

RESUMEN EJECUTIVO

Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017

TOMO XI

Derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas



Investigación para la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez
Presidente

Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar
**Directora General de Planeación
y Análisis**

Ernesto Alonso Visconti Chacón
**Director de Diseño de Estrategias
y Políticas Públicas**

Patricia Centeno Muñoz
Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes
Cuarta Visitadora General

Laura Adriana Vargas Mayoral
Directora General

Javier Sánchez Garduño
Subdirector de Área

Karime Suri Salvatierra
Visitadora Adjunta

Diseño y producción editorial CENADEH

Julieta Morales Sánchez
**Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos**

Carlos Acevedo Rescalvo

H. R. Astorga

Irene Vázquez del Mercado

Formación y diseño

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

Enrique Graue Wiechers
Rector

Domingo Alberto Vital Díaz
Coordinador de Humanidades

Margarita Velázquez Gutiérrez
**Directora del Centro Regional
de Investigaciones Multidisciplinarias**

Elaboración de la investigación

Serena Eréndira Serrano Oswald
Ariana Estrada Villanueva
Coordinadoras de la investigación

José Ricardo Robles Zamarripa
Carolina Espinosa Luna
Alejandro Tlacaélel Ramírez de León
Patricia Nova Aranda
Elizabeth Aristizábal Gómez
Investigadores

José Pliego San Martín
Elvia Gómez Arce
Miguel Ángel Paredes Rivera
Salvador Guerrero Navarro
Asistentes de investigación



ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)

ISBN: 978-607-729-539-6 (Tomo XI)

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,

Colonia San Jerónimo Lídice,

Demarcación Territorial Magdalena Contreras,

C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: noviembre, 2019



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN.	11
1.1. La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos en México	12
1.2. Los instrumentos de posicionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	14
1.3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia indígena	15
1.4. Contexto de los pueblos y comunidades indígenas en México	18
1.5. El Enfoque Basado en Derechos Humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición	20
SÍNTESIS METODOLÓGICA	25
2.1. Objetivo	25
2.2. Metodología, técnicas de investigación e indicadores	25
2.2.1. Análisis cualitativo	25
2.2.2. Análisis cuantitativo	26
2.2.3. Análisis jurídico	28
2.2.4. Análisis de medios impresos, recursos académicos y redes sociales ..	29
SÍNTESIS DE RESULTADOS	31
3.1. Semáforo de Cumplimiento	31
3.2. Índices de cumplimiento	39
3.3. Incidencia de los instrumentos en acciones institucionales	45
3.4. Cambios legislativos posteriores a los instrumentos	46
3.5. Presencia en medios impresos y recursos académicos	48
3.6. Derechos humanos vinculados con los instrumentos	50
3.7. Evaluación de la vigencia de las temáticas en 2017 según personas expertas	51
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	57
4.1. Conclusiones sobre la Recomendación General 4/2002	57
4.2. Conclusiones sobre la Recomendación General 27/2016	59
4.3. Conclusiones generales	60
4.4. Propuestas	61
BIBLIOGRAFÍA	67

PRESENTACIÓN

El estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Pueblos y comunidades indígenas trata de ser una contribución para lograr un objetivo final: evidenciar aquellos procesos de materialización de los derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas en México, así como las rutas para su exigibilidad y justiciabilidad, con lo que se evidencia que aún hoy quedan muchos desafíos, ya que las personas indígenas siguen experimentando discriminaciones y exclusiones que se derivan de la discriminación estructural a la que han estado sometidas. Los pueblos y comunidades indígenas lejos de ser valoradas positivamente, como parte de la riqueza cultural y diversidad de México, son constantemente menospreciados y sometidos a condiciones de profunda injusticia que —en gran medida— reflejan la ausencia de respeto a dichos pueblos como sujetos con derechos plenos reconocidos constitucionalmente.

Ante esta situación de profundas y sistémicas injusticias, los derechos humanos pueden —y deben— tener un rol para tratar de combatir las mismas de forma efectiva. Ello implica, entre muchas otras cosas, que las personas y pueblos indígenas sean considerados como sujetos plenos de derechos y no como un sujeto social que —usualmente— es construido como «un problema» a resolver. La interacción entre los derechos humanos y la vida de los pueblos indígenas podría ser efectiva para combatir las injusticias antes mencionadas puesto que alrededor de dichos derechos, se han generado una multiplicidad de herramientas que buscan impulsar el respeto y protección de sus vidas, garantizando y promoviendo las conductas que se traduzcan en el cese de las afectaciones en su contra y en el incremento de su bienestar. Garantizando que ello se dé con respeto a su autonomía.

En el complejo entramado antes esbozado, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) debe ser un actor fundamental para lograr la sinergia positiva entre los derechos humanos y la defensa y mejora de las condiciones de vida de la población indígena en México. La Comisión, como un órgano público de protección de derechos humanos, está encargada de fungir como un garante de los derechos de las personas que habitan o transitan por el país y, su conducta, puede tener un impacto particularmente significativo frente a las personas y grupos sociales históricamente vulnerabilizados y violentados en sus derechos, como es el caso de los pueblos indígenas. La Comisión, considerada entonces como una institución de observancia y garantía de los derechos humanos, tiene atribuciones para evaluar y emitir Recomendaciones Generales sobre las violaciones que los pueblos y comunidades indígenas mexicanas han vivido históricamente y que continúan padeciendo hasta nuestros días.

En concreto, dentro del catálogo de acciones que la CNDH puede desplegar, vale resaltar que las Recomendaciones Generales (RG) significan un instrumento eficaz para evidenciar las injusticias que recurrentemente padecen las personas y pueblos indígenas en el país. Esto porque, como se indicó previamente, las violaciones a los derechos y las condiciones de vida de dichos pueblos son resultado de dinámicas multicausales y de naturaleza sistémica. Por lo tanto,

los Instrumentos de posicionamiento objeto de este estudio al tener un carácter general, son también herramientas de vocación global y holística que —como se resaltarán en este análisis— pueden servir para comprender y atajar dinámicas sistémicas sin dejar de sustentarse en situaciones específicas de violaciones a derechos humanos. Asimismo, las RG tienen el potencial de ser mecanismos idóneos para materializar la promoción de los derechos en el territorio nacional.

Por lo tanto, el presente estudio pretende impulsar una amalgama dinámica y positiva entre el quehacer académico y la labor de la CNDH para que a través de un estudio exploratorio y análisis de los Instrumentos de posicionamiento de esta última se contribuya a incrementar cada vez más las posibilidades de interrumpir finalmente el *continuum* histórico de injusticias y violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas de México.

El estudio pretende mostrar los alcances y el grado de cumplimiento de los siguientes Instrumentos de Posicionamiento emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

- Recomendación General Número 4/2002 derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar.
- Recomendación General Número 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana.

Los principales elementos que contiene el estudio —en extenso— son:

Una *Síntesis metodológica* donde se define el objetivo de estudio y la metodología con la que se desarrolló la investigación; una referencia al *Contexto actual de los pueblos y comunidades indígenas*, en el que se incorporan diversos elementos que permiten identificar la situación de las poblaciones indígenas en México, en respeto a la centralidad que deben tener los sujetos sociales de derechos alrededor de los cuales se reflexione. Una *Síntesis de resultados* que tiene el objetivo de mostrar los principales resultados de la investigación de manera resumida, incluyendo los resultados de los semáforos e índices de cumplimiento, así como los demás factores considerados para evaluar el impacto de las Recomendaciones Generales.

Posteriormente, se da paso al *Análisis transversal de los instrumentos de posicionamiento en materia indígena emitidos por la CNDH* donde se presentan por separado, las características principales de las Recomendaciones de estudio, así como los semáforos e indicadores de resultados de manera amplia y suficiente; y un análisis de los expedientes de queja concluidos por los derechos abordados en las RG bajo estudio. Finalmente se desarrolla un análisis cualitativo e interpretativo de la percepción de algunos expertos respecto a la temática de ambas recomendaciones. Luego se presenta el *Análisis jurídico e impacto en medidas legislativas de las dos Recomendaciones Generales* con el objetivo de analizar los impactos de los Instrumentos de posicionamiento desde la perspectiva jurídica, poniendo énfasis en las conductas a cargo de las

autoridades estatales y las obligaciones específicas que debieron cumplir en función del contenido de las RG. El siguiente apartado del estudio es el *Análisis de impacto de las recomendaciones generales en la política pública y en medios de comunicación* en el cual se parte de la deseable relación entre derechos humanos y políticas públicas, y sus especificidades de conformidad con el contenido de los instrumentos recomendatorios. La sección finaliza con una revisión sistemática de los contenidos noticiosos y académicos sobre los derechos humanos de las personas y comunidades indígenas entre 2002 y 2017. Por *último*, se presentan una serie de *Conclusiones y propuestas* con la finalidad de coadyuvar a mejorar la eficacia de las RG y el nivel de respuesta y cumplimiento de las instancias recomendadas.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como objetivo generar un diagnóstico, a efecto de verificar el cumplimiento de las Recomendaciones Generales que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dirigidas a distintas autoridades con relación a la violación de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como estimar el impacto de las respuestas de las recomendaciones referidas en los ámbitos legislativos, de política pública y las prácticas administrativas vinculadas con estas poblaciones.

Este diagnóstico no es solamente un estudio descriptivo de la situación actual de los pueblos y comunidades indígenas, es sobre todo un estudio del nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado en garantizar la protección de los derechos humanos de las poblaciones indígenas vinculados a ambas recomendaciones, bajo los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad*, y *progresividad*, así como por el principio *pro persona*; sustentado en los pactos y tratados internacionales que México ha firmado y ratificado respecto a los pueblos y comunidades indígenas.

Como se señaló previamente, el objetivo central del presente estudio es averiguar si las autoridades recomendadas han llevado a cabo, o no, los cambios promovidos por la CNDH a través de las recomendaciones generales 4/2002 y 27/2016. En otras palabras, la finalidad primaria es brindar a la Comisión de mayores elementos para evaluar la eficacia de los Instrumentos de posicionamiento bajo estudio. De forma consecuente, si el objetivo anterior se logra, ello permitiría tener mayor claridad sobre la mejora o deterioro del nivel de disfrute de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en México. Asimismo, permitirá vislumbrar cuáles son los principales desafíos y espacios de oportunidad para imprimir mayor efectividad a la labor de la CNDH como garante y defensora de los derechos de la población indígena en el país e incluso, permitir que —en caso que sea necesario— dicha institución replantee sus estrategias en función de los resultados que sus Instrumentos de posicionamiento han arrojado conforme a los parámetros de este estudio.

Se trata —en suma— de dirigir los datos, diagnósticos, reflexiones y argumentos que integran este estudio a fortalecer la labor de la CNDH como garante de derechos humanos, con el fin último de lograr la mejora de las condiciones y situaciones de vida de la población indígena en el país que —aún hoy— se enfrentan a un complejo sistema de opresiones e injusticias y violaciones a sus derechos.

1.1. LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

La protección de los derechos humanos como institución tiene antecedentes muy antiguos y la misma ha sido resultado de múltiples procesos sociales, ocurridos en diversos contextos, expresivos de dinámicas que fluctúan entre la exigencia popular y el reconocimiento institucional en un ciclo continuo y mutable. Fue hasta la década de los 40 del siglo pasado, cuando la idea de los derechos humanos universales entró en la esfera internacional a través de la Carta de las Naciones Unidas (1945)¹ y fue más ampliamente desarrollada en la Declaración Universal (1948).²

Para las voces allí representadas, los derechos humanos desde entonces fueron concebidos como una base mínima para lograr la protección de la humanidad más allá de las fronteras de los Estados; es decir, fue el momento en el cual se impulsó explícitamente un proyecto humanista de alcances globales desde el escenario internacional.³ El reconocimiento de estos derechos fue concebido como un proyecto en pro de la justicia -en un sentido amplio- para todos los seres humanos y para evitar la repetición de atrocidades como las cometidas en la Primera y Segunda Guerras mundiales. Vale resaltar que ese reconocimiento institucional no es un avance menor y desde su existencia ha generado múltiples y diversos procesos sociales a favor de su materialización. Por ello, es importante concebir dichos derechos sí como normatividad fundamental que representa una garantía mínima para el respeto, protección y la mejora de la vida de las personas⁴ pero también como productos sociales cuya concepción y materialización está altamente influenciada por el contexto donde ocurren.⁵

No obstante, no debe obviarse que como señala Samuel Moyn⁶, ambos instrumentos no tuvieron una repercusión determinante durante mucho tiempo, debido a factores como la falta de entendimiento sobre el significado del concepto de derechos humanos, la falta de voluntad política, no solo para entenderlos, sino para garantizar su protección, así como la existencia de otros proyectos de justicia y emancipación no expresados en términos de derechos.⁷ Fue hasta la década de los 70 del siglo XX, cuando se dio un alza impresionante del uso de los derechos humanos; al respecto, Moyn especifica que fue principalmente el colapso del estado de bienestar y del socialismo en muchos países, lo que impulsó el surgimiento de grupos de disidentes en

¹ ONU “Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia” disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/> consultado el 14 de diciembre de 2018.

² ONU “Declaración Universal de Derechos Humanos” Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

³ Glendon, Mary-Ann, *Un mundo nuevo: Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*, México D.F., FCE/CDHDF/UP, 2011.

⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

⁵ Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*, Madrid, CATARATA, 2005.

⁶ Galvis Castro, Felipe A. “Samuel Moyn (2015). *La última utopía: los derechos humanos en la historia (Jorge González Jácome Trad.)*” Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana. Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 19, núm., 1, enero-junio, 2017, pp. 167-176. Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

⁷ Moyn, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.

contra de los regímenes autoritarios del nuevo sistema mundial neoliberal que utilizaron el discurso de derechos humanos como una alternativa para luchar por la justicia y defender la dignidad humana.

A pesar de ese camino fluctuante, los derechos humanos han sido reconocidos —al menos en el mundo occidental— como las condiciones mínimas que todo ser humano merece para su desarrollo integral, para el disfrute del más alto nivel posible de bienestar, y “... se han posicionado como valores culturales, morales y políticos con alcance global en las últimas décadas, al precio del colapso o la pérdida de protagonismo de otras utopías: los movimientos pacifistas, los movimientos sociales surgidos a propósito de Mayo de 1968 francés, los movimientos cristianos, el comunismo, el Nuevo Orden Económico Mundial, las luchas anticoloniales por la autodeterminación de los pueblos, etc.”⁸. Desde entonces se reconoce a los derechos humanos como un modelo universal moderno de libertad e igualdad. Sin embargo, debe tenerse presente que los derechos humanos son también un «terreno en disputa» entre diversas concepciones y los actores sociales que les desarrollan y utilizan para buscar la protección de su vida o la de otras personas o grupos sociales.⁹ Por lo que su rol e impactos, dependerá en gran medida de los contextos, las condiciones y relaciones sociales existentes donde busquen materializarse y estos —los derechos— deben pensarse y practicarse, con una vocación intercultural.¹⁰

Es en la misma década de los 70 cuando en México se crean los primeros organismos de defensa de los individuos, como la Procuraduría Federal del Consumidor, además de otros instrumentos legales de aplicación federal, estatal e incluso municipales, para la defensa de los derechos humanos; pero fue hasta el 6 de junio de 1990 cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el decreto presidencial que creaba a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuya principal responsabilidad consiste en proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los humanos.¹¹

⁸ Galvis Castro, Felipe A. “Samuel Moyn (2015). *La última utopía: los derechos humanos en la historia* (Jorge González Jácome Trad.)”, *op. cit.*, p. 169

⁹ Twining, William (ed.), *Human Rights: Southern Voices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p. 3.

¹⁰ Santos, Boaventura de Sousa, “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos” en *El Otro Derecho*, Julio (número 28), 2002, 59–83; Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad luchas (de)coloniales de nuestra época*, Quito, Abya Yala, 2009; y Eberhard, Christoph, “Derechos humanos y diálogo intercultural. Una perspectiva antropológica” en *Identidades Culturales y Derechos Humanos*, Madrid: Dykinson, 2002.

¹¹ Para tal propósito, la CNDH Posee las siguientes atribuciones: a) proponer la política nacional en materia de derechos humanos, b) establecer mecanismos de coordinación para la ejecución de dicha política, c) dar atención y seguimiento a los “reclamos sociales” sobre derechos humanos, d) elaborar programas preventivos de derechos humanos en los ámbitos educativo, jurídico y cultural en la administración pública, e) representar al gobierno federal ante organismos internacionales en cuestiones relacionadas con derechos humanos y f) proponer acciones que impulsen el cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos en México. El mismo decreto señalaba que la CNDH estaría constituida por un presidente (elegido por el presidente de la República), un consejo, un secretario ejecutivo y un visitador (*DOF*, 06/06/1990).

El 28 de enero de 1992 se publicó en el *DOF* el Decreto por el que se reformaba el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establecía que el Congreso de la Unión tenía la facultad de establecer un organismo de protección de derechos humanos, lo que derivó en la aprobación de la *Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*¹² a través de la cual la Comisión dejaba de ser un organismo desconcentrado y adquiría la categoría de descentralizado. Esta Ley, en su Artículo 2o., establece que *la CNDH es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.*

Uno de los hitos más recientes para los derechos humanos en el territorio mexicano es sin duda la reforma constitucional en la materia de junio de 2011. A través de dicha reforma, los derechos humanos fueron reconocidos con una dinámica más integral y armónica puesto que con ella, se afirmó que los derechos humanos en México provienen tanto de fuentes nacionales como internacionales. Se enfatizó además la importancia de cumplir con los principios *pro persona* para favorecer siempre la protección más amplia, y los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, se enfatizó una téttrada de obligaciones (respeto, protección, garantía y promoción) así como los deberes específicos de prevención, investigación, sanción y reparación a cargo de todas las autoridades de Estado mexicano.¹³ Ante esta coyuntura, la CNDH como el organismo centrado en el desarrollo y materialización de los derechos humanos a nivel nacional, vio incrementados los espacios de oportunidad para impulsar y lograr la concretización de dicha reforma en el país y por ende, de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan México.

1.2. LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Una de las funciones centrales de la CNDH es la de conocer de quejas y denuncias por parte de las víctimas que han sufrido violaciones a los derechos humanos, con el fin de garantizar la protección de los mismos o el resarcimiento de las consecuencias de las conductas violatorias. Debido a la presencia generalizada de algunas de estas violaciones, la CNDH ha tenido que generar instrumentos de posicionamiento —adicionales a las Recomendaciones particulares— con el objetivo de cumplir con su rol de garante y defensor de los derechos humanos más allá de los mecanismos que le permiten actuar frente a casos específicos; estos instrumentos que se clasifican en tres tipos:

¹² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de junio de 1992, última reforma incorporada: 25 de junio de 2018.

¹³ Para un análisis detallado de la reforma constitucional véase Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.) *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, D.F., IJ-PORRÚA, 2014; así como el proyecto *reforma DH. Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en derechos humanos*, México D.F., CDHDF/SCJN/ONU-DH, 2013. Disponible en <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php>. Fecha de consulta: 29 de julio de 2019.

- 1) *Recomendaciones Generales*: las cuales “promueven las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyen o propician violaciones a los derechos humanos. [...]” (Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, última reforma: 27 de junio de 2017).
- 2) *Informes Especiales*: responden a una problemática específica, que, dependiendo de la gravedad de la situación o la constante violación a los derechos humanos, responde a un incremento en las quejas emitidas por este hecho. Con los Informes se busca coadyuvar en la elaboración de diagnósticos y brindar un análisis situacional y del marco normativo de la problemática que se trate, con el fin de emitir observaciones y propuestas.
- 3) *Pronunciamientos*: Con ellos se establece una postura pública sobre una situación específica o de un tema particular. También pueden ser documentos de diagnóstico para la homologación de criterios o el establecimiento de lineamientos generales de carácter operativo en materia de garantía y protección de derechos humanos de todas las personas o de grupos poblacionales específicos.

Generalmente estos Instrumentos son elaborados a partir de las denuncias y quejas que diferentes actores sociales e individuales han presentado ante la Comisión; también surgen a partir del reconocimiento de una problemática que ha tomado gran magnitud y gravedad en lo que respecta a la violación y abuso de derechos. Ello da como resultado recomendaciones, las cuales son emanadas de estos Instrumentos y van dirigidas a las autoridades responsables del área o sector donde se produce la vulneración de derechos.¹⁴ En otras palabras, los instrumentos de posicionamiento podrían ser concebidos como una extensión de la labor de la CNDH más allá de casos específicos para intentar atajar de forma más amplia y sistémica las violaciones a los derechos humanos en México por lo cual, pueden resultar de suma relevancia para afrontar situaciones complejas y generalizadas de injusticias y violaciones a derechos estructurales y sistemáticas como a las que se enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en México.

1.3. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES EN MATERIA INDÍGENA

En México las poblaciones indígenas han sido, históricamente, uno de los grupos sociales más desprotegidos y vulnerados en términos socioeconómicos y políticos; a pesar de ser una de las poblaciones con las mayores riquezas culturales, materiales, inmateriales y ambientales, de todo el país. Ante ese contexto de extrema y sistémica vulnerabilidad, la CNDH puede y debe jugar un papel en asegurar el pleno respeto a los derechos de las poblaciones indígenas en el país, sobre todo cuando —en el cotidiano— son estas personas y poblaciones las que más padecen la negación de su dignidad como seres autónomos y la violación a una amplia gama de sus derechos. La Comisión ya antes ha denunciado la ausencia sistémica de la garantía de los

¹⁴ CNDH, 2018.

derechos de estos pueblos¹⁵ y, desde hace unos años, el Relator Stavenhagen resaltó la importancia de que la Comisión fortaleciera sus atenciones a los derechos humanos indígenas.¹⁶ Por ello, estos Instrumentos de posicionamiento constituyen un gran mecanismo para afrontar estas complejidades y asegurar que la CNDH siga siendo una institución importante en la promoción de una cultura de respeto y reconocimiento de sus derechos individuales y colectivos de dichos pueblos.

Es relevante tener presente que los reconocimientos estatales de los derechos indígenas no surgieron solo como consecuencia de la iniciativa del Estado, sino que fueron impulsadas y aceptadas debido a la presión internacional ejercida para atender esta problemática. Desde la década de los 50 del siglo pasado, varios instrumentos normativos internacionales se han referido al tema de los derechos indígenas, donde el más influyente fue el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, el cual es considerado hasta la fecha, como el único instrumento internacional con carácter jurídicamente vinculante sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En 2007 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En ella se retomaron varios postulados del Convenio 169 y se establecieron los parámetros mínimos para el respeto a los derechos de los pueblos indígenas como: derecho a la libre determinación, a la cultura propia, a los derechos educativos, a la organización, al desarrollo, al trabajo, a la propiedad de la tierra, al acceso a los recursos naturales de los territorios en los que se asientan, a un ambiente sano, a la no discriminación, a la consulta, entre otros.¹⁷ Disposiciones que fueron reforzadas y profundizadas regionalmente con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 14 de junio de 2016.¹⁸

Con base en dichas bases normativas, se considera que existe una vulneración a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas cuando una autoridad incumple sus obligaciones, a través de una acción u omisión, frente a los derechos antes referidos. Como se señaló previamente estas obligaciones son las de respeto, protección, garantía y promoción y ellas son exigibles a las distintas autoridades —ejecutivas, legislativas y judiciales— del Estado mexicano conforme a las competencias de las mismas.

¹⁵ ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 7.

¹⁶ ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 21.

¹⁷ ONU, “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, disponible en: http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2017.

¹⁸ OEA, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), 14 de junio de 2016.

Ahora bien, atendiendo al contenido de las RG 04/2002 y RG 27/2016, existen dos tipos de conductas estatales que poseen particular relevancia para lograr el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de los pueblos indígenas, y el respeto a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada: la conducta legislativa y las prácticas administrativas. Ello es así porque dichas conductas, fueron las que generaron la problemática abordada con los instrumentos recomendatorios y son aquellas con las que podría evaluarse nítidamente el impacto y efectividad de dichas recomendaciones. Por ello en este estudio se dedicó especial atención al proceso de modificación y armonización legislativa así como a la adopción de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos¹⁹ que deberían haberse materializado para lograr el cumplimiento de las propuestas realizadas dentro de los instrumentos recomendatorios en comento.

Con el ánimo de cumplir con su rol de protección amplia de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en México, en 1992 la CNDH, creó una Coordinación de Asuntos Indígenas y en 1997, fundó la Visitaduría especializada en materia indígena, cuyas tareas principales son: “recibir y tramitar las quejas de pueblos e individuos indígenas; realizar labores de difusión y capacitación acerca de los derechos humanos de los pueblos indígenas; investigar y publicar temas relacionados con la materia, y defender las garantías fundamentales de los indígenas internos, procesados y sentenciados en los fueros federal y común, que se encuentran en los centros de reclusión del país”.²⁰

En el Informe de Actividades 2018 de la CNDH²¹, se señala la persistencia de prácticas violatorias de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, identificadas a través de la atención de expedientes de queja, de visitas de campo y de otras actividades de promoción y difusión realizadas por la Cuarta Visitaduría. A través de este Informe, la CNDH señaló un aumento considerable de quejas por violaciones de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, principalmente de instancias de salud, seguridad pública, de educación y desarrollo social.

Dentro de la amplia gama de hechos violatorios, el Informe da cuenta de acciones y omisiones que han vulnerado tanto el derecho a la salud, como el derecho a la consulta previa, libre e informada. Siguiendo los principios de interdependencia e indivisibilidad, dichas violaciones conllevan también, la violación al derecho al trato digno, a la integridad y seguridad personal, al trabajo digno, a la libre autodeterminación, a un territorio, a un ambiente sano, entre otros, vulnerando además los preceptos transversales de igualdad y no discriminación. Esto permite señalar que, a pesar del paso de los años, las violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas en México no cesan. Por lo tanto, es fundamental contar con diagnósticos que

¹⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, v.8, n. 14, junio 2011, Sao Paulo.

²⁰ CNDH, “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México”, México, 2012, p. 16.

²¹ CNDH, “Pueblos y Comunidades indígenas” en Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, México, 2019, págs. 196-202. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf, consultado el 25 de enero de 2019.

permitan entender las razones de dichas constantes y así poder incidir de forma más efectiva para revertir y erradicar las situaciones de injusticia en la que dichos pueblos viven y aumentar la efectividad de las acciones de la CNDH en su labor de garante de los derechos de estos pueblos.

1.4. CONTEXTO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

“La vulnerabilidad de los pueblos indígenas presenta varias aristas”.²² Esta frase del ex relator para los pueblos indígenas Stavenhagen permite enfatizar que la situación en la que se encuentran los pueblos indígenas en México es multifactorial y multicausal. Y aún más, dicha situación tan precaria tiene raíces históricas muy profundas que muchas veces están sumergidas en dinámicas, clasistas, racistas y discriminatorias. A pesar del decorrer del tiempo, parece que las constantes de opresión y vulneración de los derechos de estos pueblos no cesa, se renueva, pero permanece. Esto parece mostrar que algo no se ha hecho bien frente a dichas injusticias y que la brecha entre normatividad y su aplicación efectiva no disminuye.²³ Por lo tanto, se requieren reflexiones profundas, diagnósticos certeros e implementaciones efectivas que apoyen a poner un alto a esas violaciones históricas y cotidianas y la CNDH puede jugar un papel relevante en ello.

De acuerdo al Consejo Nacional de Población²⁴ (CONAPO), México tenía una población muy cercana a los 120 millones de personas en 2015, de las cuales 21.5% se consideraba indígena, y de este porcentaje únicamente 28.4% hablaban alguna lengua indígena, equivalente a 6.6% del total de la población mayor a cinco años a nivel nacional, porcentaje que, según los censos y conteos de población, ha ido en descenso, pasando de 16% en 1930 a 6.5% en 2015²⁵, lo que representa la pérdida paulatina de hablantes de lenguas indígenas, esto ha derivado en la desaparición de algunas lenguas, y, siendo estas una de las principales manifestaciones de la cultura indígena, su reducción puede implicar la pérdida de transmisión de conocimiento, de tradiciones y de memoria colectiva.

²² ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 2.

²³ ONU, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, Nueva York y Ginebra, ONU, 2007, p. 2.

²⁴ CONAPO, 2015. Infografía, Población Indígena. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDIFINAL_08082016.pdf. Fecha de consulta: 27 de diciembre del 2018.

²⁵ INEGI, 2019. Indicadores de lengua indígena. Censos y conteos de población. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/lengua/>. Fecha de consulta: 4 de enero de 2019.

Algunos investigadores como Manuel Ordorica *et al.*²⁶, mostraron en 2009, a través del análisis del índice de reemplazo etnolingüístico,²⁷ una pérdida acelerada de hablantes indígenas. En su estudio también presentaron una correlación entre esta pérdida y la ubicación de los pueblos indígenas; donde advirtieron una disminución de hablantes mayor en los pueblos cercanos a polos de desarrollo o grandes ciudades, como el caso de los otomíes, en el Estado de México, muy cercanos tanto a la Ciudad de Toluca, como a la Ciudad de México, quienes, según su análisis, tienen una extinción acelerada de su lengua. Los mismos autores²⁸, atribuyen esta extinción a la discriminación de la que son sujetas estas poblaciones, puesto que viven presionadas por procesos de aculturación y asimilación, donde hablar una lengua indígena puede ser concebido como signo de inferioridad no solo por población no-indígena, sino por los propios indígenas, sobre todo los adultos, quienes terminan limitando y evitando la enseñanza de su lengua, empujados y presionados a dar un valor más alto al castellano que a su propia lengua.

Otros indicios que muestran niveles bajos de progresividad en la aplicación efectiva de los derechos de la población indígena, tienen que ver con los indicadores sociales. En 2016, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)²⁹, 71.9% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza; de este porcentaje 43.9% estaba en pobreza moderada y 28% en pobreza extrema. Mientras que en la población no-indígena este porcentaje fue de 40.6%, y solo 5.5% de esta se encontraba en pobreza extrema. En ese mismo año, 2016, el CONEVAL calculó que a nivel nacional 7.6% se encontraba en esa categoría, bajando 3 puntos porcentuales con relación a 2010, porcentaje muy reducido comparado con el de la población indígena, que a pesar de los avances o las señales de progreso que muestran los indicadores; de 37.8% en 2010 a 28% en 2015, siguen siendo muy altos, mucho más cuando se trata de poblaciones de habla indígena, donde el porcentaje de población en condición de pobreza fue de 77.6%, de ellos 42.8% en pobreza moderada y 34.8% en pobreza extrema. Lo que implica que, de no redoblar los esfuerzos para mejorar el nivel de vida de la población indígena, difícilmente se podrían equiparar o igualar estos indicadores. Parece entonces que aquel infame binomio «indígena=pobreza»³⁰ sigue actualizándose en la realidad mexicana.

²⁶ Ordorica, Manuel, Rodríguez Constanza, Velázquez, Bernardo, Maldonado, Ismael. El índice de reemplazo etnolingüístico entre la población indígena de México. En *Desacatos*, núm. enero-abril, 2009, pp. 123-140. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Distrito Federal, México.

²⁷ El índice de Reemplazo Etnolingüístico (IRE) ha sido conceptualizado como la sustitución de una lengua por otra o la aparición de nuevas variedades. “En este sentido, el IRE mide la condición de que las nuevas generaciones de la población de un grupo etnolingüístico mantengan el uso de la lengua indígena”. Ordorica *et al.*, 2009, p. 125.

²⁸ *Idem.*

²⁹ CONEVAL, 2018. Comunicado de Prensa No. 8. Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales. Dirección de Información y Comunicación Social. Ciudad de México a 9 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf>. Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2018.

³⁰ ONU, *Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 6.

En el mismo año 2015, 17.8% de la población indígena era analfabeta, porcentaje tres veces mayor en comparación al nacional. Mientras que la población sin ninguna instrucción era de 16.6%, casi cuatro veces más que a nivel nacional. Respecto al acceso a educación básica, esta se encontraba dentro de parámetros similares a los de nivel nacional, sin embargo, es el acceso a la educación media superior y superior donde se muestra una diferencia contrastante, 40.3% a nivel nacional, frente a 21.7% de la población indígena que logra ingresar a esos niveles. De esos datos se desprende que son las mujeres las de mayor vulnerabilidad, con un porcentaje casi del doble de rezago educativo en comparación a los hombres indígenas: 25.9% frente a 14.8%.³¹

Con relación al acceso a los servicios de salud, la CDI señala que 8 de cada 10 personas que vivían en hogares indígenas declararon estar afiliadas a uno o más servicios de salud. En Guerrero, Chiapas, San Luis Potosí y Puebla 9 de cada 10 afiliados eran del Seguro Popular. Mientras que en los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, 5 de cada 10 afiliados, eran del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).³² En contraposición, el factor de mayor desigualdad que frena la movilidad social es la variable económica, donde el nivel económico de la Ciudad de México y la zona norte del país difiere con las entidades de la región sur-sureste, donde se concentran la mayor parte de los pueblos y comunidades indígenas.

Se aprecia, entonces, que aún hoy ser indígena en México implica múltiples vulnerabilidades estructurales históricas, tales como: exclusión, pobreza, discriminación, marginación, menores niveles educativos, rezagos en indicadores de bienestar, carencias de acceso a servicios básicos y dinámicas migratorias elevadas, entre otras. Cuestiones que desde una perspectiva de derechos humanos constituyen múltiples violaciones tanto a los derechos civiles y políticos, como a los económicos, sociales, culturales y ambientales.

1.5. EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS Y SU CUMPLIMIENTO: APUNTES PARA SU MEDICIÓN

El Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) puede concebirse como, un marco normativo que define los estándares mínimos que se deben considerar, al valorar las condiciones de vida de las personas; un marco metodológico que establece hacia dónde se debe dirigir los esfuerzos para garantizar las condiciones mínimas que las personas merecen y con qué criterios se pueden evaluar las acciones que se llevan a cabo para promover el bienestar; así como un referente ético para la protección de ciertos valores considerados fundamentales.³³ Además, sus objetivos conllevan una serie de compromisos político-jurídicos que demandan el cumplimiento

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

³³ Nyamu-Musembi, Celestine and Cornwall, Andrea, "What is the "rights-based approach" all about?. Perspectives from international development agencies", IDS Working Paper 234, Sussex, Institute of Development Studies, November 2004, p. 2.

de las normas de derechos humanos nacionales e internacionales. Compromisos que se traducen en diversas conductas estatales entre ellas, políticas públicas, mismas que no involucran únicamente al poder ejecutivo, sino también al legislativo y al poder judicial.

Este enfoque refiere a una metodología de corte transversal, que va a buscar atravesar toda la actuación del Estado, es decir, el Estado está obligado a fundamentar su accionar en los principios centrales de los derechos humanos, y no solamente tiene que garantizar algunos de ellos, sino que está comprometido a garantizar toda la gama de los derechos humanos.³⁴ El EBDH no solamente se agota en estos principios, sino también incorpora mecanismos de responsabilidad, igualdad y no discriminación, de participación y otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos,³⁵ este “... considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado.[...] Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos de exigibilidad y cumplimiento.”³⁶

Conducirse conforme al EBDH implica que las situaciones y problemáticas sociales son afrontadas a través de las herramientas que brindan las teorías, prácticas y métodos desarrollados con los derechos humanos como centro. De esa forma, las cuestiones abordadas se encuadran como «cuestiones de derechos», que se integran por las interacciones entre sujetos de derechos, sujetos obligados y problemáticas de derechos humanos.

Este enfoque, desde la perspectiva del Fondo de Población de las Naciones Unidas debe ser revisado continuamente respecto a las normas de género, las diferentes formas de discriminación y los desequilibrios de poder, con el fin de garantizar que las intervenciones institucionales lleguen a los segmentos más marginados de la población. Frente a las adversas condiciones de vida de la mayoría de las personas indígenas en México, se considera central enfatizar que una de las finalidades del EBDH es “analizar las desigualdades [...] y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto de poder [...]”³⁷ y que el mismo tendrá poca relevancia si no resulta útil para lograr una transformación positiva de las relaciones asimétricas de poder.³⁸ Es decir, dicho enfoque requiere que las reflexiones y medidas en materia de derechos humanos afronten las relaciones desiguales de poder que serán siempre contextuales y afectan de manera sustancial las posibilidades de materialización de dichos derechos. Se deben complejizar los

³⁴ Pautassi, Laura, 2010. Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 1-88.

³⁵ Abramovich, Víctor, 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, Núm. 88, Santiago de Chile.

³⁶ *Ibid.*, p. 5.

³⁷ ONU, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006, p. 15.

³⁸ Nyamu-Musembi, Celestine and Cornwall, Andrea, “What is the “rights-based approach” all about?. Perspectives from international development agencies”, IDS Working Paper 234, Sussex, Institute of Development Studies, November 2004, p. iii

análisis en la materia considerando factores que usualmente quedan fuera de análisis concentrados solo solamente en el manejo técnico de estándares y resoluciones.

Como se señaló previamente, la población indígena en México también vive en condiciones de desarrollo humano sumamente adversas. La pobreza y la desigualdad implican “la privación de múltiples elementos que en su conjunto, limitan la capacidad de autodeterminación [...] de lo[s] sujeto[s] [...] capacidad que] depende de elementos económicos, pero también de factores culturales, sociales y políticos”.³⁹ Por ello resulta necesario vincular el EBDH con los estudios sobre el desarrollo⁴⁰ para intentar aumentar las posibilidades de defensa y mejora de los derechos de la población indígena en México.

Desde este enfoque, se han documentado casos que ejemplifican y representan buenas prácticas de desarrollo y/o intervención con distintos grupos sociales, y que consideran elementos de un enfoque basado en derechos humanos⁴¹, entre los que se deben considerar cuando se realizan acciones institucionales en las comunidades y pueblos indígenas se encuentran: 1. El pleno ejercicio de los derechos humanos, el fin último del desarrollo perseguido por los programas; 2. Las personas son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios; 3. La participación es a la vez un medio y un objetivo; 4. Las estrategias proporcionan empoderamiento, en lugar de negarlo; 5. Los programas se centran en grupos de la población marginados y excluidos; 6. El proceso de desarrollo es de titularidad local; 7. Los programas tienen como objetivo reducir las desigualdades y empoderar a quienes se han quedado atrás.

Las estrategias mencionadas deben estar vinculadas directamente con la *Agenda 2030* y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas⁴². En la *Agenda* se invita a los pueblos indígenas a participar activamente en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la intención de que tengan la capacidad de medir la progresividad en la implementación de políticas públicas para el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos y comunidades indígenas.

En conclusión, el objetivo de aplicar el EBDH, es —a través del uso de esos derechos— transformar las relaciones de poder que existen, corregir las desigualdades, las prácticas

³⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, v.8, n. 14, junio 2011, Sao Paulo, p. 41.

⁴⁰ Ello sin dejar de lado que muchas veces incluso desde movimientos impulsados por pueblos indígenas pueden existir visiones alternativas de desarrollo, o incluso posturas en contra de este. Véase Rodríguez Garavito, César y Santos, Boaventura de Sousa (eds.) “Expanding the Economic Canon and Searching for Alternatives to Neoliberal Globalization” en *Another production is possible. Beyond the capitalist canon*, London-New York, Verso, 2007.

⁴¹ UNFPA 2018 (2). El Enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>. Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2018.

⁴² Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. ONU-CEPAL. Santiago de Chile, 2016. Disponible en <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>. Fecha de consulta: 1 de mayo de 2019.

discriminatorias y el injusto reparto de poder, por ser estos los principales problemas que obstaculizan la materialización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. Además, cada uno de los puntos antes citados, tienen la capacidad de ser medibles, lo que permitirá aplicar dicho enfoque para medir el impacto de las Recomendaciones Generales emitidas a causa de la violación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas del país.

SÍNTESIS METODOLÓGICA

2.1. OBJETIVO

En el marco del artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, el objetivo general del presente estudio es:

Identificar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones generales que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a distintas autoridades, referentes a la violación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas; y medir el impacto de las respuestas de estas frente a las recomendaciones emitidas, así como las políticas públicas y las prácticas administrativas aplicadas en estas poblaciones.

2.2. METODOLOGÍA, TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN E INDICADORES

La presente investigación se ubica dentro del marco epistemológico-teórico-conceptual de los estudios sobre los pueblos indígenas enfatizando perspectivas antropológicas, sociológicas y jurídicas, bajo un enfoque metodológico basado en derechos humanos, fundamentado en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, donde se construyeron indicadores cuantitativos y cualitativos para medir el nivel de cumplimiento de las autoridades a quienes fueron dirigidas las Recomendaciones Generales. Asimismo, se trabajó bajo las premisas transversales de igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, y acceso a la justicia, impulsando una perspectiva de género, interculturalidad y decolonialidad.

2.2.1. Análisis cualitativo

La investigación realizada fue transversal y se abordó a través del análisis de las respuestas emitidas por las autoridades y la narración de hechos de casos específicos de violación al derecho al consentimiento de uso de métodos de planificación familiar y al derecho a la consulta previa, libre e informada, para conocer a fondo detalles de los mismos y determinar la existencia de prácticas inadecuadas sobre ambos derechos.

De similar forma, se hicieron entrevistas en profundidad semi-estructuradas, con actores que poseen amplia experiencia en el tema indígena, obtenida en diversos estados de la república; cuya labor profesional en torno a los derechos humanos se ubica en el sector académico, el servicio público, asociaciones de la sociedad civil y en grupos o comunidades indígenas.

2.2.2. Análisis cuantitativo

En cuanto a la medición y análisis de las quejas por violación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de que trata este estudio, y de acuerdo con información proporcionada por la propia CNDH, se revisaron las quejas referentes a planificación familiar, derechos sexuales y reproductivos indígenas, y por violación al derecho a la consulta previa, libre e informada. La información se clasificó por: año desde el 2002, hasta el 2017, entidad federativa, derechos vulnerados, tipo de violación, autoridad presuntamente responsable, estatus de la queja (concluida o en trámite) y causales de conclusión. Ello se hizo con el fin de medir la persistencia de hechos violatorios aun después de emitidas las recomendaciones.

Referente a las respuestas solicitadas a las autoridades a quienes le fueron dirigidas las recomendaciones, estas fueron clasificadas, analizadas e interpretadas de manera cualitativa bajo el EBDH, para construir indicadores de cumplimiento a los puntos recomendatorios estipulados en cada instrumento, donde se consideraron —principalmente— acciones encaminadas a subsanar la vulneración de los derechos humanos abordada en ambas recomendaciones. Con base en este análisis se construyeron dos tipos de índices y semáforos de cumplimiento; uno de carácter general y otro específico.

En torno a la Recomendación 4/2002, se midieron tres aspectos contenidos en la misma; 1) los mecanismos de coordinación interinstitucional con dependencias y entidades de los gobiernos: federal, estatal y municipal, con la finalidad de que se facilite, garantice y respete que los usuarios de los servicios de planificación familiar, mediante el consentimiento informado, y ejerzan el derecho humano a la libre decisión y elección; 2) elaboración y difusión en lengua indígena de material informativo impreso o de otro tipo; y 3) reforzamiento de capacitación dirigida al personal médico y de enfermería que presten sus servicios en comunidades indígenas, en temas relativos tanto a los derechos humanos, como a los procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas y a sus sistemas de valores, usos y costumbres.⁴³ Estos aspectos fueron medidos con las respuestas emitidas por las instancias de salud de los niveles federal y estatal. Con los resultados se elaboraron los semáforos específicos.

Para la Recomendación 27/2016 se midieron tres aspectos: 1) las acciones implementadas por los poderes ejecutivo y legislativo de los distintos niveles de gobierno, para presentar, estudiar, discutir y votar una iniciativa en términos de una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, 2) que legislación específica presentada respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de la Recomendación, y 3) se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo.⁴⁴

⁴³ CNDH 2002, pp. 14-15

⁴⁴ CNDH 2016, pp. 56-58

Los índices de cumplimiento general de ambas Recomendaciones se construyeron a partir de los resultados de los índices específicos, tanto a nivel federal, como a nivel estatal. Los valores se clasificaron por rangos de la siguiente manera: *Respuesta nula* = 0; *Insuficiente* >0.25 y <= 0.50; *Básica* >= 0.51 y <=0.75, *Satisfactoria* >= 0.76 y <= 1. Una descripción detallada sobre los semáforos de cumplimiento y análisis de respuesta, se muestra en las Tablas 2.1 y 2.2, donde se describen los alcances de cumplimiento de ambas recomendaciones.

Tabla 2.1. Semáforo de los alcances de cumplimiento de la RG4/2002

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: Autoridades que dan cuenta del cumplimiento de los tres puntos recomendatorios, integrando la evidencia suficiente que ampara tal afirmación
	b) Respuesta básica: Autoridades que respondieron que atendieron los puntos recomendatorios, señalando algunas acciones de cumplimiento, pero sin incluir la evidencia que confirmara tal acción
	c) Respuesta insuficiente: Autoridades que dan cuenta del cumplimiento parcial de los puntos recomendatorios, sin señalar acciones y/o incluir evidencia probatoria
	d) Respuesta nula: Autoridades que sólo acusaron de recibo, remitieron el oficio a otras instancias o no proporcionan ninguna información de cumplimiento.

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Tabla 2.2. Semáforo de los alcances de cumplimiento de la RG26/2016

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Respuesta satisfactoria: En su respuesta se observa que atendió la Recomendación General cumpliendo todos los parámetros y de manera específica incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de iniciativas, leyes, planes, etc.
	b) Respuesta básica: En su respuesta se observa que atendió la Recomendación General cumpliendo algunos parámetros de la misma, e incluso diseñando y presentando las reformas de ley necesarias para cumplir con la misma, sin embargo se presenta muy poca evidencia de haber integrado a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de las mismas.
	c) Respuesta insuficiente: En su respuesta se observa que atendió la Recomendación General de manera muy somera, además no realizaron ninguna modificación a las respectivas leyes locales de atención a pueblos y comunidades indígenas para cumplir con la Recomendación General, mucho menos actividades de consulta con las poblaciones indígenas para su revisión, y sólo los integra en acciones y actividades previamente aprobadas desde las instituciones, sin ser éstos partícipes en su diseño, ejecución y validación.
	d) Respuesta nula: Autoridades que sólo acusaron de recibo, remitieron el oficio a otras instancias o no proporcionan ninguna información de cumplimiento.

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

En materia de políticas públicas, se revisaron las acciones implementadas por instancias federales y gobiernos estatales en cumplimiento de ambas recomendaciones. Respecto a la Recomendación 4/2002, las instancias analizadas fueron: la Secretaría de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Como temporalidad de análisis se establecieron tres años posteriores a la emisión de la Recomendación; 2003-2005. Este periodo se eligió con el interés particular de conocer qué tan rápida y específicamente respondieron las instituciones de salud a lo relevado por la CNDH en su instrumento de posicionamiento. Para construir el *corpus* de análisis, se revisaron los informes de labores y de rendición de cuentas que emitió la Secretaría de Salud y el IMSS. Estos documentos aportaron información detallada sobre las acciones ejecutadas por ambas instituciones durante el periodo señalado en materia de salud reproductiva; de ellos se ubicaron aquellas acciones referentes a comunidades indígenas, las cuales se compararon con los puntos recomendatorios emitidos por la CNDH bajo una matriz de datos.

El diseño de la matriz permitió identificar el grado de cumplimiento que las instituciones de salud tuvieron con relación a cada uno de los puntos recomendatorios indicados por la CNDH. En ello se utilizó una tipología expresada en números romanos del I al IV para clasificar las acciones hechas por la Secretaría y el IMSS en materia de salud reproductiva y comunidades indígenas. Cada uno de estos números se le asignó un valor, que implica un grado diferente de cumplimiento en orden descendente:

- I) Respuesta satisfactoria: puede encontrarse un grado alto de atención al punto recomendatorio expresado en el instrumento de posicionamiento. Tiene un valor de 100.
- II) Respuesta básica: en la información analizada puede encontrarse algunas acciones específicas para atender el punto recomendatorio, pero estas son parciales, o no se menciona específicamente el tema o asunto del punto recomendatorio. Tiene un valor de 50.
- III) Respuesta insuficiente: en los informes pueden encontrarse acciones indirectas en torno a lo expresado en el punto recomendatorio, pero estas no cumplen las particularidades expresadas en el punto. Tiene un valor de 25.
- IV) Respuesta sin elementos. No se puede saber con la información analizada si existe alguna acción orientada a la resolución del punto recomendatorio. Tiene un valor de 0.

Para la Recomendación General 27/2016, se buscaron las comunicaciones oficiales de dependencias, tanto federales como estatales, sobre la creación o modificación de leyes y reglamentos que recogieran el espíritu de tal recomendación y que permitiera dar cuenta de su impacto en la propuesta, el análisis, y, dado el caso, su aprobación.

2.2.3. Análisis jurídico

El método utilizado para el análisis de ambas Recomendaciones, 4/2002 y 27/2016 fue deductivo y tuvo el objetivo de verificar el cumplimiento de los Instrumentos de Posicionamiento, por

tanto, se analizó: el andamiaje jurídico en materia de derechos humanos y en particular, las normas y los procesos normativos relevantes para abordar los derechos de los pueblos indígenas. Luego se evaluó, si la normativa federal y local contiene los estándares establecidos en los instrumentos recomendatorios; y si las autoridades cumplieron con sus obligaciones jurídicas al respecto; y finalmente, si los instrumentos de posicionamiento motivaron o no alguna sinergia de impacto en las esferas internacionales y ciertas cuestiones no resueltas cuya resolución podría impulsarse por la CNDH.

En ese sentido, se realizó una búsqueda dentro de los sitios oficiales del Congreso de la Unión y de los Congresos Estatales de cada una de las entidades federativas que conforman el país. Una vez compilada la información se verificó si la normatividad local y federal cumplía o no con los parámetros sugeridos en los estándares establecidos por parte de los instrumentos recomendatorios, considerando también los estándares internacionales aplicables.

2.2.4. Análisis de medios impresos, recursos académicos y redes sociales

Los medios de comunicación masiva (prensa, revistas, noticieros de radio y televisión, cine, páginas web, redes sociales, etc.) son las principales fuentes de diseminación de conocimientos en la sociedad, agentes que complementan la formación de la opinión pública y legitiman interpretaciones de la realidad, validando el sistema que regula las relaciones en la sociedad, por lo cual, su estudio e importancia, para la especificidad de este documento, radica en la difusión y contenido de ambas Recomendaciones Generales. Con ello se podrá estimar el grado de propagación, entendimiento, reflexión y análisis, del contenido de los instrumentos emitidos por la CNDH.

Para el rastreo particular de las noticias alusivas al tema en los medios de comunicación, se utilizaron las herramientas de búsqueda avanzada de Google para cada Recomendación General analizada, sin importar el medio de comunicación. El marco temporal de búsqueda se centró de 2002 a 2018. Lo mismo se hizo con la comunidad académica: se buscaron artículos o libros relacionados con ambas recomendaciones para analizar el nivel de estudio y análisis que han generado estos instrumentos en el sector académico.

Por otro lado se hizo una búsqueda específica de noticias en algunos medios informativos anexa al presente estudio, que en cualquier parte de su contenido (título, entradilla o cuerpo de la noticia) aludieran a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, vinculados a las dos Recomendaciones Generales, con el objetivo de vislumbrar el nivel de influencia que tienen los asuntos y problemas de los pueblos y comunidades indígenas en los medios de comunicación masiva.

En el análisis del conocimiento que la comunidad académica ha generado sobre la situación de los derechos humanos vinculados con los pueblos y comunidades indígenas, se eligieron diversas bases bibliográficas. Se revisaron y sistematizaron los artículos académicos encontrados,

asignando por documento académico, la categoría a la que hacía alusión. Incluso se buscó en redes sociales de uso masivo, indagando si algún medio local hizo referencia al tema o problemática.

SÍNTESIS DE RESULTADOS

El presente capítulo tiene el objetivo de mostrar los principales resultados de la investigación de manera resumida, incluyendo los resultados de los semáforos e índices de cumplimiento, la incidencia de los instrumentos en acciones de las instituciones, los cambios legislativos posteriores a los Instrumentos, la presencia en medios impresos y recursos académicos, los derechos humanos vinculados con los instrumentos y su vigencia según personas expertas.

3.1. SEMÁFORO DE CUMPLIMIENTO

Como se señaló en el capítulo metodológico, para conocer el grado de cumplimiento en relación a la violación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se construyeron semáforos que evaluaron el nivel de respuesta de las autoridades e instituciones, a los puntos de cada una de las Recomendaciones Generales de este estudio, teniendo como resultados los siguientes:

1. Recomendación General 4/2002

Este instrumento contiene tres puntos recomendatorios específicos: *consentimiento libre e informado; difusión en lengua indígena*, y *capacitación en Derechos Humanos y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas*, y fue dirigida a las instituciones, tanto a nivel federal, como estatal, que presten servicios de salud a los pueblos y comunidades indígenas.

Tabla 3.1. Semáforo de cumplimiento de las instancias federales con relación a la Recomendación 4/2002

Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente	Respuesta nula
			
Consentimiento informado (Grado de cumplimiento %)			
0.0	50.0	50.0	0.0
Difusión en lengua indígena (Grado de cumplimiento %)			
0.0	0.0	50.0	50.0
Capacitación en temas relativos a DH y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas (Grado de cumplimiento %)			
0.0	0.0	100.0	0.0
Cumplimiento general			
0.0	16.7	66.7	16.7

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

1. *Cumplimiento*: a nivel federal se evaluaron las respuestas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Estas instituciones cumplieron de manera *insuficiente* con los tres puntos recomendatorios. La mayoría de las respuestas tanto del IMSS como del ISSSTE, respecto a los tres puntos: *consentimiento libre e informado*, *difusión en lengua indígena* y *capacitación*, fueron muy incompletas, es decir, se respondió a la petición de información, señalaron acciones, pero ninguna específica en materia de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, ni se integraron evidencias de lo referido.
2. *Grado*: en promedio, ambas instituciones tuvieron un grado de cumplimiento *básico* de apenas 16.7%, *insuficiente* en 66.7% y *nulo* de 16.7%. Considerando la temporalidad, se podría pensar que en la actualidad los procesos de las instancias podrían haber mejorado respecto a los puntos recomendatorios del estudio.
3. *Alcances*: el IMSS, en su respuesta, señaló que aplicaron un modelo de comunicación educativa dirigido a la población en aspectos de planificación familiar y salud reproductiva, pero no dio más detalles del modelo, tampoco indica cómo integra a las poblaciones indígenas y cuáles son los procesos de evaluación y los resultados de la aplicación. El ISSSTE señala, además, que sus procesos se apegan a la NOM 005-SSA2 1993, lo cual no quiere decir que cumpla con los puntos recomendatorios de la RG 4/2002, donde se precisa que se debe de tomar en cuenta la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes. Lo mismo pasa cuando las instituciones hacen referencia a la capacitación, la cual se aborda de manera general, centrada en brindar atención de planificación familiar y no en temas relativos a los derechos humanos, procesos sociales y culturales de la población indígena. Esto es, no se considera la multiculturalidad del país y no se observó que se integre una perspectiva intercultural de respeto a la voluntad de los pueblos indígenas, como la difusión ampliada en lengua indígena, el conocimiento de la cultura de los pueblos indígenas, etc. Lo que significa la continuidad en la vulneración de los principios transversales de igualdad y no discriminación, de acceso a la información y participación. Por tanto, muy pocas señales de progresividad en el ejercicio de los derechos humanos vinculados a esta Recomendación. Desde el EBDH, los resultados muestran que los titulares de obligaciones, en este caso el IMSS y el ISSSTE, no han logrado hacer efectivos los derechos de las poblaciones indígenas vinculados al acceso a la salud reproductiva por falta de instrumentos, protocolos, procesos de seguimiento y evaluación, que garanticen plenamente el goce efectivo de estos derechos.

Los alcances respecto a los puntos recomendatorios, con la información analizada y partiendo de la buena fe de las instituciones que respondieron, no se pueden determinar resultados suficientes, por lo que se concluye que hubo cumplimiento *insuficiente* a la recomendación general 4/2002 por parte de estas instancias.

A nivel estatal, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 3.2. Semáforo de cumplimiento de las instancias estatales con relación a la Recomendación 4/2002

Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente	Respuesta nula
			
Consentimiento informado (Grado de cumplimiento %)			
0.0	63.0	68.8	25.0
Difusión en lengua indígena (Grado de cumplimiento %)			
0.0	28.01	56.03	15.06
Capacitación en temas relativos a DH y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas (Grado de cumplimiento %)			
0.0	15.6	75.0	9.4
Cumplimiento general			
0.0	16.7	66.7	16.7

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

1. *Cumplimiento*: a nivel estatal fue muy similar al federal; más de la mitad de las entidades respondieron de manera *insuficiente* a la petición de información. Y solo catorce entidades respondieron de manera *básica* algunos de los puntos recomendatorios: el Estado de México y Jalisco en el punto recomendatorio de consentimiento informado; Hidalgo, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Campeche, Morelos y Quintana Roo en difusión en lengua indígena; e Hidalgo, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Oaxaca en el tercer punto referido a capacitación en temas relativos a los Derechos Humanos. Únicamente el estado de Hidalgo tiene una evaluación igual, *básica*, en dos de los puntos recomendatorios.
2. *Grado de cumplimiento*: los porcentajes de cumplimiento son iguales que a nivel federal: 66.7% de los estados respondieron de manera *insuficiente*, 16.7% tanto para los que respondieron de forma *básica* como *nula*. Por punto recomendatorio: en consentimiento informado 68.7% de las entidades tuvo un cumplimiento *insuficiente*, 25% su respuesta fue *nula* y solo 6.3% *básica*. En la elaboración de material informativo en lenguas indígenas, el cumplimiento fue de *insuficiente* en 56.3% de las entidades, 28.1% *básico* o parcial y 15.6% *nulo*. En cuanto al cumplimiento en materia de capacitación, 75% de las entidades tuvieron un cumplimiento *insuficiente* o parcial, 15.6% *básica* y 9.4% *nulo*.
3. *Alcances*: como se comentó anteriormente, el hecho de que las entidades respondieran que dedican esfuerzos para que el personal de salud se capacite constantemente en el uso y otorgamiento de información respecto a planificación familiar, además de que se apeguen a la Norma 005-SSA2-1993, no significa que cumplan con los lineamientos de la Recomendación General 4/2002. Hidalgo, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Oaxaca, fueron las únicas entidades que respondieron que sus procesos de capacitación se desarrollan bajo un enfoque intercultural, además del pleno reconocimiento a las poblaciones indígenas, y a pesar de que no integraron las evidencias, se les otorgó una

calificación *básica*. Pero la capacitación bajo un enfoque intercultural, no debe ser dirigido solo a poblaciones indígenas, puesto que la vulneración de sus derechos puede darse incluso mucho más, en aquellas que no se consideran indígenas, pero con fuertes contingentes de poblaciones migrantes o en tránsito de indígenas.

En síntesis, con base en el análisis de los semáforos descritos, los resultados muestran que varios de los estados con mayor presencia de poblaciones indígenas, como Hidalgo, Oaxaca, Guerrero, Campeche, Quintana Roo y San Luis Potosí, han tratado atender algunos de los puntos recomendatorios y tienen avances significativos de reconocimiento de las poblaciones indígenas que habitan estas entidades. El resto de los estados, incluso, niegan tener presencia de indígenas, motivo por el cual no consideran relevante atender la Recomendación, a pesar de que son entidades de atracción o tránsito migrante indígena. Por tanto, un cumplimiento *insuficiente* en la mayoría de las entidades, difícilmente podría señalar la erradicación de prácticas inadecuadas en contra de las poblaciones indígenas alrededor de los derechos sexuales y reproductivos de dicha población.

2. Recomendación General 27/2016.

En total se procesaron oficios de respuesta de 19 gobiernos estatales, 14 congresos locales y una autoridad federal que atendieron a la petición de información. Para medir el impacto de los puntos recomendatorios, como se señaló en el capítulo metodológico, las respuestas se evaluaron con las mismas categorías construidas para la RG 4/2002: respuesta *satisfactoria*, *básica*, *insuficiente*, y *nula*.

Para la semaforización de la RG 27/2016 se midieron tres aspectos: 1) las acciones implementadas por los poderes ejecutivo y legislativo de los distintos niveles de gobierno, para presentar, estudiar, discutir y votar una iniciativa en términos de una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, 2) que la legislación específica presentada respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, integrara como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de la Recomendación, y 3) que se asegurara la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo,⁴⁵ teniendo como resultados los siguientes:

⁴⁵ CNDH 2016, pp. 56-58

Tabla 3.3. Semáforo de cumplimiento de las instancias federales con relación a la Recomendación 27/2016

ÍNDICES DE CUMPLIMIENTO			
Respuesta a nivel Federal			
Satisfactoria	Básica	Insuficiente	Nula
			
AL EJECUTIVO FEDERAL: UNICA. Presente una iniciativa de ley al Congreso de la Unión, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas del país que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0
AL CONGRESO DE LA UNIÓN: PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo federal respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0
SEGUNDA. En su caso, se estudie, discuta y vote una iniciativa que presente alguna de las dos cámaras, una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0
TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	0.00	100.0

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

1. *Cumplimiento*: se remitió la petición de información a tres instancias: Poder Ejecutivo, Congreso de la Unión y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ni una de ellas respondió a la petición.
2. *Grado*: El Congreso de la Unión se limitó a informar que no se había encontrado registro sobre la implementación de acciones relativas a las recomendaciones emitidas por la CNDH, por tanto, se evaluó como respuesta *Nula*. Al igual que al Ejecutivo Federal y el resto de los puntos recomendatorios dirigidos al Congreso de la Unión.
3. *Alcances*: Por la temporalidad de la petición de información, se podría justificar la falta de respuesta, puesto que a finales de 2018 se tiene registro de la presentación de dos iniciativas de ley de consulta a los pueblos y comunidades indígenas: una publicada el 23 de marzo de 2017 siendo la Cámara de Diputados la cámara de origen, a través de integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática con la

siguiente denominación “Ley General de Consulta Indígena”⁴⁶ y la presentada el 13 de septiembre de 2018 por el Grupo Parlamentario de Morena bajo la misma denominación.⁴⁷

A nivel estatal, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 3.4. Semáforo de cumplimiento de las instancias estatales con relación a la Recomendación 27/2016

RESPUESTA A NIVEL ESTATAL			
Satisfactoria	Básica	Insuficiente	Nula
			
AL JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y LOS TITULARES DE LOS PODERES EJECUTIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: UNICA. Se presente una iniciativa de ley al respectivo Congreso Local, sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas que recoja como mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas del país GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	6.25	37.50	56.25
A LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo estatal respectivo, en relación con el derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	15.60	84.40
SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales, que contemple una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, que integre como mínimo los requisitos que han sido establecidos en el texto de esta Recomendación. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	0.00	15.60	84.40
TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo. GRADO DE CUMPLIMIENTO %			
0.00	3.10	12.50	84.40
CUMPLIMIENTO GENERAL DE LAS RESPUESTAS DE LOS PODERES LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS			
0.00	1.03	14.57	84.40

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

⁴⁶ Christian Joaquín Sánchez Sánchez, *Iniciativa que expide la Ley General de Consulta Indígena y reforma el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*. Ciudad de México, Congreso de la Unión, 2017. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/04/asun_3534517_20170427_1490391014.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2017.

⁴⁷ Iniciativa que expide la ley general de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, a cargo del Diputado Armando Contreras Castillo, del Grupo Parlamentario de Morena. Dado en el Recinto Legislativo de San Lázaro a 13 de septiembre de 2018. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/09/asun_3738421_20180920_1536855025.pdf. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2018.

1. *Cumplimiento*: en el punto recomendatorio Único, dirigido al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, solamente San Luis Potosí y Oaxaca respondieron de forma *básica*. San Luis Potosí señaló que cuenta con una Ley de Consulta Indígena y estar trabajando para remitir una ficha técnica proponiendo que se modifique la Ley de Consulta vigente en apego a los señalado por la RG 27/2016. Oaxaca indicó que la Secretaría de Asuntos Indígenas se encontraba en proceso de diseño y elaboración de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca, así como del protocolo para los procesos de consulta previa, libre e informada.
2. En cumplimiento a los puntos recomendatorios dirigidos a los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas, únicamente Guanajuato tuvo una respuesta básica en el tercer punto recomendatorio: *Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo*, resaltando en su respuesta que “... se acordó la celebración de una mesa receptora de propuestas con la finalidad de recibir aportaciones sobre las iniciativas, de manera particular de los líderes de los pueblos y las comunidades indígenas, ello en coordinación con la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”.⁴⁸
3. *Grado*: en promedio, se obtuvo un bajo nivel de respuesta tanto en el punto Único dirigido al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y a los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, como en los tres puntos recomendatorios enviados a los poderes legislativos de las entidades federativas: 56.25% de las entidades no respondieron a la petición de información respecto al punto Único, por tanto, tuvieron una calificación *nula*. 37.5% obtuvo una calificación *insuficiente* y solo 6.25% tuvo una calificación *básica*. En relación a los tres puntos recomendatorios dirigidos a los poderes legislativos, en el primer y segundo punto recomendatorio tuvieron la misma calificación: 84.4% *nula* y 15.6% *insuficiente*. En el tercer punto recomendatorio, como ya se había comentado anteriormente, solo una entidad respondió de manera *básica* la petición de información, un porcentaje de apenas 3.1%, 12.5% fue *insuficiente* y 84.4% no respondió, por tanto se les asignó una calificación *nula*.
4. *Alcances*: respecto al punto Único, Baja California, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Yucatán, quienes tuvieron una calificación *insuficiente*, señalaron haber cumplido con la Recomendación General presentando iniciativas de ley y/o reformas a sus leyes locales como la Ley de Derechos y Cultura de los pueblos indígenas, para dar cumplimiento a la misma. Sin embargo, no presentaron ninguna iniciativa de Ley a sus respectivos congresos para emitir una Ley propiamente de Consulta, además, no se presentó ninguna evidencia de haber integrado a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de las iniciativas y/o reformas. En algunos casos solo integraron a las poblaciones indígenas en actividades previamente aprobadas desde las

⁴⁸ Poder Legislativo, oficio 6857, Exp. 14.0 con fecha 3 de febrero de 2017.

instituciones, sin ser estos partícipes en su diseño, ejecución y validación. 18 entidades no respondieron a la solicitud: Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Tlaxcala y Veracruz.

Respecto a los tres puntos recomendatorios dirigidos al Poder Legislativo, se consideró que solo cinco estados respondieron a la solicitud de información: Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Jalisco, aunque esta se limitó en indicar que esas entidades respetan el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas a través de leyes locales como la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, motivo por el cual se les otorgó una calificación *insuficiente*. 27 Congresos tuvieron una respuesta *nula*, es decir, no respondieron a la petición de información, aunque nueve Congresos respondieron señalando que no tenían conocimiento de lo solicitado, o que sería turnado a otra instancia o comisión, por tanto, se consideró de igual manera su respuesta como *nula*.

Con base en lo anteriormente expuesto, y de acuerdo a las respuestas otorgadas tanto por los poderes ejecutivos, como por los poderes legislativos, Federal y estatal, se podría inferir que no hubo cumplimiento por parte de estos a la Recomendación General 27/2016. La falta de respuesta a la solicitud de información pudo haber estado limitada por diversas causas, en primer lugar, por el contexto del proceso electoral por el que México se encontraba en ese periodo; en segundo lugar, por el poco entendimiento del contenido de la RG 27/2016; en tercer lugar, por la falta de voluntad política para cumplir con lo estipulado en la Recomendación, puesto que al no ser esta vinculante, ninguna autoridad está obligada a su cumplimiento; y en cuarto lugar por la persistencia de dinámicas monoculturales, clasistas y racistas que derivan en que los pueblos no sean considerados como sujetos sociales relevantes con capacidad de ser protagonistas de su propia historia.

En síntesis, lo que se observa en el análisis de las respuestas para ambas recomendaciones, es una violación sistemática que va más allá del derecho al consentimiento informado y a la consulta, es también una violación a otros derechos vinculados a las mismas, como el derecho a la libre determinación, donde se incorpora el derecho a la preservación del idioma, a decidir sus prioridades, a la integridad cultural, a la autonomía interna y externa, a los recursos naturales y el derecho a la consulta. En suma, se violentan los principios de igualdad y no discriminación, al acceso a la información y participación, y el acceso a la justicia.

Aunque por otro lado estos resultados evidencian espacios de oportunidad para reencausar y transversalizar la política pública del Estado basado en el enfoque de derechos humanos,⁴⁹ donde —en clave intercultural— se considere a la población indígena como agentes principales de su propio desarrollo y que puedan ser capaces de evaluar proyectos cuyo objetivo principal sea la reducción de las desigualdades y el empoderamiento de sus grupos, y no simplemente agentes

⁴⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, v. 8, n. 14, junio 2011, Sao Paulo.

pasivos receptores de medidas, consultas, programas y proyectos impuestos desde el exterior. Respetando con ello, los instrumentos jurídicos internacionales que México ha firmado y ratificado.

3.2. ÍNDICES DE CUMPLIMIENTO

Los índices de cumplimiento se relacionan directamente con los resultados del punto anterior, por lo que en este apartado únicamente se presenta, de manera resumida, los índices por instancias y autoridades, federales y estatales, para ambas recomendaciones. A nivel federal se acompaña de la respuesta y el análisis cualitativo. En el caso de los estatales, únicamente se presenta el índice, el análisis cualitativo se encuentra en el capítulo cinco de la presente investigación.

Tabla 3.4. Índice de cumplimiento por instancias federales con relación a la Recomendación 4/2002

Institución	Respuesta institucional al consentimiento informado	Semáforo de cumplimiento	Índice de cumplimiento
IMSS	“Aplicación de un modelo de comunicación educativa dirigido a la población, en aspectos de planificación familiar y salud reproductiva” [...] “Consejería en planificación familiar a la población usuaria de los servicios de salud” [...] “Educación a los jóvenes en salud sexual y reproductiva a través de los Centros de Atención Rural al Adolescente”.		0.75
ISSSTE	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50
DIFUSIÓN EN LENGUA INDÍGENA			
IMSS	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.00
ISSSTE	“Debido al bajo porcentaje de población indígena registrada [...] no se ha considerado desarrollar material informativo [...] sin embargo a través de la colaboración interinstitucional es posible obtener [...] material informativo y orientación que ha desarrollado el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud”.		0.50
CAPACITACIÓN			
IMSS	“Se ha reforzado la competencia técnica del personal de salud en aspectos de planificación familiar a través de la capacitación [...]”.		0.50
ISSSTE	“En el instituto se llevan a cabo de manera permanente actividades de capacitación [...] al personal responsable de brindar la atención de Planificación Familiar [...] en actualización [...] e indicación de métodos anticonceptivos así como el respeto y promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos”.		0.50
SEMÁFORO GENERAL OBSERVACIONES			
IMSS	En su respuesta señala que aplicaron un modelo de comunicación educativa dirigido a la población en aspectos de planificación familiar y salud reproductiva, pero no dio más detalles del modelo y tampoco lo presenta como acciones. Por otra parte no respondió lo correspondiente a difusión en lengua indígena. Y al igual que el ISSSTE, considera que su personal recibe la capacitación suficiente en aspectos técnicos de planificación familiar. Por otra parte la capacitación la considera una competencia, anteponer el derecho a una competencia técnica desvirtúa la esencia de la recomendación.		0.42
ISSSTE	Su respuesta dice que se apega a la NOM 005-SSA2-1993, lo cual no quiere decir que cumpla con los puntos recomendatorios de la RG4/2002, donde se precisa que se debe de tomar en cuenta la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes. Lo mismo pasa cuando la institución hace referencia a la capacitación, la cual se aborda de manera general, centrada en brindar atención de planificación familiar y no en temas relativos a los derechos humanos, procesos sociales y culturales de la población indígena. Esto es, considerar la pluriculturalidad del país y establecer acciones interculturales concretas de respeto a la voluntad de los mismos. Únicamente en lo que respecta a difusión en lengua indígena, responde que se apoya interinstitucionalmente para ello, lo cual sí recomienda la RG 4/2002.		0.5

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

Tabla 3.5. Índice de cumplimiento por instancias estatales con relación a la Recomendación 4/2002

Estado	Consentimiento Informado	Difusión en lengua indígena	Capacitación	Índice de Cumplimiento General	Semáforo
	Índice	Índice	Índice		
Hidalgo	0.25	0.75	0.75	0.58	●
Chihuahua	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Colima	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Durango	0.50	0.50	0.75	0.58	●
Estado de México	0.75	0.50	0.50	0.58	●
Guerrero	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Jalisco	0.75	0.50	0.50	0.58	●
Michoacán	0.50	0.75	0.50	0.58	●
San Luis Potosí	0.50	0.50	0.75	0.58	●
Sinaloa	0.50	0.75	0.50	0.58	●
Sonora	0.50	0.50	0.75	0.58	●
Campeche	0.25	0.75	0.50	0.50	●
Chiapas	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Guanajuato	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Tabasco	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Puebla	0.50	0.50	0.50	0.50	●
Morelos	0.00	0.75	0.50	0.42	●
Quintana Roo	0.00	0.75	0.50	0.42	●
Oaxaca	0.50	0.00	0.75	0.42	●
Ciudad de México	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Baja California Sur	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Tlaxcala	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Veracruz	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Querétaro	0.50	0.25	0.50	0.42	●
Nuevo León	0.00	0.50	0.50	0.33	●
Yucatán	0.50	0.00	0.50	0.33	●
Aguascalientes	0.50	0.25	0.25	0.33	●
Coahuila	0.00	0.25	0.50	0.25	●
Tamaulipas	0.50	0.25	0.00	0.25	●
Baja California	0.00	0.00	0.50	0.17	●
Nayarit	0.00	0.00	0.00	0.00	●
Zacatecas	0.00	0.00	0.00	0.00	●

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

Tabla 3.6. Índice de cumplimiento por autoridades federales con relación a la Recomendación 27/2016

Autoridad	Quién da respuesta	ÚNICA: Presente una iniciativa de Ley al Congreso de la Unión	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Poder Ejecutivo	Sin respuesta	Sin respuesta	Ninguna	0.00	●
Autoridad	Quién da respuesta	PRIMERA: Se estudie, discuta y vote, la iniciativa que, en su caso, presente el titular del ejecutivo federal respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Congreso de la Unión	Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y de Cámara de Senadores	"En atención a su oficio SSP/LXIII/2.-7287/2017, relativo a los oficios V4/34056 y V4/34141...mediante los cuales solicita a la Cámara de Diputados informar si con motivo de la emisión de las Recomendaciones Generales... emitidas por el organismo nacional, esta Cámara implementó acciones relativas al contenido de los puntos recomendatorios... La RG 27/2016... fue recibida por las Secretarías Técnicas de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, el día 09 de agosto de 2016. El asunto fue inscrito en el Orden del Día de la Comisión Permanente el día 10 de agosto de 2016. En dicha sesión la Presidencia turnó el expediente a las Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y de Cámara de Senadores, publicándose en la Gaceta Parlamentaria... En la revisión de los archivos de esta dirección General, no se encontró registro sobre la implementación de acciones relativas a las recomendaciones emitidas por CNDH".	Ninguna	0.00	●
Autoridad	Quién da respuesta	SEGUNDA. En su caso, se estudie, discuta y vote una iniciativa que presente alguna de las dos cámaras, una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Congreso de la Unión	Sin respuesta	Sin respuesta	Ninguna	0.00	●
Autoridad	Quién da respuesta	TERCERA: Se asegure la participación de los pueblos y comunidades indígenas del país realizando consultas a las mismas, y se integre a las Organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones académicas durante el procedimiento legislativo	Evidencia adjunta	Índice	Semáforo
Congreso de la Unión	Sin respuesta	Ninguna	Ninguna	0.00	●

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

Tabla 3.7. Índice de cumplimiento por Titulares de los Poderes Ejecutivos de las Entidades Federativas con relación a la Recomendación 27/2016

Entidad federativa	Punto Único	Índice	Semáforo
San Luis Potosí	Básica	0.75	
Oaxaca	Básica	0.75	
Baja California	Insuficiente	0.5	
Coahuila	Insuficiente	0.5	
Colima	Insuficiente	0.5	
Estado de México	Insuficiente	0.5	
Guanajuato	Insuficiente	0.5	
Jalisco	Insuficiente	0.5	
Puebla	Insuficiente	0.5	
Querétaro	Insuficiente	0.5	
Quintana Roo	Insuficiente	0.5	
Sonora	Insuficiente	0.5	
Tabasco	Insuficiente	0.5	
Yucatán	Insuficiente	0.5	
Nayarit	Nula	0.0	
Nuevo León	Nula	0.0	
Sinaloa	Nula	0.0	
Tamaulipas	Nula	0.0	
Zacatecas	Nula	0.0	
Aguascalientes	Nula	0.0	
Baja California Sur	Nula	0.0	
Campeche	Nula	0.0	
Chiapas	Nula	0.0	
Chihuahua	Nula	0.0	
Ciudad de México	Nula	0.0	
Durango	Nula	0.0	
Guerrero	Nula	0.0	
Hidalgo	Nula	0.0	
Michoacán	Nula	0.0	
Morelos	Nula	0.0	
Tlaxcala	Nula	0.0	
Veracruz	Nula	0.0	

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

Tabla 3.8. Índice de cumplimiento de los Poderes Legislativos de las Entidades Federativas con relación a la Recomendación 27/2016

Entidad federativa	Puntos recomendatorios			Índice de Cumplimiento General	Semáforo
	PRIMERO	SEGUNDO	TERCERO		
Chiapas	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Chihuahua	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Guanajuato	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Hidalgo	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Jalisco	0.5	0.5	0.5	0.5	●
Aguascalientes	0.0	0.0	0.0	0	●
Nuevo León	0.0	0.0	0.0	0	●
Oaxaca	0.0	0.0	0.0	0	●
Querétaro	0.0	0.0	0.0	0	●
San Luis Potosí	0.0	0.0	0.0	0	●
Tabasco	0.0	0.0	0.0	0	●
Tamaulipas	0.0	0.0	0.0	0	●
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0	●
Zacatecas	0.0	0.0	0.0	0	●
Baja California	0.0	0.0	0.0	0	●
Baja California Sur	0.0	0.0	0.0	0	●
Campeche	0.0	0.0	0.0	0	●
Coahuila	0.0	0.0	0.0	0	●
Colima	0.0	0.0	0.0	0	●
Distrito Federal	0.0	0.0	0.0	0	●
Durango	0.0	0.0	0.0	0	●
Estado de México	0.0	0.0	0.0	0	●
Guerrero	0.0	0.0	0.0	0	●
Michoacán	0.0	0.0	0.0	0	●
Morelos	0.0	0.0	0.0	0	●
Nayarit	0.0	0.0	0.0	0	●
Puebla	0.0	0.0	0.0	0	●
Quintana Roo	0.0	0.0	0.0	0	●
Sinaloa	0.0	0.0	0.0	0	●
Sonora	0.0	0.0	0.0	0	●
Veracruz	0.0	0.0	0.0	0	●
Yucatán	0.0	0.0	0.0	0	●

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017

3.3. INCIDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS EN ACCIONES INSTITUCIONALES

Se evaluaron las acciones de dos instituciones para estimar la incidencia de la Recomendación General 4/2002 en las políticas públicas, la Secretaría de Salud y el IMSS. En el caso de la 27/2016, se revisaron las iniciativas de ley y/o leyes aprobadas en materia de consulta indígena después de emitida la recomendación, resultados que serán presentados en el siguiente apartado.

Para este análisis se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 3.9. Grado de incidencia de los instrumentos en acciones institucionales, respecto a la Recomendación General 4/2002

Puntos recomendatorios RG4/2002		Secretaría de Salud Calificación			IMSS Calificación			TOTAL Calificación		
			Puntaje	%		Puntaje	%		Puntaje	%
1	Implementación de mecanismos que garanticen el derecho al consentimiento libre e informado sobre el uso de métodos de planificación familiar	II	50	50	II	50	50	II	50	50
2	Adopción de medidas administrativas para elaborar y difundir material en lengua indígena	IV	0	0	I	100	100	II	50	50
3	Se refuerce la capacitación de los prestadores de servicios de salud en temas relacionados a los derechos humanos, procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas y a sus sistemas de valores, usos y costumbres	III	25	25	III	25	25	IV	25	25
TOTAL			75	25.0		175	58.3		125	41.7

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos extraídos de (SFP, 2005; Secretaria de Salud, 2006; IMSS, 2006a; IMSS, 2006b).

Como puede observarse en la Tabla 3.9, ambas instituciones analizadas tienen un grado de cumplimiento básico respecto al primer punto, es decir, han llevado a cabo acciones para aumentar la coordinación interinstitucional entre las dependencias que conforman la institución, así como con otras instituciones a nivel estatal y federal; incluso se encontró que en el caso de la Secretaría hay algunas acciones orientadas a establecer canales de comunicación con colectivos internacionales, y solo en el caso del IMSS existen canales de comunicación a nivel localidad mediante los mecanismos de participación comunitaria, pero no hubo acciones reportadas de coordinación para la atención y/o colaboración con los pueblos y comunidades indígenas.

En relación al punto 2, aunque el IMSS tiene un grado de cumplimiento alto en la elaboración y difusión de información sobre salud reproductiva en las lenguas indígenas de las comunidades

debido a los mecanismos de participación comunitaria, la Secretaría no proporcionó algún dato que permita vincular alguna acción de producción y circulación de los derechos reproductivos y sexuales de las comunidades indígenas en su lengua, por lo que este punto tuvo un 50% de grado de cumplimiento básico.

Respecto al punto 3, los mecanismos de apoyo que utiliza el IMSS para auxiliarse de miembros de la comunidad que ayuden al personal médico en las comunidades indígenas es insuficiente, y no es sustituto de cursos de capacitación al personal del Instituto sobre los valores, usos y costumbres particulares de las comunidades indígenas. Al no encontrarse dentro de sus informes programas de capacitación para el personal médico activo en las comunidades, y hallarse únicamente cursos dirigidos a asistentes rurales y animadores, se calificó el cumplimiento de este punto como *insuficiente* para el IMSS, sumándolo con un grado de cumplimiento alto de la Secretaría, se obtuvo un grado de cumplimiento de 25.0%.

Toda esta información, pone de manifiesto que el punto recomendatorio mejor atendido por las instituciones de salud ha sido el de coordinación interinstitucional para atender el tema de salud reproductiva en las poblaciones indígenas, mientras que el menos atendido fue el de la capacitación para sensibilizar a los servidores públicos de atención a la salud en temas que tengan que ver con los derechos humanos de las comunidades indígenas, los valores culturales y los usos y costumbres. En el caso de la difusión resulta necesario señalar que no existe mención alguna en los 4 informes revisados sobre algún esfuerzo de traducción a la lengua, incluso el IMSS con sus mecanismos de participación comunitaria, no hace explícito en algún momento alguna difusión escrita en la lengua local de la población donde operan sus clínicas. Pareciera entonces que persiste una «invisibilización sistémica» de los pueblos indígenas en la conducta de las autoridades de salud involucradas.

3.4. CAMBIOS LEGISLATIVOS POSTERIORES A LOS INSTRUMENTOS

Después de la emisión de la Recomendación General 4/2002, en aspectos normativos, se encontró en el Programa de Salud Reproductiva la aprobación y publicación de la Norma Oficial Mexicana (NOM-035-SSA-2002) *para la prevención y control de Enfermedades en la Perimenopausia y Posmenopausia, así como criterios para brindar atención médica*; y la actualización de la NOM-005-SSA2-1993 *de los servicios de planificación familiar*, ambas normas refuerzan el enfoque de derechos reproductivos y el respeto a la libre decisión y la incorporación de nuevos métodos de planificación familiar. Sin embargo, a pesar de existir esos ‘nuevos’ instrumentos jurídicos, los mismos no se centran específicamente en los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos sexuales y reproductivos, por tanto, como se indicó en secciones previas de este mismo capítulo, el nivel de cumplimiento derivado de los ‘Cambios legislativos posteriores a los instrumentos’ también es muy limitado por no representar un esfuerzo concreto y directo de cumplimiento a las recomendaciones bajo análisis.

En cuanto a la Recomendación General 27/2017, se encontraron únicamente dos iniciativas de ley: la última presentada el 13 de septiembre de 2018 a nivel federal, la cual, de ser aprobada, sería un gran avance en materia de protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, y a nivel local, la presentada por el estado de Oaxaca el 25 de julio de 2017. Otros cambios legislativos a nivel local se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3.10. Cambios legislativos posteriores a la emisión de la RG 27/2016

Instrumento	Fecha de presentación
Iniciativa de Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca	25/05/17
Reforma a la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo	04/07/17
Reforma a la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sinaloa	26/10/17
Reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua para crear la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas	02/08/18
Reforma al Art. 1, Quinto párrafo, inciso B, inciso I, 25-E, 63 BIS y 79, II-BIS a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en materia de consulta pública de los pueblos y comunidades indígenas	16/06/16

NOTA: Solo se consideran las entidades que realizaron cambios legislativos posteriores a la emisión de la RG 27/2016
Fuente: CRIM-UNAM-CNDH

En 2017 se reformó la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, la cual no es propiamente una ley de consulta, pero contribuye, de manera significativa, al cumplimiento de los puntos recomendatorios, puesto que, además, a partir de ahí se diseñó el Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo. El 26 de octubre de 2017 en Sinaloa se presentó una iniciativa para reformar la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Otras reformas o iniciativas presentadas después de la emisión de la recomendación fueron una reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua para crear la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, la cual atiende casi todos los puntos recomendatorios de la CNDH, sin embargo, una Comisión no es propiamente una Ley, por tanto, no garantiza la inviolabilidad de los derechos humanos de las poblaciones indígenas a través de la vía legislativa, en los términos abordados dentro del instrumento recomendatorio bajo análisis.

Sonora publicó el 16 de julio del 2016, una reforma al Art. 1, Quinto párrafo, inciso B, inciso I, 25-E, 63 BIS y 79, II-BIS a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en materia de consulta pública de los pueblos y comunidades indígenas. Donde únicamente se les reconoce el derecho a ser consultados, pero no se propicia la creación de la Ley de Consulta.

A la fecha aún no hay leyes aprobadas que cumplan de forma integral con los criterios de la Recomendación General 27/2016, y respecto a las iniciativas presentadas, es importante recalcar que mientras estas no cuenten primero con la aprobación y participación activa de las poblaciones indígenas, y luego entren efectivamente en vigor, no pueden, ni deben considerarse

como cumplimiento de los puntos recomendatorios de la CNDH pues si se elaboran y aprueban sin ellas, se demostrará una vez más que dichos pueblos no son considerados ni respetados como autónomos y sujetos plenos de derechos.

3.5. PRESENCIA EN MEDIOS IMPRESOS Y RECURSOS ACADÉMICOS

En total se encontraron únicamente 22 noticias durante el periodo de 2006 a 2018 que aludieron a las Recomendaciones Generales de este estudio; 6 relacionadas a la RG 4/2002 y 16 a la RG 27/2016, en los siguientes medios:

Tabla 3.11. Total de noticias referidas a la RG 4/2002 por medio informativo y por año

Año	Medios	Cantidad
2006	<i>Proceso</i>	1
2012	<i>Sin Embargo</i>	1
2015	<i>Animal Político, El Universal</i>	2
2018	<i>Animal Político, La Silla Rota</i>	2
TOTAL		6

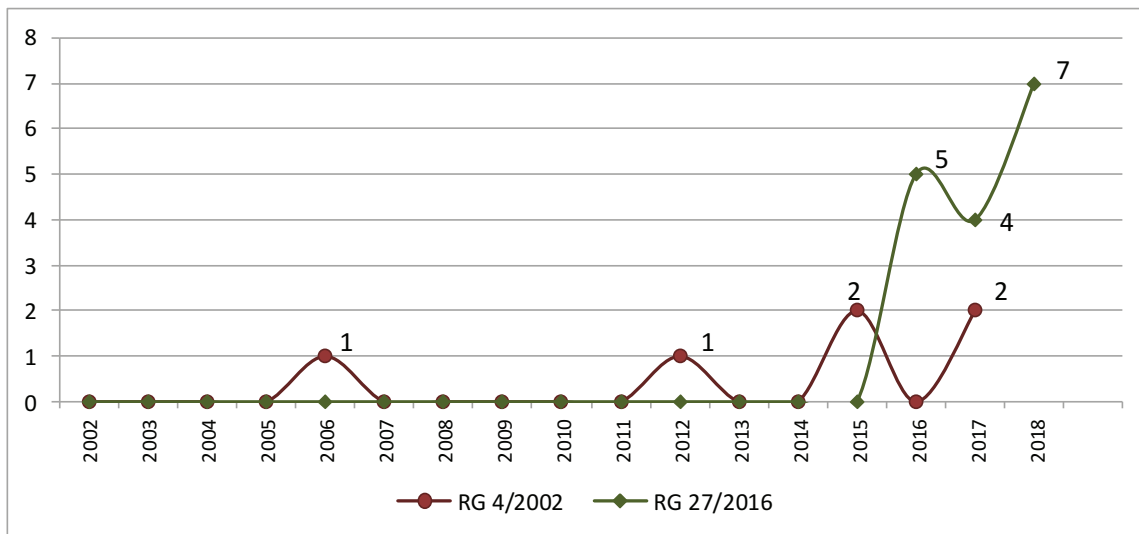
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Tabla 3.12. Total de noticias referidas a la RG 27/2016 por medio y por año

Año	Medios	Cantidad
2016	<i>El Universal, Etcétera, Aristegui Noticias, Animal Político, Proceso</i>	5
2017	<i>Proceso, xeVT Telereportaje 104.1 FM, Chiapas Paralelo, Aristegui Noticias</i>	4
2018	<i>Noventa Grados, La Jornada, El Universal, Proceso, Ángulo 7, Economista, Regeración</i>	7
TOTAL		16

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Gráfico 3.1. Incidencia por año de la RG 4/2002 y la RG 26/2016 en los medios masivos de comunicación



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Del análisis de los medios se observa que el impacto de ambas recomendaciones en los medios fue muy escaso y únicamente la RG 27/2016 tuvo un repunte en 2018, debido principalmente a la transición de gobierno que vivió México en ese año, mismo que está buscado implementar un modelo de consulta ciudadana prescrito en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 a través de la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática.⁵⁰ Lo cual permite sugerir, que en el último año, ha aumentado el interés de algunos medios informativos, respecto, sobre todo, al análisis y entendimiento de la consulta hacia pueblos indígenas y por ende, de la RG 27/2016, a la luz de distintos procesos de consulta planeados en esta nueva administración de gobierno.

El mismo resultado arrojó la revisión de la producción académica que se relacionara o se fundamentara en ambas recomendaciones; dos artículos académicos relacionados con la RG 4/2002, uno en 2006 y otro en 2009; y 6 relacionados con la RG 27/2016, dos en 2017 y cuatro en 2018. En otros medios como las redes sociales, únicamente hubo difusión en cuentas oficiales como la CNDH, sobre la RG 27/2016.

Por otra parte, como podrá revisarse en el Anexo presente en este estudio, los medios han aumentado la difusión de contenido noticioso que asocia a las personas y comunidades indígenas con los derechos humanos o algún otro tema, lo que se puede explicar por tres razones principales; en primer lugar; por el avance tecnológico que acerca los medios a los sitios más distantes; segundo, por un interés legítimo de abordar los problemas de los pueblos y comunidades indígenas; y, finalmente, por el aumento —o incluso la constante histórica— de hechos que violentan sus derechos humanos.

⁵⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Presidencia de la República. Gaceta Parlamentaria, Núm. 5266-XVIII. Año XXII. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 30 de abril de 2019, p. 191. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019.

3.6. DERECHOS HUMANOS VINCULADOS CON LOS INSTRUMENTOS

Tabla 3.10. Derechos humanos vinculados con la Recomendación General 4/2002

Recomendación General 4/2002 derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas, respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar	
La CNDH documentó prácticas administrativas violatorias de los derechos reproductivos de las comunidades indígenas por parte de las autoridades responsables de la salud pública, específicamente en relación al consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar. La recomendación busca erradicar estas prácticas.	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
Secretaría de Salud	Derecho a la integridad de los pueblos y comunidades indígenas
Gobernadores de las Entidades Federativas	Derecho a la no discriminación
Jefe de Gobierno del Distrito Federal	Derechos a decidir sus prioridades
Responsables de los Servicios de Salud Pública	Derecho a la igualdad de género
	Derecho de las niñas y mujeres indígenas a una vida libre de violencia
	El derecho de las niñas y mujeres, a ser valoradas y educadas, libres de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Tabla 3.11. Derechos humanos vinculados con la Recomendación General 27/2016

Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana	
La CNDH documentó violaciones al derecho a la consulta previa, libre e informada, además de la realización de consultas culturalmente inadecuadas	
Instituciones a las que se dirigen las recomendaciones	Derechos humanos violados
• Ejecutivo Federal	Derecho a la integridad de los pueblos y comunidades indígenas
• Congreso de la Unión	Derecho a la no discriminación
• Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	Derecho a la libre determinación y autonomía
• Gobernadores de las entidades federativas	Derecho a la participación de los pueblos indígenas
• Poderes Legislativos de las entidades federativas de la República Mexicana	Derecho a ser consultados de los pueblos y comunidades indígenas
	Derechos a decidir sus prioridades
	Derecho a conservar costumbres e instituciones
	Derecho a la propiedad y posesión sobre sus tierras
	Derecho a tener acceso a las funciones públicas y a participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

3.7 EVALUACIÓN DE LA VIGENCIA DE LAS TEMÁTICAS EN 2017 SEGÚN PERSONAS EXPERTAS

Como se indicó previamente, este estudio también buscó contar con voces especializadas en las condiciones de vida de los pueblos y comunidades en México y las situaciones a las que se enfrentan. Dichas voces, se consideran valiosas para fortalecer una visión más sistémica y matizada de los desafíos a los que estas poblaciones se enfrentan y al mismo tiempo, aportar más elementos a la CNDH para la comprensión compleja del diagnóstico y los retos a los que se enfrenta para cumplir su labor como garante de los derechos humanos de los pueblos originarios abordados en los instrumentos recomendatorios.

TEMAS GLOBALES	TEMAS ORGANIZADORES	INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE ENTREVISTAS RECOMENDACIÓN GENERAL 4/2002
Observaciones a la recomendación de la CNDH acerca del consentimiento libre e informado en métodos de planificación familiar.	Principales observaciones	• En suma, los entrevistados consideran que hablar de métodos, derechos sexuales y reproductivos, tendría que pensarse en la diversidad de las mujeres indígenas y que los servicios de salud se oferten bajo estas condiciones. • Existen los protocolos de atención a pueblos y comunidades indígenas muy claros en entidades con alto porcentaje de estas poblaciones, pero puede no ser así en el caso de atención a indígenas migrantes. Cuatro de las nueve entrevistas hicieron mención de esta situación, y coincidieron en que las instancias de gobierno no tienen la capacidad o el interés para atenderlos conforme a los lineamientos emitidos no solo en las recomendaciones, sino en sus propios instrumentos de atención a la salud. • Varios aspectos impiden a las poblaciones indígenas ser conscientes de que están frente a un hecho violatorio, entre ellos el desconocimiento de sus derechos humanos y las características culturales de las comunidades, donde generalmente las decisiones acerca del número de hijos se toman en el ámbito colectivo, pero reservado al interior de la comunidad. • Por otra parte, dicen que las comunidades indígenas siguen pensando, y defendiendo la idea de que no tiene que ser de “afuera” la exhortación de disminuir su crecimiento, sino que es una decisión de ellos.
Cumplimiento de los objetivos de la recomendación 2002/4	Cumplimiento de procedimientos	Se percibe que no se están cumpliendo las normas del derecho a la libre decisión del uso de métodos de planificación familiar, se violentan por ser indígenas, además por ser mujeres, jóvenes, migrantes, etc.

TEMAS GLOBALES	TEMAS ORGANIZADORES	INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS CUALITATIVO DE ENTREVISTAS RECOMENDACIÓN GENERAL 27/2016
Percepciones de los actores involucrados en el tema del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.	Percepción y/o evaluación de la consulta	En suma, los entrevistados consideran que no se reconoce el derecho a la consulta, previa, informada, suficiente y sobre todo, culturalmente adecuada, entendiendo esto último desde un sentido más amplio y no limitado únicamente a la lengua, sino al contexto en su conjunto, específicamente a las formas como se relacionan las poblaciones indígenas con su entorno. Además de que no hay claridad respecto a quién o quiénes, corresponde ejecutar procesos de consulta. Para las Organizaciones de la Sociedad Civil hay un problema de compartimentalización,⁵¹ donde gobiernos estatales y municipales, pueden fácilmente deslindarse de su aplicación: • Se debe considerar no solamente el territorio como algo tangible, sino como un bien inmaterial intangible, es decir, considerar las prácticas, expresiones, saberes y habilidades a través de las cuales las poblaciones se relacionan con su entorno. • Las personas no tienen los conocimientos previos, no son debidamente informados e incluso capacitados, para tomar una decisión sobre el uso de su territorio por empresas o instituciones ajenas a este.
Cumplimiento de los objetivos de una consulta, tal como lo estipulan las normas internacionales	Cumplimiento de procedimientos	Todos los funcionarios que participaron en este ejercicio, aun desde adentro de sus instituciones, reconocen los avances en materia de derechos humanos y específicamente en relación a los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, reconocen también que existen vacíos que deben ser atendidos, como transitar de una recomendación del derecho a la consulta, a una ley de consulta. • Otro problema respecto al procedimiento para la aplicación de las consultas es el aspecto metodológico en el diseño y la aplicación de la consulta.
	Leyes secundarias con doble intención y/o regulación en la aplicación de consultas	Algunos entrevistados consideran que las leyes secundarias o estatales, sin ser estas propiamente leyes de consulta, no garantizan su aplicación efectiva, señalan que no hay voluntad política para hacerlo, ni tampoco existe la suficiente presión por parte de la sociedad civil para lograrlo.

⁵¹ Entrevista 1. Organizaciones Civiles

	Principales obstáculos en materia de derechos para cumplir con la recomendación	Múltiples obstáculos fueron señalados en las entrevistas: • Hay una visión del sacrificio de los territorios por el bien y el progreso de las comunidades, catalogando al progreso desde una visión occidentalizada de desarrollo, así como de las normas, leyes, procesos, recomendaciones, etc., Una mirada a fin de cuentas etnocéntrica, donde sobresale un enfoque desarrollista fundamentado en las políticas neoliberales y capitalistas actuales... Cuando las comunidades tienen otra lógica, donde la pertenencia al territorio es lo más elemental para ellos, donde converge la vida de todos los seres que lo habitan: el equilibrio y la armonía entre la naturaleza y los seres humanos. • Hay desconocimiento de las instituciones sobre las comunidades indígenas. Se homogeniza a todos los pueblos indígenas en un solo concepto, no se reconocen sus diferencias organizativas, políticas y ambientales. • Se percibe que las consultas son un mero requisito para las empresas porque estas no son vinculantes, es un mecanismo meramente administrativo, y por tanto urge que se transforme en Ley. Se tiene que regular la consulta y no sólo la consulta sino el consentimiento y si el dueño originario de ese territorio no está de acuerdo con los efectos que va a tener un proyecto se tiene que respetar esa decisión”.⁵² • La opacidad y la falta de publicación de información de interés para estar informado antes de participar en un proceso de consulta. Es grave que las comunidades indígenas sean las últimas en enterarse que hay un proyecto en su territorio cuando éste ya está ahí.⁵³ • Corrupción política: existe un sistema que tiene altos niveles de corrupción que pueden favorecer a las empresas y/o algunos políticos, y no a las comunidades indígenas. • El ofrecimiento de beneficios a las poblaciones indígenas (sobre todo de carácter económico) a cambio de la aprobación de los megaproyectos. Lo que a largo plazo termina sólo en promesa.⁵⁴ • Prevalecen los intereses económicos por encima de los intereses culturales.⁵⁵
--	---	--

⁵² Entrevista 1. Organizaciones civiles

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Entrevista 2. Funcionario CNDH

⁵⁵ *Idem.*

Principales obstáculos y debilidades en la implementación de las consultas	Percepción desde las comunidades en la implementación de las consultas	En general, los entrevistados perciben que a los pueblos y comunidades indígenas no se les ha permitido participar en todo el proceso, únicamente se les considera como población objetivo a ser consultada.
	Inclusión de perspectiva de género en las consultas y/o acciones para los proyectos en las comunidades	Solo en tres de las entrevistas se señaló la falta de una perspectiva de género en el proceso de consulta, indican que se incluye en las leyes, normas, otro tipo de documentos, etc., pero no es considerada en la práctica. Las mujeres son las menos consideradas para ser consultadas, lo que vulnera aún más su condición de mujeres e indígenas.
	Impacto y/o afectación a las comunidades y poblaciones indígenas, de la implementación de megaproyectos	Entre los entrevistados se percibe que los megaproyectos siempre van a estar protegidos jurídicamente por el Estado para poder explotar un territorio: • De igual manera buscarán aliados en la propia comunidad para que defiendan sus intereses, muchos de estos aliados relacionados a la explotación histórica de las poblaciones, como los cacicazgos locales, mismos que no han dejado de existir en el país.⁵⁶ • Pero para imponer los megaproyectos, dicen, tanto las transnacionales como el mismo Estado, se aprovechan del contexto social de precarización de las condiciones de vida de los pueblos y comunidades indígenas; donde pueden darse "... prácticas de cooptación con los liderazgos y cacicazgos locales, de corrupción, de impunidad, de despojo, de marginación y de discriminación".⁵⁷
	Consecuencias de la aplicación de consultas en comunidades con presencia de conflictos (territoriales, internos, por recursos naturales renovables y no renovables, etc.).	Desde la visión de los entrevistados, las consecuencias directas sobre los pueblos y comunidades indígenas son: • La simulación de las consultas y de la imposición de megaproyectos ha traído consigo la fragmentación de las comunidades y la destrucción de los tejidos sociales. Pero sobre todo el rompimiento de una cultura ancestral, hecho que reconocen casi todos los entrevistados. • Disensos en el interior de las comunidades: mismos que son aprovechados por el gobierno y las empresas para generar conflictos, con los cuales se genera una fractura al interior de las comunidades y tienen como fin desarticular las resistencias locales para la implementación de los megaproyectos. • No se respetan los derechos.
	Represión y/o acciones coercitivas.	Cuando los pueblos y comunidades indígenas tienen procesos de auto organización, entonces viene la represión, la persecución, el encarcelamiento de sus dirigentes etc., que también son derivados precisamente de aspectos estructurales, son repercusiones sociales por el tipo de desarrollo que se quiere imponer y no consensarlo, sino imponer por encima de los pueblos. ⁵⁸

⁵⁶ Entrevista 3. Ambientalista

⁵⁷ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES

⁵⁸ Entrevista 8. Funcionario CIDH

Observaciones, sugerencias y/o recomendaciones a la RG27/2016 de la CNDH en materia de consultas	En cuanto a las consultas	Algunas de las recomendaciones que se señalaron fueron: La Recomendación es importante, es un marco y una presión para que el gobierno cumpla con sus acuerdos internacionales y con los estándares en la materia. La CNDH ha buscado a través de las Recomendaciones Generales estándares mínimos de garantías. Sin embargo, en los últimos años, observan que la situación de los pueblos indígenas ha empeorado por la Ley Minera, las autorizaciones de los transgénicos, la Reforma Energética, la Reforma Fiscal y recientemente, por el cambio del Decreto de Veda a Reserva del Agua. Todos estos son hechos que muestran que, a pesar de los esfuerzos de la CNDH, de grupos de derechos humanos y las ONG, la protección efectiva de los grupos indígenas siguen siendo muy precaria.⁵⁹ • Que el derecho se dé bajo un estándar de mínimo vital, que garantice una vida digna de los pueblos y comunidades indígenas.⁶⁰ • El derecho al territorio: la protección de los territorios es la base de las consultas, mismo que debe ser salvaguardado y garantizado para el desarrollo de las poblaciones indígenas. • Todo el proceso de consulta deber ser consentido por las comunidades indígenas: es decir, que se incorpore a las poblaciones indígenas como tomadores de decisiones, no únicamente como observadores del proceso, “una ley de consulta tiene que ser consentida por las comunidades indígenas si no, no hay ley de consulta”.⁶¹ • “... en términos públicos administrativos, institucionales, de gestión pública, de política pública, la ruta puede ser el enfoque intercultural y la perspectiva de género”.⁶² Las consultas, entonces, son un procedimiento para asegurar y garantizar no solo los derechos de los pueblos, sino la propia cultura de las comunidades. Debe entenderse que ese es el sentido de la recomendación, “... además de asegurar la participación y el consentimiento informado de las comunidades... hay una construcción de un discurso incluyente de Estado, bajo conceptos como pluralismo, multiculturalidad, interculturalidad, etc., pero que en la práctica se queda simplemente en eso; en un discurso que no se lleva a la práctica. • La necesidad de formación de abogados en materia indígena, capaces de comprender no solo la materia, sino la cultura y la lengua, para que tengan la capacidad de defender a los pueblos originarios.⁶³ • Reconocer las instituciones que se crearon para defender a los pueblos y comunidades indígenas y respaldarlas. • Para hacer efectivas las consultas se requiere un compromiso que opere también a favor del fortalecimiento institucional y la creación de capacidades en las dependencias.⁶⁴
	En cuanto a la participación de la sociedad civil y otros organismos como los medios de comunicación en la toma de decisiones y/o las consultas	El papel de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios masivos de comunicación: Las Organizaciones de la Sociedad Civil están jugando un papel muy importante en el acompañamiento, seguimiento y evaluación de la aplicación de consultas a las comunidades y pueblos indígenas. Por otra parte, los medios masivos de comunicación pueden ser un canal informativo de relevancia, para dar a conocer a la opinión pública los megaproyectos que buscan establecerse en territorios indígenas.

⁵⁹ Entrevista 3. Ambientalista

⁶⁰ Entrevista 6. Funcionario CNDH.

⁶¹ Entrevista 1. Organizaciones Civiles.

⁶² Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

⁶³ Entrevista 5. Defensor de Derechos Humanos.

⁶⁴ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El presente estudio tuvo como objetivo generar un primer ejercicio de verificación del cumplimiento de las recomendaciones generales 4/2002 y 27/2016 por parte de las autoridades a las que han sido dirigidas. Así como medir el impacto de las respuestas legislativas, de política pública y las prácticas administrativas en relación con los pueblos y comunidades originarias de nuestro país. La pregunta que guió este trabajo fue: ¿Cuál ha sido el nivel de cumplimiento e impacto de las Recomendaciones Generales 4/2002 y 27/2016 emitidas por la CNDH? Cuya hipótesis era que estas recomendaciones han tenido distintos grados de cumplimiento en función de los contextos sociopolíticos en el país, y de la voluntad política de las autoridades en los distintos niveles y órdenes de gobierno.

Al respecto, y a pesar de que ambas recomendaciones se encuentran vinculadas a distintos derechos, partiendo del principio de interdependencia e indivisibilidad, la violación tanto del derecho al consentimiento libre e informado sobre el uso de métodos de planificación familiar, como la violación a la consulta previa, libre e informada, da pie a la violación de otros derechos económicos, sociales, culturales e incluso ambientales. Por tanto, en estricto sentido se puede concluir que, en general, hubo un cumplimiento *insuficiente* a los puntos recomendatorios sugeridos en ambos instrumentos. Lo cual no contribuye a la mejora en el nivel de disfrute de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el país.

4.1. CONCLUSIONES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 4/2002

En general, respecto a la RG 4/2002, hubo un grado de cumplimiento *insuficiente*, tanto a nivel federal como estatal. Sólo 16.7% tuvieron una calificación básica, y ninguna entidad tuvo una respuesta satisfactoria.

Este cumplimiento insuficiente implica que la probabilidad de violaciones al derecho al consentimiento libre e informado sobre el uso de métodos de planificación familiar, sea alta, puesto que las poblaciones indígenas no tienen la información completa, suficiente, en su propia lengua y culturalmente adecuada, para que puedan tomar una decisión respecto a este derecho. Lo que se comprueba a través del análisis de los expedientes de queja y las noticias encontradas en medios masivos de comunicación, muestran que aun después de emitida la recomendación, se han presentado casos de contracepción forzada, por tanto, no se observa una erradicación de los hechos violatorios descritos en la Recomendación. Sumado a ello, estas violaciones son transversales con el contexto socioeconómico, y específicamente con el contexto de la salud reproductiva de los pueblos y comunidades indígenas, mismo que, como se pudo apreciar en este estudio, a pesar de mostrar algunas señales de progresividad respecto al goce efectivo de derechos sociales, como el acceso a la salud y a la educación, aún existe una brecha muy amplia entre la población indígena y la población no-indígena en la aplicación de estos y otros derechos de igual importancia, como el acceso a un trabajo digno, a la alimentación, a una vivienda, etc.,

que, en términos estrictos, pueden ser señales de regresividad, más que de progresividad; dejando prácticamente inalteradas las relaciones asimétricas de poder.

En términos de política pública, como se señaló en este estudio, existen barreras institucionales, económicas, sociales y culturales, para que las poblaciones indígenas, sobre todo las mujeres, ejerzan sus derechos de manera libre, informada y en su propio idioma, con una perspectiva de género, igualdad y no discriminación, para que tomen sus propias decisiones con relación a la planificación familiar. Entre las institucionales se incluyen la mala calidad y/o carencia de servicios de atención de salud. Entre las económicas figuran las condiciones de vulnerabilidad económica de la mayoría de las poblaciones indígenas. Las barreras sociales se asocian a procesos de discriminación y exclusión, así como al desconocimiento o incompreensión de sus derechos y las formas de cómo reclamarlos.

Mientras que las barreras culturales se relacionan con la falta de comprensión institucional de las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas: idioma, tradiciones, costumbres, mitos, significados, cosmovisión, etc., que giran alrededor de la reproducción no solo femenina, sino de las propias comunidades, a través de los cuales se toman decisiones respecto a su composición familiar. Aunque por la respuesta institucional revisada en el capítulo 8, se pensaría que no solo lo desconocen, sino que no existe interés suficiente para comprender a los pueblos y comunidades indígenas. Varios expertos en el tema que participaron en este estudio señalaron que la falta de interés se relaciona con la mirada occidental que permea a las instituciones, misma que da pie a la coexistencia de dos mundos —muchas veces— contrarios: el occidental y el indígena, ambos con procesos completamente diferentes de relación.

En el mundo indígena existe un vínculo muy estrecho con la naturaleza, misma que forma parte del ciclo de reproducción humana, la cual no solo es natural, sino divina; natural en tanto se asemeja con el proceso de fertilidad de la tierra y divina por la presencia de seres que aparecen durante todo el embarazo y en el parto, encargados sobre todo de la protección del ser que viene en camino, que con el sincretismo actual lo seres divinos se recargan ahora generalmente en los santos católicos. En el mundo indígena el concepto de salud y enfermedad no es uno solo, se conjuntan en saberes tradicionales de conocimiento y reconocimiento del entorno, de equilibrio y armonía con el cuerpo humano. Cuando no hay equilibrio se originan las enfermedades, pero es el mismo entorno de donde se toma el remedio: la medicina tradicional.

Los programas de planificación familiar deberían conocer y considerar todos estos elementos, partiendo de una cultura de respeto a los derechos humanos, tal como lo propone la CNDH, donde los programas de salud se diseñen bajo un EBDH, y tengan como objetivo principal su pleno ejercicio, así como la reducción de las desigualdades y el empoderamiento de las poblaciones indígenas, y no como actualmente se observa, donde los objetivos y metas principales de los programas de planificación familiar, se han enfocado en aumentar las tasas de prevalencia del uso de métodos de planificación familiar y disminuir la tasa global de fecundidad en todo el país de manera homogénea, sin considerar las diferencias socioculturales de cada región y las necesidades reales en materia de salud reproductiva de las poblaciones indígenas.

4.2. CONCLUSIONES SOBRE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 27/2016

Respecto a la RG 27/2016, como pudo observarse en la síntesis de resultados, en general no se obtuvo respuesta a la petición de información solicitada por la CNDH. Sin embargo, es importante destacar que, a pesar de la falta de respuesta, posterior a la emisión de la recomendación se pudieron advertir avances en la materia: a nivel federal se enviaron dos iniciativas para su revisión. A nivel estatal Oaxaca fue el único estado que promovió una iniciativa para crear una Ley propiamente de consulta. Los estados que reformaron sus leyes locales de derechos y cultura indígena, para garantizar este derecho fueron: Coahuila, Guanajuato y Quintana Roo. Se reformó también la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua para crear la Comisión Estatal para los Pueblos Indígenas, la cual atiende casi todos los puntos recomendatorios de la CNDH. Sonora publicó el 16 de julio del 2016, una reforma al Art. 1, Quinto párrafo, inciso B, inciso I, 25-E, 63 BIS y 79, II-BIS a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, en materia de consulta pública de los pueblos y comunidades indígenas, donde se les reconoce el derecho a ser consultados. Finalmente, Sinaloa presentó una iniciativa para reformar la Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Hay dos casos, que a pesar de que no dieron respuesta a la solicitud de información a la CNDH, podrían significar grandes avances respecto al pleno reconocimiento de los derechos indígenas: la Ciudad de México y el estado de Morelos. Respecto al primer caso es de destacarse que, tras el establecimiento de la Ciudad de México como Estado de la República, se subraya un proceso de consulta en enero de 2017 sobre derechos indígenas al dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. En este proceso, 143 pueblos, 91 barrios, 64 comunidades y 100 ejidos indígenas revisaron y dieron su punto de vista en torno a treinta artículos que se refieren a ellos en el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.⁶⁵ Según el Jefe de Gobierno de ese entonces, Miguel Ángel Mancera, “la Carta Magna reconoce a los pueblos originarios y comunidades indígenas como sujeto de derecho público y garantiza el derecho a su autonomía y libre determinación, así como a la consulta previa, libre e informada”. Ante la ONU dijo: “... en este documento hay 18 artículos que de manera coordinada, de manera sincronizada, van dando sustento y soporte a todo lo que implica la regulación indígena de la Ciudad de México, es un referente porque se abordan los temas sustanciales desde la declaración misma de ser un pueblo pluricultural, plurilingüe, pluriétnico, hasta llegar a la protección de salud, a los referentes de educación, a la participación, a la consulta, a todos y cada uno de los mecanismos que los pueblos indígenas han reclamado y que hacen una lucha permanente”.⁶⁶

Por otra parte, Morelos, que no contaba con municipios reconocidos como indígenas, se encuentra en proceso de municipalización de cuatro pueblos y comunidades indígenas

⁶⁵ El Financiero, 22.12.16, “Arranca consulta sobre derechos indígenas en la Constitución de la CDMX”. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arranca-consulta-sobre-derechos-indigenas-en-la-constitucion-de-la-cdmx>

⁶⁶ Ciudad de México, 27.04.17, “Constitución de CDMX, primera a nivel mundial en incluir derechos de pueblos indígenas de ONU”. Disponible en <http://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/constitucion-de-cdmx-primera-nivel-mundial-en-incluir-derechos-de-pueblos-indigenas-de-onu>

(Xoxocotla, Hueyapan, Coatetelco y Tetelcingo). Su creación fue aprobada por unanimidad por el Congreso del Estado el 10 de noviembre de 2017. Será pertinente dar seguimiento a la armonización de las leyes locales de cara a estos cambios.

Respecto al número de quejas recibidas por violación al derecho a la consulta previa, libre e informada, en el diagnóstico se encontró un número bajo de expedientes, pero los pocos existentes son muy complejos y, a diferencia de la RG 4/2002, involucran a colectivos de personas y a territorios completos, y en el contexto actual del país se vuelve difícil predecir su erradicación, puesto que, lo que se observa, es la intensificación e incremento de instituciones públicas y empresas interesadas en desarrollar y poner en marcha megaproyectos en territorios indígenas. Y a pesar de la presión internacional para reconocer los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y tribales, aún no existe en México una Ley de Consulta Indígena que establezca los parámetros y garantice la libre determinación para decidir de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, sobre los asuntos que impactan en su desarrollo social, cultural, económico, político, ambiental y humano. El hecho que algunos Estados y Congresos Estatales ya cuenten con legislación en materia indígena o en materia de consulta indígena, no garantiza que cumplan con los puntos recomendatorios, que sea vigente, actualizada y acorde a los parámetros de la legislación internacional.

No obstante, pensando en la política pública, a pesar de que no exista una Ley de Consulta Indígena, existen los instrumentos internacionales que México ha firmado y ratificado, por tanto las políticas públicas deben centrarse en garantizar el derecho colectivo al territorio y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas bajo los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad*, y *progresividad*, y demás principios propios de los derechos humanos. Políticas públicas que incluyan acciones de regulación eficaz, e incluso de contención, sobre las empresas que pretenden instalar megaproyectos en pueblos y comunidades indígenas sin el conocimiento previo de su población. Libre autodeterminación y consulta deben pensarse y actuarse siempre de la mano.

4.3. CONCLUSIONES GENERALES

En síntesis, históricamente los pueblos y comunidades indígenas han sido invisibilizados y subalternizados: el ideal implementado por el Estado de monocultura, progreso y desarrollo, y la violación a los derechos de los pueblos indígenas han ido de la mano. Las políticas públicas implementadas para cumplir con las metas demográficas nacionales e internacionales, desencadenaron una serie de violaciones al derecho a decidir libremente sobre el número de hijos de las poblaciones indígenas, sustentadas sobre todo en prejuicios raciales. De igual manera, los grandes proyectos de desarrollo que se han implementado en el país, en su mayoría, han sido a costa del despojo de los territorios de los pueblos indígenas y de una profundización de las injusticias y violaciones a derechos humanos cometidas en su contra.

No es aceptable atropellar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en aras del desarrollo bajo el falso argumento de un beneficio mayor: por un lado, la manipulación de información y la imposición de un pensamiento, para influir en el control natal de las poblaciones indígenas, bajo el ideal de que la familia pequeña vive mejor, y por el otro lado, la instauración de proyectos que propagan la idea de que llevarán mejores oportunidades laborales y el aumento de la calidad de vida de las poblaciones indígenas. En conexión con esas muestras de injusticias sistémicas, no se debería tampoco privilegiar a ninguna empresa o la construcción de una carretera, de una planta de energía eólica, o el desarrollo de un centro turístico sin consultar previamente a las poblaciones indígenas, es decir, sin considerarlos como tomadores de decisiones y como sujetos de derechos.

No se trata de limitar opciones sin más, puesto que modelos de desarrollo bajo un EBDH, son posibles. Estos tienen que guiarse —al menos— por las siguientes pautas: 1. El derecho a la no discriminación; 2. El derecho al bienestar social; 3. El derecho a la integridad cultural; 4. El derecho a la propiedad, acceso, uso y control a tierras, territorios y recursos naturales; y 5. El derecho a la participación política, al consentimiento libre, previo e informado. Dejando abierta la posibilidad de que los pueblos no compartan los ideales de progreso y desarrollo y les rechacen abiertamente.

Para lograrlo, se debe partir de los principios transversales de igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, y acceso a la justicia, desde un abordaje intercultural, pero no dirigido solo hacia las entidades con altos porcentajes de poblaciones indígenas. La interculturalidad y el refuerzo de la perspectiva intercultural es para todas las personas, no solamente para los programas enfocados a indígenas. La sociedad se ha construido históricamente como racista y desigual, por lo que hay que interculturalizarla en torno a las realidades indígenas y los derechos de dicha población desde un EBDH. E incluso, desde un enfoque decolonial, sobre el cual se busque renovar el pensamiento en varios aspectos integrales: el saber, el pensar, el sentir y el actuar, con la intención de transformar las formas de relacionarse no solo con los pueblos y comunidades indígenas, sino con la diversidad cultural del país.⁶⁷

4.4. PROPUESTAS

Las propuestas que se plantean a continuación, están basadas en el análisis de los resultados de la evaluación a las respuestas de ambas Recomendaciones, vinculadas con la normatividad existente, documentos revisados, expertos en la materia y la visión y experiencia de las personas especialistas en el tema que participaron en este estudio.

⁶⁷ Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*, Quito, Universidad Andina de Simón Bolívar/Abya-Yala, 2009.

Recomendación 4/2002

El principal problema encontrado fue la falta de comprensión a los puntos recomendatorios y la falta de estrategias para la aplicación efectiva de políticas públicas que garanticen a los pueblos y comunidades indígenas, el goce del derecho al consentimiento informado sobre el uso de métodos de planificación familiar.

Dirigidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

1. Implementar mecanismos de retroalimentación institucional respecto a la RG 4/2002, donde se puntualice qué se espera por cada punto recomendatorio y los procedimientos para su cumplimiento, así como los criterios de evaluación que pueden instrumentar para hacer efectivo este derecho.
2. Coadyuvar a las Instituciones de Salud en el diseño de indicadores de progreso desde un EBDH, para que puedan medir efectivamente no solo el cumplimiento de los puntos recomendatorios, sino el goce de los derechos humanos vinculados y presentar resultados positivos a la sociedad en su conjunto.
3. Ampliar la difusión —interculturalmente consciente— no solo de la Recomendación General, sino de todos los derechos humanos vinculados a ella, entre los pueblos y comunidades indígenas en formatos accesibles para diferentes tipos de audiencias: audios, videos, trípticos, folletos, etc., y contribuir en su empoderamiento y en los procesos de exigibilidad de los derechos.
4. Generar una metodología de seguimiento continuo a las Recomendaciones Generales, donde se definan valores, parámetros claros, objetivos y sistemáticos de cumplimiento, que ayuden a medir y comparar los alcances de las mismas de manera periódica. Dejando siempre abierto un canal de comunicación eficaz con la población afectada por los hechos violatorios abordados en la RG.
5. Evaluar con las áreas institucionales involucradas por qué a pesar del paso de los años y la concisión de los puntos recomendatorios, las autoridades implicadas no han modificado su conducta sustantivamente y, por ende, las violaciones a estos derechos siguen ocurriendo. Enfatizar en ello los factores sistémicos y estructurales más allá de reconocimientos o enunciaciones formales.
6. Ante la falta de cumplimiento de las obligaciones de las autoridades estatales recomendadas, evaluar de qué forma podrían hacerse responsables a las autoridades en incumplimiento más allá de las dinámicas propias de las recomendaciones generales.

Dirigidas a las Instancias recomendadas:

1. Que su conducta frente a los derechos sexuales y reproductivos de las personas y pueblos indígenas esté orientada a materializar el respeto de los pueblos originarios y sus integrantes como sujetos sociales autónomos con capacidad de ser protagonistas de su propia historia y de las decisiones que les afecten como pueblos y como individuos.

2. Enmarcar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y sus políticas públicas en los principios de igualdad y no discriminación, acceso a la información y participación, y acceso a la justicia, con el objetivo de disminuir las brechas existentes entre la población indígena y la no-indígena, bajo los estándares de progresividad y no regresividad, y demás estándares propios de los derechos humanos.
3. Situar el cumplimiento a los puntos recomendatorios sobre los objetivos del Desarrollo Sostenible 20-30 de la ONU.
4. Fomentar y promover el intercambio interinstitucional (Universidades, Organizaciones de la Sociedad Civil, Instituciones Indígenas, etc.) con el fin de impulsar el cumplimiento a los puntos recomendatorios en términos de corresponsabilidad.
5. Integrar efectivamente una perspectiva de género y de interculturalidad en los programas de salud.
6. Asignación presupuestaria sostenida, vinculada a metas e indicadores de derechos contruidos de forma culturalmente adecuada.
7. Incorporar indicadores que puedan medir efectivamente el respeto al derecho al consentimiento libre sobre el uso de métodos de planificación familiar.

Recomendación 27/2016

En cuanto a la RG 27/2016, el principal problema encontrado es la falta de una Ley de Consulta en México, que garantice el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, por tanto las propuestas se enfocan en lo siguiente:

Dirigidas a la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

1. Enfatizar el vínculo existente entre el derecho a la consulta y el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas. La exigencia de respeto del primero debe ser considerado como un medio necesario e imprescindible para lograr el respeto efectivo del segundo. De no ser así continuará reproduciéndose una razón más por la que las personas y pueblos indígenas no son considerados ni respetados como sujetos de derechos.
2. Fortalecer el vínculo de la CNDH con las autoridades de los tres niveles de gobierno, así como con las Instancias que han sido señaladas como omisas en sus respuestas a los puntos recomendatorios de la RG 27/2016, para sensibilizarlas en la importancia de estos instrumentos y la necesidad de contar con una legislación sobre la consulta a pueblos indígenas acorde con los estándares más altos en la materia.
3. Ejercitar el máximo de sus facultades para garantizar la protección y defensa de los derechos de la población indígena de México frente a la Iniciativa Privada y las autoridades estatales que pretendan impulsar proyectos con potencial afectación hacia los pueblos y comunidades indígenas.
4. Diseñar estrategias de difusión intercultural de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas de mayor alcance, que posibiliten el entendimiento de los

mismos entre dichas poblaciones desde su propia comprensión e impulsen procesos de empoderamiento entre ellas y el fortalecimiento de sus propias instituciones, a través de talleres, mesas de diálogo, asambleas comunitarias, etc.

5. Generar una metodología de seguimiento continuo a las recomendaciones generales, donde se definan valores, parámetros claros, objetivos y sistemáticos de cumplimiento, que ayuden a medir y comparar los alcances de las mismas de manera periódica.
6. Ante la falta de respuesta de las autoridades, evaluar la posibilidad de generar un “protocolo de acción” que incentive la respuesta de las autoridades. El protocolo podría resaltar los argumentos que dar fuerza obligatoria a las RG y las virtudes preventivas de una respuesta rápida y eficaz, por mencionar algunas.

Instancias recomendadas:

1. Reconocer que, aunque las Recomendaciones Generales no requieren ser aceptadas, su incumplimiento vulnera los derechos humanos y la legislación nacional e internacional en la materia, por tanto, se insta en responder en tiempo y forma las peticiones de información respecto al cumplimiento de los puntos recomendatorios.
2. Impulsar la transversalización de la perspectiva de género y de interculturalidad en todo el proceso de diseño, implementación y puesta en marcha de una consulta.
3. Desarrollar una estrategia de participación de los pueblos y comunidades indígenas como eje principal del derecho a la consulta y de la política pública con perspectiva de derechos humanos para su cumplimiento. Por tanto, se trata de incentivar la legitimidad de la consulta con y desde las comunidades.
4. Implementar diversas estrategias de política pública con perspectiva de derechos humanos que operativicen el derecho a la consulta indígena acorde al marco normativo internacional.
5. Informar previamente, de manera muy amplia, y culturalmente adecuada a las poblaciones indígenas del proyecto o asunto susceptible de afectar a sus comunidades respetando sus propias dinámicas organizativas y temporales, así como los estándares más altos en la materia.
6. Garantizar el derecho al veto como uno de los posibles resultados del respeto al derecho a la consulta.
7. Impulsar mecanismos de resolución de conflictos con y entre las comunidades siempre a través del diálogo y en respeto de su autodeterminación y autonomía.

Por considerarles compatibles con el contenido y propuestas que integran el presente estudio, en clave complementaria se retoman las propuestas específicas señaladas en la Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México, pronunciada por la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Victoria Tauli-Corpuz:⁶⁸

⁶⁸ Disponible en <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>. Fecha de consulta: 10 de abril de 2019.

1. Es necesario desarrollar procesos diferenciados de consulta para corregir las condiciones de desventaja que enfrentan los pueblos indígenas.
2. Los pueblos indígenas deben ser consultados siempre que las decisiones del Estado puedan afectarles de modos no percibidos por otros individuos de la sociedad.
3. Las consultas no deberían limitarse a un único evento, sino que deben ser un proceso continuo de comunicación entre los pueblos indígenas y el Estado, como garante de los procesos de consulta.
4. Los estándares internacionales afirman con claridad que deben realizarse evaluaciones de impacto social, cultural, ambiental y de derechos humanos antes de la aprobación de una medida o un proyecto, mismos que deben estar disponibles para los pueblos indígenas.
5. Desarrollar diálogos en condiciones de igualdad entre los pueblos indígenas y las autoridades gubernamentales para que se adopten decisiones conjuntas y adecuadamente consultadas en relación con actividades de desarrollo, políticas y programas en territorios indígenas, de modo que se respeten los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y sus prioridades de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Víctor, 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, Núm. 88, Santiago de Chile.
- Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. ONU – CEPAL. Santiago de Chile, 2016. Disponible en <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>. Fecha de consulta: 1 de mayo de 2019.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.) *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, D.F., IJ-PORRÚA, 2014
- Ciudad de México, 2017. Constitución de CDMX, primera a nivel mundial en incluir derechos de pueblos indígenas de ONU. Comunicado de prensa con fecha del 27 de abril de 2017. Disponible en <http://www.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/constitucion-de-cdmx-primera-nivel-mundial-en-incluir-derechos-de-pueblos-indigenas-de-onu>. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2017.
- CNDH, 2002. Recomendación General número 4. Derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar, CNDH, 16 de diciembre de 2002, México.
- _____. 2012. Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas en México. CNDH, México, 20 p.
- _____. 2016. Recomendación General, 27/2016, México. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana. Ciudad de México, a 11 de julio de 2016.
- _____. 2018. Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017. Tomo I Niñas, niños y adolescentes, IIS-CNDH, abril, 2018, México.
- _____. 2019. Pueblos y Comunidades indígenas. En *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018*, México, 2019, págs. 196-202. Disponible en http://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2018/IA_2018.pdf. Fecha de consulta: 25 de enero de 2019.
- CONAPO, 2015. Infografía, Población Indígena. Ciudad de México, CONAPO. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf. Fecha de consulta: 27 de diciembre del 2018.
- CONEVAL, 2018. Comunicado de Prensa No. 8. Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales. Dirección de Información y Comunicación Social. Ciudad de México a 9 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/>

- Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-Dia-Pueblos-Indigenas.pdf. Fecha de consulta: 27 de diciembre de 2018.
- INEGI, 2019. Indicadores de lengua indígena. Censos y conteos de población. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/lengua/>. Fecha de consulta: 4 de enero de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 1990. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado el 06 de junio de 1990. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=1990&month=06&day=06>. Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2017.
- _____. 1992. Decreto por el que se adiciona una fracción III Bis al artículo 23 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Reforma incorporada el 25 de junio de 2018. Disponible en <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2018&month=06&day=25>. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018.
- Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, v.8, n. 14, junio 2011, Sao Paulo.
- Eberhard, Christoph, “Derechos humanos y diálogo intercultural. Una perspectiva antropológica” en *Identidades Culturales y Derechos Humanos*, Madrid: Dykinson, 2002.
- El Financiero, 2016. 22.12.16, Arranca consulta sobre derechos indígenas en la Constitución de la CDMX, publicación con fecha del 22 de diciembre de 2016. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arranca-consulta-sobre-derechos-indigenas-en-la-constitucion-de-la-cdmx>. Fecha de consulta: 7 de diciembre de 2017.
- Entrevista 1. Organizaciones Civiles. 5 de junio de 2018.
- Entrevista 2. Funcionario CNDH. 13 de febrero de 2018.
- Entrevista 3. Ambientalista. Junio de 2018.
- Entrevista 4. Funcionario INMUJERES. 22 de junio de 2018.
- Entrevista 5. Defensor de Derechos Humanos. Sin fecha
- Entrevista 6. Funcionario CNDH. 25 de junio de 2018.
- Entrevista 8. Funcionario CIDH. Junio de 2018.
- Ferrajoli, Luigi, Derechos y garantías. La ley del más débil, Madrid, Trotta, 1999.
- Galvis Castro, Felipe A., 2017. Samuel Moyn (2015). La última utopía: los derechos humanos en la historia (Jorge Fonález Jácome Trad.). En *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 19, núm., 1, enero-junio, 2017, pp. 167-176. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana - Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.
- Glendon, Mary-Ann, *Un mundo nuevo: Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*, México, D.F., FCE/CDHDF/UP, 2011.

- Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*, Madrid, CATARATA, 2005.
- Moyn, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- Nyamu-Musembi, Celestine and Cornwall, Andrea, "What is the "rights-based approach" all about?. Perspectives from international development agencies", IDS Working Paper 234, Sussex, Institute of Development Studies, November, 2004
- ONU, 1948. Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Disponible en https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf. Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2017.
- _____, 2018. Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Disponible en <http://www.un.org/es/charter-united-nations/>. Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2018.
- _____, 2017. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf. Fecha de consulta: 26 de septiembre de 2017.
- _____, Cuestiones Indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003.
- _____, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, Rodolfo Stavenhagen, Nueva York y Ginebra, ONU, 2007
- _____, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU, 2006.
- Ordorica, Manuel, Rodríguez Constanza, Velázquez, Bernardo, Maldonado, Ismael, 2009. El índice de reemplazo etnolingüístico entre la población indígena de México. En *Desacatos*, núm. Enero-abril, 2009, pp. 123-140.
- Pautassi, Laura, 2010. Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En Abramovich, V. y Páutassi, L. (comp.). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Editores del Puerto, pp. 1-88.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Presidencia de la República. Gaceta Parlamentaria, Núm 5266-XVIII. Año XXII. Cámara de Diputados, LXIV Legislatura, Palacio Legislativo de San Lázaro, martes 30 de abril de 2019, p. 191. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>. Fecha de consulta: 15 de mayo de 2019.
- Poder Legislativo, 2017. Oficio 6857, Exp. 14.0 con fecha 3 de febrero de 2017.

- reformaDH. Metodología para la enseñanza de la reforma consitucional en derechos humanos*, México D.F., CDHDF/SCJN/ONU-DH, 2013. Disponible en <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php>. Fecha de consulta: 29 de julio de 2019.
- Rodríguez Garavito, César y Santos, Boaventura de Sousa (eds.) "Expanding the Economic Canon and Searching for Alternatives to Neoliberal Globalization", en *Another production is possible. Beyond the capitalist canon*, London-New York, Verso, 2007.
- Sánchez Sánchez, Christian Joaquín, 2017. Iniciativa que expide la Ley General de Consulta Indígena y reforma el artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Ciudad de México, Congreso de la Unión, 2017. Disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/04/asun_3534517_20170427_1490391014.pdf. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2017.
- Santos, Boaventura de Sousa, "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos" en *El Otro Derecho*, julio (número 28), 2002, 59-83
- Twining, William (ed.), *Human Rights: Southern Voices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Tauli-Corpuz, Victoria, 2019. Nota técnica sobre la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en México, pronunciada por la Relatora Especial de las Naciones Unidas, Disponible en <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>. Fecha de consulta: 10 de abril de 2019.
- UNFPA, 2018. El Enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>. Fecha de consulta: 26 de diciembre de 2018.
- Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad luchas (de)coloniales de nuestra época*, Quito, Abya Yala, 2009

Resumen Ejecutivo. Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo XI. Derechos de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México. La copia se realizó en noviembre de 2019 en 1,000 discos y fue elaborada en los talleres de COLOR PRINTING FOREVER, S. A. S. de C. V., Jesús Urueta núm. 176 bis, colonia Barrio San Pedro, Demarcación Territorial Iztacalco, C. P. 08220, Ciudad de México.



Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez

