54; Relator especial de Naciones Unidas sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, 2004, *La situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, doc. of. AG NU, 59a sesión, Doc NU A/59/258, párr. 64; *Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, 2004, E/CN.4/2005/72/Add.2, párr. 80.; 2005, E/CN.4/2005/72/Add.3, párr. 66.; E/CN.4/2006/61/Add.4, párr. 64.

los métodos clásicos de documentación y de clasificación no permiten visibilizar de manera adecuada las múltiples identidades de dichas mujeres ni los diversos tipos de desafíos que viven, en particular cuando estos tipos de experiencias no han sido clasificadas (Crenshaw 2002: 13).

Por lo tanto, como en otras ocasiones (Duhaime y Riverin 2011a; 2011b) se propone adoptar una perspectiva *interseccional* para este tipo de análisis. En efecto, dicha perspectiva no considera las múltiples formas de discriminación de manera independiente, sino que trata de entender cómo se intersectan y crean una forma distinta o única de opresión que se distingue de cada forma de discriminación individualizada (Eaton 1994).

Esta perspectiva es mucho más realista, considerando que el sexismo y el racismo —al igual que otras formas de discriminación— por lo regular no se viven de manera aislada. Al contrario, múltiples formas de opresión suelen superponerse al mismo tiempo y generan sistemas complejos de marginalización (véase Bond 2003: 71). La perspectiva *interseccional* también permite tomar en cuenta contextos históricos, sociales y políticos, y reconocer la unicidad de la experiencia resultante de la intersección de los motivos de discriminación (Ontario Human Rights Commission 2001). En efecto, los grupos de personas pueden experimentar una superposición de discriminaciones resultante de exclusiones históricas basadas en la raza, el género, la edad, la discapacidad física, etc., que en conjunto sería imposible o inadecuado categorizarlo tan solo como racismo o sexismo.<sup>38</sup>

La perspectiva *interseccional* fue adoptada por varios sectores del intelectualismo feminista, incluso por el movimiento del Feminismo Tercermundista (Mohanty 2006: 37; Mohanty, Russo y Torres 1991), así como el del Critical Race Feminism y el del Black Feminist Thought en Estados Unidos (Wing *et al.* 2003; hooks 1999; Collins 1990; Crenshaw 1993; Lewis 1998; Riverin 2010), dado que permite entender cómo el sexismo interactúa y fomenta otras formas de dominación como el racismo, el clasismo y el colonialismo (Richards 2005). Por ello, la perspectiva *interseccional* resulta de particular utilidad para el estudio de la doble discriminación vivida por mujeres indígenas (Riverin 2010).

<sup>38</sup> Ver las explicaciones de la Jueza L'Heureux-Dubé de la Corte Suprema de Canadá en caso *Canadá (A.G.) vs. Mossop*, 1993, 1 S.C.R. 554, pp. 645-646.

## Políticas contra la pobreza en el marco de la obligación de garantía de los derechos de las mujeres indígenas

Como se ha señalado, la garantía del goce efectivo de los derechos reconocidos a toda persona sujeta a su jurisdicción y en particular los de las mujeres indígenas es una obligación positiva que impone al Estado el imperativo de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sea capaz de asegurar a nivel jurídico el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, lo que implica la creación de condiciones que garanticen la existencia digna.<sup>39</sup> Por lo tanto, tal obligación debe ser cumplida mediante las acciones y políticas gubernamentales creadas con el objeto de atender y erradicar la situación de pobreza que viven las indígenas, como lo es el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (programa Oportunidades),<sup>40</sup> principal política contra la pobreza en México, creado en el marco de las estrategias de atención de la pobreza contenidas en la Ley de General de Desarrollo Social,<sup>41</sup> cuyas transferencias monetarias en 2010 constituyeron 46% de los ingresos totales de la población indígena del país.<sup>42</sup>

Dicho programa está orientado a incentivar el desarrollo humano y contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. Atiende a cerca de 25 millones de personas que viven en 5.8 millones de hogares en situación de pobreza, y cerca de 50% de estos se ubican en estados de la república que albergan la mayor parte de población indígena, como Vera-

<sup>39</sup> Véase Corte IDH, caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 166; Corte IDH, caso de los Niños de la calle (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre de 1999, párr. 144.

<sup>40</sup> Este programa es formulado, coordinado, supervisado y evaluado por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal mediante la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, dependencias que además son responsables de su ejecución en conjunto con la Secretaría de Salud, el IMSS (mediante el IMSS-Oportunidades), la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe). Los servicios de educación y de salud son otorgados por los gobiernos de los estados, las delegaciones y las representaciones de los programas federales (Herrera y Suárez en prensa: 43-44).

<sup>41</sup> Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004. Puede consultarse en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo13201.doc>.

<sup>42</sup> El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo expresó preocupación por este grado de dependencia del Programa Oportunidades por parte de la población indígena en México, considerando prioritaria la creación de políticas públicas enfocadas a atender la situación (PNUD 2010: 71).

cruz, Chiapas, Puebla, México, Oaxaca, Guerrero y Michoacán.<sup>43</sup> Se aplica en todos los municipios clasificados como indígenas y se estima que 93.7% de la población indígena está afiliada a él (Sedesol 2009).

Surgió en 2002, teniendo como antecedentes el Programa Nacional de Solidaridad creado en 1989 (Pronasol) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).<sup>44</sup> Ofrece a las familias beneficiarias transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades en materia de salud, educación y alimentación. A diferencia de los modelos anteriores, incorporó a población urbana considerada en extrema pobreza, el componente de *jóvenes con oportunidades* y el apoyo a personas adultas mayores en 2005 (Herrera y Suárez en prensa: 41-43). Otra modalidad que incorporó el programa Oportunidades fue la designación de una mujer de cada familia como *titular* del beneficio y de las corresponsabilidades, bajo el argumento de que con ello se contribuía a su empoderamiento. De esa forma, a finales de 2009, 97% de las transferencias monetarias se entregaron a mujeres que ejercían tal función.<sup>45</sup>

Dicha acción gubernamental tiene su origen en el reconocimiento implícito que hiciera el Estado mexicano —junto con los demás Estados parte de la Organización de las Naciones Unidas— durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 de haber faltado a su obligación de garantizar los derechos de las mujeres, y al expresar preocupación por las diversas formas de discriminación, violencia y pobreza a las que seguían expuestas las mujeres en el mundo y en particular los pueblos indígenas. Lo anterior les llevó a adoptar como una prioridad la erradicación de todas las formas de discriminación basada en el sexo (véase Asamblea General de las Naciones Unidas 1993). En dicho documento, la Conferencia Mundial recomendó a cada Estado considerar la posibilidad de

<sup>43</sup> Comunicado de prensa núm. 11/2011 del 6 de mayo de 2011, disponible en: [http://www.opportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/una\\_tercera\\_parte\\_de\\_los\\_mexicanos\\_reciben\\_apoyos](http://www.opportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/una_tercera_parte_de_los_mexicanos_reciben_apoyos).

<sup>44</sup> El Pronasol estaba dirigido a las comunidades pobres, en especial campesinas, indígenas y habitantes de áreas urbanas marginalizadas. Se implementó mediante la creación de los denominados "comités de solidaridad" que se involucraban en la realización de obras públicas y sociales promovidas por las instancias gubernamentales. A partir de 1997 tomó el nombre de Progresá, programa orientado a la prestación de servicios de salud, educación y alimentación, que utilizaba transferencias en efectivo con el propósito de incentivar el fortalecimiento de capacidades de las personas en situación de pobreza. Su unidad de atención fue la familia (Herrera y Suárez en prensa: 41-43).

<sup>45</sup> Comunicado de prensa núm. 023, de fecha 23 de diciembre de 2009.

elaborar un plan de acción nacional en el que se determinaran las medidas necesarias para que ese Estado mejorara la promoción y protección de los derechos humanos.

En ese marco, como resultado del Acuerdo de Cooperación Técnica celebrado el 1o de diciembre del 2000 entre la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el entonces presidente Vicente Fox,<sup>46</sup> se elaboró en México el primer Programa Nacional de Derechos Humanos,<sup>47</sup> hecho público el 10 de diciembre de 2004, el cual, a pesar de haberse pensado de carácter transexenal con proyección al año 2025, al inicio de la administración del presidente Felipe Calderón fue reemplazado por el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 (PNDH).<sup>48</sup>

De acuerdo al decreto que lo contiene, el actual PNDH fue elaborado sobre la base del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional al que hace referencia el artículo 26 de la Constitución mexicana, regulado en la Ley de Planeación<sup>49</sup> y plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).<sup>50</sup> El objetivo del PNDH es integrar una política pública en materia de derechos humanos y asegurar su respeto en toda la Administración Pública Federal (APF). Dicho programa es de observancia obligatoria para todas las dependencias que integran la propia APF. Se fundamenta en el principio de *no discriminación* y en la inclusión de la perspectiva de igualdad y de la equidad de género, y propone, entre otras cosas, fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos, y promover su cumplimiento al interior del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los tres órdenes de gobierno.

No obstante, tales principios se encuentran ausentes del diseño e implementación del programa Oportunidades, como lo revela el estudio

<sup>46</sup> Dicho acuerdo fue resultado de un largo proceso de denuncia nacional e internacional realizada por las organizaciones no gubernamentales surgidas a partir de sismo de 1985 y durante el sexenio de Salinas de Gortari (véase Maza Calviño 2009: 26-44).

<sup>47</sup> Su contenido puede consultarse en: [http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog\\_nal.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog_nal.pdf).

<sup>48</sup> El Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 se encuentra contenido en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 2008, disponible en: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/Resource/49/1/images/PROGRAMA\\_NACIONAL\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_2008-2012.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/49/1/images/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf).

<sup>49</sup> Véase <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo13201.doc>.

<sup>50</sup> Véase texto completo en: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>.

denominado *El programa Oportunidades y los derechos de las mujeres indígenas en México*.<sup>51</sup> A la luz de las obligaciones jurídicas del Estado en materia de derechos humanos, de la perspectiva de género y de la perspectiva indígena, este estudio llevó a cabo una aproximación al diseño e implementación del programa mencionado con el propósito de indagar en qué medida tomaba en cuenta las desigualdades que las mujeres indígenas beneficiarias enfrentan por razones de género y por las desventajas estructurales de los pueblos a los que pertenecen, e intenta verificar también si se ubicaba en el marco de los derechos reproductivos de las propias mujeres y en el contexto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y si pudiera contener aspectos que implicaran la doble discriminación de estas beneficiarias —por ser mujeres y por ser indígenas—.

Los hallazgos del estudio mencionado contrastan con las supuestas normativas arriba referidas. Si bien existe un amplio consenso de opiniones entre quienes han analizado y evaluado el programa, así como entre personas que siendo parte de comunidades indígenas se encuentran afiliadas al mismo, en el sentido de que les aporta recursos económicos que les permiten en alguna medida atender necesidades apremiantes y que han podido conocer aspectos de prevención de la salud o de planificación familiar sobre los que no hubieran tenido acceso de otra manera, lo que el estudio arrojó es que tales beneficios tienen un alto costo para los pueblos indígenas, para las familias y en especial para las mujeres titulares de las mismas. Este costo es sumamente significativo en el marco de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos individuales y colectivos, tanto de las mujeres como de los pueblos y comunidades a que pertenecen. A continuación se detallan algunos de ellos:<sup>52</sup>

<sup>51</sup> El reporte de este estudio se encuentra actualmente en prensa. Fue realizado en 2010 bajo la coordinación de Julia Suárez y Carmen Herrera de la organización Abogadas y Abogados para la Justicia y los Derechos Humanos, A. C., en el marco del proyecto "Políticas Sociales y Derechos de las Mujeres Indígenas en México", proyecto que a su vez formó parte de otro más amplio impulsado por el Enlace Continental de Mujeres indígenas, Derechos y Democracia, la Clínica Internacional de Defensa de los Derechos Humanos de la Universidad de Quebec y el Centro de Investigación sobre el Desarrollo Internacional.

<sup>52</sup> Los hallazgos son producto del análisis de los documentos oficiales relativos al diseño y funcionamiento del programa; de la información proporcionada por las dependencias del Gobierno Federal, responsables de su implementación; de la consulta de otros estudios realizados sobre el propio Programa o los que le antecedieron; del trabajo de campo llevado a cabo en una comunidad mixe de Oaxaca y de la validación de resultados realizada tanto con mujeres

1) Ignora el derecho de autonomía de los pueblos indígenas, ya que el programa se diseñó y se aplica sin respetar su derecho de participación y consulta para obtener el consentimiento previo e informado a que está obligada toda entidad estatal responsable de acciones o políticas que se les aplican. El programa pasa también por encima del derecho de los pueblos indígenas a vivir de acuerdo a su cultura, tradiciones, instituciones y formas de organización, en razón de que se llevan a cabo las actividades sin considerar el sistema de cargos —no justificando ausencias por razón del cumplimiento de los cargos o de participación en la asamblea comunal a la que asisten todos los comuneros— ni las fiestas tradicionales y religiosas —programando pláticas a familias responsables de la mayordomía o de organizar la fiesta en fechas que interfieren con el cumplimiento de dichas tradiciones—, u ofendiendo su cultura alimentaria —diciéndoles que comen como cerdos, haciendo alusión al tipo de alimentos tradicionales que consumen—. De igual forma desconoce derechos culturales esenciales, como el de recibir información y hacerse comprender en su propia lengua —por ejemplo, realizando talleres y pláticas sin traducción, a pesar de que gran cantidad de mujeres y hombres adultos/os afiliadas/os al programa son monolingües o no comprenden del todo el español—.

2) Desde que esta política social se aplicaba bajo la modalidad del Progreso, hubo estudios que lo acusaron de ser vertical frente a las mujeres y sus comunidades, así como de tener un impacto negativo en las relaciones comunitarias, no solo en su manejo verticalista, sino también por el manejo individualizado de los fondos, el cual se opone a todo lo que es la organización comunitaria previa y crea conflictos entre familias beneficiarias y quienes quedaron excluidos de dicho programa (Sesia 2003).

3) Como lo han señalado también otros estudios (véase Tepichin 2005), en su diseño y aplicación el programa no solo omite incorporar la perspectiva de género para evitar generar nuevas desventajas o cargas adicionales para las mujeres y para compensar las que a lo largo de la historia han experimentado por ser mujeres y por ser indígenas, sino que genera nuevas formas de afectación de sus derechos. Entre otras razones, esto ocurre porque, al no incidir en cambios que operen en las relaciones de pareja de por sí desventajosas para ellas, el cumplimiento de las corresponsabilidades

titulares de la misma comunidad como con una organización de mujeres tzeltales de Chiapas (Herrera y Suárez en prensa: 139-174).



recae en ellas, ya que deben asegurar que sus hijas/os y pareja recuerden y acudan con puntualidad a las pláticas programadas. Lo anterior llega a ocasionarles conflictos, e incluso llegan a enfrentar exigencias de la pareja o de sus hijas/os de entregarles el apoyo monetario recibido. Tampoco el programa Oportunidades contempla en su operación la realidad de violencia intrafamiliar que pueden estar viviendo como justificación para acudir sin sus parejas a cumplir con las corresponsabilidades.

4) Por otra parte, el estudio reveló que el programa no está contribuyendo a asegurar a las mujeres indígenas y de sus comunidades el derecho incondicional al acceso a servicios de atención de su salud de calidad y culturalmente adaptados, por diferentes razones: en primer lugar, porque los precarios servicios de salud con los que contaban las comunidades indígenas antes de la implementación de este programa se han visto disminuidos debido a que el personal médico destina gran cantidad de su tiempo y atención a la operación del programa. Si bien la afiliación al mismo ha implicado también afiliación al Seguro Popular, queda sujeto a decisiones de carácter discrecional del personal médico la atención o no de ciertos padecimientos o urgencias, así como la emisión de orden de remisión al hospital regional más cercano o a atención especializada, incluso en materia de salud reproductiva y atención de embarazos complicados y partos. La discrecionalidad se extiende incluso a la justificación o no de faltas o retrasos en la hora de llegada de las mujeres titulares y de sus familias a las pláticas y talleres.<sup>53</sup> Estos factores están ocasionando serios obstáculos al acceso a servicios de salud para las mujeres y demás miembros de las comunidades, y aumenta la necesidad de acudir a servicios privados en ciudades cercanas o a clínicas y hospitales foráneos, lo cual no es posible para muchas personas. Si algunas lo logran, hacerlo las aleja de la posibilidad de recibir atención en su lengua y de que se tome en cuenta su cultura y sus tradiciones.

El estudio concluye con recomendaciones dirigidas a las dependencias gubernamentales responsables del programa, entre las cuales se encuentran: la revisión del mismo para que se respeten los derechos colectivos de los pueblos indígenas y se incorpore la perspectiva de género; el diálogo con la instituciones representativas de las comunidades indígenas que tienda

<sup>53</sup> Durante el desarrollo de la investigación y hasta la fecha, se ha escuchado gran cantidad de quejas frente a los malos tratos incluso por no comprender el español, negativa a justificar ausencias o retrasos, así como por la negación de atención en momentos requeridos con urgencia.

a llegar a acuerdos sobre la implementación del programa en su contexto cultural; y separar el componente de salud de la infraestructura instalada para brindar atención de salud a la población indígena, adoptando las medidas que se requieren para evitar que la aplicación del programa esté sujeto a discrecionalidades que, como se pudo constatar, están vulnerando seriamente los derechos de las mujeres indígenas titulares, de sus familias y de sus comunidades. En general, se recomienda que dicha revisión incorpore las perspectivas de derechos humanos, de género e indígena.

Tales recomendaciones son acordes con la reforma al artículo 1° de la Constitución que por fin otorga rango constitucional a los derechos reconocidos por el Estado mexicano en los tratados internacionales,<sup>54</sup> así como con la también reciente reforma a la Ley de Planeación<sup>55</sup> que establece, entre otras cosas, que la planeación debe basarse entre otros principios: en el de igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría de todos los aspectos de la calidad de vida; así como de la perspectiva de género para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo (artículo 2); ordena que las dependencias de la administración pública centralizada deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo (artículo 9); y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta también los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género (artículo 14).

La reforma constitucional que incorpora los derechos reconocidos en los tratados internacionales y la reforma a la Ley de Planeación referida crean el escenario propicio para que en la normatividad y en los instrumentos que rigen el diseño y la aplicación del programa Oportunidades se implementen los cambios que requiere el mismo para que a la brevedad se haga compatible con las obligaciones del Estado en materia de derechos individuales y colectivos de las mujeres y de los pueblos indígenas, atendiendo en par-

<sup>54</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/reformas.php>.

<sup>55</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2011, disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan\\_ref04\\_20jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_ref04_20jun11.pdf).

ricular las recomendaciones que al respecto hace el estudio de referencia, así como las derivadas de la *Evaluación externa del programa Oportunidades 2008, a diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*.<sup>56</sup> Esta última es de particular importancia debido a que es la única evaluación solicitada por la propia coordinación del programa que observa su impacto en comunidades indígenas y formula recomendaciones que contribuirían a disminuir los impactos negativos que en la actualidad están viviendo estas.

### **A manera de conclusión**

La pobreza, la violencia y la discriminación que viven las mujeres indígenas es multifactorial, producto de una sociedad que a lo largo de la historia ha subordinado a las mujeres, las ha marginalizado y las ha mantenido en situación de desventaja y vulnerabilidad frente a los hombres y mujeres no indígenas. Es resultado también de dinámicas culturales y fallas estructurales de carácter endémico, como la desigual e inmoral distribución de la riqueza.<sup>57</sup> Sin embargo, la causa determinante es la omisión del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones de respeto, garantía y protección de sus derechos, mediante la adopción de medidas eficaces que aseguren el goce efectivo de los mismos, por lo menos en igual condición que los hombres y las mujeres no indígenas.

En el marco de las obligaciones jurídicas del Estado en materia de derechos individuales y colectivos de las mujeres y los pueblos indígenas, se deben reorientar y adecuar las acciones y políticas gubernamentales de atención de la pobreza que enfrentan, remontando el falso dilema entre proteger los derechos o atender la pobreza. Ello implica adoptar medidas complejas que tomen en cuenta el carácter multifactorial de la pobreza y lo

<sup>56</sup> De acuerdo con Herrera y Suárez (en prensa: 66) la evaluación fue coordinada por el Instituto Nacional de Salud Pública y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Es de tipo cualitativo, cuantitativo, de impacto y de procesos, y se agrupa en cuatro tomos. El tomo I presenta los resultados en educación y trabajo de jóvenes becarios y exbecarios tanto indígenas como mestizos, así como en educación, nutrición y desarrollo cognoscitivo de niños/as pequeños/as y escolares que hace diez años se integraron al programa. El tomo II aborda la situación de la calidad de los servicios, la utilización de servicios por parte de la población beneficiaria y los resultados de impacto en salud y nutrición. El tomo III se refiere a la calidad de los servicios educativos. Y el tomo IV aborda la operación y procesos del programa.

<sup>57</sup> Según el Fondo de Población de Naciones Unidas, en América Latina, 10% de la población más rica percibe 48% de los ingresos totales, mientras que 10% de la población más pobre solo percibe 1.6%. En 2005, 39.8% de la población de la región vivía en la pobreza y 15.4% era extremadamente pobre o indigente (UNFPA s.f.).

perverso de los resultados de la intersección entre las diferentes formas de discriminación que la producen.

Tal como se ha indicado con anterioridad, la implementación de políticas públicas o de programas estatales relativos a mujeres indígenas debe adecuarse a la situación particular que viven ellas por razones de género y de cultura. El estudio realizado revela que la falta de adecuación cultural en la planificación e implementación del programa Oportunidades —incluso a través de un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas afectados— impone obstáculos adicionales a las indígenas que no existen para mujeres no indígenas o para hombres indígenas —al menos no de la misma manera—. Esto implica que la intersección de vulnerabilidades a las cuales son expuestas las indígenas a través el programa Oportunidades constituye en sí misma una forma de doble discriminación. En ciertas circunstancias, las indígenas tienen que elegir entre su identidad de mujer y su identidad de persona indígena para satisfacer los requisitos o procesos del programa, o para respetar sus costumbres comunitarias, una elección que no viven las mujeres no indígenas, por ejemplo. En otras circunstancias el programa no toma en cuenta el aspecto colectivo del ejercicio de los derechos humanos de dichas mujeres —incluso en cuanto al acceso a servicios de salud o al programa de asistencia social— e impone responsabilidades adicionales a mujeres y no a hombres indígenas, lo que produce conflictos internos al nivel familiar o comunitario. Por último, algunas características de los procesos de otorgamiento de asistencia social o de servicios de salud previstos por el programa (incluyendo el hecho de que sean servicios monolingües, de que existe una alta discreción por parte de los agentes estatales responsables de la ejecución de los programas o de que hay una reducción en el acceso a ciertos servicios y tratamientos médicos no previstos por el programa) limitan de una manera muy específica y única el ejercicio del derecho a la salud de las indígenas, lo cual constituye una forma única de doble discriminación.

Desde luego, el diseño de tales políticas debe incluir la participación de las mujeres y de los pueblos indígenas, así como aportes de otras disciplinas de las Ciencias Sociales —entre otras la antropología, la psicología o la sociología política— que mucho tienen que aportar para lograr la perspectiva interseccional referida y remontar las limitaciones que implica hacerlo solo desde una perspectiva jurídica<sup>58</sup> ●

<sup>58</sup> Una propuesta de aproximación y comprensión de los derechos humanos, crítica de su concepción centrada en lo jurídico se puede encontrar en Estévez y Vázquez (2010).

## Bibliografía

- Abramovich Cosarin, Víctor E., 1997, *Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en: [http://www.eschr-net.org/usr\\_doc/02.pdf](http://www.eschr-net.org/usr_doc/02.pdf).
- Asamblea General de las Naciones Unidas, 1993, "Declaración y programa de acción de Viena, aprobada en la Conferencia celebrada del 14 al 25 de junio de 1993", disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument).
- Bareiro, Line, 2003, "Los derechos reproductivos y los derechos humanos universales", en VV.AA., *Promoción y defensa de los derechos reproductivos: nuevo reto para las instituciones nacionales de derechos humanos*, IIDH-UNFPA, San José.
- Bayesky, Ann F., 1990, "The principle of equality or non-discrimination in international law", *Human Rights Law Journal*, vol. 11, núms. 1-2, pp. 1-34.
- Bond, Johanna E., 2003, "International intersectionality: A theoretical and pragmatic exploration of women's international human rights violations", *Emory Law Journal*, vol. 52, núm. 1, pp. 71-152.
- Cavallaro, James L. y Emily J. Schaffer, 2004, "Less as more: Rethinking supranational litigation of economic and social rights in the Americas", *Hastings Law Journal*, vol. 56, núm. 2, pp. 217-281.
- CEPAL, 2001, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*, disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/7022/lcl1546e\\_.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/7022/lcl1546e_.pdf).
- Clinique internationale de défense des droits humains de L'UQAM, Droits et Démocratie, Enlace continental de mujeres indígenas, 2006, "Indigenous women of the Americas: Double discrimination", Washington, DC, disponible en: <http://www.ciddhu.uqam.ca/documents/indigenous%20women%20and%20discrimination%20report%5B1%5D.pdf>.
- Collins, Patricia Hill, 1990, *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*, Routledge, Nueva York.
- Crenshaw, Kimberlé W., 1993, "Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics", en D. Kelley Weisberg (ed.), *Feminist Legal Theory: Foundations*, Temple University Press, Filadelfia.
- Crenshaw, Kimberlé W., 2002, "Background paper for the expert meeting on the gender-related aspects of race discrimination", *Revista Estudos Feministas*, vol. 10, núm. 1, pp. 171-188.
- Duhaime, Bernard, 2006, "Le système interaméricain et la protection des droits économiques, sociaux et culturels des personnes et des groupes vivant dans des conditions particulières de vulnérabilité", *Annuaire canadien de droit international* 44, pp. 95-160.

- Duhaime, Bernard, 2009, "Vers une Amérique plus égalitaire? L'interdiction de la discrimination et le système interaméricain de protection des droits de la personne", en Ludovic Hennebel y Hélène Tigroudja (eds.), *L'exceptionnalisme interaméricain des droits de l'homme*, Pedonne, París.
- Duhaime, Bernard y Josée-Anne Riverin, 2011a, "Wasayia, parce que je suis femme et autochtone", en *Femmes autochtones du Québec et UQAM*, Montreal.
- Duhaime, Bernard y Josée-Anne Riverin, 2011b, "Understanding double discrimination and equality rights of indigenous women in Québec", *University of Miami Law Review*, vol. 65, núm. 3, pp. 903-922.
- Dulitzky, Ariel E., 2007, "El principio de igualdad y no discriminación. Claroscuros de la jurisprudencia interamericana", *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Chile, pp. 15-32.
- Eaton, Mary, 1994, "Patently confused, complex inequality and *Canada v. Mossop*", *Review of Constitutional Studies*, vol. 1, núm. 2, pp. 203-245.
- Estévez, Ariadna y Daniel Vázquez (coords.), 2010, *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria*, Flacso/CISAN-UNAM, México.
- Ferrajoli, Luigi, 2002, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid.
- Hannum, Hurst, 1995-1996, "The status of the Universal Declaration of Human Rights in national and international law", *The Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 25, pp. 287-397.
- Herrera, Carmen, y Julia Suárez (coords.), en prensa, *El programa Oportunidades y las mujeres indígenas en México*, México.
- hooks, bell, 1999, *Ain't I a Woman: Black Women and Feminism*, South End Press, Boston.
- Lewis, Hope, 1998, "Global intersections: Critical race feminist human rights and inter/national black women", *Maine Law Review*, vol. 50, pp. 309-326.
- Marchetti, Elena, 2008, "Intersectional race and gender analysis: Why legal processes just don't get it?", *Social and Legal Studies*, vol. 17, núm. 2, pp. 155-174.
- Maza Calviño, Emma Consuelo, 2009, *Derechos humanos: retórica sin compromiso*, FLACSO México, México (Colección Tesis premiadas).
- Melish, Tara, 2002, *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual on Presenting Claims*, Yale Law School-Orville H. Schell Jr. Center for International Human Rights/Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador, Quito.
- Mohanty, Chandra Talpade, 2006, *Feminism Without Borders: Decolonizing Theory, Practicing Solidarity*, Duke University Press, Durham.
- Mohanty, Chandra, Ann Russo y Lourdes Torres (eds.), 1991, *Third World Women and the Politics of Feminism*, Indiana University Press, Bloomington.
- Ontario Human Rights Commission, 2001, *An Intersectional Approach to Discrimination: Addressing Multiple Grounds In Human Rights Claims*, disponible en: <http://>

- [www.ohrc.on.ca/en/resources/discussion\\_consultation/DissIntersectionalityFtnts/pdf](http://www.ohrc.on.ca/en/resources/discussion_consultation/DissIntersectionalityFtnts/pdf).
- PNUD, 2010, *Informe de desarrollo humano de los pueblos indígenas de México 2010*, disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=161&Itemid=200019](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=161&Itemid=200019).
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos, 1994, "Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico", en VV.AA., *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, CELADE, Santiago de Chile.
- Reisman, W. Michael, 1990, "Sovereignty and human rights in contemporary international law", *The American Journal of International Law*, vol. 84, núm. 4, octubre, pp. 866-876.
- Richards, Patricia, 2005, "The politics of gender, human rights and being indigenous in Chile", *Gender & Society*, vol. 199, núm. 2, pp. 199-220.
- Riverin, Josée-Anne, 2010, *Preocupaciones de género, reivindicaciones indígenas y derechos humanos: mujeres indígenas al centro de una crisis de identidad: Estudio de caso de mujeres indígenas en Asia*, Tesis de maestría (en francés), Universidad de Quebec en Montreal.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2009, "Comunicado de prensa núm. 023", 23 de diciembre, disponible en: [http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/did232009\\_23122009](http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/web/did232009_23122009).
- Sesia, Paola, 2003, "El progreso y su impacto en las familias de comunidades indígenas de Oaxaca", en Soledad González Montes, *Salud y derechos reproductivos en zonas indígenas de México, Memoria del seminario de investigación*, Programa Salud Reproductiva y Sociedad-El Colegio de México, México.
- Sudre, Frédéric, 2003, *Droit européen et international des droits de l'homme*, PUF, París.
- Tepichin Valle, Ana María, 2005, *Equidad de género y pobreza: autonomía en beneficiarias del Programa Oportunidades: estudio de caso*, Instituto de Desarrollo Social del Distrito Federal/Luna Quintana, México.
- UNIFEM, 2004, *Securing Indigenous Women's Rights and Participation*, UNIFEM at a Glance. disponible en: [http://www.unifem.org/attachments/stories/at\\_a\\_glance\\_indigenous\\_women.pdf](http://www.unifem.org/attachments/stories/at_a_glance_indigenous_women.pdf).
- UNFPA, s.f. "Población y desarrollo", Fondo de Población de Naciones Unidas, disponible en: <http://lac.unfpa.org/public/pid/2023>.
- Wing, Adrienne Katherine et al., 2003, *Critical Race Feminism: A Reader*, New York University Press, Nueva York.