

## CONCLUSIONES DEL SEMINARIO



## Conclusiones\*

*Apenas hace 25 años no se hablaba de pueblos indígenas. Hoy es un tema aceptado como de importancia esencial.*

Rodolfo Stavenhagen

*Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, Iguala Guerrero, 2006*

Hasta hace pocos años los pueblos indígenas no eran reconocidos en la legislación nacional ni gozaban de derechos específicos como tales; por ello sus derechos humanos han sido particularmente vulnerados e ignorados. Si bien su tratamiento ha sido tardío para los intereses de las comunidades indígenas, ya no hay marcha atrás. Sin embargo, así como fue denunciado por los expertos, es necesario tomar en consideración en toda legislación e instancia el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya que éste es un instrumento internacional vinculante que reconoce los derechos de los pueblos indígenas.

El Seminario generó un espacio de reflexión, discusión y construcción de propuestas sobre las acciones que se requieren en México para armonizar el marco jurídico nacional con los estándares y las recomendaciones que los organismos internacionales han realizado en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas. Se discutieron cuatro puntos fundamentales: multiculturalidad y derechos de los pueblos indígenas en América Latina y México; el marco jurídico para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas en los tres escenarios: Naciones Unidas, en el Sistema Interamericano y las jurisdicciones internas de los Estados; derechos de acceso a la Justicia; y el cuarto, y último punto señalado, se refirió a las acciones en México en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Antes de entrar en el fondo de estas cuestiones, es importante señalar que este Seminario no sólo sirvió como espacio de diálogo entre los expertos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, sino que se convirtió en una tribuna donde se oyeron las voces de los protagonistas, dando a conocer de primera mano no sólo las violaciones de las que son víctimas sino las demandas y propuestas que garanticen sus derechos.

\* En este capítulo se presentan las conclusiones originadas a partir de las discusiones y planteamientos formulados durante el Seminario. La redacción de las conclusiones estuvo a cargo de Fabiola Carmona Aburto y Emma Pelegrin, con apoyo de las relatorías preparadas por ellas y Meliza Hernández, bajo la coordinación de Juan Carlos Gutiérrez Contreras. El Programa de Cooperación agradece su colaboración e invita a los actores involucrados en la discusión a reflexionar sobre su contenido.

## I. Multiculturalidad y derechos indígenas

### A. Paso del *monoculturalismo* al *multiculturalismo*

- Hasta los años setenta se impone el modelo de Estado *monocultural*, reminiscencia del Estado liberal del s. XVIII: búsqueda de la igualdad a través de la homogeneización, rechazo a lo desigual. Consecuencias: las políticas americanas “integracionistas” o “asimilacionistas” se ejecutaron conllevando grandes violaciones de derechos humanos de los “desiguales”.
- A partir de los años cincuenta los instrumentos internacionales empiezan a generar la idea del respeto a la diversidad, a las diferentes culturas. Si bien esta idea ya se recoge en la Declaración Universal de Derechos Humanos, específicamente en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención Americana de Derechos Humanos, no es hasta el Convenio 169 de la OIT que expresamente se alude al reconocimiento y respeto a las culturas de los pueblos indígenas, siendo este instrumento jurídicamente vinculante para los Estados firmantes.
- Como consecuencia de esta nueva perspectiva internacional los Estados incorporan en sus constituciones el concepto multicultural del Estado: Panamá, Guatemala, Nicaragua, Colombia, México, Ecuador o Venezuela. En las constituciones se reconoce:
  - El derecho del individuo a la propia cultura, para que libremente opte por ella.
  - La libre determinación
  - La igualdad entre culturas
- Sin embargo en la práctica, este reconocimiento no reflejó el espíritu del Convenio 169. Aunque son varias las constituciones latinoamericanas que incluyen algunas disposiciones recogidas del Convenio y otras tantas reconocen el derecho a la libre determinación de los pueblos, en general fue un reconocimiento meramente formal, aplicado muy escasamente.
- Causas de esta falta de reconocimiento:
  - Razones sociales: racismo, mentalidad rezagada, hábitos educativos (in)formativos.
  - Razones económicas: globalización, economía liberal.
  - Razones políticas: la vigencia del concepto Estado-Nación monocultural, falta de voluntad política para la armonización de legislaciones y desconocimiento sobre la diversidad dentro de los mismos pueblos indígenas.

- Razones legales: contradicciones normativas, desconocimiento de las obligaciones derivadas de la normativa internacional, falta de capacitación del personal de justicia.

## Propuestas

Se plantea la necesidad de:

- La igualdad de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos dentro de un Estado multicultural.
- Valorar las culturas reconociéndolas en la igualdad, no como algo especial o culturas menores. Hablar de pueblos indígenas y su cultura no es hablar sólo de cuestiones artísticas sino de reformas en el derecho constitucional.
- Políticas de reconocimiento de los pueblos indígenas, incluyendo su autonomía política.
- Una cultura de conciencia colectiva con base en el reconocimiento de estos pueblos.
- Dar seguimiento a las medidas adoptadas por el Estado como implementación de la normativa internacional al ámbito interno, por parte de organismos internacionales, nacionales y de los propios pueblos indígenas.

## II. Marco Jurídico para la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas

### A. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

#### *Instrumentos normativos*

Declaración Universal de Derechos Humanos, Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño.

#### *El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales*

Especial mención valió el Convenio 169 por parte de todos los ponentes. Por primera vez se reconoce la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, derecho a la autonomía, el derecho colectivo a la tierra y territorios, *ius standi*, derecho al desarrollo, a la participación, consentimiento previo e informado, etc. Sin embargo, como así puntualizaron varios ponentes, este Convenio de carácter obligatorio para aquellos países que lo han ratificado, no ha sido incorporado correctamente en

muchas legislaciones internas, quedando gran parte de sus disposiciones en letra muerta.

No podemos sin embargo pasar por alto el importante paso que supuso la adopción de este Convenio constituyendo el instrumento vinculante más importante sobre derechos de los pueblos indígenas.

En cuanto a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se espera que este importante documento, ya aprobado en el seno del Consejo de Derechos Humanos, sea presentado a la Asamblea General para su adopción definitiva en los últimos meses del presente año.

Esta Declaración se convertirá en un instrumento de suma importancia para los derechos humanos de los pueblos indígenas. Constituye el reconocimiento de una deuda histórica con el fin de llenar un vacío en el ámbito internacional. Si bien no tendrá carácter obligatorio si será una base importante de generación de *opinio juris*.

#### *Derechos importantes reconocidos en la Declaración:*

La libre determinación, el derecho a las tierras, territorios y recursos naturales que poseen tradicionalmente, consentimiento previo e informado (derecho a ser consultados), derecho al desarrollo integral y armonización en pie de igualdad de los derechos humanos colectivos, derechos humanos y derechos de terceros.

En opinión de los ponentes la aplicación efectiva de la Declaración requerirá un amplio trabajo de negociación, de imaginación y creatividad, en la que los mecanismos internacionales jugarán un papel esencial en su interpretación y aplicación.

- Actividades en el marco de las Naciones Unidas:

#### **1. Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004)<sup>1</sup>**

El Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004) fue proclamado por la Asamblea General en su resolución 48/163, de 21 de diciembre de 1993, dándole como meta principal el fortalecimiento de la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan los pueblos indígenas en esferas tales como los derechos humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud. El tema del Decenio es “Los pueblos indígenas: la colaboración en acción”. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que nombrase al Subsecretario General de Derechos

<sup>1</sup> Véase: <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/decade.htm>

Humanos como Coordinador del Decenio, y estableció un fondo de contribuciones voluntarias para el Decenio con objeto de financiar proyectos y programas destinados a promover los objetivos del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. En su resolución 52/108, la Asamblea General designó Coordinador del Decenio al Subsecretario General de Derechos Humanos.

En su resolución 49/214, de 23 de diciembre de 1994, la Asamblea General aprobó el programa de actividades de corto plazo para 1995. La Asamblea aprobó su programa amplio de actividades en su resolución 50/157, de 21 de diciembre de 1995. La Asamblea autorizó también el establecimiento del Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio Internacional, con el fin de financiar proyectos y programas durante su desarrollo.

## **2. Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo**

El 20 de diciembre de 2004, la Asamblea General adoptó la resolución 59/174 que proclama el Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas, que comenzó el día 1 de enero de 2005.

El Secretario general adjunto de asuntos económicos y sociales ha sido nombrado Coordinador del Segundo Decenio y un fondo voluntario a sido establecido como sucesor del Fondo de Contribuciones Voluntarias ya existente para el Primer Decenio. Hay que tener en cuenta que, como consecuencia, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en su calidad de Coordinador del Primer Decenio, no podrá tomar en consideración las demandas de financiamiento de los nuevos proyectos.

Para su información: Proyecto de resolución sobre el Segundo Decenio (documento A/C.3/59/L.30)<sup>2</sup>

Véase:

- Informe del Secretario General sobre el examen preliminar realizado por el Coordinador del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo de las actividades del sistema de las Naciones Unidas en relación con el Decenio (E/2004/82)<sup>3</sup>
- Información recibida de la Secretaría de las Naciones Unidas (E/2004/CRP.11)<sup>4</sup> (*en inglés*)

<sup>2</sup> Véase: <http://www-dev.in.ohchr.org/spanish/about/funds/decade/docs/A-C.3-59-L.30s.pdf>

<sup>3</sup> Véase: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/2004/8&Lang=s>

<sup>4</sup> Véase: [www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/CRP\\_11.doc](http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/CRP_11.doc)

- Información recibida de los organismos, fondos y otras organizaciones internacionales de las Naciones Unidas (E/2004/CRP.12)<sup>5</sup> *(en inglés)*

### **3. Creación de un Foro permanente de pueblos indígenas**

“Cuando el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se reunió por primera vez en las Naciones Unidas en mayo de 2002, fue un momento histórico para el gran número de personas que habían trabajado durante años para convertir el Foro en realidad. Se cumplía así su deseo de que los pueblos indígenas pudieran hablar por sí mismos en una nueva forma, y presentaran sus opiniones como miembros de pleno derecho de un órgano de las Naciones Unidas.

El Foro es un logro basado en los esfuerzos de sucesivas generaciones de pueblos indígenas, que comenzaron ya en 1924 en la Sociedad de las Naciones, y continuaron, desde el decenio de 1970, mediante décadas de colaboración con las Naciones Unidas. El Foro Permanente fue creado por el Consejo Económico y Social en su resolución 2000/22, para:

- Examinar las cuestiones indígenas en el contexto de las atribuciones del Consejo relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos;
- Prestar asesoramiento especializado y formular recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas; y
- Difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El Foro está integrado por 16 expertos independientes, que actúan a título personal; ocho de ellos han de ser propuestos por los pueblos indígenas y ocho por los gobiernos. Los gobiernos pueden proponer a expertos indígenas, si así lo desean, y algunos lo han hecho. El Foro se reúne durante 10 días cada año, en Nueva York o Ginebra, o en un lugar elegido por el Foro.”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Véase: [www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/CRP\\_12.doc](http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/CRP_12.doc)

<sup>6</sup> Puede consultarse en: [www.un.org/esa/socdev/pfii](http://www.un.org/esa/socdev/pfii)

#### **4. Creación de una relatoría especial sobre derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas en el año 2001.**

Mandato del relator:<sup>7</sup>

- a) Realización de informes anuales sobre el estado de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- b) Informar al Consejo de las situaciones observadas por el relator
- c) Recomendación de acciones a los gobiernos
- d) Seguimiento de las recomendaciones

### **B. Organización de Estados Americanos (OEA)**

La OEA cuenta con un sistema interamericano de protección de los derechos humanos con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como instancia inicial cuasi-jurisdiccional y con la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órgano jurisdiccional de última instancia.

El conocimiento de un caso por la Corte Interamericana requiere el cumplimiento previo de ciertos requisitos: que el Estado sea parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que haya reconocido la jurisdicción de la Corte; que el acto denunciado corresponda a una violación de la Convención Americana; el agotamiento previo de los recursos internos; un plazo de presentación de la denuncia dentro de los seis meses a partir de la última resolución nacional, entre otros. En los últimos años la Corte ha tenido un papel esencial en la evolución de la protección de los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo en los casos: *Sawhoyamaya vs. Paraguay*, *Yakye Axa vs. Paraguay*, *Awas Tingni vs. Nicaragua*.

En el ámbito de la OEA, la Comisión Interamericana está trabajando en la elaboración de una Declaración Americana de derechos de los pueblos indígenas; sin embargo su proceso —al igual que lo fue el proceso de Naciones Unidas— está siendo sumamente lento (más de 21 años), lentitud que viene provocada mayoritariamente por cuestiones conceptuales como fue la discusión sobre el término “pueblos” en lugar de “poblaciones”, adoptándose finalmente la primera. Durante el Seminario se señalaron algunas dificultades en su negociación y temas no resueltos: la metodología en la toma de acuerdos, la articulación de la libre determinación interna, la cuestión de la propiedad de la tierra, la armonización entre derechos colectivos y derechos individuales o la “auto-identificación” término eliminado en la declaración de Naciones Unidas, pero incorporado en esta versión americana.

<sup>7</sup> Ver Mandato y actividades del Relator Especial: <http://www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/>

Esta Declaración cuenta como logros que por primera vez se hace referencia al concepto de libre determinación relacionándolo directamente con el concepto de integridad territorial e independencia política.

### **Propuestas**

- Es importante que los Estados cumplan cabalmente con todas las disposiciones del Convenio 169. En ese sentido, la reforma constitucional mexicana ha sido considerada insuficiente pues sólo incorpora algunas de las disposiciones del Convenio. Se propone un nuevo debate en el Congreso. Se requiere que los Estados cumplan de buena fe con la obligación adquirida internacionalmente al ratificar el Convenio.
- Se requiere capacitación para los pueblos indígenas sobre la legislación internacional y nacional referida a sus derechos como paso previo a una defensa adecuada de los mismos.
- La participación activa de los pueblos indígenas en las negociaciones sobre cualquier tipo de legislación que les afecte se convierte en requisito indispensable si se busca una verdadera legislación que reconozca y respete los derechos de estos pueblos.
- Se subraya el protagonismo de los pueblos indígenas en el monitoreo, seguimiento, control y avances en materia de acción y legislación relativa a la defensa de sus derechos.
- Una mayor solidaridad y sensibilidad por parte de los Estados en la financiación de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos (ONU, OEA) con el objeto de hacer más eficaz la labor de protección.

### **III. Acceso a la justicia**

#### **A. Reconocimiento constitucional de los sistemas normativos o usos y costumbres indígenas**

Durante el Seminario se expuso la actual situación jurídica de las prácticas y costumbres indígenas con respecto al texto constitucional. El artículo 2 de la Constitución reconoce los sistemas normativos de los pueblos indígenas siempre que respeten el texto constitucional. Así quedarían legitimadas las policías comunitarias o el tequio. Sin embargo, la práctica efectiva de muchas costumbres indígenas puede encontrar problemas legales, especialmente en el campo de la delimitación de competencias entre los ámbitos federal y estatal en contraposición con el ámbito comunitario. Pareciera que hubiera elementos de confrontación los cuales deberán de ser delimitados para evitar la indeterminación en las competencias. Esta indeterminación lleva a que instituciones que en principio no son contrarias al artículo 2 constitucional (policía comunitaria) sean reprimidas

violentamente. Como ejemplo se planteó el problema relacionado con la costumbre del cultivo del peyote considerado una sustancia prohibida por la legislación nacional.

## **B. El indígena frente a la jurisdicción estatal y federal. El derecho a ser asistido por un intérprete**

En cuanto al acceso a la justicia estatal y federal de los pueblos indígenas, éste se plantea como el mayor problema al que se enfrentan los pueblos indígenas, como así se señala en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. La justicia es el ámbito donde el indígena se encuentra más desamparado y desprotegido: abusos por parte de los agentes del ministerio público, desconocimiento e indiferencia de los usos y costumbres en la aplicación de la ley, ausencia de intérpretes, etcétera. Las razones que llevan a los indígenas a entrar en contacto con el sistema judicial responde a una línea de patrones concretos, siendo las acusaciones más concurrentes las referidas a delitos relacionados con sus usos y costumbres, portación de armas sin licencia o ilegales, y delitos contra la salud mayoritariamente. Las causas de este fenómeno habrá que buscarlas en la pobreza y en el desconocimiento de la ley.

Efectivamente, uno de los problemas que encuentran los pueblos indígenas es la falta de reconocimiento de sus sistemas normativos. Si bien la Constitución concibe a México como una sociedad pluricultural, incluyendo específicamente en su reforma del 2001 un reconocimiento expreso a los sistemas normativos indígenas, este reconocimiento es aún formal. En primer lugar no existe una ley reglamentaria que refleje esta nueva concepción de manera total y completa. Es cierto que algunos estados han legislado al respecto, sin embargo dicha legislación quedará reducida y limitada si no se interpreta de manera acorde con el espíritu constitucional.

Tampoco se ha reflejado la reforma constitucional en un verdadero reconocimiento y respeto de los usos y costumbres de los pueblos indígenas dentro del sistema judicial, ya sea estatal o federal. El desconocimiento, la falta de capacitación y una mentalidad anclada en concepciones monolíticas impiden una correcta procuración y administración de justicia hacia los pueblos indígenas.

En este sentido la Procuraduría General de la República (PGR) creó en 2003 la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, como garante y órgano de prevención, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. Esta Unidad Especializada tiene como objetivo coadyuvar a hacer efectivo el acceso de los indígenas a la procuración de justicia federal, considerando sus usos y costumbres, con apego absoluto a su dignidad y derechos humanos. Dentro de este objetivo, se ha buscado implementar

un servicio de capacitación para sensibilizar a los elementos con respecto a los derechos de los pueblos indígenas. Así, la Procuraduría está en continua comunicación con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM), Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y otras organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la defensa de pueblos indígenas.

Por otro lado y para mayor abundamiento, otra de las violaciones a sus derechos humanos más importantes a las que se enfrenta el indígena cuando es llevado ante los órganos auxiliares de aplicación de justicia es la ausencia de intérpretes. El derecho a contar con un traductor o intérprete se encuentra contemplado en los artículos 2, 14, 16 y 33 del texto constitucional, por cuyas disposiciones las lenguas indígenas se colocan al mismo nivel que el español, pudiendo optar por tanto el indígena por una lengua u otra de manera libre e indiscriminada. Por otro lado la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas coloca en un plano de igualdad al español con las lenguas indígenas y establece también la obligación de presencia de intérpretes en todos los asuntos jurídicos en que estén involucradas personas indígenas.

### **C. El derecho de acceso a la justicia en materia agraria**

En el ámbito agrario si bien ha habido algunos avances también hay serios rezagos que no han sido atendidos con suficiente voluntad política. Actualmente todavía existen comunidades indígenas que no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra; y las luchas campesinas por ésta se agudizan. Con el fin de resolver estos problemas se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE), pero se considera que no ha contribuido a mejorar la situación de la tenencia. Por otro lado también está la Ley de la reforma, promulgada en 1992, con el objeto de proteger los territorios en manos de los pueblos indígenas, esta ley crea la Procuraduría —organismo que tiene funciones de servicio social y está encargado de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios— y los tribunales agrarios dando lugar a un nuevo marco jurídico agrario con el objeto de proteger los usos y costumbres indígenas y la integridad de sus tierras. Se crea también la figura del *ombudsman* dentro de la Procuraduría Agraria, aunque éste no tiene facultad para emitir recomendaciones. Sin embargo esta reforma no ha tenido la aplicación esperada. Las instituciones no han querido adaptarse a los cambios, sin elaborar metodologías ni programas adecuados para su correcta aplicación.

## Propuestas

- Una delimitación clara de competencias para el ámbito local que permita la práctica ordenada y legal de las costumbres indígenas dentro de sus pueblos y comunidades.
- Establecer criterios procedimentales que resuelvan los límites de los sistemas jurídicos indígenas y su aplicación a personas ajenas a la comunidad.
- La consideración por parte de los jueces de los sistemas jurídicos o usos y costumbres indígenas como exigencia derivada del derecho al debido proceso.
- Capacitación oficial y expedición del correspondiente certificado para ejercer la labor de intérpretes de lenguas indígenas ante los órganos de justicia del Estado. No es suficiente el conocimiento de la lengua sino que la labor de intérprete requiere otras capacidades.
- A partir de la capacitación y expedición de certificados se recomienda la elaboración de un padrón de intérpretes.
- Se propone que la figura del *ombudsman* agrario sea autónoma.
- Capacitación adecuada y con base en el marco constitucional y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos del personal judicial y policial con el objeto de imprimir una mayor sensibilidad hacia la realidad indígena.
- Capacitación del personal judicial sobre el marco constitucional, el derecho internacional de los derechos humanos en materia indígena, así como sobre los sistemas jurídicos indígenas para una correcta aplicación de justicia.
- Búsqueda de métodos que faciliten el acceso de las comunidades indígenas a la justicia: interposición de denuncias, simplificación en el procedimiento, que respondan a la realidad sociocultural indígena.

## IV. Acciones en México en el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas

En el año 2000 se firmó el Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con el fin de establecer las capacidades de colaboración en materia de derechos humanos, por el cual se inicia la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH). Este Programa propone un conjunto de estrategias, mecanismos y acciones para lograr la adopción de medidas efectivas que respeten y hagan respetar los derechos y libertades fundamentales. Una de las funciones

concretas de éste es el seguimiento y observación de las recomendaciones. Sin embargo este Programa ha sido señalado como insuficiente y falto de una verdadera voluntad política.

El gobierno federal por otro lado adoptó el compromiso prioritario de establecer una política de participación de los indígenas, fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, el diálogo entre culturas y el respeto de las diferencias, a través de una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad civil. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), surge de este compromiso. La CDI es un organismo que tiene como objeto "...orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas...".<sup>8</sup>

A raíz de la creación en 2001 de la relatoría especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas en el ámbito de Naciones Unidas, con el objetivo de realizar recomendaciones para hacer efectivos estos derechos, se planteó la necesidad de complementar dicha actividad con un seguimiento *a posteriori* de las mismas. Dado que en el marco estatal existía una imprecisión en la responsabilidad del seguimiento de las recomendaciones, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas encomendó esta labor de observación al relator, quien la realiza en coordinación con otros organismos nacionales.

Si bien hay seguimiento a las visitas del Relator Especial y se difunden las recomendaciones, dentro de la administración pública no está establecido quién debe dar el seguimiento a las recomendaciones y no existe una instancia de coordinación o trabajo conjunto con la sociedad civil. El Relator se ha coordinado, por un lado, con el gobierno mexicano a través del PNDH, y por otro lado, con otras instituciones oficiales como las comisiones estatales de derechos humanos (especialmente la del estado de Guerrero); y organismos civiles, tales como EDUCA en el estado de Oaxaca o el Observatorio ciudadano de pueblos indígenas, integrado por varias organizaciones civiles y encabezado por la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Todas estas instancias monitorean la implementación de las recomendaciones del Relator en el ámbito nacional y local.

En cuanto al trabajo realizado por otras organizaciones civiles, éste se centra en temas como la reforma constitucional, el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas, la propiedad de los recursos naturales, el acceso a intérpretes, la participación política de los pueblos, resolución de conflictos agrarios o la defensa de casos ante tribunales, como, por ejemplo, en el caso de las esterilizaciones forzadas.

<sup>8</sup> Artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

## Propuestas

- Llevar a cabo una labor de seguimiento a las recomendaciones. Este seguimiento deberá de proceder no únicamente de organismos internacionales (ONU, OEA, UE) sino de forma especial deberá ser realizado por los propios pueblos indígenas y otros organismos de defensa de derechos humanos de ámbito nacional.
- Buscar, entre los diferentes organismos y sociedad civil, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de los pueblos indígenas, autoridades gubernamentales y los mecanismos internacionales, nuevas formas para realizar un efectivo seguimiento y evaluación de las recomendaciones y búsqueda de implementación de la normativa internacional.
- La sociedad civil debe organizarse y coordinarse mejor para exigir cuentas sobre las acciones que se están realizando por parte de las dependencias administrativas de los tres niveles de gobierno en cumplimiento de las recomendaciones del Relator Especial.
- Debe darse mayor difusión sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas –incluyendo el Convenio 169– como herramienta para que la sociedad comprenda la cultura de los pueblos autóctonos. Esta difusión puede darse, por ejemplo, a través de manuales informativos. Las universidades pueden jugar un papel importante en esta labor.
- Combatir la corrupción que existe entre los órganos de procuración y administración de justicia a través de la coordinación de las instituciones en los tres niveles de gobierno con el objeto de procurar la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Atender la marginación que impera en los municipios, principalmente a grupos en situación vulnerable como las mujeres y niños.
- Coordinación entre las autoridades administrativas con los dirigentes de los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas para dar atención en materia ecológica, educativa, cultural, de migración y procuración y administración de justicia.
- Reformar la justicia militar de manera que la justicia ordinaria pueda conocer de los casos de delitos cometidos por militares cuando haya víctimas civiles.
- Que los pueblos indígenas sean consultados y tomados en cuenta para la elaboración e implementación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 y sucesivos aplicando las políticas públicas necesarias para salvaguardar su cultura e integridad como seres humanos.
- Reformar y realizar nuevas políticas públicas para el respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Incorporación en este trabajo a expertos en antropología y lingüística, así como a indígenas.

- Reabrir el debate en cuestión a la reforma en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas con base a los nuevos acuerdos que se han realizado.
- Reformas en las leyes internas para la adecuación de la legislación internacional.
- Reformas agrarias que respeten el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Difundir de mejor manera las decisiones internacionales relevantes o que afecten a los pueblos y comunidades indígenas.
- Que los grupos indígenas sean incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 y sucesivos aplicando las políticas públicas necesarias para salvaguardar su cultura e integridad como seres humanos.