

El Programa Nacional de Derechos Humanos y las acciones para la garantía e implementación de los derechos humanos de los pueblos indígenas

Sandra Herrera López*

I. La política de Estado en derechos humanos y el Programa Nacional de Derechos Humanos

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas derivadas de la dignidad inherente de la persona, de cuya plena realización depende el desarrollo integral de los individuos, la justicia en la sociedad y la paz entre los pueblos.

El 2 de diciembre de 2000, el presidente Vicente Fox firmó la primera fase del Acuerdo de Cooperación Técnica con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), con el fin de fortalecer las capacidades del Estado en esta materia. En su segunda fase, firmada posteriormente, el gobierno de la República se comprometió a apoyar la realización de un diagnóstico independiente sobre la situación de los derechos humanos en México, el cual fue presentado ante la Comisión de Política Gubernamental en la materia, en diciembre de 2003. Ese mismo día el presidente Fox instruyó a las secretarías de Estado elaborar un Programa Nacional de Derechos Humanos.¹

El Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) fue diseñado como un conjunto de estrategias, mecanismos y acciones para la lograr la adopción de medidas efectivas que respeten y hagan respetar los derechos y libertades fundamentales. Esto ha quedado plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que establece el respeto a los derechos fundamentales como una prioridad para el desarrollo integral del país, al tiempo que reconoce que su atención no puede ser concebida sin la coordinación de los esfuerzos de toda la Administración Pública Federal.

El PNDH se diseñó apegado tanto a la normatividad interna, como a los compromisos internacionales del Estado mexicano, y siguió los lineamientos metodológicos propuestos por la ONU que, a través de la OACNUDH en México, ha colaborado de manera cercana en todo el proceso.

La puesta en práctica de este Programa Nacional descansa en torno a cuatro objetivos centrales:

* Subdirectora de Estudios Políticos de Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, de la Secretaría de Gobernación.

¹ La versión electrónica del Programa Nacional de Derechos Humanos puede encontrarse en la página <http://www.derechoshumanos.gob.mx/>

1. Consolidación de la política de Estado en materia de derechos humanos.
2. Creación de una cultura de respeto y protección de los derechos.
3. Cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en este ámbito.
4. Fomento de la participación de la sociedad civil.

El PNDH tiene como horizonte un Estado en el que los derechos humanos sean eje rector de la política nacional. Un Estado en el que todos los sectores sean corresponsables en el respeto, promoción y protección de los derechos humanos, a través del diálogo constructivo, la participación activa y la consolidación de una cultura en la materia. Un Estado en el que las desigualdades en el goce y ejercicio de los derechos humanos en las diferentes regiones del país disminuyan progresivamente, en el marco del respeto a la diversidad étnica y cultural.

El PNDH, si bien perfectible, es un gran compromiso para un futuro mejor para todas y todos los mexicanos, pues significa reforzar las responsabilidades para los órganos del Estado mexicano frente a las necesidades básicas del ser humano.

En este orden de ideas, el PNDH responde al mandato ciudadano de establecer una política de Estado que permita articular soluciones de largo plazo para enfrentar los problemas estructurales que impiden el ejercicio pleno de los derechos humanos. De igual forma, da cumplimiento al compromiso adquirido por nuestro país, de elaborar un plan de acción de conformidad con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y la Declaración de Viena de 1993.

La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, a través de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación, en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, es la instancia encargada del seguimiento a las acciones del PNDH.

A partir del 10 de diciembre de 2004, fecha en la que se presentó el PNDH, la UPDDH se dio a la tarea de planear su implementación. Una de las mayores fortalezas del PNDH reside, sin duda, en el compromiso conjunto de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal. En este sentido, la ejecución de las acciones depende, fundamentalmente, del esfuerzo institucional de cada una de las dependencias.

La UPDDH ha proporcionado apoyo técnico en derechos humanos a las dependencias, a través de la capacitación de los servidores públicos así como a través de la asesoría en la elaboración de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y en el diseño de indicadores adecuados para medir los avances en esta materia. Asimismo, ha fungido como instancia coordinadora de la información generada por cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal respecto de sus avances y retos en derechos humanos.

II. El Programa Nacional de Derechos Humanos y los Pueblos Indígenas

El PNDH reconoce la importancia que tienen para el país los pueblos indígenas: “México alberga la concentración más numerosa y diversa de indígenas en el continente americano. Se estima que en la actualidad hay 12.7 millones de indígenas, de los cuales 6 millones hablan alguna de las 62 lenguas originarias diferentes al español que existen y que tienen grados variables de inteligibilidad entre ellas, además de variantes dialectales.”

Los mexicanos indígenas viven en regiones cuya superficie abarca la quinta parte de la superficie total del país. La tercera parte del total de los municipios del país son indígenas. Las principales presas hidroeléctricas del país se construyen en regiones indígenas.

La riqueza biológica de las zonas indígenas ha hecho que México ocupe el tercer lugar en importancia en el panorama ambiental por su gran diversidad biológica. Las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas.

La aportación de los pueblos indígenas a la nación es múltiple y tiene varias dimensiones; es fundamento de la diversidad cultural, política y social de los mexicanos; sus regiones son estratégicas y de referencia obligada para el desarrollo económico nacional. “Los pueblos indígenas deben tener un futuro digno, en tanto partícipes de la riqueza que genera el uso de sus recursos”.²

Una de las áreas en las que mayormente se violan los derechos de los pueblos indígenas, es la justicia. Los reclamos de acceso en condiciones de igualdad a las instituciones del Estado con respeto de las garantías individuales y de la diferencia cultural, así como el reconocimiento de nuevos derechos sobre la base de sus condiciones culturales y étnicas, son clamores constantes de la población indígena.

En 1990 fue ratificado por el Senado de la República el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el cual entró en vigor en 1991.

En 2001, se publicó en el Diario Oficial la reforma a los artículos 1, 2, 18 y 115 de la Constitución, la cual reconoce de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, a aplicar sus normas en la regulación y solución de sus conflictos internos, entre otros.³

² Programa Nacional de Derechos Humanos, p. 173

³ Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006

El gobierno mexicano está comprometido en trabajar por la superación de los rezagos históricos de los pueblos indígenas. La consolidación de la democracia exige reconocer y respetar los derechos humanos como inherentes a cada persona. Todos los derechos humanos deben ser plena y efectivamente gozados y ejercidos por los pueblos indígenas.

La política del gobierno federal para la participación de los pueblos indígenas, se funda en la apreciación de la diversidad cultural, el diálogo entre culturas y el respeto a las diferencias a través de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad nacional. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), representa este compromiso para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de los pueblos y comunidades en todos los ámbitos.

III. Acciones Concretas en el PNDH para la Protección y Defensa de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas

Dentro de las recomendaciones generales contenidas en el *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*,⁴ existe una enfocada directamente al tema de los derechos humanos de los pueblos y las personas indígenas:

Acerca de los Derechos de los Pueblos Indígenas

21. Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con el apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés. El Convenio 169 de la OIT deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas. La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.⁵

De manera particular, el Diagnóstico en su apartado 6.11 hace 32 propuestas particulares, divididas de la siguiente manera: 1) Legislación constitucional; 2) Proceso de paz en Chiapas; 3) Instrumentación del Convenio 169 de la OIT; 4) Conflictos agrarios y ambientales; 5) Justicia; 6) Militarización y los grupos armados, y finalmente, 7) Indígenas Migrantes.

El PNDH, retomó estos puntos en la conformación de sus objetivos y líneas de acción específicas, dividiéndolos de acuerdo a los derechos

⁴ <http://www.derechoshumanos.gob.mx>

⁵ OACNUDH, *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, 2004, p. ix.

reconocidos como derechos humanos de los pueblos indígenas, los cuales sirvieron como eje rector:

- Derecho al reconocimiento como pueblo indígena
- Derecho a la autoadscripción
- Derecho a la libre determinación y autonomía
- Derecho a aplicar sus propios sistemas normativos
- Derecho a la preservación de la identidad cultural
- Derecho a la tierra
- Derecho de consulta y participación
- Derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado
- Derecho al desarrollo⁶

De un total de 19 líneas de acción contempladas en el PNDH en materia de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, destacan:

- La armonización de la legislación nacional con las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano en esta materia.
- Armonización de las legislaciones locales con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Mejoramiento y sensibilización de los sistemas de procuración y administración de justicia de acuerdo con las necesidades propias de la naturaleza pluricultural de nuestro país.
- Promoción y ejecución de políticas de desarrollo sustentable en las regiones y territorios indígenas a lo largo y ancho del país.
- Consolidación de una política pública para atender el desplazamiento interno y promover las reformas legislativas federales y estatales para crear un marco jurídico efectivo para proteger a la población desplazada.
- Fomentar el respeto a la diversidad cultural y lingüística de los pueblos indígenas.

IV. Logros y Retos

Logros

La línea estratégica 1.3.5 del PNDH consiste en: “Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes, refugiados y desplazados internos.”

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Art. 2.

Se ejecutó la siguiente línea de acción en el tema específico de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas:

- Promover ante los gobiernos de los estados, previa consulta con los pueblos indígenas, las reformas a sus constituciones locales con el fin de que se dé reconocimiento a los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.
- Promover las adecuaciones legales procedentes para que los derechos establecidos en el Convenio 169 se reflejen en la legislación nacional; dar seguimiento a su aplicación respectiva ante las instancias competentes; y a difundir su contenido.
- Promover ante los gobiernos estatales, el reconocimiento y respeto de sus propias formas de gobierno interno, sus sistemas normativos y otras formas de solución de conflictos propios de los pueblos indígenas.
- Promover la reforma al marco jurídico, para proteger los conocimientos y prácticas tradicionales para el mejor manejo y conservación de los recursos naturales y promover que las comunidades participen en el control, conservación y regeneración de los recursos naturales que se encuentren en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos y las propuestas de las comunidades, en el marco de las leyes de la materia.

En materia de derechos indígenas, en México se han dado cambios importantes a partir de la reforma al artículo 2 Constitucional que reconoce que el país tiene una composición pluricultural, da una definición legal de pueblo y de comunidad indígena, procura el ejercicio de la libre determinación y autonomía y señala los derechos indígenas que pueden ejercerse de acuerdo con la Constitución Nacional, las leyes, el pacto federal y la soberanía de los estados.

La reforma permite a los pueblos y comunidades indígenas participar en el ejercicio de sus derechos y en su desarrollo integral, los cuales deben ser garantizados por la federación, los estados y los municipios. Adicionalmente, estipula que deberán hacerse las adecuaciones jurídicas con el fin de que efectivamente puedan ejercerse los derechos a la libre determinación y a la autonomía.

Seis estados han adecuado sus constituciones locales a lo señalado en el texto del Artículo 2 de la Constitución General a partir de la reforma constitucional del 2001, en materia de derechos y cultura indígena:

Entidad Federativa	Fecha
San Luis Potosí	11 de julio de 2003
Tabasco	15 de noviembre de 2003
Durango	22 de febrero de 2004
Jalisco	29 de abril de 2004
Puebla	10 de diciembre de 2004
Morelos	20 de julio de 2005

Diversas Constituciones locales han incluido los derechos indígenas. Las entidades federativas que cuentan con reformas constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: Guerrero (1987), Chiapas (1999), Oaxaca (1990), Querétaro (1990), Hidalgo (1991); Sonora (1992), Jalisco (2004), Chihuahua (1994), Estado de México (1995), Campeche (1996), San Luis Potosí (2003), Quintana Roo (1997), Michoacán (1998), Nayarit (1998), Veracruz (2000), Tlaxcala (2001), Tabasco (2001), Durango (2004), Puebla (2004) y Morelos (2005).

Para su aplicación, se han desarrollado las siguientes leyes reglamentarias:

- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (19, julio, 1998)
- Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (31, julio, 1998)
- Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas (29, julio, 1999)
- Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche (15, julio, 2000)
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México (10, septiembre, 2001)
- Ley Reglamentaria del Artículo 9 de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígena de San Luis Potosí (13, septiembre, 2003)
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit (18, diciembre, 2004)

Sólo mediante la consolidación de la política de Estado en derechos humanos y el aporte de los distintos instrumentos internacionales sobre la materia, el Estado podrá responder de manera efectiva a la responsabilidad legal e histórica que tiene para con los pueblos indígenas.

