

# LA PROTECCIÓN DE LA CEDAW A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES INDÍGENAS

Gladys Acosta Vargas<sup>1</sup>

## Resumen

En este artículo<sup>2</sup> la autora explora la construcción contemporánea de los derechos de las mujeres indígenas a partir de vivencias personales y de su experiencia internacional en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), como antesala de la Recomendación General sobre los Derechos de las Mujeres Indígenas. Los argumentos presentados articulan conceptos derivados de la vivencia social y de la comprensión crítica de la historia colonial, racista y opresiva en la vida de las mujeres indígenas. En primer lugar, reconoce la irrupción de las voces individuales y colectivas, imbuidas de espiritualidad ancestral, como un detonante fundamental del cambio. Asimismo, identifica la relevancia del ejercicio de la representación y participación en la toma de decisiones, que incluye el vínculo al territorio y el acceso a la propiedad de la tierra para la construcción del liderazgo. Sin pretender agotar los campos de análisis, puntualiza la importancia de comprender las diversas formas genuinas de las relaciones familiares en la comunidad. La maternidad es explorada desde la espiritualidad y la cosmovisión indígenas en comunión con el entorno de la naturaleza y en tensión con las formas occidentales de dar a luz. Finalmente, el artículo propone una revisión de los mecanismos del acceso a la justicia, con un pleno reconocimiento del pluralismo jurídico, en su privilegiada fusión entre derechos individuales y colectivos, el cual garantiza el respeto a los estándares internacionales.

**Palabras clave:** 1. estándares internacionales, 2. derechos individuales y colectivos, 3. recomendación general de la CEDAW sobre los derechos

---

<sup>1</sup> Abogada y Socióloga. Presidenta del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2021-2022). Ha presidido el Grupo de Trabajo de Comunicaciones del Protocolo Facultativo de la CEDAW (2018-2020).

<sup>2</sup> Nota aclaratoria: Después de la entrega de este artículo, el Comité CEDAW adoptó la RG39 sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas, por unanimidad el 26 de octubre del 2022.

de las mujeres indígenas, 4. feminismo, 5. activismo feminista, 6. memoria histórica, 7. racismo, 8. identidad, 9. participación política, 10. relaciones familiares y maternidad, 11. Acceso a la justicia y pluralismo jurídico.

El Comité de CEDAW ha creado una amplia doctrina y jurisprudencia internacional en favor de la defensa de los derechos de las mujeres en innumerables campos, y generalmente navega en las aguas de profundos debates derivados de los avances y retrocesos en la protección de los derechos de las mujeres a nivel internacional. Este proceso de enriquecimiento de definiciones y ámbitos para la protección de los derechos se articula en las Observaciones Finales sobre cada país, luego de los diálogos constructivos con los Estados Parte<sup>3</sup>. También se observa el avance jurisprudencial en la implementación del Protocolo Facultativo (2000)<sup>4</sup> que ha dado lugar a una singular jurisprudencia gracias a las Comunicaciones Individuales y a interesantes investigaciones realizadas in situ. Antes de los diálogos constructivos con los Estados Parte, el Comité escucha los puntos de vista de las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil. Estos diversos procesos de intercambio modulan la opinión colectiva del Comité. Sin embargo, son las “recomendaciones generales”, referidas a diversos artículos y temáticas de la Convención, las que condensan, de manera más sistemática, los avances interpretativos<sup>5</sup> del articulado de esta.

A nivel internacional, numerosas organizaciones de mujeres indígenas<sup>6</sup> han solicitado al Comité contar con una recomendación general sobre la protección de sus derechos. En respuesta, el Comité ha colocado en agenda la elaboración de esta recomendación general sobre los derechos de las mujeres indígenas, desde la perspectiva de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). Al culminar el proceso de adopción de la Recomendación General # 38 relativa a la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración global (2020), se inició la elaboración de la Recomendación General # 39 sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas, adoptada en octubre del 2022.

El Comité CEDAW ha puesto énfasis en la protección de las mujeres indígenas a partir del uso de los mecanismos internacionales existentes. Cuando los Estados Parte, con presencia de pueblos indígenas en sus

<sup>3</sup> La CEDAW tiene 189 ratificaciones.

<sup>4</sup> El Protocolo Facultativo cuenta con 114 ratificaciones.

<sup>5</sup> En los 41 años de existencia de la CEDAW, el Comité ha producido 38 Recomendaciones Generales.

<sup>6</sup> Inicialmente de Guatemala, con el apoyo de personas y organizaciones de México, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Nepal y Canadá.

territorios, dan a conocer su informe periódico<sup>7</sup> ante el Comité, se ha tenido la oportunidad de escuchar las voces de las mujeres indígenas y de sus organizaciones para dar a conocer sus respectivos análisis, en previos “diálogos informales” con la sociedad civil. Así mismo, el Comité ha formulado recomendaciones específicas sobre las obligaciones del Estado ante las demandas de las mujeres indígenas.

A partir de reflexiones compartidas sobre derechos de carácter intercultural, queda claro que es imposible ejercer la defensa de los derechos humanos de las mujeres indígenas sin pasar por un profundo proceso de autoeducación que desarrolle la empatía con el mundo indígena. Este sentimiento sólo puede florecer a partir de un cuestionamiento crítico referido a la práctica social en diversos contextos. Ser conscientes de cómo se interiorizan formas de etnocentrismo, racismo y desvaloración de las personas implica un enorme ejercicio crítico. Es necesario “desnaturalizar” la idea de que algunas personas tienen la función de servir a otras o de plegarse a órdenes dadas por los demás. Lejos de ser un proceso de mero conocimiento, su superación sólo es posible con una práctica concreta distinta. Alejarse de estos tempranos aprendizajes implica una constante deconstrucción crítica. Requiere poder identificar y expresar abiertamente indignación ante los atropellos, ante las diversas formas de injusticia. Significa una especie de “cambio de piel”. Es nuestra responsabilidad individual actuar solidariamente en la lucha por la dignidad. Lo fundamental es entender que la sabiduría sobre nuestra historia está en el corazón de los pueblos indígenas.

Cada persona tiene su propia historia. Es la conciencia crítica sobre los orígenes de cada persona en la familia, en las instituciones escolares, en las diversas formas de socialización, la que produce ese saber singular con raíces en la propia tierra y en los ancestros. La comprensión del racismo contemporáneo como formal relacional, implica percibir cómo las instituciones, particularmente las estatales, no escuchan de la misma manera todas las voces, y que las mujeres indígenas, para ser efectivamente escuchadas debían expresarse genuinamente en sus propios idiomas porque fácilmente se tornaban invisibles en las altas esferas del poder. Guatemala es uno de los países que vivió una época de grandes transformaciones en el periodo de construcción de la paz. Flotaba en el ambiente la ilusión de haber dejado atrás el conflicto armado con rasgos genocidas hacia los pueblos indígenas, especialmente hacia la población maya. Los Acuerdos de Paz de 1996 iluminaban el presente y el futuro. El momento histórico de la guerra y la posguerra en Guatemala provocaron transformaciones relevantes en la vida de las mujeres que salieron de sus pueblos para estudiar, militar

---

<sup>7</sup> Cada cuatro años, como mínimo.

en diversas organizaciones y, también, a trabajar en las ciudades. Debido al desplazamiento forzado por la guerra, muchas mujeres volvieron a Guatemala en esos años cercanos a los Acuerdos de Paz. Ellas contaban cómo habían cambiado sus perspectivas. Eran actoras de primera línea cuyos testimonios ejercieron relevante influencia dentro y fuera del país.

Otros países han vivido procesos de memoria histórica en los cuales las mujeres han tenido lugar prominente. Perú y, más recientemente, Colombia. En ambos casos, las voces de las mujeres indígenas han sido muy relevantes. Las guerras contemporáneas en América Latina, denominadas como conflictos internos, y otros conflictos de naturaleza social y económica - no siempre reconocidos como tales - han despertado las heridas del despojo territorial y el duelo por la sucesión de muertes durante la invasión española.

Nuevamente, en pleno siglo XXI, muchos pueblos aún se encuentran sin posibilidad de tomar decisiones y son empujados fuera de sus territorios. Los sobrevivientes continúan saliendo de sus países y las mujeres siguen sufriendo el desarraigo, violencia y muerte. Sin embargo, estas dolorosas experiencias también contienen la liberadora ruptura de relaciones de dominación colonizadora instaladas durante siglos. Nunca hay dominación total; las resistencias no desaparecen y siempre es posible visualizar la salida.

En Guatemala, el eco de esas voces críticas, con fuerza propia, asertivas y deseosas de construir un país diferente, generaron una mirada positiva de resolución de un conflicto. No siempre se respetaron los Acuerdos de Paz, pero de alguna manera, no es exagerado decir que se mantenía una llama de esperanza. Por lo mismo, es importante visualizar los grandes cambios que se operaron en el tejido social de resistencia, entre los que quisiera reconocer el surgimiento de los movimientos de mujeres mayas. Algunas líderes y académicas formularon importantes análisis sobre la evolución de ideas feministas mayas que influenciaron diversos entornos dentro y fuera de Guatemala. Por cierto, el mundo maya no está circunscrito a Guatemala, se extiende a Honduras, Belice, y por supuesto a México. Además, muchos de los planteamientos discutidos en este artículo han sido influenciados por procesos sociales ocurridos también en el sur de América Latina, donde las mujeres indígenas han hecho escuchar su voz. Hay algo en común en las interacciones que el Comité de la CEDAW ha tenido con las mujeres indígenas de diversos países, y es que la palabra de las mujeres indígenas amerita ser escuchada en sus diversas dimensiones, no sólo como personas afectadas por vulnerabilidades, sino como actoras proactivas de construcción de sus propias sociedades.

El reconocimiento efectivo de los derechos de las mujeres indígenas implica replantear algunos conceptos. Muchos otros derechos, sobre todo económicos, sociales y culturales, han sido ampliamente tratados y tienen

más difusión. Me concentraré en cuatro aspectos que, desde mi punto de vista, requieren de mayor elaboración y discusión:

## 1. La voz y la identidad de mujeres indígenas: simbiosis de derechos individuales y colectivos

Este es el elemento central en la interacción con los derechos humanos y con las ideas feministas del siglo XX<sup>8</sup>. Es desde una perspectiva históricamente crítica que puede apreciarse la evolución vertiginosa de las mujeres indígenas en las décadas recientes<sup>9</sup>. Hay varios factores convergentes. La conciencia del respeto a los derechos fundamentales llegó con el siglo XX. Este proceso histórico de poner freno a las injusticias y a las violencias, léase guerras, tuvo un hito en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en vigencia desde 1948. Aunque es innegable la marca occidental de los mismos, a partir de la huella profunda dejada por la Revolución Francesa, cada uno de los derechos humanos implica una reinterpretación específica de aplicación universal. Los trabajadores, hombres y mujeres, vinculados a la gran expansión industrial de las primeras décadas del siglo trajeron una conciencia de lucha fundamental que fueron plasmados en lo que se conoce hoy como derecho laboral. De esta manera se fueron sumando otros movimientos, entre los que destacan el sufragismo, la resistencia a las guerras y las luchas contra el fascismo. En estos, siempre hubo presencia sustancial de las mujeres. En América Latina fue la resistencia contra las dictaduras la que abrió las compuertas a muchos de los movimientos sociales y políticos que hoy conocemos. Diversas formas de resistencia se sumaron y se amalgamaron; sin embargo, careció de una mayor visibilidad e inclusión de la experiencia histórica de los pueblos indígenas y, más específicamente, de las mujeres.

---

<sup>8</sup> Entre las diversas vertientes feministas del siglo XX hay corrientes con sustento descolonizador y antirracista, sobre todo proveniente del movimiento negro y de grupos de mujeres indígenas en diversos países de América Latina. En todos los casos, sus líderes toman distancia de lo que llaman el movimiento feminista "blanco y occidental". Los derechos humanos también han sido criticados, incluyendo a las corrientes feministas, en sus interpretaciones androcentristas y universalistas, poco permeables al reconocimiento a la especificidad derivada de ser mujeres, más aún para quienes adhieren a diferentes concepciones del mundo, como es el caso de mujeres no occidentales, generalmente no blancas.

<sup>9</sup> Tal vez no tengamos los elementos para ver con claridad todas las huellas previas a la independencia y luego en el nacimiento y construcción de las repúblicas en toda la región, porque han sido borradas por quienes registraron la historia, dejando de lado aquello que les parecía superfluo, generalmente vinculado a las mujeres. Pero, ahora casi nada se escapa al escrutinio de los movimientos sociales y a los estudios académicos genuinos.

La cultura del respeto por los derechos humanos es producto de nuestros tiempos y, a pesar de sus límites, también es reclamada por las mujeres indígenas. En esta dinámica ellas se han afirmado como poderosas actrices sociales en contra de todas las formas de dominación y de racismo. Su masiva presencia en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing constituyó un hito en la lucha de los movimientos de mujeres hacia la consecución de sus derechos. Desde ahí, las voces individuales y colectivas se han fortalecido para convertirse en una clara voz de resistencia política. La entrada en vigencia del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)<sup>10</sup>, y la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>11</sup> han sido hitos fundamentales en el reconocimiento de derechos humanos específicos<sup>12</sup>. Actualmente, el sistema de protección de derechos humanos, tanto en las Naciones Unidas como en los sistemas regionales, incluye entre sus mecanismos medidas de protección específicas para los pueblos indígenas entre sus mecanismos. Es un proceso activo en plena evolución, dentro del cual la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW) tiene una función medular. En el 2015, el Comité hizo una investigación sobre la desaparición de mujeres indígenas en Canadá y recomendó una investigación pública y un plan de acción nacional<sup>13</sup>. También, de acuerdo al mandato del Protocolo Facultativo, en 2012 un caso sobre la violación de derechos a una mujer sometida a violencia doméstica y determinó que el Estado de Canadá debía ofrecer medidas de reparación y, a su vez, contratar mujeres indígenas para brindar asesoría jurídica a otras mujeres indígenas a fin de garantizarles el acceso a la justicia<sup>14</sup>. Recientemente, el Comité, también en un caso referido a Canadá<sup>15</sup>, determinó que hubo violación de la Convención cuando el Estado estableció normas restrictivas para la transmisión de la identidad indígena de las mujeres respecto a su descendencia, lo que tuvo como consecuencia que el autor de la denuncia no pudiera acceder ni transmitir su identidad, al habersele impedido el ejercicio de este derecho a su abuela. El Comité

<sup>10</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

<sup>11</sup> [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

<sup>12</sup> Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas, Mecanismo de Expertos sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Relatoría Especial sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, Relatoría Especial sobre Derechos Culturales.

<sup>13</sup> <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

<sup>14</sup> Comunicación No. 19/2008, adoptada en febrero 2012. <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1718>

<sup>15</sup> Comunicación No. 68/2014 del 11 de marzo del 2022 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/285/07/pdf/N2228507.pdf?OpenElement>

recomendó, además de una reparación integral al afectado y su familia, que el Estado parte rectifique esta situación modificando la legislación, mediante un proceso de consulta amplio que ofrezca garantías a los pueblos indígenas afectados en su transmisión de identidad matrilineal.

Con mucha razón, las líderes indígenas desconfían y discrepan de las miradas paternalistas o de victimización que aparecen en las institucionalidades estatales y también en aquellas vinculadas a las iglesias o a la cooperación internacional. En los diálogos sostenidos con organismos de la ONU, las mujeres indígenas reafirman su identidad a partir de su propia fuerza, de sus capacidades, de sus voces, tanto individuales como colectivas. No es suficiente referirse a la cultura como valor propio. Es imperioso reconocer su condición específica de mujeres en el sentido más genuino de la interseccionalidad. Inclusive la interculturalidad puede ser un terreno en disputa si no se entiende con claridad que este vínculo o articulación entre culturas diversas no admite jerarquías.

Es fundamental entender que la fuerza de las mujeres indígenas viene de su cosmovisión, de su espiritualidad profunda, distinta de lo que consideramos “espiritual” en el mundo occidental<sup>16</sup>. No puede ser solamente un conocimiento externo, meramente teórico. Para poder comprender, es fundamental participar con todo el respeto y sin prejuicios en experiencias espirituales que nos conecten. Hay que entender que el punto de partida en la recuperación de la fuerza es la sanación del dolor, del trauma, del sufrimiento. Existe una fuerza telúrica proveniente de la tierra, de la madre-tierra, que es la inspiración de la fortaleza como principio y como fin. Lo importante es entender que el punto de partida no es la vulnerabilidad, sino la fuerza. Este aspecto ha sido siempre enfatizado por las líderes indígenas en todas las consultas realizadas. Sin esta comprensión, no es posible dialogar ni emprender acciones en común.

Desde los parámetros occidentales, cuesta entender por qué las mujeres indígenas defienden su traje como segunda piel<sup>17</sup>. En realidad, forma parte de su espiritualidad, de su fuerza interior. El traje es el reconocimiento de pertenecer a un pueblo, pero significa mucho más por la experiencia tan profunda del racismo en todas sus manifestaciones. Puede modificarse por su propia decisión, pero mantiene su contenido de presencia ancestral, sobre todo de la más directa: de las abuelas y madres. Va mucho más allá de lo identitario. Morna Macleod<sup>18</sup> explica muy bien, a partir de las entrevistas a mujeres mayas, las tensiones entre el “mandato” desde adentro de los

<sup>16</sup> Concepto permeado por las religiones de origen cristiano.

<sup>17</sup> Ilustración de la portada del libro de Norma Macleod en “Nietas del fuego, creadoras del alba: Luchas político-culturales de mujeres mayas. Guatemala, FLACSO, 2011. El cuadro de Paula Nicho (Comalapa) se llama “Mi segunda piel”. Óleo sobre tela, 2005.

<sup>18</sup> Idem. Capítulo 2. Traje: Identidad cultural y bandera de lucha.

pueblos que indica a las mujeres la “obligación” de portar el traje y el acto “emancipatorio” de decidir usar el traje, aunque el solo hecho de portarlo pueda generar reacciones racistas. Este matiz muestra la profundidad que se requiere para entender lo que viven las mujeres indígenas, cada una, y como colectivo, en su lucha por ser mujeres en ejercicio de la libertad de hacer sus propias elecciones. El “cuándo sí” y “cuándo no” portar el traje es algo que sólo puede establecerlo cada mujer.

En el feminismo aprendimos que la fuerza radica en nosotras mismas (también transmitida por nuestras abuelas y madres) y es importante conocer que esa fuerza ha sido neutralizada y a veces anulada por la sucesión de experiencias de dominación. La sanación, proceso central para la vida, representa el elemento clave de la espiritualidad indígena. Es la única manera de fortalecer el espíritu para superar los traumas vividos y construir un presente y un futuro de vida digna y satisfactoria. En nuestra trayectoria, la expresión “romper el silencio” tuvo enorme significación en las luchas contra la violencia de género durante los años 80. Hablar en voz alta es sinónimo de sacar afuera el sufrimiento y hacerse fuerte en ese acto de denuncia. Eso es lo que plantean las mujeres indígenas cuando rechazan el ser consideradas sustancialmente como personas vulnerables. La historia del despojo de tierras, y de su propio saber y cultura, no les transmite la condición de personas vulnerables. Esta discusión la tuvimos al interior del movimiento de derechos humanos, a propósito del reconocimiento de la expresión “derechos humanos de las mujeres” durante la II Conferencia de Derechos Humanos en Viena (1993). De alguna forma, para los movimientos tradicionales de derechos humanos era más fácil reconocer que las mujeres habíamos estado en situación de desventaja por ser más débiles, es decir, “vulnerables” que abrir los ojos ante la más flagrante y extensiva desigualdad entre seres humanos, en la que los propios activistas de derechos humanos con quienes dialogábamos eran partícipes.

Ahora nos toca dar un paso más en la construcción de la universalidad de los derechos humanos<sup>19</sup>. Los derechos de todas las personas, independientemente de su especificidad, están ya contenidos en la Declaración Universal. Sin embargo, hay que hacer más explícitos los derechos humanos de las mujeres con respecto a la articulación de sus derechos colectivos e individuales para establecer la protección jurídica internacional. La perspectiva de los derechos tiene su punto de partida en la ruptura de la convivencia social donde hay un perpetrador que viola el derecho - sea el Estado o particulares - y alguien, en forma individual

<sup>19</sup> Se ha llegado a formular que habría una falsa universalidad para enmascarar nuevas formas neocoloniales de negar derechos específicos. Sin embargo, la universalidad es el concepto central para reinterpretar los derechos y favorecer la ampliación de la protección internacional a las mujeres indígenas.



o colectiva, que sufre su violación. A su vez, la existencia de los derechos cohesiona a las sociedades porque muestra que el hecho de tenerlos construye entornos protectores para las personas y, por lo tanto, potencia lo mejor de sí mismas.

## **2. La toma de decisiones y la representación en la comunidad, en la sociedad, en el Estado y a nivel internacional.**

Hace tiempo que las mujeres indígenas se encuentran también en las zonas urbanas, no sólo para acceder a niveles educativos más altos<sup>20</sup> sino también por presión derivada del mercado laboral<sup>21</sup>. En diversos estudios, las mujeres indígenas consultadas han manifestado su desacuerdo con los estereotipos de confinamiento a las áreas rurales; este aspecto debe ser tomado en cuenta para su inclusión en mecanismos de representación política urbana, individual y colectiva. No obstante, también conservan por la experiencia transmitida de generaciones previas y por su todavía relevante presencia rural un conocimiento profundo sobre la seguridad alimentaria, las propiedades de las plantas, el manejo de las cuencas de agua, y sobre la naturaleza en general, incluyendo a los animales; incluso sobre la contención de los efectos del cambio climático. Por estas razones, su participación en la toma de decisiones de todo orden es indispensable. En la concepción de las mujeres indígenas no se puede dissociar los derechos colectivos de los individuales. Es muy claro que el derecho a la tierra y al agua están lejos de ser considerados como derechos individuales aunque, en algunos casos, el derecho a la tierra o el acceso al agua se defiendan como derecho a la propiedad. Hay que reconocer la potencialidad protectora y sanadora de su concepto sobre la vida, no sólo de los humanos, sino del entorno natural, del planeta y del universo. Este derecho a participar, a ser escuchadas, a ser elegidas, les corresponde por doble vía; por un lado, porque son mujeres y, por otro, porque pertenecen a comunidades indígenas con un mensaje sustancial para la humanidad. No sólo es un reclamo de participación comunitaria. Las mujeres indígenas tienen derecho a la participación política, en el más amplio sentido de la palabra, tanto para defender sus derechos colectivos, como sus derechos individuales, lo que significa en

---

<sup>20</sup> El derecho a la educación es fundamental para elevar el ejercicio de derechos en las mujeres indígenas. Implica el cumplimiento del art. 10 de la CEDAW y de la Recomendación General No. 36.

<sup>21</sup> Las mujeres indígenas siguen la tendencia de las mujeres en general, con incorporación masiva al mercado informal, sobre todo en el sector servicios y en el pequeño comercio.

todos los niveles de la toma de decisiones<sup>22</sup>. Como veremos más adelante, muchas de las dificultades para la participación política de las mujeres indígenas provienen de los roles familiares y los prejuicios alrededor del ejercicio del poder de las mujeres. No hay mucha diferencia entre el mundo real y el mundo no indígena, aunque las motivaciones puedan ser diferentes.

El Convenio 169 de la OIT introdujo el tema del derecho a la consulta previa cuando el Estado o agentes no estatales pretenden tomar acción en sus territorios. Este ha sido un elemento dinámico en la vida de las comunidades indígenas. No siempre se ha cumplido, pero de acuerdo con la aplicación en cada país, ha mostrado lo relevante que es construir sistemas democráticos de consulta antes de intervenciones económicas en territorios donde viven poblaciones indígenas<sup>23</sup>. Los Estados son responsables por el cumplimiento adecuado de las consultas previas, inclusive en el caso de intervenciones de agentes no estatales. Las mujeres han planteado en diversos foros que su presencia no puede ser meramente decorativa, que sus líderes deben estar presentes en la toma de decisiones. Muchas veces estas consultas no se realizan o se hacen de manera meramente formal y, por esta razón, se han generado conflictos; algunos de amplio alcance<sup>24</sup>. La consulta previa tiene vida propia y seguirá inspirando formas de protección del hábitat y de la naturaleza, así como de los pueblos que viven en zonas de inversión o de proyectos de desarrollo.

La participación política de las mujeres indígenas es un tema en debate, pues requiere de significativa voluntad política y de medidas legislativas eficaces, además de políticas públicas que apliquen lo que en la CEDAW se llama “medidas temporales especiales”. Éstas obligan al sistema político a incorporar mecanismos de participación específicos para quienes tienen mayor dificultad en hacer respetar su derecho a elegir y a ser elegidas en igualdad y sin discriminación alguna. También implica una transformación

<sup>22</sup> En reiteradas oportunidades, las mujeres indígenas han indicado que muchas veces las incluyen en los niveles intermedios del poder, pero nunca en los cargos de mayor importancia, que siguen siendo ejercidos por mujeres mestizas o blancas.

<sup>23</sup> Es importante reconocer que vivimos en una economía global neoliberal capitalista altamente depredadora de la naturaleza. Es un fenómeno de carácter económico expandido a todos los rincones del planeta. Muchas empresas transnacionales usan sofisticados equipos para identificar recursos del subsuelo en diversas zonas geográficas y ese fenómeno de orientación extractivista, sobre todo en países con economías dependientes de este comercio internacional, está generando una nueva ola de enfrentamiento con poblaciones que viven en territorios ricos en minerales, hidrocarburos o incluso vegetación, codiciados en otras latitudes. En diversos países, las mujeres se han convertido, junto a sus pueblos, en símbolos de resistencia para preservar las tierras ancestrales.

<sup>24</sup> Este liderazgo sigue cobrando vidas de mujeres indígenas en diversos países y, a pesar de avances formales, hasta ahora no se han formulado adecuadas medidas de protección.

de las mentalidades y una sistemática eliminación de los estereotipos restrictivos a los que se refiere el artículo 5 de la CEDAW. Esta es una tarea para las sociedades e incluye a los pueblos indígenas, que también deben respetar el derecho a la igualdad en los órganos de gobierno y justicia dentro de sus propias jurisdicciones.

La historia también se cambia por el ejemplo. Rigoberta Menchú modificó la visión sobre las mujeres mayas en el mundo. El haber sido laureada con el Premio Nobel de la Paz la convirtió en un ícono y en un estímulo para las mujeres indígenas que vieron en ella la potencialidad de restaurar una justicia histórica. Ahora hay muchos nombres de mujeres indígenas en la política, sobre todo especialmente en las instancias legislativas. Cada vez hay más mujeres indígenas que conforman gobiernos en cargos de alto nivel<sup>25</sup>. Ciertamente, todavía estamos en niveles de excepcionalidad, pero existen innumerables profesionales que cuentan con credenciales académicas para ocupar puestos de decisión de alto nivel. La gran barrera no es ahora el acceso a la educación sino la prevalencia del polimorfo racismo y la discriminación de género, dentro de la cultura política.

Actualmente, no es suficiente la presencia de las mujeres indígenas a nivel internacional. Los órganos en la ONU, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas han impulsado la participación de mujeres, pero ello no basta. Cada país con población indígena debería promover su presencia como representante, sea como embajadoras expertas en el Sistema de la ONU, los sistemas regionales o en los distintos órganos de tratados, para garantizar que sus voces sean directamente tomadas en cuenta. Por ahora, nos encontramos en una transición. Los diversos organismos internacionales, así como los órganos de tratados escuchan a las líderes indígenas e incorporan sus demandas; pero es fundamental visualizar, lo más pronto posible, su participación directa y sin intermediación.

### **3. Las relaciones familiares y la reproducción de la vida. La maternidad como sabiduría**

Es muy interesante revisar lo que las mujeres indígenas plantean cuando se refieren al "equilibrio como la complementariedad con equidad"<sup>26</sup>. En

---

<sup>25</sup> Otilia Lux de Cojtí era ministra de Cultura en Guatemala, cuando la conocí en el 2002. Ecuador tuvo un buen momento al tener a la doctora Nina Pacari en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En los últimos tiempos, Chile y Colombia son países que están potenciando el liderazgo de mujeres indígenas en altos cargos estatales.

<sup>26</sup> Expresión de Morna Macleau para dar inicio a una reflexión de mujeres mayas entrevistadas, quienes, con agudeza, articulan un pensamiento crítico de sus experiencias

la conceptualización feminista se enfatiza la individualidad como base de la autonomía, pero en la realidad, si se escucha en forma desprejuiciada la reflexión filosófica indígena sobre el equilibrio en la complementariedad, dista mucho de ser una justificación de las mujeres como seres incompletos. Lo que las mujeres indígenas manifiestan es un profundo respeto por los vínculos como base de la vida. Nadie puede desarrollarse sin vínculos con otras personas y con la naturaleza. Lo masculino y lo femenino son, como bien dicen, algo así como el *yin* y el *yan* de la cultura china. No es una mirada biologicista, aunque tiene una base natural. Hay equilibrio de ambos en todo. No hay ser totalmente femenino ni ser totalmente masculino. Me parece que lo que plantean es algo similar al concepto de la androginia. No hay negación y menos oposición. Es una pacífica convivencia en la diferencia; una aceptación de la diversidad sin la marca de la desigualdad. En la realidad, se acerca más a lo que quisiéramos como sociedad de futuro, cuando la diferenciación de género como socialización jerarquizada no sea lo relevante de lo humano.

En la dinámica social las cosas no son tan sencillas, tal como lo indican muchas líderes indígenas. Ha existido una manipulación patriarcal de la complementariedad, especialmente en la práctica<sup>27</sup>. Se han esclerosado los roles y, muchas veces, se ha atribuido a las mujeres indígenas la pasividad y aceptación de reglas de encierro doméstico, cuya antípoda es la predominancia masculina en el ámbito público. El ejercicio de una violencia de género controladora sobre las mujeres es considerado, por muchas líderes, como una desviación de los principios de la cosmovisión indígena y merece sanción. Sin embargo, no siempre hay acuerdo sobre el ámbito de la justicia donde debe ejercerse dicha sanción. Hay historias muy ilustrativas sobre lo difícil que es para las mujeres indígenas asumir responsabilidades en lo público, no sólo por lo denso de sus tareas domésticas y de crianza de los hijos, sino por la resistencia a que se desempeñen en funciones públicas tanto familiar como comunitaria. De muchas formas se socava este poder de las mujeres: con la burla, con la falta de confianza, con la desvaloración y, a veces, con una abierta violencia. Este es un análisis realizado por mujeres mayas, seguramente compartido por mujeres indígenas en otras latitudes, quienes reconocen estas limitaciones de la complementariedad, pero no en la sustancia filosófica, sino en su aplicación imbuida de machismo.

La maternidad, como sabiduría, es un capítulo aparte. La cosmovisión indígena muestra lo poderosa que es la mujer en la experiencia de la

---

sobre el ejercicio de poder de hombres sobre mujeres en sus propias vidas, sin culpar a las mujeres ni renegar de la cosmovisión maya.

<sup>27</sup> En diversas consultas, las mujeres indígenas líderes han manifestado su acuerdo en prohibir el matrimonio y las uniones de hecho, antes de los 18 años.

maternidad<sup>28</sup>. Este poder lo transmiten las matronas o mujeres sabias y, fundamentalmente, sanadoras. Ellas acompañan a las mujeres en el embarazo, sobre todo en el acto de parir. La discusión con los sistemas de salud occidentales está muy lejos de haber terminado. Desde el feminismo también se ha mantenido una discusión vigente con los sistemas de salud, donde muchas veces se aplican lógicas patriarcales en lugar de las leyes, sin que las estructuras de poder en la salud se modifiquen. El poder impuesto por los médicos, como figuras patriarcales, sigue afectando el ejercicio de los derechos de las mujeres. La estigmatización de las mujeres matronas, sabias y sanadoras, también llamadas parteras, está lejos de ser adecuadamente documentada. Tampoco se han sancionado, como debería ser los agravios que han sufrido.

A las mujeres indígenas se les aplica una violencia obstétrica multiplicada<sup>29</sup>. Más allá de los argumentos científicos que permitirían salvar las vidas de las mujeres madres indígenas con una adecuada alimentación antes y durante el embarazo, así como con una eficiente atención respecto de los riesgos en situación de parto, lo que existe todavía es una imposición de formas de dar a luz que le resta poder a la mujer y refuerza el control operado por la estructura médica. En algunos países, gracias a políticas de salud orientadas a disminuir la mortalidad materna en pueblos indígenas, se ha capacitado a las matronas o parteras y se permite que, en muchos lugares, las mujeres en situación de parto estén acompañadas por sus matronas en lugares cercanos a hospitales o centros de salud hacia donde puedan ser trasladadas en caso de emergencia. Lamentablemente, éstas no son políticas generalizadas y estamos muy lejos de garantizar el respeto y protección de la gran sabiduría de las prácticas ancestrales.

#### **4. El acceso a la justicia con enfoque de género y respeto al pluralismo jurídico**

Existe una amplia agenda a tomar en cuenta en países donde coexisten sistemas de justicia estatales con sistemas de origen cultural o religioso. En esos casos, se requieren reglas constitucionales de reconocimiento al

---

<sup>28</sup> De ninguna manera implica la aceptación de la maternidad impuesta por la violación sexual.

<sup>29</sup> La esterilización forzada es una de las graves violaciones a la que han sido sometidas miles de mujeres indígenas en diversos contextos. El caso de Perú es uno de los más importantes por haberse derivado de la aplicación de una política pública del sistema de salud, pero hay otros países donde se han aplicado, lo que se denomina "anticoncepción coaccionada" y formas de control colonial de esterilización dentro de centros educativos. Hay una agenda pendiente con la justicia en estos temas.

pluralismo jurídico tal como ya existen en algunos países de América Latina sin menoscabar las garantías para el adecuado respeto de los derechos humanos.

Es imprescindible reconocer que los sistemas de justicia estatal, en todos sus niveles, son particularmente deficientes para atender los reclamos específicos de las mujeres indígenas por el persistente racismo en su institucionalidad; por la falta de sensibilidad a la diferencia cultural, por los prejuicios machistas de los juzgadores y también, por no reconocer el derecho a la escucha en sus propios idiomas. Quizá lo más grave sea la incapacidad institucional de enfrentar estas violaciones al derecho a la justicia, lo que da lugar a una sistémica impunidad que va más allá de los extremos casos de violencia feminicida. Los sistemas de justicia requieren de una activa auditoría social que sancione a funcionarios que limitan el acceso a la resolución de las graves violaciones que sufren las mujeres y las niñas indígenas y que, además, vigile la adecuación sustantiva y procedimental a fin de aplicar justicia de la más alta calidad según los estándares indicados en la Recomendación General # 33 de CEDAW sobre el Acceso a la Justicia.

El derecho a la defensa es muy difícil de ejercer para las mujeres, quienes no siempre cuentan con recursos propios ni con el apoyo de sus propias comunidades cuando entran en conflicto con la ley penal. Por esta razón, es clave desarrollar estrategias de defensa de las mujeres en sus reclamos de derechos o cuando tienen que enfrentar a la justicia nacional. El acceso a la justicia internacional existe tanto en los niveles interregionales como en los propiamente internacionales. Ambos niveles se encuentran en pleno desarrollo para responder a los retos planteados por la compleja situación en la que viven las mujeres y niñas indígenas.

Las mujeres indígenas están proporcionalmente más sujetas a la privación de libertad que el resto de las mujeres, en condiciones particularmente deshumanizantes. Solo para ilustrar, fue de conocimiento público que la comunera mapuche Lorenza Cayuhan, condenada por robo, dio a luz maniatada, con los grilletes puestos (Chile, octubre 2016). Este caso fue llevado a la justicia nacional y la Corte Suprema de Chile reconoció no sólo que se incumplieron las normativas internacionales referidas a las mujeres en detención, sino que también fue un caso de discriminación por ser indígena mapuche (Chile, 9 de noviembre del 2018).

Particular atención merece la situación de las mujeres indígenas defensoras de los derechos humanos y de la madre naturaleza, quienes enfrentan medidas represivas sumamente agresivas que han incrementado el nivel de encarcelamiento de estas líderes en condiciones infrahumanas, con aplicación de tortura, además de tratos inhumanos, crueles y degradantes. Las medidas de protección propuestas requieren de mecanismos de monitoreo internacional.

## Algunas conclusiones

1. La búsqueda de la universalidad de los derechos humanos implica una articulación de diferentes paradigmas: tanto el feminismo como las cosmovisiones indígenas muestran, una vez más, que no existe homogeneidad entre las mujeres. Para que la Convención (CEDAW) tenga eficacia es importante considerar las particularidades de la experiencia vital de las mujeres en sus diferentes colectividades, sin perder de vista sus individualidades. El reconocimiento de los derechos específicos de las mujeres indígenas, en sus dimensiones individuales/colectivas, es un reto conceptual de desprendimiento y de descentramiento del saber occidental que aún sobrevive detrás de un "universalismo" indiferente a la diversidad de la humanidad.
2. Para reinterpretar en forma auténtica los derechos humanos contenidos en la Convención CEDAW, tal como lo autoriza el art. 21, y responder a la demanda de contar con una recomendación general sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas, la única aproximación posible es el profundo respeto por la aplicación de los derechos humanos en todas sus dimensiones. Las huellas del colonialismo, el racismo, el tutelaje de la supremacía racial y de la injusticia histórica requieren de un análisis actualizado y cercano para no repetir lo aprendido en los sistemas simbólicos jerárquicos en los que nos hemos educado. Una vez lograda esa pauta de igualdad de mirada entre seres humanos, recién es posible entender cuáles son los obstáculos para el ejercicio de los derechos protegidos por la Convención para las mujeres indígenas. Nombrar sus derechos específicos no produce efectos inmediatos, pero nos acerca más a su respeto y cumplimiento. Los Estados Parte tienen una clara pauta de cómo proteger estos derechos dentro de sus territorios.
3. La Recomendación General # 39 sobre los Derechos de las Mujeres y las Niñas Indígenas fue adoptada por el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en octubre del 2022, como parte del proceso histórico global de construcción de los derechos humanos. Su elaboración ha incluido, también, un fecundo proceso de diálogo entre diversos actores nacionales e internacionales sobre derechos sustanciales, protegidos internacionalmente en su aplicación concreta a las realidades que enfrentan las mujeres de los pueblos indígenas dentro de distintos Estados Parte. En términos del derecho internacional esta recomendación general es una de las modalidades de precisión de estándares mínimos de convivencia, contenidos en los artículos de la Convención a ser respetados, en primer lugar, por los Estados Parte, pero también por sus sociedades y, sobre todo, por los propios pueblos donde viven las mujeres indígenas. Estamos en momento de escuchar las voces

de todos los actores, pero le ponemos mayor atención a las mujeres en reconocimiento a su sabiduría y a su capacidad histórica de reconciliar la humanidad con la naturaleza y el universo.

## Referencias bibliográficas

- Bastos, Santiago y Manuela Camus. (2003). Entre el mecapal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala. Guatemala: FLACSO.
- Convención de la ONU para la eliminación de la discriminación contra la mujer (1979). <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (1989). [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, (ILSA). (1995). Nuevos espacios para la lucha por los derechos humanos en América Latina. 1995. Santa Fe de Bogotá, D.C. Colombia.
- Macleod, Morna. (2011). Nietas del fuego, creadoras del alba: Luchas político-Culturales de mujeres mayas. Guatemala, FLACSO.
- Recomendación General del Comité CEDAW #33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia. (2015) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10710.pdf>
- Recomendación General del Comité CEDAW #35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General #19. (2017) <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf>