

Versión editada

Distr. general
3 de abril de 2014

Original: español

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial**Observaciones finales sobre los informes periódicos 16° y 17° combinados de México**

Adición

Información recibida de México sobre el seguimiento de las observaciones finales*

[01 de abril de 2014]

I. Introducción

1. Este informe de seguimiento se presenta en atención a la solicitud que realizó el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) al gobierno de México, para que le compartiera información adicional sobre dos temas específicos: i) reconocimiento étnico de la población afrodescendiente, así como la adopción de programas para la promoción de sus derechos; y ii) el derecho a la consulta de pueblos indígenas.

2. A través del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), se conformó un Grupo de Trabajo interinstitucional que ha dado seguimiento a una estrategia conjunta para cumplir en la mejor medida con las recomendaciones del Comité.

3. El Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de las Recomendaciones del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (GT-CERD) está conformado por diecisiete instancias de los distintos poderes y niveles de gobierno, así como de algunos estados de la República Mexicana¹. A la fecha, el Grupo de Trabajo ha celebrado cuatro

* El presente documento se publica sin haber sido objeto de revisión editorial oficial.

¹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; Instituto Nacional de Migración; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional de las Mujeres; Procuraduría Agraria; Procuraduría General de la República; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Gobernación; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Relaciones Exteriores; Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y Secretaría de Salud.

reuniones de coordinación y una reunión informal con el Presidente del Comité CERD. Esta última se llevó a cabo en el marco del Foro Nacional Poblaciones Afrodescendientes en México 2012.

4. En este informe se destacan los avances relativos a las recomendaciones, así como algunos de los retos existentes en la materia.

II. Seguimiento a la recomendación sobre la población afrodescendiente en México

Recomendación: El Comité reitera la solicitud hecha al Estado parte que [a] proporcione información sobre los afrodescendientes, cuya presencia es numéricamente pequeña y vulnerable y por ello deben contar con todas las garantías de protección que la Convención establece; [b] considerar el reconocimiento étnico de la población afrodescendiente; y [c] la adopción de programas para la promoción de sus derechos.²

Sobre el cumplimiento de la recomendación:

A. “El Comité reitera la solicitud hecha al Estado parte para que proporcione información sobre los afrodescendientes, cuya presencia es numéricamente pequeña y vulnerable y por ello deben contar con todas las garantías de protección que la Convención establece.”

5. El Gobierno de México reconoce que uno de los principales retos que enfrenta para brindar una adecuada atención a la población afrodescendiente del país es la ausencia de información y datos estadísticos que reflejen su situación política, económica y social. Por ello, México reitera su disposición para generar esos datos que ayudarán a conocer con precisión qué políticas públicas son necesarias a diseñar a fin de promover el desarrollo y asegurar el goce de los derechos de la población afrodescendiente del país.

6. Un avance importante es que a través de la CDI, durante 2011 y 2012 se desarrolló la Consulta para la Identificación de Comunidades Afrodescendientes de México en diferentes entidades de la República Mexicana, cuyo objetivo fue conocer dónde se encuentran las comunidades afrodescendientes de México y cuáles son sus principales características.

7. La consulta tiene varias líneas estratégicas, entre las que destacan: i) favorecer la autodefinición de los pueblos afrodescendientes; ii) determinar la ubicación geográfica de las localidades con población afrodescendiente; iii) contribuir al conocimiento sociocultural de los pueblos afrodescendientes de México; iv) promover la participación de los pueblos afrodescendientes en los asuntos oficiales, económicos, culturales y políticos que les conciernen, y vi) establecer las bases necesarias para lograr el reconocimiento jurídico de los pueblos afrodescendientes.

8. Entre 2011 y 2012 se llevaron a cabo 30 foros informativos, 30 talleres de consulta, 2 campañas de sensibilización, 3 foros de entrega de resultados locales y 1 foro de entrega de resultados a nivel nacional. En total se consultó a la población perteneciente a 32 municipios.

9. Se identificaron 81 comunidades afrodescendientes -que cumplen con el criterio de autoadscripción- en los siguientes estados y municipios: Coahuila (Melchor Múzquiz); Guerrero (San Marcos, Florencio Villareal, Cuautepec, Copala, Marquelia,

² ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Documento CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, párrafo 10. Los corchetes se incorporaron para efectos de la esquematización posterior de la respuesta.

Juchitán, Azoyú, Igualapa, Ometepec y Cuajinicuilapa); Oaxaca (Santa María Cortijos, San José Estancia Grande, Santiago Llano Grande, Pinotepa Nacional, Tututepec, Villa de Tututepec de Melchor Ocampo, San Pedro Mixtepec, Santo Domingo Armenta, Santiago Jamiltepec, Santa María Huazonolotlán, Mártires de Tacubaya, Santiago Tlapextla y San Juan Bautista lo de Soto); Veracruz (Actopan, Cuitláhuac y Yanga); y Chiapas (Acapetahua); y Michoacán (Huetamo y Nocupétaro). En el caso de Guerrero se utilizó una metodología particular que tuvo una unidad de análisis a nivel municipal, por lo cual las aportaciones fueron a nivel regional, respecto a la construcción identitaria afrodescendiente de la Costa Chica de Guerrero.

10. Es importante señalar la destacada colaboración de diversas instancias y entidades federales como es el caso del Estado de Oaxaca, en el que la gran mayoría de la población consultada se auto identificó con la denominación “negro o moreno”. Con el ánimo de visibilizar a esta población, se les entregó cédulas de identificación a la población de 11 municipios de la región Costa de Oaxaca que los acredita como afrodescendientes. En el Estado de Oaxaca se declaró el 19 de octubre como Día del Pueblo Negro Afromexicano.

11. Como uno de los apoyos para la identificación de la población afrodescendiente en Oaxaca, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) efectuó un Perfil Sociodemográfico de localidades de Oaxaca con presencia de Población Afromexicana, tomando como base los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010. El estudio arrojó que en el estado de Oaxaca existen 106 localidades de 17 municipios en donde habitan 74 525 personas en 18 575 viviendas particulares.

12. Por otra parte, se identificaron siete comunidades que reconocen que la población afrodescendiente formó parte de su historia como colectivo. Sin embargo, no hay una autoadscripción definida. El proceso se llevó a cabo con comunidades de las siguientes entidades: Chiapas (Tonalá); Michoacán (Coahuayana y Carácuaro); y Veracruz (Tamiahua).

13. Como un paso fundamental para generar la información estadística necesaria para conocer la situación de la población afrodescendiente en México, el Gobierno de México, a través del INEGI, conformó un grupo de trabajo que busca impulsar la identificación censal de la Población Afromexicana de manera coordinada. Este grupo incluye a la “RED por el Reconocimiento Constitucional del Pueblo Negro de México”, la cual está constituida por trece organizaciones³ que han apoyado los trabajos de las instituciones a fin de incorporar a la población afrodescendiente en el Conteo de Población y Vivienda. La fase de planeación incluye las siguientes premisas: i) dirigir la pregunta al total de la población; ii) considerar el criterio de identidad y auto reconocimiento; y iii) aludir a la descendencia del pueblo negro o africano. El reto será integrar a la pregunta ampliada en el próximo Conteo de Población y Vivienda 2015, la pregunta de autoadscripción para la población afrodescendiente, a fin de contar con cifras reales de la población y para la definición de las políticas públicas.

14. La importancia de estas consultas, así como la autoidentificación de las comunidades afrodescendientes permitirán al Gobierno de México construir o, en su caso, fortalecer la estructura de garantía de los derechos de las poblaciones afrodescendientes de nuestro país.

³ AFRICA A.C., PUMC-UNAM-Oaxaca, Púrpura A.C., Consejera Afrodescendiente de la S.A.I., SOCPINDA A.C., Asociación Cultural XQUENDA, Los Negros y sus Fandangos A.C., Radio Cimarrón, Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera “Santa Quilama”, Grupo Cultural Costa Chica A.C., Grupo las Florecitas, Ébano-Mujeres Artesanas Afros y Unión de Cooperativas Pesqueras de Corralero Pinotepa Nacional.

15. En seguimiento a dichas consultas, el 26 de septiembre de 2012 se llevó a cabo el Foro Nacional Poblaciones Afrodescendientes en México, en el que participaron diversas instituciones federales, organizaciones de la sociedad civil, representantes de la academia y representantes de comunidades afrodescendientes nacionales e internacionales. Como resultado, se estableció una Declaración “*Agenda mínima para la inclusión y bienestar social de las personas afrodescendientes en todos los ámbitos de la vida pública*”, que destaca, entre otros aspectos: i) incluir la variable étnico-racial en el censo, conteos de población y vivienda e instrumentos estadísticos administrativos; ii) desarrollar un proceso de sensibilización y reconocimiento de su historia, identidad y derechos; iii) diseñar políticas y programas en educación, salud, alimentación, vivienda, y representación política; y iv) observar los medios de comunicación para combatir la persistencia de estigmas, prejuicios, estereotipos y mitos en torno a los afrodescendientes.

16. Aunado a lo anterior, en 2012 México elaboró una Guía de Acción Pública: contra la Discriminación y para la promoción de igualdad e inclusión de la población afrodescendiente en México. El documento propone la adopción de medidas concretas para hacer efectivo el derecho a la no discriminación desde la perspectiva de los derechos humanos y la diversidad cultural. La Guía constituye el primer paso de un largo proceso de creación de políticas públicas y acciones que se deben llevar a cabo para promover, prevenir y garantizar la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos.

17. En lo relativo a quejas o reclamaciones derivadas de presuntos actos de discriminación en agravio de personas afrodescendientes, entre marzo de 2012 y marzo de 2013, CONAPRED recibió cuatro quejas y tres reclamaciones. Algunos expedientes aún se encuentran en trámite y otros han sido concluidos por diversas causales: haberse solucionado la queja o reclamación durante el trámite del procedimiento; haberse solucionado la queja mediante el procedimiento de conciliación; carecer de evidencia o elementos que permitan acreditar la existencia de un hecho o un acto de discriminación; no sometimiento al procedimiento conciliatorio; no surtirse la competencia del Consejo y falta de interés del peticionario o del presunto agraviado en la continuación del procedimiento. El aspecto más relevante de este procedimiento es que permite generar información que revela las situaciones a las que comúnmente se enfrenta este grupo de población en relación con el ejercicio de sus derechos.

B. “El Comité invita al Estado parte a considerar el reconocimiento étnico de la población afrodescendiente [...]”

18. El Foro Nacional Poblaciones Afrodescendientes en México representó un espacio de diálogo abierto y transparente con representantes de comunidades afrodescendientes en México y a nivel internacional. A raíz de este foro, se están replicando espacios de discusión en los estados de Oaxaca y Guerrero y este ejercicio ha despertado el interés del Poder Legislativo en el tema.

19. De manera coordinada con diversas instituciones, el CONAPRED elaboró un estudio denominado *Legislar sin Discriminación*. Dicho estudio pretende aportar mecanismos de análisis que faciliten la transversalización de la perspectiva de no discriminación en la elaboración de iniciativas de ley o de reforma a ordenamientos jurídicos en el ámbito federal y local. Además de contribuir con elementos generales en materia de legislación, en el estudio se incluye un análisis y propuesta de contenidos que promueven la no discriminación en distintos ámbitos y que aportarán elementos importantes para el trabajo de las futuras legislaturas, que se apeguen a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, desde una perspectiva de igualdad y no discriminación. Actualmente, se está elaborando un tomo que analiza el reconocimiento constitucional de poblaciones afrodescendientes, donde se plantea un estudio de derecho comparado y de derecho internacional de derechos humanos, y lo

contrasta con la legislación nacional para hacer propuestas de reconocimiento constitucional.

C. “El Comité invita al Estado parte a considerar [...] la adopción de programas para la promoción de sus derechos [población afrodescendiente]”

Acciones a nivel federal

20. El Gobierno de México desarrolló en 2012 un Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PNPED) cuyo objetivo fue promover una serie de medidas y acciones para garantizar y proteger la aplicación del principio de igualdad y de no discriminación respecto de distintos grupos, entre los que se encuentra la población afrodescendiente. Actualmente se encuentra en elaboración el PNPED 2014-2018, que tiene como reto fundamental definir los objetivos, estrategias y líneas de acción, para articular la política del Gobierno Federal en materia de garantía del derecho a la igualdad y la no discriminación, incluyendo a la población afrodescendiente.

21. Asimismo, se cuenta con el Programa Desarrollo Cultural para la atención a Públicos Específicos y con el Programa Especial de la Dirección General de Culturas Populares del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA). Ambos programas dan un marco de referencia para las diversas actividades encaminadas al reconocimiento y a la promoción de la cultura afrodescendiente en México.

22. En materia de difusión en medios de comunicación destacan: i) la serie televisiva Nosotros... los otros. El espejo de la discriminación, realizada por Canal 22 y el CONAPRED (2011 a la fecha); ii) el concurso de fotografía “Herencia y Riqueza Cultural Afrodescendiente en México”, realizado en el marco de la declaración del 2011 como año Internacional de los Afrodescendientes; iii) transmisión de películas con temática de afrodescendientes, en el marco de la Muestra Internacional de Cine así como en el Foro Internacional de Cine (2012); y iv) talleres sobre no discriminación para jóvenes a través del Fondo de Desarrollo Cultural para la Juventud (2012).

23. De manera conjunta entre el canal Once TV México del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y el CONAPRED, a partir del 3 de octubre de 2012, se inició la transición de la serie infantil “Kipatla, para tratarnos igual” en la barra infantil de la televisora. La serie está enfocada a niñas y niños de entre 7 y 12 años cuyo objetivo es abordar el tema de la discriminación a través de historias que apelen a la realidad de la infancia, llevándolos así a reflexionar sobre su propio actuar. El capítulo No. 11 denominado “Ndaku para Yaro”, se refiere a las personas afrodescendientes y personas migrantes.

24. A través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se establecieron los Marcos Curriculares, que tienen por objetivo central la atención a la diversidad. Esta propuesta consiste en la integración de factores antropológicos, líneas pedagógicas y metodológicas que permiten entender la experiencia educativa de cualquier grupo étnico o social. Es decir, la contextualización y diversificación curricular permite abordar la diversidad cultural y lingüística de México.

25. El 21 de mayo de 2012, el Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México, conformado por 15 instituciones, refrendó su interés de promover, proteger y respetar la diversidad cultural del país, a través de una Carta Compromiso para continuar con las acciones encaminadas al reconocimiento de la diversidad cultural.

26. La Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010 (ENADIS) y la Guía para la Acción Pública- Población Afrodescendiente incluyen preguntas de percepción sobre migración, identidad indígena y color de piel, y se planea que la ENADIS 2015 amplíe estos elementos de medición.

Acciones a nivel local

27. Con el fin de lograr el reconocimiento constitucional de la población afrodescendiente, el Gobierno de Oaxaca suscribió un Convenio entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo del estado de Oaxaca y la CDI para llevar a cabo un Proceso de consulta a los Pueblos Negro Afromexicanos e Indígenas de Oaxaca. En el marco de este Convenio, se realizaron 24 foros regionales y un foro estatal; así como diversas sesiones del Consejo Consultivo de la Secretaría de Asuntos Indígenas y del Comité Técnico de Expertos para integrar los criterios que sirvieron de base para la iniciativa de “Reforma Constitucional para el reconocimiento del Pueblo Negro afroamericano y la consolidación de los derechos indígenas”. (Ver anexo 1: criterios básicos para la reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano en Oaxaca. Material empleado en los Foros de Consulta Regional, 2012).

28. El Gobierno de Oaxaca contempla dentro de sus actividades el Programa de desarrollo de los valores comunitarios y la cultura democrática, con una atención específica a las comunidades y municipios con población negro afroamericana. En 2012 se impartieron 10 talleres (6 de sensibilización con funcionarios en ambientes urbanos y 4 en comunidades de las cuales 2 fueron específicamente para abordar la identificación de valores comunitarios con negro afroamericanos). Hasta mayo de 2013 se impartieron 3 talleres y se tienen programados 15 más (7 de sensibilización con funcionarios en ambientes urbanos y 8 en comunidades).

29. El Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), está diseñando el Programa Integral de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Distrito Federal 2013-2018 que entre otras poblaciones, se planea que aborde a la población afrodescendiente. Por otra parte, el Gobierno del Distrito Federal ha impulsado la visibilización de la comunidad africana y afrodescendiente habitante en el DF mediante los siguientes programas y acciones:

- El programa de Equidad para los Pueblos Indígenas, originarios y comunidades de distinto origen nacional de la Ciudad de México promueve y visibiliza las Comunidades de Distinto Origen Nacional.
- El proyecto “Las raíces de Yucca” que tuvo como objetivos, a través de la publicación de un libro, visibilizar a los refugiados de todo el mundo en la Ciudad de México, de manera específica africanos y afrodescendientes.
- En el año 2011 se aprobó el proyecto denominado “Difusión de los Derechos Humanos” a través de la realización de un material educativo que tuvo el objetivo sensibilizar, generar y promover entornos propicios para la defensa de los derechos de personas de diferentes nacionalidades radicadas en la Ciudad de México, con el cual se realizó la impresión de 1000 ejemplares del libro Cuentos y leyendas de personajes del mundo.

30. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Hidalgo (CDHEH), en el marco del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial (21 de marzo) del 2013, dedicó el Programa de radio Sin Remitente de la CDHEH al tema de la discriminación racial y se incluyó una cápsula sobre las comunidades afrodescendientes en México. En las actividades de educación y formación, de febrero de 2012 a mayo de 2013 se llevaron a cabo 28 cursos-talleres con un total de 718 participantes. En los cursos-talleres se impartió un módulo específico sobre el derecho a la no discriminación, dentro del que se abordaron a los grupos en situación de vulnerabilidad, contemplando la población afrodescendiente y población indígena, entre otros.

31. Finalmente si bien se han logrado avances en el reconocimiento de la población afrodescendiente en México, todavía es necesario trabajar para promover el conocimiento y reconocimiento de esta población en México.

III. Seguimiento a la recomendación sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas

Recomendación: El Comité recomienda que el Estado Parte:

Se asegure que se están llevando a cabo consultas efectivas en cada etapa del proceso con las comunidades que puedan verse afectadas por proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado, particularmente en los casos de explotación minera. Recomienda también que se haga lo posible por acelerar el proceso de adopción de una ley en la materia, recordándole al Estado parte que la ausencia de reglamentación del Convenio N° 169 no es impedimento para que se lleven a cabo procesos de consulta previa;

Intensifique las mesas de diálogo donde representantes gubernamentales participen activamente en diferentes espacios de interlocución con los pueblos indígenas, garantizando que en las mismas se produzcan acuerdos concretos, viables y verificables, que sean efectivamente implementados; asimismo recomienda que se favorezcan los métodos alternos de resolución de conflictos de acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.⁴

Sobre el cumplimiento de la recomendación:

Realizar consultas en cada etapa del proceso con las comunidades que puedan verse afectadas por proyectos de desarrollo y explotación de recursos naturales con el objetivo de obtener su consentimiento libre, previo e informado, particularmente en los casos de explotación minera. Recomienda también que se haga lo posible por acelerar el proceso de adopción de una ley en la materia.

32. El Estado mexicano promueve el respeto y ejercicio del derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado para los pueblos indígenas, la cual abarca no solamente el uso de los recursos naturales, sino cualquier medida que pueda afectar directamente a estas comunidades.

33. En ese sentido, México ha avanzado considerablemente en el establecimiento de un marco institucional que permite llevar a cabo dichos procesos de consulta. Ello, tomando en consideración el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

34. México cuenta con el Sistema de Consulta Indígena, creado en el seno del Consejo Consultivo de CDI en el que participan 140 consejeros de los 68 pueblos indígenas, que responde a las necesidades de la población indígena y permite la operación de consultas diferenciadas y pertinentes que favorezca la adopción de acuerdos o al consentimiento libre, previo e informado, trascendiendo con ello las consultas de opinión.

35. En febrero de 2013, se estableció la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México, la cual busca lograr los acercamientos necesarios para asegurar el irrestricto respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas del país y brindar

⁴ ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Documento CERD/C/MEX/CO/16-17, 9 de marzo de 2012, párrafo 17.

atención oportuna a sus necesidades. La Comisión también busca fomentar la conservación de las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas de los pueblos indígenas y hasta el momento ha centrado sus esfuerzos en promover el diálogo entre los distintos actores nacionales involucrados en la agenda de pueblos indígenas y ha participado en diversos procesos de consulta a pueblos indígenas.

36. México reconoce que aún existen retos pendientes para garantizar este derecho plenamente, tales como la expedición de una ley de consulta a pueblos indígenas. Sin embargo, también es importante reconocer que se ha avanzado en la promoción de este derecho a través de diversos instrumentos jurídicos, así como de lineamientos y protocolos específicos que se encuentran en mejora constante para llevar a cabo consultas que sean previas, libres e informadas.

Acciones a nivel local

37. En materia de avances a nivel de los estados de la República, destaca que a través de la coordinación del Gobierno del Distrito Federal, se firmó el 2 de agosto de 2012, la Metodología General para la Consulta Indígena para la creación de la Ley en la materia, en la que participan la Asamblea Legislativa del D.F., la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades; el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, y la Comisión de Derechos Humanos del D.F. Asimismo, en el estado de Oaxaca actualmente se discute una reforma constitucional sobre los “derechos de los pueblos indígenas y negro afromexicanos”.

Intensificar las mesas de diálogo donde representantes gubernamentales participen en diferentes espacios de interlocución con los pueblos indígenas, garantizando que en las mismas se produzcan acuerdos concretos, viables y verificables, que sean efectivamente implementados; asimismo recomienda que se favorezcan los métodos alternos de resolución de conflictos de acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.

Acciones a nivel federal

38. Además del Sistema de Consulta Indígena, el pasado 24 de febrero de 2013, se aprobó un Protocolo para la implementación de consultas a los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Tomando como base este Protocolo, la CDI ha realizado reuniones de trabajo con diversas instituciones de la Administración Pública Federal, involucradas en la toma de decisiones respecto a concesiones o permisos (SENER, CFE, PEMEX SCT, SEMARNAT, CIBIOGEM, CONANP, y SE), con el propósito de elaborar protocolos específicos de consulta a pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con las atribuciones de cada una de ellas.

39. El 9 de mayo del 2013, como resultado de los trabajos realizados en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el sector ambiental presentó sus Lineamientos Generales para la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas en el sector ambiental, con la finalidad de que las consultas que se realicen en territorio donde habita población indígena sean siempre acorde a los estándares internacionales, respetando el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas.

40. Entre otras acciones que ha realizado México en este sentido se encuentran las siguientes actividades:

- Elaboración del estudio denominado Legislar sin Discriminación, que analiza diversas fuentes del derecho internacional, elabora un análisis de derecho comparado

y de los elementos que componen el ejercicio del derecho a la consulta con base en instrumentos internacionales. El estudio, que actualmente está en elaboración, además analiza el modelo normativo vigente en materia del derecho a la consulta, a partir de las disposiciones que contiene la Constitución Mexicana y diversas leyes relacionadas con el ejercicio de este derecho. Este tomo prevé la investigación acerca de la situación actual de discriminación que recae sobre los pueblos indígenas al no estar garantizado plenamente su derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado, que se encuentra estipulado en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, de los cuales, se desprenden obligaciones y compromisos del Estado mexicano, tales como lo son el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

- Por su parte, la Secretaría de Energía desarrolla una estrategia para difundir el tema de consulta previa y consentimiento libre e informado entre generadores de energía del sector privado y evalúa las mejores prácticas internacionales en materia de consulta previa libre e informada, con el fin de consolidar una propuesta no sólo de criterios y protocolos para el diseño e implementación de procesos de consulta indígena, sino también, de aquellos mecanismos interinstitucionales y de coordinación intergubernamental que serán necesarios para hacer vinculantes tales procesos.

Acciones en el ámbito jurisdiccional y acceso a la justicia para pueblos indígenas

41. México reconoce que a pesar de los avances institucionales y legislativos alcanzados, su población indígena sigue siendo altamente vulnerada. Con el propósito de disminuir esa vulnerabilidad, se han desarrollado mecanismos que promueven el acceso a la justicia para los pueblos indígenas, tales como el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas; el Programa de Excarcelación de Presos Indígenas, el Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia, y la capacitación a intérpretes y a jueces para que integren los aspectos culturales y lingüísticos de los pueblos indígenas en los procesos judiciales.

42. Los programas de Excarcelación de Presos Indígenas y de Promoción de Convenios en materia de justicia buscan revisar los casos de presos indígenas y otorgar apoyo a organizaciones sociales y núcleos agrarios para la implementación de proyectos de acceso a la justicia, respectivamente. Vale la pena mencionar que en el marco del programa de excarcelación de presos indígenas, se han liberado a 4,535 personas indígenas entre 2009 y 2013 y se busca que para el año 2014 se duplique el presupuesto de ese programa.

43. Por su parte, a nivel de capacitación, destaca la labor del Instituto Federal de Defensoría Pública, el INALI y la CDI, instancias que han celebrado convenios y generado programas de capacitación para formar y certificar defensores (as) indígenas bilingües y peritos intérpretes y traductores en lenguas indígenas, y se ha establecido un Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas (PANITLI). A la fecha existen 120 intérpretes certificados en 16 variantes de lenguas indígenas⁵ y se ha beneficiado a más de dos millones de personas indígenas con este esquema de interpretación en el ámbito de la justicia. Para 2014, se contará con 200 abogados indígenas bilingües capacitados.

⁵ Tseltal de occidente, tseltal del norte, ch'ól del noroeste, zoque del norte alto, zoque del este, tsotsil del este alto, tsotsil del noroeste, maya, totonaco de la costa, náhuatl de la huasteca veracruzana, otomí de la sierra, otomí del valle del Mezquital, mexicano de la huasteca Hidalguense, tepehua del sur, chinanteco del oeste central alto y puréprecha.

44. De la misma forma, con el objetivo de promover el acceso a la justicia por parte de las mujeres indígenas, a la fecha se han realizado seis ediciones de las Jornadas de Acceso a la Justicia de Mujeres Indígenas, iniciativa impulsada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y apoyada por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y la CDI y forma parte de las acciones concretas para promover el cumplimiento de las normas y estándares internacionales en materia de derechos humanos e igualdad de género a nivel nacional. Como resultado de estas jornadas se firma una carta de compromisos que involucra tanto a autoridades locales como a las dependencias federales competentes e identifica medidas específicas para asegurar el reconocimiento y vigencia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, con un enfoque en el acceso a la justicia para las mujeres y en la promoción de la igualdad de género.

45. En junio de 2013, la SCJN dio a conocer el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, el cual busca ser una herramienta que auxilie a las y los juzgadores en la tarea de impartir justicia a los miembros de los pueblos indígenas de México, adecuándose a los más altos estándares nacionales e internacionales, tal como lo marca el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Protocolo, elaborado desde una perspectiva intercultural, busca ofrecer una aportación práctica que abone a una aproximación renovada sobre ciertos fenómenos jurídicos derivados del reconocimiento de derechos específicos de los pueblos, comunidades y sujetos indígenas -entre ellos, el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado-, que constituyen la pluralidad étnica del país. (Ver anexo 2: Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas).

La Suprema Corte de Justicia y el derecho a la consulta

46. La Corte ha hecho respetar el derecho a la consulta mediante resoluciones en las que incluso ha decretado la suspensión de algunas actividades económicas por considerarlas violatorias de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

47. La SCJN, en su carácter de máximo intérprete constitucional, resolvió de febrero de 2012 a mayo de 2013 dos Amparos en Revisión relacionados con el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, el primero -Amparo en Revisión 781/2011⁶-, resuelto el 14 de marzo de 2012 por la Segunda Sala. El segundo asunto, resuelto por la Primera Sala del Máximo Tribunal -Amparo en Revisión 631/2012- el 8 de mayo de 2013, refiere a la Resolución en materia de impacto ambiental emitida el 23 de febrero de 2011, por la

⁶ “Comunidades indígenas. La omisión de crear el Consejo Consultivo Regional a que se refiere el Decreto 409/96 I.P.O., publicado en el periódico oficial de Chihuahua el 10 de enero de 1997, viola los principios de legalidad y los de participación y consulta reconocidos en favor de aquéllas”

El artículo 2o., apartado B, fracciones I y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cuestiones, la obligación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, con la participación de las comunidades indígenas y el derecho de éstas a ser consultadas en la elaboración de los Planes de Desarrollo, Nacional, Estatal y Municipales. Por otra parte, en el artículo segundo transitorio del referido Decreto 409/96 I.P.O., mediante el cual se autorizó al Ejecutivo del Estado para firmar el Convenio de Fideicomiso "Barrancas del Cobre", se estableció como condición de validez de la referida autorización la creación, vía Convenio de Coordinación entre los órdenes de Gobierno Federal, Estatal y Municipales del área de influencia del Fideicomiso "Barrancas del Cobre", de un Consejo Consultivo Regional dentro del que debería darse participación, entre otros, a las comunidades indígenas de su zona de influencia. En ese sentido, la omisión de dichas autoridades de crear el referido Consejo viola el principio de legalidad establecido en el artículo 16 constitucional y los de participación y consulta reconocidos a favor de las comunidades indígenas en las fracciones I y IX del apartado B del artículo 2o. de la Constitución General de la República.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (y en la que se contiene la autorización para la construcción del proyecto denominado "Acueducto Independencia" a desarrollarse en los municipios de Hermosillo, Mazatán, Villa Pesqueira, Ures y Soyopa, en el Estado de Sonora), concediendo el amparo a la tribu Yaqui del Pueblo de Vícam, Sonora.

48. En cumplimiento de la decisión de la SCJN relativa a la construcción del Acueducto Independencia, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales -en coordinación con CDI y la Comisión para el Diálogo con los Pueblos Indígenas de México- realizó y presentó un Protocolo para la Consulta a la Tribu Yaqui sobre la Operación del Acueducto Independencia en el municipio de Soyopa, Sonora. Dicho Protocolo toma como base la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT, además de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos y de pueblos indígenas. En él se contempla una etapa de acuerdos previos, una etapa informativa, una etapa deliberativa y una etapa de reunión de consulta. Es importante mencionar que además de las instituciones nacionales involucradas, en el proceso participan instituciones observadoras del Sistema de las Naciones Unidas, tales como la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
