APORTACIÓN AL **INFORME SOBRE: "ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE SUPERVISIÓN A NIVEL NACIONAL Y REGIONAL PARA LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS" DEL MECANISMO DE EXPERTOS SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

**Fondo Defensores, A.C.**

**Esta aportación puede ser pública**

El presente documento expone algunos de los avances, dificultades y retos para el establecimiento de mecanismos de vigilancia para la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUPDI) en México, específicamente en lo relativo a la libre determinación y al derecho a los territorios de los Pueblos Indígenas (PPII). El escrito se divide en tres partes: la primera mecanismos existentes y su efectividad; la segunda acerca de los avances y retos en su aplicación mediante los programas, leyes, otras disposiciones e iniciativas; y finalmente una serie de consideraciones para avanzar en el reconocimiento y ejercicio efectivo de los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPPII) en el marco de la DNUPDI.

1. **MECANISMOS DE SEGUIMIENTO REGIONALES Y NACIONALES**

En el marco regional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realiza un seguimiento a sus recomendaciones por país en sus informes anuales (para los cuales recibe un informe de los Estados examinados además de las demandas y quejas de los sujetos o poblaciones involucradas, entre otros insumos).[[1]](#footnote-0) Cabe recordar que en su “Informe sobre la situación de derechos humanos en México” (2015), la recomendaciones relativas a la situación de los PPII fueron: a) adoptar medidas culturalmente adecuadas para el caso de violaciones a sus Derechos Humanos; b) garantizar la disponibilidad de personas traductoras para acceder a la justicia si así lo requieren y; c) adoptar medidas necesarias para realizar la Consulta Previa Libre e Informada en cuanto a las afectaciones a sus territorios.[[2]](#footnote-1) Para el presente escrito esta última adquiere mayor interés. En sus respectivos Informes en donde da cuenta del nivel de cumplimiento por parte del estado mexicano específicamente para esa recomendación (en este caso para los años 2019, 2020 y 2021), la CIDH ha encontrado un “cumplimiento parcial” para los años de 2019 y 2021, y con un retroceso en la correspondiente al 2020 al considerarla “pendiente de cumplimiento”.[[3]](#footnote-2) La problemática más recurrente que observan estos tres informes es la vinculada con la construcción de proyectos de desarrollo y las quejas recibidas por la CIDH sobre la falta de realización o dudosa implementación de . Los casos en los que se detectan con mayor conflictividad son en la región del Istmo de Tehuantepec y, especialmente, el trazado del Tren Maya.

En términos nacionales, México no cuenta con un mecanismo de monitoreo sobre los avances de la DNUPDI. El instrumento que pudiera considerarse como lo más cercano a ello es el Sistema de Seguimiento y Atención de Recomendaciones Internacionales en Materia de DDHH (SERIDH) promovido por la Secretaría de Relaciones Exteriores.[[4]](#footnote-3) Con los filtros de búsqueda del SERIDH se pueden encontrar 420 recomendaciones en materia de DDPPI desde 1994 hasta enero de 2023.[[5]](#footnote-4) Para periodo de este documento se rastrearon 64 recomendaciones del total. La ficha de registro incluye entidades emisoras, acciones solicitadas, poblaciones, acciones reportadas, autoridades y Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). La plataforma tiene muchas limitaciones, entre ellas: no cuenta con filtros específicos adecuados a cada grupo poblacional (por ejemplo, para este caso, Libre determinación, CPL o derechos al territorio para el caso de los PPII) y en los registros revisados para este escrito no se encontró ningún seguimiento del estatus que guardan las recomendaciones realizadas (ni siquiera si han sido aceptadas) y no existe la opción de desplegar, en el mejor de los casos, las “acciones reportadas”. También se puede mencionar el Sistema de Información Legislativa (SIL), pero su consulta resulta demasiado compleja y con resultados casi ingentes[[6]](#footnote-5); y el sitio de consulta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con herramientas útiles para la búsqueda en materia de DDPPII, aunque tampoco es posible conocer, por ejemplo, el estado de ejecución o seguimientos de sus sentencias, tesis o jurisprudencias. De esta manera, además de no contar con un auténtico mecanismo de supervisión de la DNUPDI, las plataformas de consulta son bastante limitadas.

Si bien no alude al cumplimiento en específico de la DNUDPI, el Decreto que expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI, 2018)[[7]](#footnote-6) consigna su Capítulo Tercero la instrumentación del “Mecanismo para la Implantación y Protección los Derechos de los Pueblos Indígenas como instancia para formular y coordinar las políticas públicas transversales para la implementación de los DDPPII, así como otros planes, programas y proyectos, entre otros. En la composición e integración del Mecanismo se considera a la persona que en su momento presida al Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y a cuatro de sus integrantes. En tanto que en su Programa Institucional 2019-2024 el INPI considera como una estrategia prioritaria “Fortalecer la articulación de la acción pública para transversalización e interculturalidad” mediante cuatro acciones puntuales: la planeación participativa, el Mecanismo para la implementación y protección de los PPII, la articulación para la implementación de sus objetivos y, de mayor interés, un “Sistema de monitoreo” para programas prioritarios y presupuestos.[[8]](#footnote-7) No obstante, en ninguno de sus informes (tanto el correspondiente a los avances de la institución como el de los resultados del programa institucional no aparece, o al menos no pormenoriza, información sobre el accionar de tal Mecanismo ni del Sistema de monitorea en sus propias disposiciones (con excepción de acciones muy particulares relacionadas generalmente con los programas sociales promovidos por el gobierno y dirigidos a los PPII). Se puede añadir que hay una falta de transparencia de datos en sus distintos portales web, siendo más llamativo el correspondiente al Consejo Nacional de Pueblos Indígenas en donde no hay información de las personas que lo componen o de sus acciones (incluso una rápida búsqueda en internet difícilmente arroja resultados).

1. **AVANCES Y RETOS EN PROGRAMAS, LEYES, OTRAS DISPOSICIONES E INICIATIVAS**

La primera acción del gobierno de México en relación con los DDPPII se encuentra en su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND).[[9]](#footnote-8) Los PPII son considerados como grupo prioritario para varios sectores. En la política social se les incorpora en cuatro de los nueve Programas Sociales que estipula el PND (en los dirigidos a personas adultas mayores, personas con discapacidad, jóvenes universitarios y en el plan de reconstrucción para comunidades perjudicadas por los sismos de 2017 y 2018). En cuanto a la economía, se procurará integrar a la obra y a los beneficios del proyecto del Tren maya y el Corredor Interoceánico. Se debe enfatizar que es justamente en este último rubro en donde el gobierno mexicano ha enfrentado más pronunciamientos, quejas y denuncias sobre todo en materia de CPLI, derecho al territorio y Libre Determinación.[[10]](#footnote-9) Aún más, a unas semanas de ocupar el cargo, el propio gobierno federal promovió “consultas ciudadanas” para aprobar dichos proyectos prioritarios contraviniendo flagrantemente todo lo dispuesto en materia de DDPPII en el ámbito nacional e internacional.[[11]](#footnote-10)

Es en el ámbito legislativo, sin embargo, en donde reside el mayor obstáculo para los PPII, particularmente, por la ausencia de una Ley Indígena reglamentaria del artículo 2o constitucional. El cambio de gobierno generó expectativas puesto que a escasos meses de entrar en funciones se propuso impulsar la reforma constitucional. La Propuesta de reforma elaborada se presenta como un esfuerzo histórico para dar cumplimiento a acuerdos, recomendaciones y resoluciones de distintas instancias y organismo internacionales, en especial las recomendaciones que se desprenden del Informe del Relator Especial de 2003 sobre la necesidad de una reforma constitucional y reiteración con el Informe de la Relatora de 2018.[[12]](#footnote-11) En este sentido desde su exposición la propuesta de motivos prepondera los principios de la DNUDPI. La Propuesta describe en cada una de las etapas de su elaboración los mecanismos de consulta y vigilancia por parte de las partes involucradas.

En la propuesta se proclama la libre determinación como el eje central de los DDPPII, se reivindica a los PPII como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y con patrimonio propio, su derecho a la Libre Determinación, a la Consulta (no al consentimiento como expresa la DNUDPI) y garantiza recursos y medios para garantizar el ejercicio de sus derechos y de administrar, proteger y vigilar sus presupuestos. Más allá de los alcances y límites de la propuesta, la realidad es que una vez entregada al presidente de la república en septiembre de 2021, no ha sido turnada para su discusión al Congreso de la Unión ni éste lo ha hecho por cuenta propia. Los comunicados oficiales que con regularidad el INPI publicaba sobre los avances en la materia casi han desaparecido en la actualidad. En este sentido, la Alianza por la Libre Determinación y la Autonomía (ALDEA), compuesta por una diversidad de comunidades indígenas y de organizaciones aliadas y surgida en 2020, ha desempeñado un papel importante en la discusión y exigencia de la reforma constitucional, no observa avances significativos en ese proceso y muestra cada vez más pesimismo.[[13]](#footnote-12)

En el mismo sector legislativo, han sido otras reformas las que han puesto en el debate los DDPPII a la libre determinación y sus territorios. Para tratar de contrarrestar la reforma energética de 2012 por el daño a la soberanía energética del país, en 2022 el ejecutivo envió al Congreso una reforma constitucional en materia eléctrica; pero no alcanzó la votación necesaria y fue rechazada. Como respuesta, y de manera más acotada en sus alcances, mediante un decreto presidencial fue reformada la Ley Eléctrica (2022) . El aspecto más negativo fue que ni la Reforma ni la Ley fueron consultadas en los PPII cuando ambas continuarán afectando directamente a sus territorios tal cual la Reforma de 2012. Por otra parte, durante meses del debate público sobre este tema, surgió la campaña “Luces de resistencia”, una iniciativa de comunidades indígenas y organizaciones sociales, la cual promovió la consulta los PPII, su inclusión en el debate público y las alternativas energéticas que podían impulsar y promover a partir de sus exitosas experiencias comunitarias. Sus propuestas fueron simplemente desatendidas.[[14]](#footnote-13)

Derivado de este mismo debate, pero con relación a la nacionalización del Litio, el ejecutivo reformó La ley Minera. Este proceso se dio en medio del debate motivado por dos sentencias de la Suprema Corte Justicia Nacional (SCJN) en ese ámbito, una en 2021 sobre la obligación de todas las autoridades del país de consultar a los PPII y comunidades entes de adoptar acciones o medidas que puedan afectar sus derechos (el caso el pueblo maseual) y la otra en 2022 sobre la rectificación del derecho a la consulta y dejar sin efectos las concesiones en dicho territorio (el caso de la comunidad de Tecoltemi). El asunto de fondo era que los amparos de ambos casos se ponía a discusión la inconstitucionalidad de toda la Ley minera. Si bien el ejecutivo se comprometió desde el inicio de su gestión a no dar más concesiones y revisar varias de las que estaban en vigor, no tuvo dentro de los objetivos de su reforma las denuncias y quejas sobre su repercusión en los DDPPII, entre otros impactos. De nuevo, la campaña multisectorial ¡Cambiémosla Ya! puso al orden la discusión sin tener repercusión las decisiones tomadas.[[15]](#footnote-14)

Otro pendiente legislativo ha sido el relativo a Ley de Aguas Nacionales. En este caso la propia SCJN declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión para emitir dicha ley de acuerdo a lo dispuesto desde 2012. A pesar de la enorme relevancia que una Ley podría tener para la propiedad y gestión del agua para los PPII y su protección ante actividades extractivas, el Congreso no ha resuelto nada. La iniciativa denominada “Agua para todos” se ha esforzado en discutirla en foros institucionales, académicos y comunitarios, sin embargo encuentra sus límites en esa inacción legislativa. [[16]](#footnote-15)

Aparte de las reformas legislativas, han sido otros los medios por los cuales el gobierno federal, en su caso, ha avanzado en materia de DDPPII específicamente mediante decretos presidenciales. Los más conocidos son los Planes de Justicia Integral en la mayoría de los cuales se prioriza el reconocimiento y restitución de territorios ancestrales y de recursos naturales.[[17]](#footnote-16) El Plan de Justicia Yaqui fue el primero en acordarse desde el año de 2021 y se ejecuta hasta el día de hoy. En una etapa de discusión y concreción se encuentran los planes de los pueblos comcaac; yoreme y guarijío; rarámuri; y wixárika nayeri y odam. Si por un lado es notable que los PPII incluidos en estos planes son algunos de los más ignorados y despojados históricamente por las políticas del estado y de particulares, no se puede eludir que ha resultado conflictiva la búsqueda del consenso por parte del INPI -el caso más polémico ha sido justamente es el Plan Yaqui- e igual de discutible es que la propuestas de planes han sido por la decisión unilateral del poder ejecutivo y, en consecuencia, su aprobación vía decreto presidencia, sin generar ninguna jurisdicción favorable al conjunto de PPII del país.

Con respecto a otros los logros obtenidos decretos presidenciales se puede mencionar los relativos uso de glifosato y el maíz transgénico modificado (2022) y, en particular, el decreto que derivará en la administración, control y recuperación de agua para comunidades indígenas de los valles centrales de Oaxaca (2021).

Por último, se deben tomar en cuenta las decisiones provenientes de las SCJN. Como ya se refirió, las emblemáticas sentencias referentes a la obligación de todas las autoridades del país de consultar a los PPII y comunidades o la declaración de inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión para emitir la Ley nacional de aguas; de igual manera su aval a la medida precautoria contra los permisos comerciales de liberación al ambiente de, maíz o la restitución territorial (mediante una nueva delimitación geográfica) a región indígena de los Chimalapas en Oaxaca. Como se dijo anteriormente, las decisiones de la Corte no generan jurisprudencia y eso limita sus fallos a favor de los PPDDII sólo a las comunidades implicadas; y cuando falla en asuntos de carácter nacional no resuelve a fondo y no trasciende al ámbito constitucional. No sobra mencionar las inejecuciones de sentencia o las sentencias deliberadamente ignoradas por diversas instancias. Sin descontar que la SCJN carece de un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de sus propias disposiciones.

1. **CONSIDERACIONES**

Con respecto a los mecanismos de seguimiento a la implementación y avances de DNUDPI el balance es negativo. Los existentes -salvo la labor de la CIDH y las respectivas respuestas que debe dar el estado mexicano a recomendaciones de los distintos instrumentos, informes y mecanismos de la ONU- se limitan a ser sitios web de consulta que reducen al posible público interesado y no despliegan opciones que faciliten las búsqueda de temas en específico. En otros casos hay una falta de transparencia en el funcionamiento y resultados de los mecanismos de monitoreo previstos por las propias instituciones.

Por tal razón, además de mejorar y diversificar los medios por los cuales estén a disposición los mecanismos de supervisión, también se debe promover e incluir en la participación activa a las comunidades y organizaciones interesadas puesto que muestran ser monitores efectivos en las problemáticas que atentan o afectan sus respectivos derechos. También se pueden incorporar indicadores ya utilizados en otras iniciativas y utilizadas en México (como los ODM, ODS o la Agenda 3030).

Si bien es sólo una de las muchas tareas por hacer, la construcción de eficiente e incluyente mecanismo de seguimiento de la implementación y avances de la DNUDPI puede contribuir a cerrar la famosa brecha de implementación al servir como mecanismo de exigibilidad y justiciabilidad de lo dispuesto en la Declaración.

En cuanto a los avances y retos es indudable que se debe discutir y aprobar la reforma constitucional sobre DDPPII. También es imperante que el Congreso de la Unión discuta y reforme distintos artículos constitucionales y leyes reglamentarias que entran en franca contradicción con contrarias a los principios de la DNUDPI. En el mismo sentido tendría que conducirse la SCJN sobre todo en lo relativo a la armonización de la jurisdicción nacional e internacional.

1. A pesar de que la CIDH carece de medidas vinculantes, el estado mexicano ha cumplido con la entrega de sus informes solicitados desde 2015, por lo cual puede considerarse a los informes anuales de la CIDH en su sección de cumplimiento de recomendaciones como el mecanismo de seguimiento más actualizado y accesible sobre Derechos Humanos para el país, incluidos los DDPPII. [↑](#footnote-ref-0)
2. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> [↑](#footnote-ref-1)
3. La delimitación temporal corresponde al reciente periodo de 2019-2023 puesto que enmarcan las políticas gubernamentales vigentes en materia de los DDPPII. [↑](#footnote-ref-2)
4. <https://seridh.sre.gob.mx/publico> [↑](#footnote-ref-3)
5. Cabe aclarar que las “recomendaciones” se registran individualmente. Por ejemplo: las 264 recomendaciones del último Exámen Periódico Universal realizado a México (2019) son contabilizadas por separado. [↑](#footnote-ref-4)
6. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal> [↑](#footnote-ref-5)
7. <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5545778&fecha=04/12/2018#gsc.tab=0> [↑](#footnote-ref-6)
8. <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600020&fecha=09/09/2020#gsc.tab=0> [↑](#footnote-ref-7)
9. <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0> [↑](#footnote-ref-8)
10. Además de las recomendaciones de la CIDH antes referidas, se agrega las “Observaciones finales sobre los informes periódicos 18ᵒ a 21ᵒ combinados de México” (2019), (<https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf>); la “Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado

    de los pueblos indígenas en México de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (2019) (<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=24393>; así como el último pronunciamiento de expertos, grupos de trabajo y relatores de la ONU (2022) (<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=25562>). [↑](#footnote-ref-9)
11. Véase la Nota técnica de la Relatora. [↑](#footnote-ref-10)
12. <https://www.inpi.gob.mx/gobmx-2021/Propuesta-Iniciativa-Reforma-Constitucional-Derechos-Pueblos-Indigenas-Afromexicano-28092021.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
13. <https://serapaz.org.mx/alianza-por-la-libre-determinacion-y-la-autonomia-aldea/> [↑](#footnote-ref-12)
14. <https://www.laenergiadelospueblos.com/la-campa%C3%B1a> [↑](#footnote-ref-13)
15. <https://cambiemoslaya.org.mx/> [↑](#footnote-ref-14)
16. <https://aguaparatodos.org.mx/> [↑](#footnote-ref-15)
17. <https://www.gob.mx/inpi/articulos/los-planes-de-justicia-son-la-via-para-atender-las-demandas-legitimas-de-los-pueblos-indigenas-304681?idiom=es> [↑](#footnote-ref-16)