

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.....	9
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN.....	13
1.1 La Comisión Nacional de Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos en México.....	14
1.2 Los instrumentos de posicionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	16
1.3 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las acciones en materia indígena.....	17
1.4 Contexto de los pueblos y comunidades indígenas.....	20
1.5 El enfoque basado en derechos humanos y su cumplimiento: apuntes para su medición.....	22
CAPÍTULO 2. 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.....	29
2.2.4 Análisis de medios impresos, recursos académicos y redes sociales.....	29
CAPÍTULO 3. CONTEXTO ACTUAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS...	31
3.1 Contexto sociodemográfico.....	31
3.2 Contextualización y marco teórico conceptual.....	38
3.2.1 Contexto de la salud sexual y reproductiva en materia de planificación familiar.....	43
3.2.2 Contexto territorial de los pueblos y comunidades indígenas y su relevancia para el derecho a la consulta.....	51
CAPÍTULO 4. SÍNTESIS DE RESULTADOS.....	61
4.1 Semáforo de Cumplimiento.....	61
4.2 Índices de cumplimiento.....	66
4.3 Incidencia de los instrumentos en acciones institucionales.....	73
4.4 Cambios legislativos posteriores a los instrumentos.....	74
4.5 Presencia en medios impresos y recursos académicos.....	76
4.6 Derechos humanos vinculados con los instrumentos.....	80
4.6.1 Evaluación de la vigencia de las temáticas en 2017 según personas expertas.....	81

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA INDÍGENA EMITIDOS POR LA CNDH-RG NÚM. 4/2002	85
5.1 Recomendación General Núm. 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	85
5.2 Síntesis del Análisis	87
5.3 Ficha resumen del instrumento recomendatorio	88
5.3.1 Fecha	88
5.3.2 Titulares en instituciones clave	88
5.3.3 Tema	88
5.3.4 Objetivo	88
5.3.5 Derechos humanos violados	89
5.3.6 Antecedentes	89
5.3.7 Hechos	89
5.3.8 Instituciones a las que se dirigen las Recomendaciones Generales	90
5.3.9 Recomendaciones generales	90
5.4 Semáforo e índice de cumplimiento	91
5.4.1 Semáforo de cumplimiento, primer punto recomendatorio: consentimiento informado	95
5.4.2 Semáforo de cumplimiento, segundo punto recomendatorio: elaboración de material informativo en lenguas indígenas	96
5.4.3 Semáforo de cumplimiento, tercer punto recomendatorio: procesos de capacitación	97
5.4.4 Semáforo de cumplimiento general respecto al cumplimiento de todos los puntos recomendatorios de la RG4/2002	99
5.5 Respuestas de las autoridades por solicitudes de información	100
5.5.2 Desglose de respuesta por entidad respecto a la elaboración de material informativo en lenguas indígenas	103
5.7 Análisis longitudinal de las quejas vinculadas a la Recomendación General 4/2002	115
5.7.1 Entidades Federativas con mayor número de quejas	115
5.7.2 Autoridades señaladas como responsables y número de quejas por autoridad	116
5.7.3 Hechos violatorios	116
5.7.4 Número de quejas por año	117
5.7.5 Expedientes concluidos	117
5.8 Evolución y actualidad de la temática según personas expertas	118
CAPÍTULO 6. ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA INDÍGENA EMITIDOS POR LA CNDH-RG NÚM. 27/2016	125
6.1 Recomendación General Núm. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana	125

6.2 Síntesis del Análisis	125
6.3 Ficha resumen del instrumento	127
6.3.1 Fecha	127
6.3.2 Titulares en instituciones clave	127
6.3.3 Tema	127
6.3.4 Objetivo	127
6.3.5 Derechos humanos violados	127
6.3.6 Antecedentes	128
6.3.7 Hechos	129
6.3.8 Instituciones a las que se dirigen las Recomendaciones Generales . . .	130
6.3.9 Recomendaciones generales	130
6.4 Semáforo e índice de cumplimiento	132
6.5 Porcentaje de clasificación de respuesta. Cumplimiento general RG27/2016	138
6.6 Respuestas de las autoridades por solicitudes de información	139
6.7 Análisis longitudinal de las quejas vinculadas	
a la Recomendación General 27/2002	154
6.7.2 Autoridades señaladas como responsables y número de quejas	
por autoridad	154
6.7.3 Hechos violatorios	155
6.7.4 Número de quejas por año	155
6.7.5 Expedientes concluidos	156
6.8 Evolución y actualidad de la temática según expertos en la materia	157
CAPÍTULO 7. ANÁLISIS JURÍDICO E IMPACTO EN MEDIDAS LEGISLATIVAS	163
7.1 Algunos elementos para considerar las existencias indígenas	
desde la perspectiva jurídica	164
7.2 Los Acuerdos de San Andrés. Un hecho fundamental para pensar	
y actuar sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas	166
7.3 La Armonización Legislativa y su importancia en el respeto	
de los derechos de los pueblos indígenas abordados en las Recomendaciones	
Generales RG 04/2002 y RG 27/2016	169
7.4 Diagnóstico jurídico de la Recomendación General 4/2002	172
7.4.1 Sistema Universal de protección de derechos humanos	173
7.4.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	174
7.4.3 Los derechos humanos en el entramado normativo nacional	175
7.4.4 Derechos reproductivos de los pueblos indígenas y sobre el derecho	
a la información sobre la salud reproductiva	176
7.4.5 Síntesis de los impactos de la Recomendación General 04/2002	
y potenciales sinergias internacionales.	180
7.5 Diagnóstico jurídico de la recomendación 27/2016	180
7.5.1 Sistema Universal de protección de derechos humanos	181
7.5.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos	183
7.5.3 Impacto de la Recomendación General 27/2016.	187

7.5.4 Iniciativas de ley presentadas después de la Recomendación General 27/2016	191
7.5.5 Síntesis de los impactos de la Recomendación General 27/2016 y potenciales sinergias internacionales.	193
CAPÍTULO 8. ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO PERIODÍSTICO Y DEL INTERÉS ACADÉMICO EN TEMAS CONCERNIENTES A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LAS PERSONAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE 2002 A 2017	
8.1 Hallazgos generales en los medios periodísticos de mayor circulación	195
8.2 Hallazgos específicos en los medios periodísticos de mayor circulación	196
8.2.1 <i>Reforma</i>	201
8.2.2 <i>Milenio</i>	201
8.2.3 <i>El Universal</i>	202
8.2.4 <i>Animal Político</i>	203
8.2.5 <i>La Jornada</i>	204
8.2.6 <i>Excélsior</i>	204
8.2 Análisis de investigaciones académicas	205
8.2.1 Hallazgos generales	205
8.3 Principales subtemas en medios y academia, y su relación con las recomendaciones de estudio	209
8.3.1 Análisis específico en los medios noticiosos de la Recomendación General 4/2002	209
8.3.2 Análisis específico en los medios noticiosos de la Recomendación General 27/2016	213
8.3.3 Medios digitales y redes sociales para la difusión de las Recomendaciones Generales 4/2002 y 27/2016	223
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	225
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	235

PRESENTACIÓN

El estudio para el seguimiento de las Recomendaciones Generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH. Tema: Derechos de las personas, los pueblos y las 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 contenidos del presente estudio serán desplegados de la siguiente forma: Una *Introducción* en la cual se adelantan los elementos principales de cada una de las secciones que componen este documento. 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.

CAPÍTULO 1 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, considerando 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 Moyn,⁶ 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 global 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

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

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 (núm. 28), 2002, pp. 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).

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 Humanos¹² 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 tétrada 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, ampliadas 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*, 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*, 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/unpfii/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*, vol. 8, núm. 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, pp. 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

“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.

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.

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. Esto equivale 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 2015,²⁵ 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

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*, 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, consultado el 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/>. Consultado el 4 de enero de 2019.

tradiciones y de memoria colectiva. 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. Estos autores,²⁸ 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.

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, ésta 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%

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 Núm. 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>. Consultado el 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*, Rodolfo Stavenhagen, 23 de diciembre de 2003, p. 6.

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 afiliada 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 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.

³¹ CONEVAL, 2018. Comunicado de Prensa Núm. 8. Población indígena con carencias en todos sus derechos sociales. Dirección de Información y Comunicación Social, *op. cit.*

³² *Idem.*

³³ Nyamu-Musembi, Celestine y 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.

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 excluidos³⁵, 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 análisis en la materia considerando factores que —usualmente— quedan fuera de análisis concentrados sólo 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

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 *Idem*, 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 y 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.

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 humanos,⁴¹ 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 Unidas.⁴² 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 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.

³⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción”, en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 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*, Londres-Nueva 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>. Consultado el 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>. Consultado el 1 de mayo de 2019.

CAPÍTULO 2 SÍNTESIS METODOLÓGICA

2.1 OBJETIVO

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

Verificar el cumplimiento de las Recomendaciones Generales que ha emitido la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a distintas dependencias gubernamentales y autoridades, referentes a la violación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas; y medir el impacto de las respuestas de estas dependencias y autoridades, a las recomendaciones emitidas, en la política pública 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.

Como criterios de selección de la muestra se consideraron principalmente limitaciones de tiempo, acceso y recursos, teniendo un total de ocho entrevistas y un grupo focal. La mayor parte de las entrevistas fueron incorporadas de manera cruzada a lo largo de todo el estudio, mismas que por su experiencia en la materia, apoyaron y ampliaron la discusión para ambas recomendaciones.

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, las categorías se diseñaron luego de tomar en cuenta tanto los oficios de respuesta, como las evidencias que las autoridades emitieron a dicho instrumento entre el 27 de junio de 2016 y el 18 de octubre de 2017. Se midieron tres aspectos: 1) las acciones implementadas por los poderes ejecutivo y legislativo de los distintos niveles de

⁴³ CNDH, 2002, pp. 14-15.

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

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 muy satisfactoria: Autoridades que dan cuenta del cumplimiento de todos los puntos recomendatorios.
	b) Respuesta satisfactoria: Autoridades que dan cuenta del cumplimiento de la mayoría de los puntos recomendatorios.
	c) Respuesta básica: Autoridades que dan cuenta del cumplimiento parcial de los puntos recomendatorios.
	d) Respuesta Insuficiente: 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 RG27/2016

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	a) Muy alta: 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) Alta: En su respuesta se observa que atendió la Recomendación General cumpliendo la mayoría de los parámetros de la misma, e incluso diseñando las reformas de ley necesarias para cumplir con la misma, sin embargo de las evidencias presentadas, como los foros realizados con los pueblos y comunidades indígenas, no se presentan los resultados de los mismos, ni como fue la participación e impacto de los asistentes indígenas en las iniciativas o reformas de ley presentadas. Por lo que no se observa que hayan participado en el diseño, ejecución y validación de las iniciativas o leyes.

⁴⁴ CNDH, 2016, pp. 56-58.

Semáforo de cumplimiento	Análisis de respuesta
	c) Media: En su respuesta dicen haber cumplido con la Recomendación General, presentando las iniciativas de ley y/o reformas, para dar cumplimiento a la misma. Sin embargo no se presenta ninguna evidencia de haber integrado a los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de las mismas.
	d) Baja: 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.
	f) Baja: Respondió, pero no atendió la Recomendación General
	g) Nula: No respondió la solicitud

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 rápido y específico 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 éstas 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 éstas 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 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 medio analizado, siendo éstos: *La Jornada*, *El Universal*, *Reforma*, *Milenio*, *Animal Político* y *Excélsior*; diarios informativos que en cualquier parte de su contenido (título, entradilla o cuerpo de la noticia) aludieran al tema objeto de estudio. El marco temporal de búsqueda se centró de 2002 a 2018. De igual forma, la búsqueda se precisó sobre palabras clave contenidas en cada recomendación, sin importar el medio de comunicación; por un lado, se buscó *contracepción forzada indígena* y por otro *derecho a la consulta*. Incluso se buscó en redes sociales como twitter y Facebook, buscando si, algún medio local hizo referencia al tema o problemática.

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 mexicana ha generado sobre la situación en derechos humanos de las personas y comunidades indígenas, se decantaron tres bases bibliográficas: *Academic Search Complete*, SciELO y Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En cada una de las bases se revisaron y sistematizaron los artículos académicos encontrados, asignando por documento académico la categoría a la que hacía alusión.

CAPÍTULO 3

CONTEXTO ACTUAL DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Cualquier estudio que pretenda seriedad para reflexionar y generar acciones frente a los derechos de las personas y pueblos indígenas, no puede dejar de partir de la situación sumamente compleja, violenta y excluyente en la cual se encuentra la mayor parte de dicha población en el mundo, y en México. La gravedad y sistematicidad de dicha situación puede advertirse al considerar tanto factores lingüísticos y la pérdida de su riqueza y diversidad en ese aspecto, así como los niveles de pobreza en los cuales dicha población vive, los bajos niveles de acceso y calidad de la educación que reciben por parte de las instituciones en comparación con el grueso de la población nacional, servicios de salud precarios, canales de participación efectiva inexistentes o desiguales, situaciones múltiples de discriminación y exclusión histórica y cotidiana; y muchos otros factores sociales que continúan reproduciendo y profundizando la falta de respeto, así como las opresiones y violencias a las que se materializan contra la población originaria del país.

En sintonía con lo anterior, en este capítulo se presenta el diagnóstico de la situación de las poblaciones indígenas en México dividido en dos secciones: la primera presenta el contexto de las poblaciones indígenas en México, sus principales características e indicadores, y visibiliza elementos socio estructurales que impactan en las desigualdades, las trayectorias de vulnerabilidad y algunos obstáculos al ejercicio de derechos indígenas. En la segunda parte se aborda el contexto de los derechos humanos de las poblaciones indígenas, así como el marco teórico e histórico que da guía a esta investigación.

3.1 CONTEXTO SOCIODEMOCRÁTICO

Las poblaciones indígenas no son un grupo homogéneo, sino que constituyen una expresión de la riqueza y diversidad que conforma a México como país plurinacional. De acuerdo al Consejo Nacional de Población⁴⁵ (CONAPO), México tenía una población muy cercana a los 120 millones de personas en 2015, de las cuales 21.5% se consideraba o se auto adscribe como indígena, y de este porcentaje únicamente 28.4% hablaban alguna lengua indígena, equivalente a 6.5% del total de la población a nivel nacional, distribuidos, según el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas⁴⁶ (INALI) en 68 agrupaciones lingüísticas con 364 variantes.

⁴⁵ CONAPO, 2015. Infografía, Población Indígena. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDIFINAL_08082016.pdf, consultado el 27 de diciembre del 2019.

⁴⁶ DOF 2008, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. Lunes 14 de enero de 2008.

La auto adscripción es uno de los derechos fundamentales de toda aquella persona que se reconozca a sí misma como indígena, establecido en el artículo 1 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT, que en primer lugar indica que un pueblo es considerado indígena “por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista, de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” y en el párrafo segundo agrega: “La conciencia de su identidad indígena o tribal, deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos”.⁴⁷

Este derecho fue resguardado en 2001 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo segundo, donde se pone en evidencia que es la conciencia de identidad indígena el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, es decir, la conciencia de identidad es “un acto de identificación, un reconocimiento individual o colectivo que tiene el sujeto en relación a sí mismo y al grupo al que pertenece. Jurídicamente hablando, esta conciencia de identidad o de identificación y pertenencia al pueblo originario es la que se conceptualiza como auto adscripción y es un derecho humano”.⁴⁸

En el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas*, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2014, se definió la auto adscripción como: “el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado nacional”.⁴⁹ Y no corresponde al Estado, ni a los especialistas, decidir a quién se aplican los derechos indígenas, sino que es facultad de la persona definirse como tal.⁵⁰

Y a pesar de que en términos porcentuales la población hablante de lengua indígena no alcanza el 10% de la población del país, su crecimiento desde 1990 ha sido muy significativo; aumentando cerca de 30% de 1990 a 2015, es decir, un aumento importante que debe ser atendido y protegido.

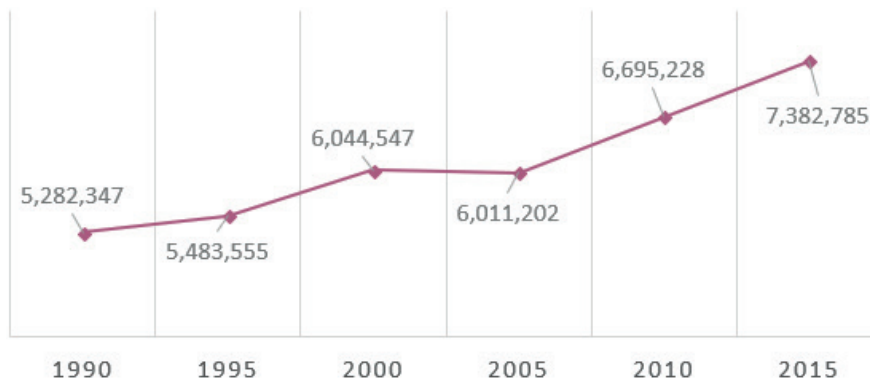
⁴⁷ OIT, 1989, p. 18.

⁴⁸ Nieto Castillo, María, 2016, Identidad y autoadscripción. Una aproximación conceptual. En *Ciencia Jurídica*, Universidad de Guanajuato. División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho. Año 5, núm. 9, p. 60.

⁴⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas”. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf. Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2017.

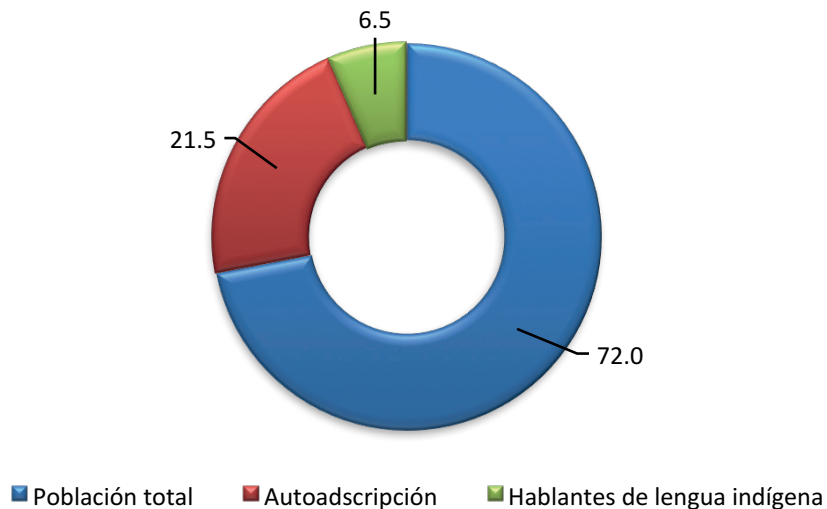
⁵⁰ *Ibid.*, p. 13.

Gráfico 3.1. Total de mexicanos hablantes de lengua indígena



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de INEGI, XI Censo General de Población y Vivienda 1990, Conteo de Población y Vivienda 1995, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, II Conteo de Población y Vivienda 2005, Censo de Población y Vivienda 2010, Encuesta Intercensal 2015.

Gráfico 3.2. Población hablante de lengua indígena y por auto adscripción en México, 2015



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de CONAPO 2015

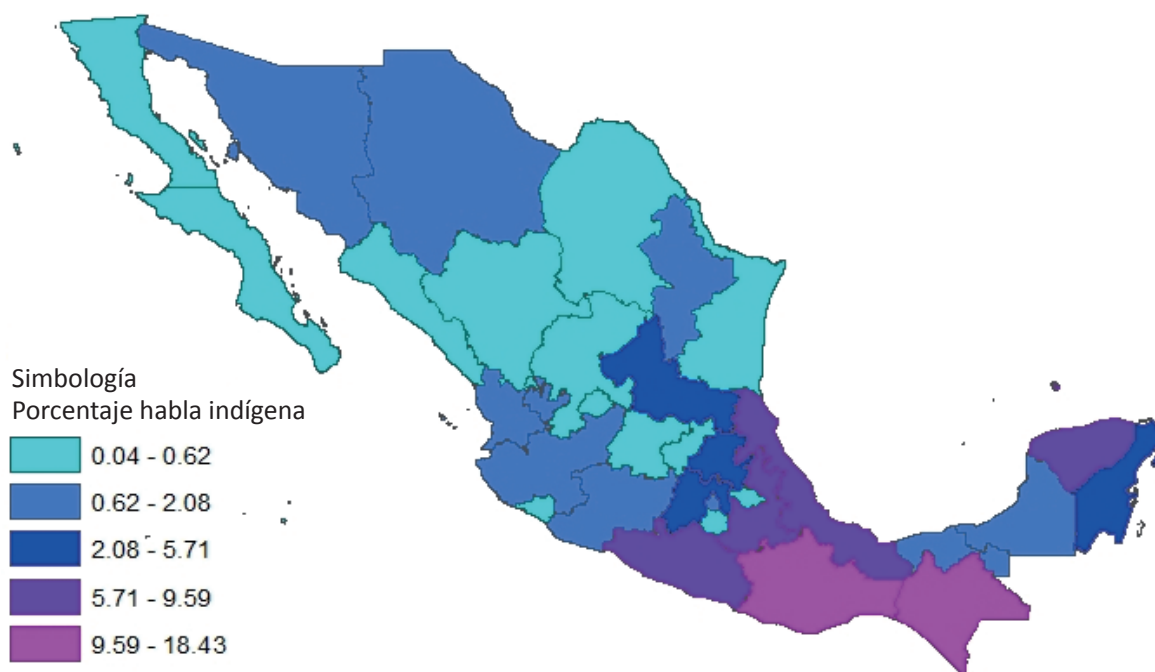
La mayor concentración de la población hablante de alguna lengua indígena se encuentra en el estado de Chiapas, seguido de Oaxaca y Veracruz, mientras que los estados con menor porcentaje son Aguascalientes, Zacatecas y Colima. Respecto a la población que se auto adscribe como indígena, los mismos estados señalados anteriormente tienen también altos porcentajes, sin embargo, es en el Estado de México donde se puede observar el más alto (ver tabla 3.1) duplicando la cantidad de población indígena en la entidad, lo que se puede explicar por la historia del estado, casi toda la zona conurbada a la Ciudad de México está conformada por las primeras migraciones indígenas internas registradas en el país.

Tabla 3.1. Distribución porcentual de hablantes de lengua indígena y por autoadscripción

Estado	Porcentaje habla indígena	Porcentaje autoadscripción indígena	Estado	Porcentaje habla indígena	Porcentaje autoadscripción indígena
Chiapas	18.44	7.34	Nayarit	0.82	1.02
Oaxaca	16.33	10.15	Nuevo León	0.8	1.37
Veracruz	9.59	9.24	Jalisco	0.77	3.4
Puebla	8.89	8.47	Baja California	0.62	1.1
Yucatán	7.8	5.34	Durango	0.54	0.54
Guerrero	6.9	4.66	Sinaloa	0.53	1.48
México	5.71	10.71	Morelos	0.49	2.08
Hidalgo	5.23	4.03	Tlaxcala	0.45	1.25
San Luis Potosí	3.49	2.45	Querétaro	0.44	1.52
Quintana Roo	3.2	2.6	Tamaulipas	0.33	0.84
Michoacán	2.08	4.94	Guanajuato	0.17	2.08
Ciudad de México	1.75	3.05	Baja California Sur	0.14	0.4
Campeche	1.33	1.56	Coahuila	0.07	0.8
Chihuahua	1.22	1.56	Colima	0.06	0.57
Sonora	0.89	1.98	Zacatecas	0.05	0.47
Tabasco	0.83	2.4	Aguascalientes	0.04	0.6

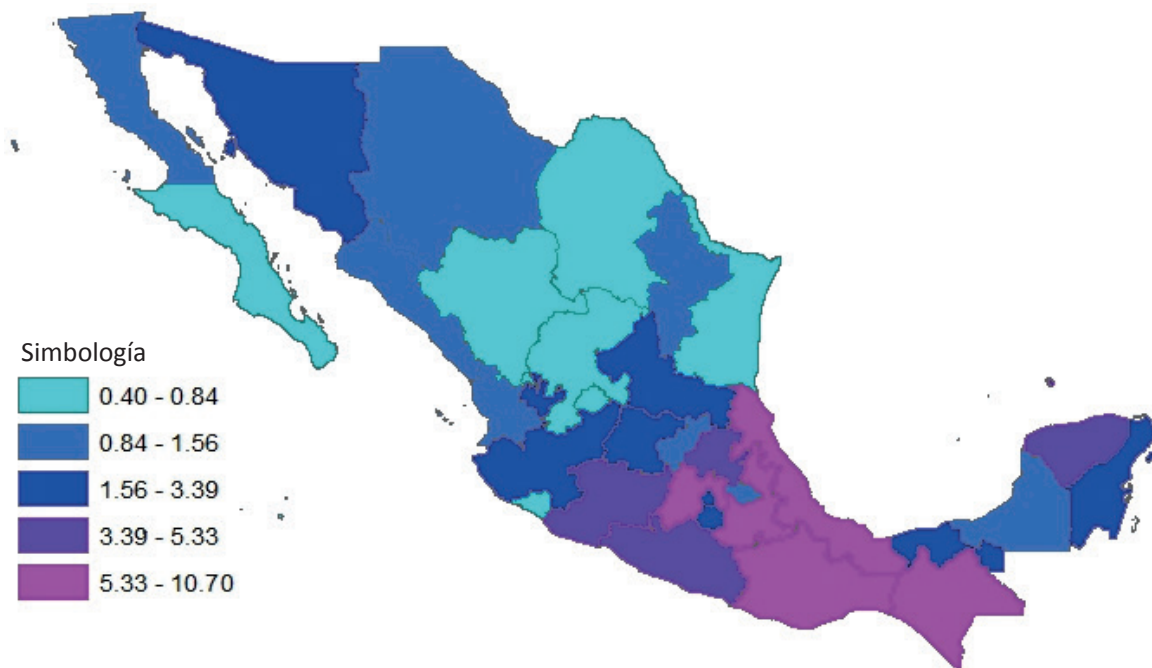
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Mapa 3.1. Distribución porcentual de hablantes de lengua indígena



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

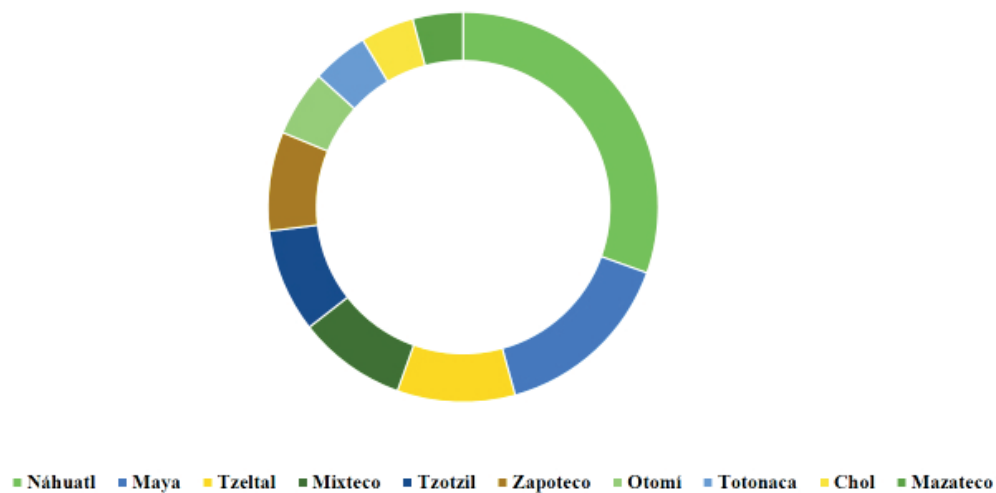
Mapa 3.2. Distribución porcentual de personas auto adscritas indígenas



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Según los datos de CONAPO,⁵¹ las diez principales lenguas indígenas según la distribución porcentual de hablantes por tipo de lengua son el Náhuatl (23.4%), Maya (11.7%), Tzeltal (7.5%), Mixteco (6.9%), Tzotzil (6.6%), Zapoteco (6.3%), Otomí (4.2%), Totonaca (3.6%), Chol (3.4%) y Mazateco (3.2%).

Gráfico 3.3. Las diez principales lenguas indígenas en México



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH, con datos de CONAPO, 2015.

⁵¹ CONAPO 2015.

Como se refirió antes, ser indígena en México implica múltiples vulnerabilidades estructurales históricas, tales como mayores índices de exclusión, pobreza, discriminación, marginación, menores niveles educativos, rezagos en indicadores de bienestar, carencias de acceso a servicios básicos, dinámicas migratorias importantes, por mencionar algunas. En 2015, según los datos de CDI, 55.5% de la población indígena habitaba municipios de alta y muy alta marginalidad, 87.5% de los municipios indígenas se encontraba en condiciones de alto y muy alto grado de marginalidad, 12.8% de las viviendas indígenas no tenían agua entubada, 26.9% no contaba con servicios de saneamiento y 4.4% no disponía de luz eléctrica. Por otro lado, el 13.9% de las viviendas el piso era de tierra y en 58.8% se cocinaba con leña o carbón.

En síntesis, en 2016, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 71.9% de la población indígena se encontraba en situación de pobreza, y de este porcentaje 28% tenía tres o más carencias sociales, entre ellas la de acceso a la alimentación, por tanto en situación de inseguridad alimentaria y sin capacidad económica para obtener una canasta básica, condición que los situó en pobreza extrema,⁵² porcentaje cinco veces más alto en comparación con la población no indígena, el cual fue de 5.5 por ciento.⁵³

Respecto a la educación, como se muestra en la tabla 3.2, a pesar de las mejoras en las últimas dos décadas aún existen diferenciales y rezagos en el acceso a la misma. En 2015, 17.8% de 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. Según las estadísticas, el acceso a educación básica se encuentra dentro de los parámetros normales, 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 por ciento.⁵⁴

Por otro lado, según el INEGI en 2015, de la población indígena 13 de cada cien personas eran monolingües y existía una brecha de género importante: 15 de cada cien mujeres eran monolingües, mientras que los varones eran 9 de cada 100.⁵⁵

⁵² 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>. Consultado el 27 de diciembre de 2018.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ CDI, 2015.

⁵⁵ INEGI, "Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto), Aguascalientes, 2015, p. 3.

Tabla 3.2. Indicadores comparativos de educación a nivel nacional e indígena

Variable	Condición	Total nacional	%	Total indígena	%
Condición de asistencia escolar. Población de 6 a 14 años	Asiste	19,279,198	96.2	2,230,972	94.4
	No asiste	701,726	3.5	129,394	5.5
Condición de alfabetismo. Población de 15 años y más	Alfabeta	81,164,456	93.6	6,657,409	81.2
	Analfabeta	4,749,057	5.5	1,460,294	17.8
Sin instrucción		5,235,230	6.0	1,356,968	16.6
Primaria	Incompleta	8,993,438	10.4	1,484,581	18.1
	Completa	12,976,173	15.0	1,492,028	18.2
Secundaria	Incompleta	3,603,110	4.2	362,247	4.4
	Completa	20,522,474	23.7	1,683,556	20.5
Media superior y superior		34,937,019	40.3	1,775,947	21.7

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de CDI 2015.

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 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), lo que indica la precariedad del mercado laboral en la que se encuentran inmersos los pueblos y comunidades indígenas del país, puesto que una afiliación al IMSS significa un empleo formal con las prestaciones mínimas de ley, mientras que el Seguro Popular es la institución encargada de dar cumplimiento al derecho a la salud, sin más requisitos que el ser ciudadano (a) mexicano (a). Sin embargo, es importante considerar que el acceso a los servicios de salud se dificulta o imposibilita, además, por la lejanía de las comunidades, los costos que resulta acudir a los centros de salud, así como por la barrera lingüística y la calidad de servicios de los mismos.⁵⁶

Según el Informe sobre Desarrollo Humano México 2016, la movilidad más equitativa en oportunidades en las entidades federativas y municipios es la movilidad en salud, seguida por la educación.⁵⁷ Por los datos estadísticos mostrados anteriormente, se evidencia que la desigualdad entre los estados con mayor proporción de población indígena es muy visible, además de histórica, como se observa en la tasa de esperanza de vida al nacer: en el año 1950 la Ciudad de México era la entidad con la más alta tasa de esperanza de vida al nacer, mientras que Chiapas, estado predominantemente indígena, era 13 años menor. En 1980 esta brecha se

⁵⁶ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad". Disponible en http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/pnud_idh2016.pdf. Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017.

⁵⁷ La movilidad social es un concepto derivado de la teoría de clases, estratificación social, estatus social y meritocracia que se refiere a los movimientos verticales u horizontales de individuos, familias, comunidades o grupos sociales. Una sociedad con alta movilidad social permite a sus miembros igualarse a través del esfuerzo mientras que una sociedad con baja movilidad social no permite que sus miembros se igualen en clase social o estatus independientemente del esfuerzo que hagan.

había reducido a la mitad y en 2000 fue de 3 años. En la variable de educación, en 1950 el estado con mayores oportunidades educativas fue Zacatecas, con una tasa tres veces mayor al estado de Guerrero, entidad con un alto porcentaje de población indígena. Para 1990 las tasas eran iguales, con al menos 80% de asistencia a la escuela en la población entre 6 y 14 años en ambas entidades.

En contraposición, el factor de mayor desigualdad que frena la movilidad social es la variable económica, donde la posición económica de la Ciudad de México y la zona norte del país, difiere con las entidades de la región sur-sureste,⁵⁸ donde se concentra la mayor parte de los pueblos y comunidades indígenas. Por entidad, en 1950 la Ciudad de México tuvo más de tres veces el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de Oaxaca, en tanto que para el año 2000, esta distancia fue de seis veces, el doble. Entre los años 2003-2013, los estados del sur-sureste presentaron una tasa de crecimiento media anual de 1.3% del PIB, casi un tercio del resto del país que superó el 3 por ciento.⁵⁹

De igual manera, en la revisión del índice de ingreso (II-PI) por entidad federativa, Nuevo León estaba a la cabeza con 0.8217, en tanto que Guerrero se ubicaba en el lugar más bajo con 0.5411. Será a partir de los esfuerzos igualadores a nivel regional y descentralizados de redistribución del gasto público que se podrá integrar a los grupos vulnerables y a las entidades federativas con mayor rezago, fortaleciendo el mercado laboral formal con acceso a seguridad social para promover una movilidad igualadora.⁶⁰ Como han investigado Wilkinson y Pickett,⁶¹ la desigualdad afecta la salud y el bienestar de todos los grupos poblacionales, no solamente los grupos en extrema situación de vulnerabilidad. Hay retos de capacidades y encadenamientos productivos que no se resolverán con asistencia social.

En este esfuerzo resulta importante considerar las perspectivas transversales de género e intercultural de forma relacional y sistémica. Cabe mencionar que la perspectiva intercultural se enfoca en poblaciones indígenas, aunque precisa insistir en programas y políticas públicas en aras de promover la interculturalidad entre poblaciones indígenas mestizas y no indígenas. Así, se abordará el cambio social además de la movilidad social.

3.2 CONTEXTUALIZACIÓN Y MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Como se pudo observar anteriormente, las poblaciones indígenas se encuentran en una situación muy severa de vulnerabilidad y en seria desventaja con la población no indígena; la tasa de pobreza extrema de las poblaciones indígenas es comparativamente más alta en relación con el

⁵⁸ Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

⁵⁹ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad". Disponible en http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/pnud_idh2016.pdf. Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017.

⁶⁰ PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad". Disponible en http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/pnud_idh2016.pdf. Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017.

⁶¹ Richard Wilkinson y Kate Pickett, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, London, Penguin Press, 2010.

resto de la población, sumado a ello, según los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017⁶² (ENADIS) son el segundo grupo poblacional más discriminado (después de las personas con discapacidad), con 20.3% de personas que declararon haber sido discriminadas en el último año en al menos un ámbito social, principalmente en los servicios médicos y en la calle o en el transporte público.

Por otra parte, en los últimos cinco años, 29.2% de la población indígena declaró, al menos, un incidente de negación de derechos, especialmente por negación a la atención médica o medicamentos, a recibir apoyos de programas sociales y por atención en oficinas de gobierno. El 40.3% declaró haber experimentado, al menos, una situación de discriminación en el mismo periodo, tales como rechazo o exclusión de actividades sociales, le hicieron sentir o miraron de manera incómoda, por insultos, burlas o le dijeron cosas que le molestaron, por amenazas, empujones o jalones, o le obligaron a salir de una comunidad. Por tanto, 49.3% de la población indígena opina que en el país sus derechos se respetan poco o nada, segundo porcentaje más alto, siendo el primero el de las trabajadoras del hogar remuneradas con 57.1%.

En la ENADIS⁶³ también se registraron las principales problemáticas declaradas por grupo: la falta de empleo, 20.9%, y la falta de recursos económicos, 16.1%, son sus dos principales problemas. Aunado a ello, existe una condición de prevalencia de discriminación múltiple sobre las poblaciones indígenas, en el último año, 51.7% declaró haber sido discriminada por ser mujer indígena y con alguna discapacidad, 40.6% por ser hombre indígena y por su diversidad religiosa, 34.3% por su diversidad religiosa, y finalmente 24.2% tanto de hombres como mujeres, en el grupo de edad de 12 a 29 años.

La discriminación de las poblaciones indígenas tiene múltiples causas, entre ellas las históricas, mismas que se remontan a la invasión europea, la conquista y luego el periodo colonial, donde la población indígena fue prácticamente diezmada. Pasando por el surgimiento del Estado Nación, que lo caracterizó por su ideal de igualdad sobre un sólo proyecto de Nación; una cultura, un idioma, un territorio en común, etc. No obstante, con este surgimiento, también nació el interés por el estudio de los pueblos y comunidades indígenas. Y actualmente el estudio de las cuestiones indígenas se construye desde una mirada y un acercamiento multidisciplinario de las ciencias sociales, en el que colaboran: la sociología, el derecho, las ciencias políticas, administración y políticas públicas, las ciencias de la comunicación, la historia, la economía, la demografía, la psicología social, los estudios de género, la antropología social, etc.

Para imprimir perspectiva histórica al abordaje de las realidades y los derechos de los pueblos y comunidades en México es relevante advertir las aportaciones generadas desde la perspectiva del indigenismo. Desde ésta, hay referentes teóricos y conceptuales que han cambiado a través

⁶² ENADIS 2017. Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017. Principales Resultados. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, CNDH, UNAM, CONACYT, INEGI. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/OtrosDocumentos/Doc_2018_061.pdf, consultado el 27 de diciembre de 2018.

⁶³ *Idem*.

de la historia, no sólo se trata de formas de conocer las poblaciones originarias y la cuestión indígena. También han sido estructuras socioculturales, así como formas de entender y construir las políticas de Estado en materia indígena, que desde sus inicios reflejan la complejidad y diversidad del tema, la multiplicidad de abordajes y marcos, la disputa epistémica, las redes y poderes internas y externas, los niveles que van desde lo micro a lo macro, los actores tanto individuales como colectivos e institucionales. Es decir, el indigenismo se ha constituido en México como marco teórico-conceptual-institucional y político, que abarca aspectos específicos de las poblaciones indígenas, las estructuras económico-sociales, la discusión académica, institucional y política. Así, “las disputas por los términos —empezando por el mismo término “indigenismo”— lo son por los sentidos y por la legitimidad de los actores”⁶⁴, lo que implica que, según el punto de vista de quien analice, habrá importantes contrastes.

Tomando en consideración en el presente estudio, por una parte, se considera muy importante no desconocer y desperdiciar de tajo todas las reflexiones, trabajos y acciones que se han realizado en México dentro del marco del indigenismo o asociadas a éste. Sin embargo, por la otra parte, se considera que dicho enfoque en la actualidad puede ser cuestionable desde una perspectiva de derechos humanos y, por ende, sin desconocer su importancia en los procesos históricos mexicanos y continentales frente a los pueblos originarios, dicho abordaje debe ser superado. Esto responde principalmente a que las derivaciones negativas del indigenismo en México^{65 66 67} hacen que el mismo parezca no ser el enfoque más adecuado para impulsar la autodeterminación de los pueblos indígenas ni su respeto profundo como sujetos sociales autónomos capaces de ser los protagonistas de sus propias historias. Así, considerando en su conjunto los desarrollos propios de los derechos humanos y los estudios y reflexiones más actuales contruidos con o sobre los pueblos indígenas, deben superarse los abordajes que contribuyen a concebir a los pueblos originarios como un sujeto social “disminuido” que debe ser “gestionado” dentro de un contexto nacional más amplio; enfoques que comúnmente derivan en considerar a las personas y pueblos originarios como un “problema” social cuya resolución muchas veces pasa por dinámicas ya sea de exclusión, inferiorización, asimilación, integracionismo, u otras formas de subalternización.

Debe reconocerse que el indigenismo cambió en los años setenta del siglo pasado, a partir de las críticas al indigenismo oficial. A partir del libro *De eso que llaman antropología mexicana*⁶⁸, comenzaron a cuestionar la visión del mestizaje, las políticas indigenistas que atravesadas por una mirada integracionista y asimilacionista, imponían procesos de sujeción y dominación de

⁶⁴ Giraudo, Laura, 2009. El indigenismo interamericano: Instituciones, redes y proyectos para un continente, 1940-1960. Memoria del Proyecto Interindi, Ministerio de Ciencia e Innovación. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. España. Pág. 3. Disponible en: http://www.interindi.net/es/archivos/Memoria_Proyecto_INTERINDI.pdf. Consultado el 22 de septiembre de 2018.

⁶⁵ Brokmann, Carlos. Alfonso Caso, 2013. el Indigenismo y la política cultural. En Barney, Óscar et al. *Los abogados y la formación del estado mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2013. p. 648.

⁶⁶ Stavenhagen, 2013.

⁶⁷ Albó, Xavier, 2002. Pueblos indios en la política. La Paz: CIPCA. Cuadernos de Investigación CIPCA, No. 55.

⁶⁸ Warman, Arturo, Nolasco, Margarita, Bonfil, Guillermo, Olivera, Mercedes y Valencia, Enrique, 1970. *De eso que llaman antropología mexicana*. México, Nuestro Tiempo, 157 p.

los pueblos. En este momento el indigenismo había sido un fracaso para los indígenas y un éxito para los indigenistas⁶⁹. En esta década también destacan la Declaración de Barbados I y II, la primera de especialistas y la segunda avalada por poblaciones indias, cuyo pronunciamiento *Por la Libertad Indígena*, concebía ya a los sujetos individuales y colectivos indígenas, como agentes de su propio desarrollo, al tiempo que denunciaba la dominación física y cultural a la que estaban sujetos los pueblos indios, incluyendo la política indigenista como política cultural de dominación a través de sus procesos de integración y aculturación.

Ligado al ímpetu de las escuelas críticas, etnodesarrollistas del indigenismo de los años 70 se empezó a gestar la perspectiva crítica de la multiculturalidad hasta llegar a la interculturalidad.

“La multiculturalidad —entendida como una realidad factual—, se refiere a la coexistencia de minorías étnicas —conformadas por efecto de las migraciones internacionales— tales como los árabes, africanos y latinos que habitan en algunos países europeos como Francia, Alemania, España; así como los chinos, cubanos, mexicanos, puertorriqueños y demás que habitan en Estados Unidos-; minorías nacionales —los catalanes, vascos, andaluces, gallegos en el caso español, o las First Nations en el caso de Canadá—; o bien, pueblos indígenas, que coexisten con sectores dominantes de las sociedades de las que forman parte en una condición de subalternidad”.⁷⁰

La multiculturalidad, como bien describe Maldonado⁷¹, hace referencia únicamente a la coexistencia de minorías étnicas, mas no se asegura una convivencia entre pueblos y culturas diferentes que cohabiten un mismo espacio. Aun con esa característica, por muchos años se convirtió en una ideología (de corte neoliberal), utilizada para justificar estrategias de dominación y de relaciones de poder; que en la práctica han profundizado las desigualdades, discriminando a unas culturas con relación a otras. Por tal motivo se ha buscado trascender de una realidad multicultural a un plano intercultural “...donde las diversas culturas y pueblos convivan, más que coexistan entre sí, en un marco de respeto, tolerancia y equidad”.⁷² En esa línea se torna fundamental contribuir a la construcción de una interculturalidad crítica que rechace cualquier imposición de una cultura sobre otra e incentive los diálogos interculturales en condiciones de igualdad sin dejar de considerar que las relaciones sociales ocurrirán siempre en un entramado contextual de relaciones asimétricas de poder.⁷³

Ya para la Declaración de Sevilla en 1987, la agencia, las aportaciones y el pensamiento de los pueblos indios adquirió protagonismo en primera persona, a partir de sus propios representantes

⁶⁹ Girado y Sánchez, 2011 (eds.).

⁷⁰ Maldonado Ledezma, Ictzel, 2010. De la multiculturalidad a la interculturalidad. Los pueblos indígenas y las luchas por la liberación, la emancipación y la independencia en el México del siglo XXI. En *Rebellion.org*. Disponible en <http://www.rebellion.org/noticias/2010/5/106598.pdf>. Consultado el 12 de noviembre de 2018, p. 5.

⁷¹ *Idem*.

⁷² *Ibidem*, 6.

⁷³ Walsh, Catherine, *Interculturalidad crítica y educación intercultural*, artículo ampliación de la ponencia presentada en el Seminario “Interculturalidad y Educación Intercultural”, Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, 9-11 de marzo de 2009.

y no de terceros. En los años noventa —en México— el cambio decisivo se dio a partir del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas. A través de los procesos de diálogo en la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), se llegaron a los acuerdos de San Andrés, mismos que constituían un proceso sin antecedentes de consulta interna, delimitación y negociación de sus prioridades de desarrollo por parte de los pueblos y comunidades indígenas en México. Desafortunadamente, los Acuerdos de San Andrés se incumplieron y se hizo caso omiso a las demandas indígenas, sin embargo, fueron decisivos para el reconocimiento constitucional, por primera vez, de los derechos de los pueblos indígenas, así como el tránsito de un país monocultural a uno pluricultural, cuyo eje es el reconocimiento en igualdad de derechos de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

Constitucionalmente, también se trató de la primera vez en que el Estado reconoció que la política hacia los pueblos indígenas debía llevar el aval y considerar la participación, las propuestas y prioridades de dichos pueblos y comunidades. En 2003, el INI se transformó en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), y a finales de 2018 se creó el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, INPI, que sustituye a la CDI, cuyo funcionamiento será “...el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos indígenas y de las comunidades afromexicanas, al proponer que el instituto les reconocerá y brindará un trato de sujetos de derechos, sin restricción alguna”.⁷⁴

Actualmente, además de la perspectiva crítica e intercultural en materia indígena, en América Latina y en México, se ha promovido la mirada de la perspectiva de la *descolonización*.⁷⁵ Se trata de una combinación de referentes teóricos académicos y de base, que buscan deconstruir el colonialismo internalizado, las prácticas de poder, la desigualdad, la violencia, los obstáculos estructurales, etcétera; reivindicando las formas de saber y hacer de las poblaciones indígenas en su diversidad.⁷⁶ Además, con el tiempo a partir de 1996, en México se ha fortalecido una organización indígena que a pesar de la diversidad de sujetos que representa, va construyendo acuerdos en función de las prioridades y posicionamientos de las comunidades, naciones, tribus, barrios y pueblos indígenas como agentes en el campo político. Se trata del Congreso Nacional Indígena (CNI), que ha tenido reuniones periódicas para delimitar objetivos, prioridades y un frente común y amplio para la promoción y defensa de los derechos indígenas.

En este breve recorrido, se aprecia que el abordaje hacia los pueblos y comunidades originarias en México ha tenido un desarrollo dinámico, desde sus inicios y hasta la fecha, que abrevó de diversas fuentes y referentes, que transitó de ‘indigenismo de dominación’ a ‘indigenismo de liberación’, con posturas encontradas y cambiantes, cuyos lentes se han ampliado y enriquecido

⁷⁴ DOF 04/12/2018. Decreto por el que se expide la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁷⁵ Rivera Cusicanqui, Silvia, *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, 1a ed., Buenos Aires, Tinta Limón, 2010.

⁷⁶ Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (comps.) *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

con el impacto de los estudios multiculturales, interculturales, decoloniales, críticos y de la complejidad. Sus dimensiones son sociopolíticas y de Estado, no sólo académicas y analíticas.

Para hacer un balance justo de su impacto, “en la actualidad, la cuestión indígena ‘vuelve’ a presentarse como un elemento fundamental en el debate sobre las identidades nacionales y la ciudadanía, en una configuración que es nueva, pero en la cual también podemos encontrar los significados, históricamente estratificados, de su larga historia”⁷⁷. Por ello, consideramos que esta revisión sobre los diversos abordajes hacia los pueblos y comunidades indígenas es indispensable en aras de investigar el impacto de las Recomendaciones Generales que en materia indígena hace la CNDH, a las autoridades e instituciones del Estado mexicano en 2002 y 2016.

En suma, el indigenismo —con sus ambivalencias—⁷⁸ se reconoce aquí por su aportación histórica^{79 80} en la aparición de los pueblos indígenas en los debates públicos e institucionales, así como las acciones adoptadas en consecuencia pero, por otra parte, este estudio se separa de dicho abordaje en tanto significa la subalternización de las personas y los pueblos indígenas para caminar hacia la construcción de abordajes más propicios para lograr la superación de las desigualdades y opresiones sistémicas que estos pueblos padecen, el respeto profundo hacia los mismos como sujetos autónomos y plenos de derechos.

Con base en lo anterior, se procedió a desarrollar un marco metodológico multidisciplinario triangulado desde diversas áreas de especialidad específica (sociología y antropología indígena, legislación indígena, derechos humanos indígenas, género, y demás desarrollos y reflexiones alrededor de los pueblos originarios, políticas públicas y administración pública, ciencias de la comunicación, metodologías cualitativas y cuantitativas), basado en su conjunto en ejes de la investigación que toman a las personas y pueblos indígenas como centro.

3.2.1 Contexto de la salud sexual y reproductiva en materia de planificación familiar

Desde la década de los setenta, al igual que otros países, México vive una transición hacia tasas de fecundidad más bajas. No obstante, tanto en el país, como en el resto del mundo, el contexto socioeconómico de los territorios influye de manera drástica en su descenso, persistencia o aumento.

⁷⁷ Girado y Sánchez, 2011 (eds.). p. 90.

⁷⁸ Girado, Laura y Sánchez, Juan Martín 2011 (eds.), *La ambivalente historia del indigenismo. Campo interamericano y trayectorias nacionales, 1940-1970*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, p. 90.

⁷⁹ Stavenhagen, Rodolfo, 2013. “La política indigenista del estado mexicano y los pueblos indígenas en el siglo XX”, en Baronnet, Bruno y Tapia, Medardo (coords.), *Educación e interculturalidad. Política y políticas*, CRIM-UNAM. Cuernavaca, Morelos, pp. 23-48.

⁸⁰ Pineda C., Roberto, 2012. “El Congreso Indigenista de Pátzcuaro, 1940, una nueva apertura en la política indigenista de las Américas”, en *Baukara 2*, Bitácoras de antropología e historia de la antropología en América Latina Bogotá, julio-diciembre, 145 pp., ISSN 2256-3350, p.10-28. Disponible en [http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda\(10-28\).pdf](http://www.interindi.net/es/archivos/Baukara2_05_Pineda(10-28).pdf). Consultado el 4 de agosto de 2018.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas⁸¹ (UNFPA) clasifica a los países en cuatro categorías en función de sus tasas de fecundidad: la primera la ubica en gran parte de África Subsahariana donde persisten conflictos y crisis económicas, condiciones que producen muy alta vulnerabilidad, marginación y pobreza extrema; contexto que influye en la continuidad de tasas superiores a los cuatro nacimientos por mujer. En la segunda categoría se encuentran los países con tasas de fecundidad que habían tenido un comportamiento estable, pero que aumentaron recientemente debido, entre otras cosas, a la interrupción de los programas de planificación familiar y las secuelas derivadas de conflictos o crisis económicas.

En la tercera categoría suscribe a países de renta media, que han tenido descensos constantes en sus tasas de fecundidad desde la década de los setenta hasta la actualidad, pero son países con profundas diferencias regionales entre zonas urbanas y rurales, o entre ricos y pobres. UNFPA clasifica a la mayoría de los países de América Latina bajo esta categoría. En la cuarta, y última, se encuentran la mayor parte de los estados de la Unión Americana, Asia y Europa. Países con niveles más altos de educación e ingresos y que han conseguido más avances en el marco del ejercicio efectivo de los derechos de la mujer.⁸²

En cuanto al uso de métodos conceptivos, el UNFPA⁸³ calcula que 885 millones de mujeres de las regiones en desarrollo quieren evitar el embarazo, pero sólo tres cuartas partes de ellas utilizan métodos anticonceptivos proporcionados por los servicios públicos de salud o comprados, la otra cuarta parte, 214 millones, sigue teniendo necesidades insatisfechas en esta esfera,⁸⁴ especialmente entre jóvenes y adolescentes. En buena parte de los países de América Latina las tasas de fecundidad en las adolescentes de 15 a 19 y las jóvenes de 20 a 24 años son más altas que en otras regiones del mundo.

Según la OCDE, México es el país que ocupa el primer lugar en número de embarazos adolescentes. Uno de cada cinco embarazos son de adolescentes, y las jóvenes mexicanas tienen 4 veces más probabilidad de no tener empleo, educación, ni capacitación en relación con los varones. Las entidades con mayor número de adolescentes embarazadas tienen fuerte presencia indígena como Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Puebla.⁸⁵ La UNICEF reporta que hay 64 embarazos adolescentes por cada mil en México. Los motivos contextuales son la falta de información y oportunidades, los condicionamientos sociales de género y la violencia sexual.⁸⁶

⁸¹ UNFPA, 2018. El poder de decidir, derechos reproductivos y transición demográfica. Estado de la Población mundial 2018. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2018_ES_SWP_Estado_de_la_Poblacion_Mundial.pdf. Consultado el 4 de octubre de 2018.

⁸² UNFPA, 2018, p. 6.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁸⁵ Ángel Gurría, Presentación del Estudio OCDE sobre Políticas de Género en México. Disponible en <http://www.oecd.org/mexico/presentacion-del-estudio-ocde-sobre-politicas-de-genero-en-mexico.htm>. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2018.

⁸⁶ “Campaña nacional para informar y sensibilizar temas que afectan a adolescentes en México”. Disponible en https://www.unicef.org/mexico/spanish/noticias_34505.html. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.

En México, según datos de la Encuesta Intercensal 2015, la edad promedio de la primera unión de las mujeres hablantes de lengua indígena en edad fértil era de 18.7 años, casi dos años menos respecto a las mujeres que no hablan lengua indígena (20.3). En términos de tasas de fecundidad, las mujeres hablantes de lengua indígena tienen en promedio 3.1 descendientes nacidos vivos, uno más que el promedio de las mujeres no hablantes de lengua indígena (2.2). La fecundidad adolescente entre 15 y 19 años es mayor en hablantes de lengua indígena: 82.2 nacimientos por cada mil mujeres, mientras que en las no hablantes es de 61.4 nacimientos por cada mil mujeres⁸⁷.

Tabla 3.3. Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 15 a 49 años por entidad federativa 2015

Entidad federativa	Promedio	Entidad federativa	Promedio	Entidad federativa	Promedio
Nayarit	2.61	Oaxaca	2.01	México	1.82
Durango	2.57	Veracruz	2.01	Quintana Roo	1.78
Chiapas	2.44	Colima	1.97	Morelos	1.77
Guerrero	2.42	Aguascalientes	1.93	Campeche	1.75
Chihuahua	2.32	Sinaloa	1.93	Tamaulipas	1.75
Hidalgo	2.28	Baja California	1.92	Coahuila	1.73
San Luis Potosí	2.23	Sonora	1.91	Tlaxcala	1.68
Jalisco	2.08	Michoacán	1.86	Yucatán	1.68
Puebla	2.04	Querétaro	1.86	Nuevo León	1.51
Zacatecas	2.03	Guanajuato	1.84	Ciudad de México	1.39
Baja California Sur	2.02	Tabasco	1.84		

FUENTE: CDI, 2015

En términos de la distribución regional por Estado a nivel nacional, si vemos el promedio de hijos nacidos vivos en mujeres en edad reproductiva entre 15 y 49 años, como se observa en la tabla 3.3, las cinco entidades federativas con menor tasa de fecundidad son la Ciudad de México (1.39), Nuevo León (1.51), Yucatán (1.68), Tlaxcala (1.68) y Coahuila (1.73), en tanto las cinco entidades que presentan las más altas tasas de fecundidad son Nayarit (2.61), Durango (2.57), Chiapas (2.44), Guerrero (2.42) y Chihuahua (2.32). Al igual que a nivel mundial, según la información que se muestra en la tabla 4.3, en México también se perciben diferencias regionales en la fecundidad, resulta incorrecto clasificar al país entre el norte, centro y sur.

De las diez entidades con menor tasa de fecundidad se encuentran Quintana Roo, Campeche y Yucatán, estados con alta presencia de población indígena pero con un nivel de desarrollo económico y social más avanzado, con porcentajes muy reducidos de población con altos grados de marginación; mientras que los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca tienen niveles muy

⁸⁷ CONAPO, 2015, “Infografía de la Población Indígena”. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121653/Infografia_INDI_FINAL_08082016.pdf. Fecha de consulta: 18 de octubre de 2017.

elevados de marginación, por lo que algunos investigadores como la Dra. Cristina Barroso⁸⁸ han dividido el sur en dos regiones: Península de Yucatán y Suroeste de México para representar esta diferenciación.

Mapa 3.3. Promedio de hijos nacidos vivos de mujeres de 15 a 49 años por entidad federativa 2015



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de CDI, 2015

Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014,⁸⁹ la fecundidad acumulada, es decir el promedio de hijos nacidos vivos, es mayor a lo largo del ciclo reproductivo de las mujeres indígenas, y aunque es menor entre adolescentes, ésta aumenta con la edad. El uso de métodos anticonceptivos es menor entre las mujeres hablantes de lengua indígena; 59 por cada cien, comparadas con las mujeres no hablantes de lengua indígena (73 por cada cien). En la gráfica 4.4, se puede observar que la tendencia a unirse o casarse a edades muy tempranas, es más alta en contextos rurales e indígenas.

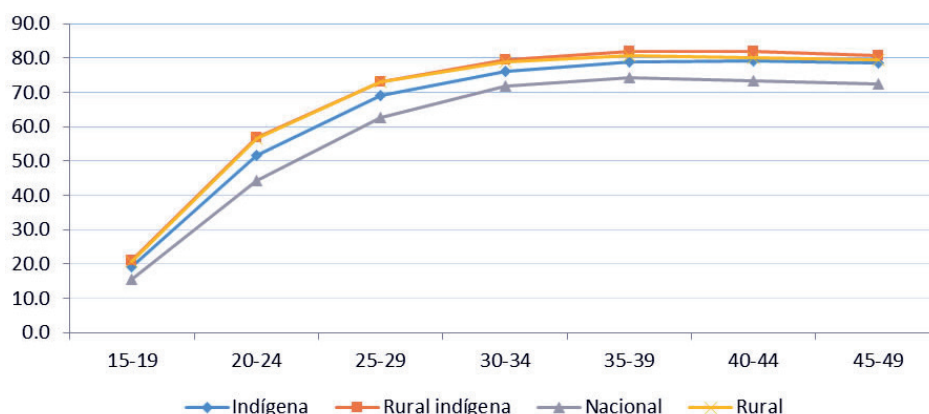
A pesar del bajo porcentaje de uso de métodos de planificación familiar en las poblaciones indígenas, en la ENADID 2014 llamó la atención el elevado porcentaje de mujeres que recurrió a la Oclusión de Tubería Bilateral (OTB, conocida como salpingoclasia y ligadura de trompas) como método de planificación definitiva, “seis de cada diez mujeres de 15 a 49 años de este grupo de población, decidieron cancelar de forma permanente la opción de volverse a

⁸⁸ Cristina Barroso, “La fecundidad indígena en México bis a bis la visión de los programas oficiales ¿camino divergentes?”, en *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, diciembre, año/vol. X, número 020. Universidad de Colima. Colima, 2004, pp. 79-105.

⁸⁹ Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2014. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

embarazar”.⁹⁰ Dado que no se detallan las razones de tal decisión, se sospecha que aun después de la emisión de la Recomendación General 4/2002 y en tiempos más recientes, se pudo haber obligado o presionado a las mujeres a utilizar este método, sin que la decisión hubiera sido plenamente informada, libre, culturalmente adecuada y en un marco de alternativas, tal como lo establece la Recomendación, donde se pone énfasis en el número de casos encontrados por la imposición, no sólo de métodos definitivos, incluso de vasectomía en varones, sino de métodos temporales como el DIU.

Gráfico 3.4. Mujeres de 15 a 49 años de edad casadas o unidas por edad quinquenal, México 2015



FUENTE: CDI, 2015

La información para tomar la decisión de la implementación de un método definitivo como la OTB, debe darse a las parejas y/o mujeres, en condiciones donde no exista estrés quirúrgico, es decir, nunca en el proceso de parto o inmediatamente después de dar a luz, puesto que “puede afectar no sólo la comprensión por parte de una paciente de los riesgos y consecuencias de un procedimiento médico específico, sino que puede hacerla más vulnerable a las influencias indebidas”.⁹¹ Lo anterior tiene relación con la NOM 005-SSA2-1993, de los Servicios de Planificación Familiar, que establece en el numeral 4.4.1.5 que:

La decisión del uso de métodos anticonceptivos permanentes (oclusión tubaria bilateral y vasectomía) será precedida siempre por una o varias sesiones de consejería. La aceptación de un método anticonceptivo permanente debe de manifestarse por escrito en un formato de anticoncepción quirúrgica voluntaria donde se exprese el consentimiento informado, antes de la realización del procedimiento quirúrgico. En este formato se registra que se haya proporcionado al aceptante o la aceptante la información amplia sobre la irreversibilidad del método, así como sus detalles, ventajas y riesgos además de la posibilidad de desistir en cualquier momento antes

⁹⁰ Equipo editorial MPV, “Algunos datos estadísticos de los pueblos indígenas de México”. Disponible en <http://www.mipuntodevista.com.mx/algunos-datos-estadisticos-de-los-pueblos-indigenas-en-mexico/>. Fecha de consulta: 8 de octubre de 2017.

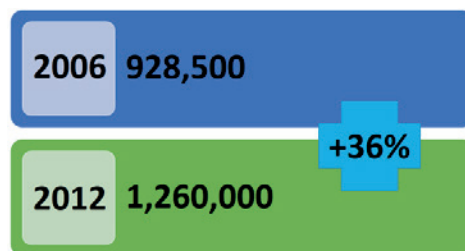
⁹¹ CIDH, 2014, p. 25.

de que se realice la operación sin represalias de ningún tipo. Este formato debe estar debidamente firmado o con la impresión dactilar del o la usuaria y debe formar parte del expediente clínico.⁹²

Sin embargo, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos puede verse vulnerado en algunas comunidades indígenas, ya sea por su ubicación alejada, por su precario sistema de salud o de derechohabencia, por su acceso limitado a métodos anticonceptivos, a profesionales de salud de la comunidad que no hablan la lengua, o por la falta de traductores o material en lenguas originarias, incluso por la incomprensión de las culturas indígenas por parte de los servidores públicos y por la escasez de recursos y opciones de salud comunitaria. Ni siquiera se consideran otras alternativas como la medicina tradicional, y también debido a que los programas no consideran una perspectiva intercultural y acorde con su cosmovisión

En el informe sobre derechos reproductivos *“Niñas y Mujeres sin Justicia. Derechos Reproductivos en México”* del Grupo de Información en Reproducción Elegida,⁹³ se muestra el caso de Rosa María, quien fue forzada, en agosto de 2014 en una de las clínicas del IMSS de la Ciudad de México, por una trabajadora social durante una visita de seguimiento a su embarazo, a optar por un método de planificación familiar, a cambio de no retener su carnet del seguro, obligándola a aceptar la colocación de un DIU, lo que le generó fuertes problemas de salud. En la argumentación de este caso, el GIRE documentó cómo en México la Secretaría de Salud ha buscado aumentar los porcentajes de aceptación de anticoncepción posterior a un evento obstétrico (APEO) como estrategia para reducir la mortalidad materna, aumentando así la tasa 36% de 2006 a 2012, pasando de 928,500 a 1,26 millones de usuarias.⁹⁴ Este reporte también denuncia prácticas de contracepción forzada en centros de reclusión en 17% de la muestra de las entrevistadas y cita reportes de hasta 40% en casos de mujeres con discapacidad y de 22% (de la muestra) de mujeres con VIH, presionadas a esterilizarse en México.

Cuadro 3.6. Aumento en el número de mujeres usuarias de anticoncepción posterior a un evento obstétrico (APEO) en México, 2006 a 2012



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de GIRE, 2015

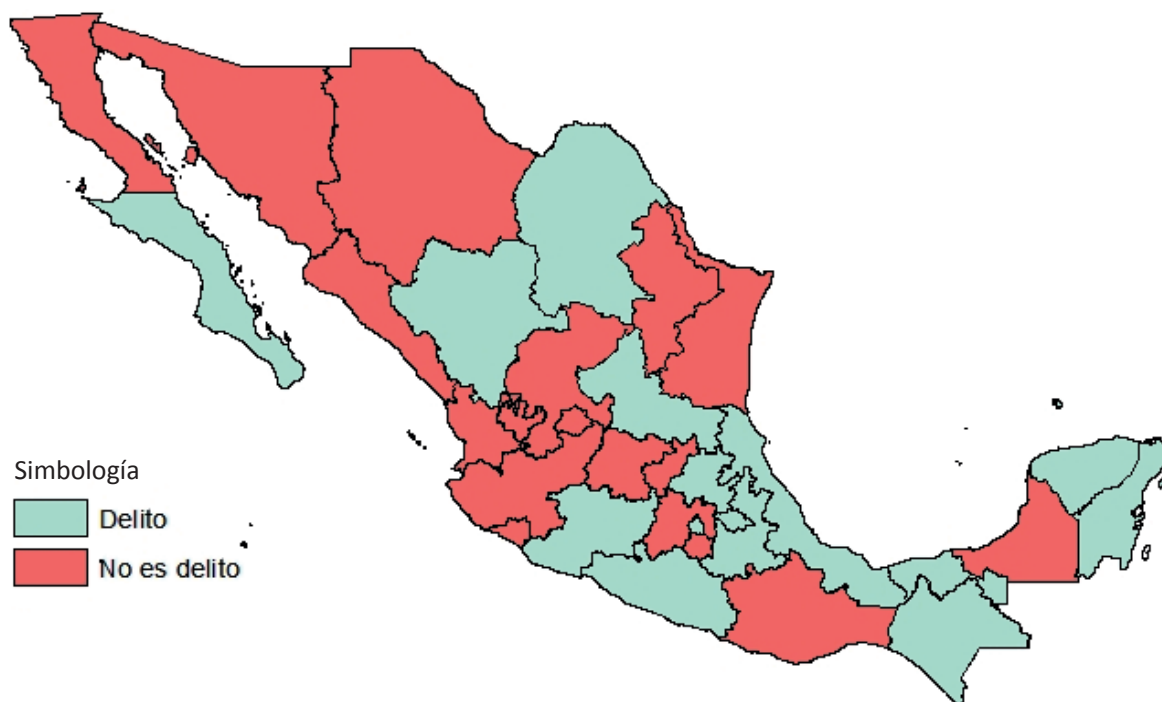
⁹² *Diario Oficial de la Federación*, Resolución por la que se modifica la NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-005-SSA2-1993 “De los servicios de Planificación Familiar”, 21 de octubre de 2004, p. 9.

⁹³ Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), *“Niñas y Mujeres sin Justicia. Derechos Reproductivos en México”*, México, 2015.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 22.

La esterilización forzada se encuentra tipificada como un delito en el Código Penal Federal, pero solamente aparece en los códigos penales de quince estados (ver mapa 4.4), con penas que varían desde la reparación de los daños y perjuicios, hasta 70 días de multa y entre cuatro y siete años de prisión, además de la suspensión del empleo o profesión temporal o definitiva. Las entidades federativas que no consideran la esterilización forzada como delito son Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas. No hay sanciones en la legislación de Chiapas, Colima, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.⁹⁵ Únicamente Chiapas, Guerrero y Veracruz persiguen un delito si un médico practica procedimientos violentos durante el embarazo y el parto de su paciente.⁹⁶

Mapa 3.4. Normatividad penal por esterilización forzada



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con datos de GIRE, 2015

En el texto *Salud reproductiva y condiciones de vida en México* de Susana Lerner *et. al.*,⁹⁷ se destacan múltiples desigualdades en términos de la salud reproductiva y las condiciones de vida de las mujeres en México. Documentan que solamente la mitad de las mujeres campesinas e

⁹⁵ *Ibid.*, pp. 29 y 30.

⁹⁶ “En 17 estados del país se puede esterilizar a una mujer por la fuerza sin que sea un delito”, en *Animal Político*. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/08/en-17-estados-del-pais-se-puede-esterilizar-a-una-mujer-por-la-fuerza-sin-que-sea-un-delito/>. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2017.

⁹⁷ Susana Lerner *et. al.*, *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*. Disponible en <http://www.equidad.org.mx/capacitacion/documentos/12%20Salud%20repro%20y%20cond%20vida%20Mex.pdf>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

indígenas recurren a la anticoncepción y esto tiene que ver con que 3 de cada 5 no conocen método anticonceptivo alguno. Así, el uso de anticonceptivos entre mujeres indígenas sin escolaridad no alcanza el 40%. Donde además hay una tasa importante de esterilización en 54% de las usuarias sin escolaridad, y entre las mujeres operadas 18% ha tenido menos hijos de los deseados, 23% tiene menos hijos sobrevivientes de los que hubiera querido y 1% quisiera tener otro hijo. De las mujeres en áreas rurales marginales, 34% no tuvo atención de parto en una clínica debido a deficiencia de servicios. Las autoras encuentran que tanto las instituciones de salud, como el arraigo a costumbres, representan un obstáculo para que ellas mismas ejerzan su autonomía reproductiva, aunque entre las nuevas generaciones hay algunos cambios tales como un decremento en el número de descendientes y una postergación de edades reproductivas.

Sin embargo, reconocen que aún falta información y acceso a métodos anticonceptivos seguros y que los servicios de salud reproductiva son escasos, deficientes y alejados de las comunidades física y culturalmente. No obstante, también señalan otros factores que han influido en la decisión del uso de métodos de planificación familiar, como la religión. Actualmente 81.5% de la población indígena es católica. Este porcentaje es un indicador importante que permite contextualizar las creencias socioculturales y religiosas, los espacios y marcos de significación en que se ejercen los derechos por parte de las poblaciones indígenas en la cotidianidad y las figuras de autoridad que regulan esos espacios y prácticas.

Para Juan Guillermo Figueroa,⁹⁸ el dato no es menor si se liga a la discusión sobre derechos sexuales y reproductivos y al ejercicio de los derechos vinculados con la postura del clero. La discusión la recoge y analiza el autor en torno a la oposición o injerencia, explícita o implícita, por discriminación y omisión del clero, especialmente de sus sectores más conservadores, al ejercicio de derechos sexuales y reproductivos reflejados en las políticas de salud sexual y reproductiva en América Latina como respuesta al legado de la teología de la liberación.⁹⁹ En consecuencia, en los programas para mujeres indígenas se debe apoyar la construcción de su autonomía y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos para hacer frente a los obstáculos que imponen las instituciones tradicionales que se oponen al ejercicio de derechos, así como ciertos usos y costumbres en las comunidades indígenas, además de las barreras de la cultura institucional del sector salud y educativo.

⁹⁸ Figueroa Perea, Juan Guillermo (coord.), 2001, México, D.F., *Elementos para un Análisis Ético de la Reproducción*, UNAM/M.A. Porrúa; Figueroa Perea, Juan Guillermo (coord.), 2002, *Ética, Religión y Reproducción. Apuntes para una Discusión*, México, D.F., Católicas por el Derecho a Decidir; Figueroa Perea, Juan Guillermo, 1995, "Apuntes sobre algunas posibilidades de autodeterminación reproductiva en América Latina", en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, 6, junio: 121-147; Figueroa Perea, Juan Guillermo, 2004, "Tres reflexiones sobre la sexualidad y los derechos humanos en el ámbito de la Iglesia católica", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, 57, septiembre-diciembre, pp. 639-686.

⁹⁹ Cf., Sergio Silva, "La Teología de la Liberación", en *Teología y vida*, vol. L. Chile, 2009, pp. 93-116. Se considera que la teología de la liberación aporta a los derechos humanos en diversos ámbitos, incluyendo los derechos de indígenas, así como derechos sexuales y reproductivos y de las mujeres, cf., Edgardo Rodríguez (coord.), *Aportación de la Teología de la Liberación a los Derechos Humanos*. Madrid, Dykinson, 2008.

Con respecto a la importancia de la medicina tradicional indígena, se parte del derecho de acceso de las personas a servicios sociales y de salud, sin discriminación y acorde con sus prácticas culturales. Según la OMS “los sistemas curativos tradicionales y la atención biomédica occidental coexisten en todas las regiones del mundo, pero los sistemas tradicionales tienen una función particularmente vital en las estrategias curativas de los pueblos indígenas”.¹⁰⁰ Se estima que al menos un 80% de la población de los países en desarrollo utiliza los sistemas curativos tradicionales como principal fuente de atención sanitaria. Respecto a la medicina tradicional indígena, desde las instituciones públicas, ha habido escaso trabajo en nuestro país, dado que las políticas se han concentrado en el sector salud privilegiando los sistemas de medicina alópata y los fármacos de laboratorio.

En la Secretaría de Salud, desde agosto 2002 existe una Dirección de Medicina Tradicional y Desarrollo Intercultural, aunque no es una instancia o un eje transversal o culturalmente sensible en la política pública y su creación es muy reciente, es un área de oportunidad importante con respecto a instituciones y políticas públicas que promuevan el cumplimiento y el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos, culturales, políticos de las personas y pueblos indígenas en materia de salud sexual y reproductiva, respetando su identidad social, cultural, histórica y política, así como su lengua, sus costumbres, sus tradiciones, su cosmovisión, sus instituciones, su visión de bienestar, calidad y dignidad de vida, al igual que sus patrimonios tangibles e intangibles.

3.2.2 Contexto territorial de los pueblos y comunidades indígenas y su relevancia para el derecho a la consulta

A los pueblos y comunidades indígenas, se les debe garantizar y proteger toda la gama de sus derechos considerando sus condiciones y situaciones específicas en las que se encuentran. Dicha gama incluye el derecho al territorio, puesto que éste es su vínculo de pertenencia a un lugar no sólo físico, sino que representa un espacio simbólico y de identidad común.

Ante esto, no debe obviarse que por la riqueza de los recursos naturales que tienen gran parte de los pueblos y comunidades indígenas de América Latina, su territorio ha sido visto como un foco de atracción y explotación desde la colonización europea, la cual tuvo el objetivo principal de apropiarse de estos territorios para obtener un provecho económico a través del sometimiento de la población originaria. En la actualidad, el *continuum* de este tipo de actos de apropiación (ahora por grandes empresas transnacionales), ha generado fuertes conflictos y enfrentamientos entre las poblaciones indígenas con las empresas, así como con las autoridades que han favorecido estos actos.

¹⁰⁰ OMS, “La Salud de los Pueblos Indígenas”. Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs326/es/>. Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2017.

En América Latina, el número, la escala e intensidad de los conflictos sociales han aumentado considerablemente,¹⁰¹ al grado que existe quien considera que se ha puesto en riesgo la gobernabilidad democrática del Estado de Derecho en varios países de la región. Aunque las causas y encausamiento de estos conflictos son diversos, los más explosivos se ligan con el uso y la explotación de los recursos naturales y estratégicos, donde chocan los intereses de los Estados al promover un modelo de desarrollo económico neoliberal basado en la explotación de esos recursos, con los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, al territorio, a los recursos naturales y a su autodeterminación.¹⁰² Por tanto, el acceso de los pueblos a la consulta previa, libre e informada, así como culturalmente adecuada, se presupone como un proceso que puede reducir los conflictos por el uso y control de los territorios de las poblaciones indígenas por parte del Estado y empresas privadas.

El derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas implica, desde la mirada de Rodolfo Stavenhagen, el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y no como objetos de políticas públicas. Fomenta y visibiliza su participación y empoderamiento, su autonomía, su libre determinación y el control sobre su territorio. Éste sería el marco que imbrica los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y pone a las poblaciones indígenas en el centro, como agentes de su desarrollo. Desafortunadamente, se ha documentado que la gran mayoría de las pocas consultas que se han realizado a los pueblos indígenas “...se llevan a cabo en climas de hostigamiento e incluso de violencia perpetrada por guardias de seguridad privados contratados por las empresas responsables de los proyectos y, a veces, por las fuerzas de seguridad públicas”.¹⁰³

Además, como lo narró uno de los entrevistados, pareciera que 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. Mientras más conflictos y diferencias encuentren en las comunidades, más posibilidades tienen de imponer un proyecto y/o apropiarse del territorio, las consultas son más un ejercicio que se hace para mantener la dominación, para mantener esas estructuras que permiten que las brechas de desigualdad se incrementen a favor de la acumulación de unos y el despojo de otros”.¹⁰⁴

¹⁰¹ Oswald Spring, Úrsula (ed.), 2004, *Resolución Noviolenta de Conflictos en Sociedades Indígenas y Minorías*. México, D.F., ColTlax-UAEM-CLAIP-Heinrich Böll; Serrano Oswald, Serena Eréndira, Oswald Spring, Úrsula y Diana De La Rúa Eugenio (eds.), 2015, *América Latina en el Camino Hacia una Paz Sustentable: Herramientas y Aportes*, FLACSO-CLAIP-Respuesta para la Paz, Guatemala; Oswald, Úrsula y S. Eréndira Serrano (coords.), 2018, i. p., *Riesgos socio-ambientales para la paz y la seguridad en América Latina y el Caribe*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, en prensa.

¹⁰² Katya Salazar, “El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas”. Disponible en <http://www.dplf.org/sites/default/files/1285264789.pdf>. Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2017.

¹⁰³ Recomendación General, 27/2016, 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, p. 26.

¹⁰⁴ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

Uno de los principales conflictos —que no el único— se relaciona con las concesiones de territorios indígenas para la explotación minera, predominantemente en manos de empresas canadienses. Según el Departamento de Recursos Naturales de Canadá, 52% de las empresas mineras en el mundo cotiza en las bolsas de valores de Canadá. México se ubica en segundo lugar en el mundo en términos de los bienes mineros canadienses fuera de ese país. En 2015, 11.3% o CAD\$ 19.4 mil millones de los bienes mineros canadienses se radicaron en México en manos de 125 empresas mineras, superado solamente por Estados Unidos de América, con 14.5%. Según la Secretaría de Economía de México, hasta 2013, las empresas mineras canadienses representaban 69% de las empresas mineras extranjeras operando en México.¹⁰⁵

De acuerdo al *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*¹⁰⁶ en territorio mexicano, hasta mediados de 2017, existían 42 conflictos vinculados con este sector. El gobierno federal ha otorgado 38 concesiones por 50 años para que diversas empresas realicen actividades de exploración y explotación minera en la Montaña de Guerrero, sin consultar o tomar en cuenta los derechos de los pueblos indígenas Nahua, Me'paa y Na Savi.¹⁰⁷ Entre la defensa del territorio y de la cultura existe una relación de necesidad: el territorio biocultural es condición para la reproducción de la cultura, por lo tanto, la perpetuación de las manifestaciones culturales es una forma de defensa territorial, como lo es la defensa explícita del *corpus* cultural entendido como patrimonio, por lo que para los pueblos indígenas la defensa de la tierra y el territorio implica la defensa del *corpus* cultural en su conjunto. La defensa de los lugares sagrados para la espiritualidad indígena, de la geografía ritual, de la biodiversidad que está en la base de la medicina y de la alimentación tradicional, así como de las actividades productivas, son el motor de luchas que usan de manera creativa la movilización, la acción directa y la lucha legal. “La evolución histórica de la minería moderna se halla intrínsecamente ligada a la emergencia, constitución y los avatares políticos del colonialismo/colonialidad”.¹⁰⁸

La Ley Minera vigente en México determina que la minería es de utilidad preferente sobre cualquier otra actividad en el terreno, por lo que se puede llegar a la expropiación territorial para poder realizar actividades mineras sobre cualquier otro tipo de interés, lo que transgrede lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a los Pueblos Indígenas y Tribales. La revalorización de la vida indígena como proyecto enmarcado en acuerdos territoriales abrirá espacios nuevos para disminuir la concentración de la tierra y

¹⁰⁵ Gustavo Castro Soto, “México: La minera canadiense Blackfire en Chiapas contra defensores de los territorios y de la vida”. Disponible en <http://atalc.org/wp-content/uploads/2017/10/ATALC-spread.pdf> Fecha de consulta: 15 de octubre de 2017.

¹⁰⁶ OCMAL, “Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina”. Disponible en http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/. Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2017.

¹⁰⁷ Wajín Júba, “Una batalla a cielo abierto en la Montaña de Guerrero por la defensa del territorio y la vida”. Disponible en <http://www.tlachinollan.org/wpcontent/uploads/2016/07/J%C3%9ABAWAJ%C3%8D%C%8DN-Una-batalla-a-cielo-abierto-en-laMonta%C3%B1a-de-Guerrero-por-la-defensa-delterritorio-y-la-vida.pdf>. Fecha de consulta: 9 de octubre de 2017.

¹⁰⁸ Machado Aároz, Horacio, 2011. “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”, en H. Alimonda (ed.), *La naturaleza colonizada, ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, p. 141.

promover la planeación participativa de desarrollos ambientalmente sustentables que tomen en cuenta los saberes locales.

En el siguiente mapa se observan los conflictos territoriales y de recursos naturales existentes hasta 2016 en México:

Mapa 3.5. Conflictos territoriales y de recursos naturales en México hasta 2016



FUENTE: OCMAL, 2016 y EJAAtlas, 2016

Algunos casos que ejemplifican estos conflictos son: las reservas minerales de la Sierra Madre, que fueron concesionadas por 50 años en territorios indígenas y han expulsado a los dueños o usufructuarios de estas tierras, además de destruir los sitios indígenas sagrados y atentar contra la identidad y el patrimonio cultural. Concesión a las empresas Hochschild y Zalamera en la Montaña de Guerrero, en la comunidad tlapaneca me'phaa de San Miguel el Progreso en Malinaltepec.

El pueblo Wixárika representa otro caso emblemático de conflicto por la implementación de megaproyectos en su territorio; ubicado en la Sierra Madre Occidental en el centro-occidente de México, abarcando los estados de Jalisco, Nayarit, Zacatecas y Durango. En la cultura Wixárika el plano espiritual tiene especial relevancia, articulando los demás aspectos organizativos: el autogobierno, los procesos de curación y de educación, la administración de la justicia, así como la producción y la reproducción material, es decir, la agricultura y el comercio. “La territorialidad Wixárika expresa la relación ritual entre las familias indígenas y sus dioses: el Kiekari (territorio cultural), se construye en la conexión entre el adoratorio (xiriki) que existe en cada unidad

doméstica con los 20 templos (tukipa), localizados en los caminos ancestrales, los cuales conducen a los cinco puntos cardinales de la creación que definen los límites este, sur, oeste, norte y centro del territorio”.¹⁰⁹

En 2001, tras una expresa solicitud del pueblo Wixárika, el gobierno de San Luis Potosí declaró a Wirikuta y a la “Ruta Wixárika Histórico Cultural” como Sitio Sagrado Natural y Área Natural Protegida (ANP), con una extensión de 1,400 km². El *Plan de Manejo del Sitio Sagrado Natural Wirikuta*,¹¹⁰ determinó que en la zona núcleo quedaba prohibido verter o descargar contaminantes o desviar los flujos hidráulicos, así como modificar de forma sustancial el paisaje, aunque también concedió permisividad de actividades mineras, por tal motivo el Gobierno Federal autorizó concesiones para su explotación a empresas transnacionales. En 2010 varias empresas mineras efectuaron operaciones en el área natural protegida y territorio sagrado, ocasionando daños irreparables a la comunidad, toda vez que para la explotación de los recursos se emplearon materiales altamente contaminantes, transgrediendo varios derechos de los pueblos y comunidades indígenas.¹¹¹

El Frente en Defensa de Wirikuta promovió quejas y amparos a raíz de las actividades mineras en el área natural protegida y en contra de la integridad cultural del pueblo Wixárika, así como su significado sagrado como uno de los cinco sitios venerandos de este pueblo. Para entonces se movilizaron frentes amplios de la sociedad civil organizada, dado que la concesión minera otorgada no respetó el derecho a la consulta libre, previa e informada de los pueblos, ni los derechos territoriales indígenas, siendo que estos reivindican no solamente las tierras y superficies en que éstos se establecen, sino que contemplan el hábitat y su entorno.

En este caso, según la Recomendación Específica 56/2012 de la CNDH,¹¹² existen violaciones a los derechos colectivos del pueblo Wixárika en la consulta, la identidad cultural y en el disfrute y uso del territorio tradicional al otorgar concesiones mineras sin tomar en cuenta la opinión, las costumbres y tradiciones del pueblo indígena. Entre 2012 y 2013 fueron aceptados los recursos de amparo interpuestos por el Consejo Regional Wixárika en Defensa de Wirikuta y se suspendieron (mas no cancelaron), todas las concesiones mineras en el interior del área hasta la solución del conflicto. No obstante, persiste la disyuntiva socio ambiental,¹¹³ aunque su visibilidad pública ha menguado. Dichas concesiones seguirán vigentes hasta 2060.¹¹⁴

¹⁰⁹ Paul Liffman, 2012. *La territorialidad wixárika y el espacio nacional: reivindicación indígena en el occidente de México*. El Colegio de Michoacán/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Zamora, Michoacán, México, 171 p.

¹¹⁰ Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2008. Plan de Manejo del Área Natural Protegida. Sitio Sagrado Natural, Wirikuta y la ruta histórico-cultural del Pueblo Huichol. Secretaría de Ecología y Gestión Ambiental.

¹¹¹ CNDH, 2016, p. 42.

¹¹² CNDH, 2012. Recomendación Específica Núm. 56/2012. Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta.

¹¹³ Miriam Alfie Cohen, “Conflictos socio-ambientales: la minería en Wirikuta y Cananea”, en *El Cotidiano*, mayo-junio de 2015, pp. 97-108.

¹¹⁴ Giovanna Gasparello, “Entre la Montaña y Wirikuta Defensa del territorio y del patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas”, en *Argumentos*. México, vol. 29, núm. 81, mayo agosto de 2016, p. 227.

En el estado de Oaxaca, una de las entidades con más porcentaje de población indígena, también se tiene registro de varios casos de violación a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Uno de los más representativos es el de la puesta en marcha del proyecto de parques eólicos en el municipio de Juchitán de Zaragoza. La región del Istmo de Tehuantepec posee un gran atractivo para inversionistas en energías renovables eólicas, dado que es una de las regiones con más viento a nivel mundial. Es una zona que desde 1994 a la fecha, se han puesto en función más de 21 parques eólicos, algunos de ellos actualmente en disputa por antecedentes de violación al derecho a la consulta indígena antes de que estuvieran operando.

El 23 de mayo de 2013 integrantes de la Asamblea Popular del Pueblo Juchiteco (APPJ), de la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo Oaxaqueño en Defensa de la Tierra y del Territorio (APIIDTT) y de la (Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI) informaron sobre amenazas e intentos de asesinato contra opositores al proyecto de parque eólico Bii-Hioxo de la empresa Gas Natural-Fenosa, entre ellos Celestino Bartolo, quien en 2009 había logrado la anulación de contratos con la empresa.¹¹⁵ El 26 de mayo de 2013, el Relator Especial para los Pueblos Indígenas, James Anaya, recibió a una comisión de indígenas que presentaron una denuncia por violaciones a derechos de los pueblos indígenas por la imposición de parques eoloelectríficos, quienes se quejaron de contratar tierras en condiciones de despojo, presionar a través de fuerzas policiacas, persiguiendo y criminalizando opositores.¹¹⁶

La Secretaría de Energía realizó una de las primeras consultas posteriores a la Reforma Energética en 2014 para la aprobación del parque ‘Eólica del Sur’, a pesar de que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ya había otorgado la autorización de impacto ambiental el 30 de junio de 2014. Del 3 al 6 de febrero de 2015, por invitación del Estado Mexicano, el Ex Relator Especial de Pueblos Indígenas de la ONU, James Anaya, participó como Observador del proceso de Consulta. La APIIDTT le entregó un comunicado de antecedentes en el que señalaban que las tierras comunales habían empezado a privatizarse un año antes de la consulta sin que se hubieran realizado Asambleas de Comuneros, manteniendo como secretos los contratos privados, en el que la consulta de la Secretaría de Energía (SENER), consideraba a las autoridades municipales en lugar de a los grupos indígenas como voces consultadas autorizadas, a pesar de estar en un conflicto por ser juez y parte, desacreditando los principios de consulta libre, de buena fe, plural e informada.¹¹⁷

¹¹⁵ Comunicado “Empresas españolas usan pistoleros para imponer megaproyecto eólico”. Disponible en <https://www.slideshare.net/UCIZONI/comunicado-de-prensa-empresas-espanolas-usan-pistoleros-para-imponer-megaproyecto-eolico-21840265>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.

¹¹⁶ La postura y comunicados de la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo Oaxaqueño en Defensa de la Tierra y del Territorio (APIIDTT) se pueden consultar en la página web <https://tierrayterritorio.wordpress.com/tag/appj/> Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.

¹¹⁷ “Observaciones sobre la consulta en Juchitán al Ex Relator de la ONU James Anaya, Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo Oaxaqueño en Defensa de la Tierra y del Territorio (APIIDTT)”. Disponible en <https://consultaindigenajuchitan.wordpress.com/2015/02/19/entrega-de-observaciones-sobre-la-consulta-en-juchitan-al-ex-relator-de-la-onu-james-anaya/> Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.

El 23 de febrero, Anaya redactó un comunicado con sus Observaciones en las que, además de reconocer los esfuerzos del Estado Mexicano y la SENER, asienta: 1) la existencia de una división entre autoridades municipales en el ámbito formal y las autoridades indígenas representadas por medio de asambleas; 2) la deficiencia del carácter previo de la consulta, 3) el papel que juega el consentimiento en la consulta en torno a la no afectación de sus derechos, 4) la distribución de beneficios del proyecto, 5) la metodología de la consulta, 6) la falta de participación de la empresa en la consulta; y 7) la actitud de la empresa, cuyos trabajadores tenían actitudes de superioridad ante la población Zapoteca, que tendía a justificar la percepción de los lugareños de la industria eólica y sus molinos de viento en una postura de “nuevos conquistadores”.¹¹⁸

Según lo asienta la Recomendación General 27/2016, el proceso de consulta tuvo lugar entre noviembre de 2014 y julio de 2015, cuando la SENER anunció tener el consentimiento de la comunidad, aunque en agosto, la ONG representante de los inconformes interpuso un amparo.¹¹⁹ Según Manzo y Pérez¹²⁰ en una publicación del periódico de *La Jornada*, este proyecto lo había intentado llevar a cabo previamente Mareña Renovables en la barra de Santa Teresa, San Dionisio del Mar, aunque ante la resistencia de las poblaciones indígenas, Huave y de pobladores de Álvaro Obregón, Juchitán, tuvieron que reubicarlo y la empresa cambió de razón social.

En el proceso, las comunidades zapotecas opositoras al proyecto “Eólica del Sur” que abarca 5 mil hectáreas de El Espinal y Juchitán, ganaron en 2015 un amparo de Tribunal Federal, aunque en 2016 se volvió a dar luz verde al proyecto. El 15 de mayo de 2017 el gobernador de Oaxaca, Alejandro Murat, mencionó que su gobierno iba a iniciar el proceso de pago de licencias del parque Eólica del Sur, una inversión de US\$ 1,200 millones de Mitsubishi, el parque de energía eólica más grande de América Latina.¹²¹

El 11 de enero de 2018 la Suprema Corte de Justicia de la Nación atrajo el caso del Amparo presentado por 1,166 miembros de la comunidad zapoteca Binnizá —Clasificación SCJN CT-CI/J-13-2071; facultad de atracción SCJN 683/2016; amparo en revisión con los expedientes J.A. 454/2015 y A.R. 552/2016—, respaldado por 31,391 firmas de simpatizantes en la plataforma digital Change.org.¹²² Los integrantes de la Primera Sala consideraban que el asunto reunió los requisitos de interés y transcendencia en torno al contenido y alcance del derecho humano a la consulta libre, previa e informada de las poblaciones indígenas. Sin embargo, el 31 de octubre

¹¹⁸ “Observaciones del Profesor S. James Anaya sobre la consulta en el contexto del proyecto Energía Eólica del Sur en Juchitán de Zaragoza”, 23 de febrero de 2015. Disponible en <https://consultaindigenajuchitan.files.wordpress.com/2015/01/juchitan-observaciones-anaya.pdf> Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.

¹¹⁹ CNDH, “Recomendación General, 27/2016, México. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana”, México, 11 de julio de 2016, p. 47.

¹²⁰ Diana Manzo y Jorge Pérez, “Suspende juez federal permisos para parque eólico en Juchitán”, en *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/15/estados/028n1est>. Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.

¹²¹ Redacción, “Mitsubishi invierte 1,200 mdd en Oaxaca para parque eólico”, en *El Financiero*, 15 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/mitsubishi-invierte-200-mdd-en-oaxaca-para-parque-eolico.html> Fecha de consulta: 1 de marzo de 2018.

¹²² Disponible en: <https://www.change.org/p/pueblo-binniz%C3%A1-en-peligro-ante-imposici%C3%B3n-inminente-de-e%C3%B3lica-del-sur-ay%C3%ADanos> Fecha de consulta: el 1 de marzo de 2018.

de 2018 en una publicación de Nexos de Alfonso y Peláez,¹²³ se dio a conocer que el proyecto de ponencia, a cargo del ministro José Ramón Cossío Díaz, plantea negar este amparo por considerar que la consulta previa cumplió con los requisitos que establecen la Constitución y la legislación mexicana.

Otro megaproyecto relevante, aunque suspendido indefinidamente en comparación con los anteriores que siguen activos y funcionando, tiene que ver con la construcción de la presa La Parota en el estado de Guerrero. El Consejo de Ejidos y Comunidades Opositores a la Presa La Parota (CECOP) cumplió en 2018, 15 años de lucha contra el proyecto hidroeléctrico impulsado por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el río Papagayo. El proyecto, localizado a escasos kilómetros de Acapulco y sobre una de las zonas más sísmicas del país por el choque entre las placas Los Cocos y la norteamericana, está ubicado en territorios indígenas cuyas comunidades no fueron consultadas para su planeación ni realización. En 2003, la CFE inició la construcción de una represa cuya construcción inundaría entre 14 y 17 mil hectáreas, territorio de 36 comunidades desplazando a 25 mil personas. Buscaba la generación hidroeléctrica para la zona centro del país, así como garantizar agua potable para Acapulco a lo largo de cincuenta años.

La federación había apartado en su presupuesto 2 mil millones de pesos para la obra y había ofrecido al gobierno estatal en turno el manejo de acarreo de materiales. En la resistencia las poblaciones se dividieron y se generaron asambleas en diversos sentidos, hubo asesinatos, encarcelamientos y violencia.¹²⁴ En 2014 el dirigente y anterior vocero de la CECOP Marco Antonio Suástegui Muñoz fue llevado a la cárcel de alta seguridad en Nayarit por presunción de diversos delitos. El proyecto de la represa se encuentra suspendido indefinidamente.

Finalmente se encuentra el conflicto en el Valle Yaqui en Sonora, el cual empezó a raíz del proyecto: *Acueducto Independencia* en 2010.¹²⁵ Su construcción inició el 8 de diciembre de 2010 y sus operaciones iniciaron en 2013. Tiene como objetivo abastecer de agua a la ciudad de Hermosillo, trasvasando 75 millones de metros cúbicos de agua anuales de la cuenca del Río Yaqui al Río Sonora, conectando las presas Plutarco Elías Calles, El Novillo y Abelardo L. Rodríguez. Se trata de una obra que constituye el segundo acueducto más grande del país y cuya realización requirió una inversión de 4 mil millones de pesos. A pesar de un impacto ambiental favorable de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el proyecto no consideró el proceso de consulta a las poblaciones indígenas, ni los conflictos sociales emergentes. Las poblaciones indígenas se organizaron en el Movimiento Ciudadano por la Defensa del Agua, presentando acciones legales ante la amenaza de afectaciones al disminuir la disponibilidad del agua en un escenario de alta presión sobre el recurso hídrico en la región agrícola del Valle del

¹²³ Tatiana Alfonso y Jorge Peláez, “Caso Eólicas del Sur en Juchitán: la errónea lectura de la Suprema Corte del derecho a la consulta previa”. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9158>.

¹²⁴ Cf., Tlachinollan, “¡Pueblo indignado! Resistir con el corazón por delante”. XXII Informe, Julio 2015-junio 2016, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, 2016; y Abel Barrera, 2017, “Derechos humanos, paz y seguridad en México y en la Montaña de Guerrero”, en Úrsula Oswald y Eréndira Serrano (coords.), *Riesgos socio-ambientales para la paz y la seguridad en América Latina y el Caribe*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, 2017. En prensa.

¹²⁵ Moreno Vázquez, 2014. Despojo de agua en la cuenca del río Yaqui. Hermosillo: El Colegio de Sonora, 342 p.

Yaqui. Los yaquis tenían un Decreto Presidencial de Lázaro Cárdenas de 1940, que restituía sus derechos a la tierra y agua de la región. En el proceso de concesión de la CONAGUA, en la licitación de la obra y en el impacto ambiental no se consultó debidamente ni se buscó el consentimiento de las comunidades indígenas.

Uno de los juicios suspendió la licitación y ante eso hubo intimidación por parte de servidores públicos en los módulos de riego, como consta en el expediente CNDH/1/2010/4942/Q que presenta elementos de evidencias de transgresión a la legalidad, la seguridad jurídica, el desarrollo y trato digno. A pesar de las órdenes jurisdiccionales tendentes a suspender legal y materialmente la construcción de la obra, ésta continuó, generando diversos conflictos sociales como consta en la Recomendación Específica de la CNDH 37/2012. De manera especial, se analizó la violación de los derechos al debido proceso, a la garantía de audiencia y a la consulta del pueblo yaqui por parte del Gobierno del Estado de Sonora y la SEMARNAT.

El acueducto fue inaugurado el 30 de marzo de 2013. El Movimiento Ciudadano por la Defensa del Agua presentó un juicio de amparo que fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgando derecho de audiencia ante SEMARNAT a los agricultores. Solicitaron suspender las operaciones de la presa, sin embargo, fue negada su petición. Ante este hecho y a manera de protesta, la población bloqueó, por casi ocho meses de manera intermitente, la carretera federal 15 México-Nogales¹²⁶ a la altura de la comunidad de Vícam, Sonora. A raíz de esta protesta la SCJN anuló el impacto ambiental de SEMARNAT, convocando a una audiencia entre todas las partes, aunque sin carácter vinculatorio. El 4 de febrero de 2016 la SCJN dictaminó que debe prevalecer el consumo urbano sobre el agrícola, por lo que las concesiones de agua de los productores agrícolas del Valle del Yaqui quedarían sujetos a su disponibilidad. Las comunidades agrícolas siguieron manifestando su inconformidad y queda pendiente una resolución pacífica al conflicto hídrico¹²⁷ observando el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.

Esto es especialmente relevante dado que actualmente el conflicto se extendió de cara a la construcción del “Gasoducto Sonora” segmento Guaymas-El Oro, que afecta el derecho al territorio Yoreme-Mayo en los municipios de Huatabampo, Etchojoa, Navojoa y Álamos, en el Estado de Sonora, dada la gravedad del caso, la CNDH emitió la Recomendación Núm. 17/2018, sobre el caso de vulneración al derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en afectación a los derechos humanos de la propiedad colectiva e identidad cultural, del pueblo Mayo y la tribu Yaqui, por el Gasoducto Sonora, segmento Guaymas-El Oro.¹²⁸ Esta Recomendación fue dirigida al Lic. Pedro Joaquín Coldwell, Secretario de Energía, e incluye 9 puntos, entre los cuales se recomienda la reparación de daños,

¹²⁶ La cual inicia en la Ciudad de México y termina en Nogales, Sonora, en la frontera con los Estados Unidos de América, conocida también como carretera internacional.

¹²⁷ Oswald, Úrsula, 2014 a, “Una gran seguridad: seguridad humana, de género y ambiental”, en José Luis Calva (coord.), *Análisis Estratégico para el Desarrollo*, IIEC-UNAM.

¹²⁸ CNDH 2018, Recomendación Núm. 17/2018, sobre el caso de vulneración al derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en afectación a los derechos humanos de la propiedad colectiva e identidad cultural, del pueblo Mayo y la tribu Yaqui, por el Gasoducto Sonora, segmento Guaymas-El Oro.

la colaboración para la identificación de los responsables de la violación al derecho a la consulta previa, libre e informada, el establecimiento de mecanismos de diálogo con las comunidades afectadas, un plan de formación, educación y capacitación en materia de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, estudios de impacto sociocultural, entre otros.

Ciudad de México a 15 de junio de 2018. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_017.pdf, consultado el 28 de diciembre de 2018.

CAPÍTULO 4

SÍNTESIS DE RESULTADOS

Una vez presentada múltiple información y argumentos acerca de la situación en la que se encuentra la mayoría de las personas y pueblos indígenas en México así como análisis específicos en la materia abordada dentro de las dos Recomendaciones Generales bajo estudio, en el presente capítulo se presentan los principales resultados de la investigación de manera sistematizada, 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.

4.1 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, y teniendo presentes las complejidades contextuales a las que estos se enfrentan, 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 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.**

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

Respuesta muy satisfactoria	Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente
			
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 básica o parcial con los tres puntos recomendatorios. La mayoría de las respuestas tanto del IMSS como del ISSSTE, respecto a los tres puntos recomendatorios: *consentimiento libre e informado*, *difusión en lengua indígena* y *capacitación*, fueron básicas, 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.
2. *Grado*: en promedio, ambas instituciones tuvieron un grado de cumplimiento satisfactorio de apenas 16.7%, básico en 66.7% e insuficiente 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 y tampoco indica cómo integra a las poblaciones indígenas. 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 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 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 pluriculturalidad del país y no se observó que se establezcan acciones

interculturales concretas, de respeto a la voluntad de los pueblos y comunidades indígenas, como la difusión ampliada en lengua indígena, el conocimiento de la cultura de los pueblos indígenas, etc.

Los alcances respecto a los puntos recomendatorios, con la información analizada, no se pueden determinar como suficientes, por lo que se concluye que no hubo cumplimiento a la Recomendación General 4/2002 por parte de estas instancias.

A nivel estatal, los resultados fueron los siguientes:

Tabla 4.2. Semáforo de cumplimiento de las instancias estatales con relación a la Recomendación 4/2002

Respuesta muy satisfactoria	Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente
			
Consentimiento informado Grado de cumplimiento %			
0.0	6.5	67.7	25.8
Difusión en lengua indígena Grado de cumplimiento %			
0.0	29.0	32.3	38.7
Capacitación en temas relativos a DH y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas Grado de cumplimiento %			
0.0	16.1	74.2	9.7
Cumplimiento general			
0.0	17.2	58.1	24.7

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, ninguna entidad tuvo un cumplimiento *muy satisfactorio*, únicamente el Estado de México y Jalisco cumplieron *satisfactoriamente* en el primer punto recomendatorio, 9 entidades en el segundo y 5 en el tercer punto. En general, fue básico o parcial en los tres puntos recomendatorios.
2. *Grado de cumplimiento*: para el punto recomendatorio de consentimiento informado, 67.7% de las entidades tuvo un cumplimiento *básico* o parcial, 25.8% *insuficiente* y sólo 6.5% *satisfactorio*. En la elaboración de material informativo en lenguas indígenas, el cumplimiento fue de *insuficiente* en 38.7% de las entidades, 32.3% *básico* o parcial y 29% *satisfactorio*. En cuanto al cumplimiento en materia de capacitación, 74.2% de las entidades tuvieron un cumplimiento *básico* o parcial, 24.7% *insuficiente* y 17.2% *satisfactorio*.
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 satisfactoria. Pero la capacitación bajo un enfoque intercultural, no deber ser dirigido sólo a poblaciones indígenas, sino a todas las entidades, 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, se observan más diferenciaciones a nivel estatal, donde algunas entidades federativas, como el caso de Hidalgo, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Oaxaca que, aunque aún no tienen un cumplimiento al 100% de los puntos recomendatorios, tienen avances significativos de reconocimiento de las poblaciones indígenas que habitan estas entidades. Sin embargo, un cumplimiento básico o parcial en la mayoría de las entidades, difícilmente podrían señalar la erradicación de prácticas inadecuadas en contra de las poblaciones indígenas.

2. Recomendación General 27/2016 derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas, respecto al derecho a la consulta previa, libre e informada.

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 del punto recomendatorio en los Gobiernos estatales y los congresos locales, las respuestas se evaluaron con seis categorías: respuesta muy alta, alta, media, baja, muy baja y nula. Evaluando con calificación *Muy alta* a los estados que en su respuesta se observara que atendieron la Recomendación General, cumpliendo todos los puntos recomendatorios y de manera específica, la creación de una Ley de Consulta de Pueblos y Comunidades Indígenas que contemple no sólo los puntos recomendatorios, sino los estándares internacionales de Derechos Humanos y que incluya la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de iniciativas, leyes, planes, etcétera, para la consecución de las Leyes. Como respuesta Nula se calificó a las entidades que no dieron respuesta a la petición.

Catorce Congresos locales contestaron a la petición de información, sin embargo, nueve de ellos se deslindaron de la responsabilidad de responder. Únicamente se tuvo respuesta de cinco Congresos: Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Jalisco, pero ésta 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.

Siendo que sólo estos congresos respondieron y bajo las condiciones señaladas, el análisis se centró en el semáforo de cumplimiento general, donde se conjuntaron tanto las respuestas de

los gobiernos estatales, como de los congresos locales, así como la evidencia encontrada que respaldó la calificación otorgada a cada entidad.

Lo mismo sucedió a nivel federal, 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 favorablemente a la petición.

Tabla 4.3. Semáforo de cumplimiento general con relación a la Recomendación 27/2016

RESPUESTA	SEMÁFORO	Total de estados	%
Muy alta		0	0.0
Alta		5	15.6
Media		7	21.9
Baja		5	15.6
Muy baja		1	3.1
Nula		14	43.8

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*: en los resultados se obtuvo que ninguna entidad tuvo una muy *alta calificación*, la mejor valoración: *alta*, la tuvieron los estados de Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Sonora y Chihuahua, quienes a pesar de que no emitieron leyes propiamente del derecho a la consulta, en sus reformas integraron a las poblaciones indígenas en distintas actividades como foros o consultas, no sólo para generar la Ley, sino para otros asuntos que pudieran afectarles. Llama la atención que los estados con *alta* calificación en sus respuestas, a excepción de Coahuila, han tenido quejas ante la CNDH por violación al derecho a la consulta previa, libre e informada, incluso Chihuahua y Sonora a finales de 2017 tenían expedientes aun en trámite.
2. *Grado*: en promedio, se obtuvo un bajo nivel de respuesta; 43.8% de las entidades no respondieron a la petición de información, por tanto, tuvieron una calificación *nula*. 21.9% tuvo una calificación *media*, 15.63% *alta* y 3.13% *muy baja*.
3. *Alcances*: Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Oaxaca, Colima y Yucatán quienes tuvieron una calificación *Media*, en su respuesta señalaron haber cumplido con la Recomendación General presentando las iniciativas de ley y/o reformas, para dar cumplimiento a la misma. Sin embargo, a excepción de San Luis Potosí, no se logró emitir una Ley 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 el caso de San Luis Potosí, este estado cuenta con una Ley de Consulta emitida en 2010, con una reforma en 2012, pero no cumple con los criterios de la

Recomendación General, en su respuesta se mencionó la intención de presentar una iniciativa para que se incorporaran los puntos recomendatorios.

Los estados que tuvieron una calificación *Baja* fueron: Baja California, Estado de México, Querétaro, Chiapas y Puebla, 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 integraron en acciones y actividades previamente aprobadas desde las instituciones, sin ser éstos partícipes en su diseño, ejecución y validación.

En síntesis, se puede concluir, con base en lo anteriormente expuesto, que en general, no hubo cumplimiento por parte de ninguna autoridad a la Recomendación General 27/2016. Y a través de las respuestas y la evidencia encontrada, se observa que, las acciones realizadas aun no son suficientes para erradicar prácticas que violentan el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

En la práctica 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 incluso una violación al derecho a la libre determinación, donde se incorpora el derecho a la integridad cultural, a la no discriminación, 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,¹²⁹ 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 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.

4.2 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.

¹²⁹ Delaplace, Domitille y Vázquez Daniel, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción” en *Sur. Revista internacional de derechos humanos*, vol. 8, núm. 14, junio 2011, Sao Paulo.

Tabla 4.4. 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 desvirtua la esencia de la recomendación.		0.42

Institución	Respuesta institucional al consentimiento informado	Semáforo de cumplimiento	Índice de cumplimiento
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 4.5. Índice de cumplimiento por instancias estatales con relación a la Recomendación 4/2002

Estado	Consentimiento Informado Índice	Difusión en lengua indígena Índice	Capacitación Índice	Índice de Cumplimiento General	Semáforo
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	

Estado	Consentimiento Informado Índice	Difusión en lengua indígena Índice	Capacitación Índice	Índice de Cumplimiento General	Semáforo
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 4.6. Índice de cumplimiento general 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 4.7. 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 4.8. 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

4.3 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 4.9. 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; Secretaría de Salud, 2006; IMSS, 2006a; IMSS, 2006b).

Como puede observarse en la Tabla 4.9, 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 sólo 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, sus los valores culturales y los usos y costumbres de estas. 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.

4.4 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 este punto se reconoce que probablemente la emisión de una normativa por cada grupo de población específico no sería la

solución, no obstante, el mínimo sería que la población específica de que se trate, sea particularmente considerada debido a las circunstancias específicas en las que se encuentra. Esto podría darse también dentro de un ordenamiento normativo general pero que en alguno de sus apartados regule o se pronuncie sobre la situación concreta que enfrentan las personas y pueblos indígenas respecto a su salud sexual y reproductiva.

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

Istrumento	Fecha de presentación
Iniciativa que expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas	43356
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: Sólo 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 muy 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 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.

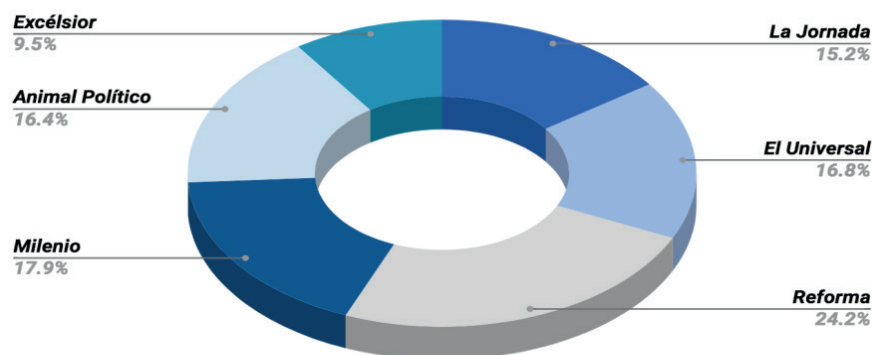
A la fecha aún no hay leyes aprobadas que cumplan de forma integral con los criterios de la Recomendación General 27/2016, y respecto a las iniciativas presentadas, es importante recalcar que mientras éstas no cuenten primero con la aprobación y participación activa de las poblaciones indígenas, y luego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

Es cierto que la efectiva materialización de los derechos humanos, y concretamente sobre las situaciones abordadas en las dos RG bajo estudio, no se agota en las medidas legislativas, no obstante, en función del contenido de dichos Instrumentos de posicionamiento de la CNDH estas medidas, tienen un peso específico relevante y por ello las conductas legislativas recibieron una atención reforzada.

4.5 PRESENCIA EN MEDIOS IMPRESOS Y RECURSOS ACADÉMICOS

En total se encontraron 817 noticias, distribuidas de mayor a menor, en los medios *Reforma*, *Milenio*, *El Universal*, *Animal Político*, *La Jornada*, y *Excélsior*. Siendo *Reforma* el periódico con el mayor número de notas periodísticas con referencia a pueblos y comunidades indígenas.

Gráfico 4.1. Distribución, en porcentajes, de las noticias sistematizadas y analizadas por medio de comunicación

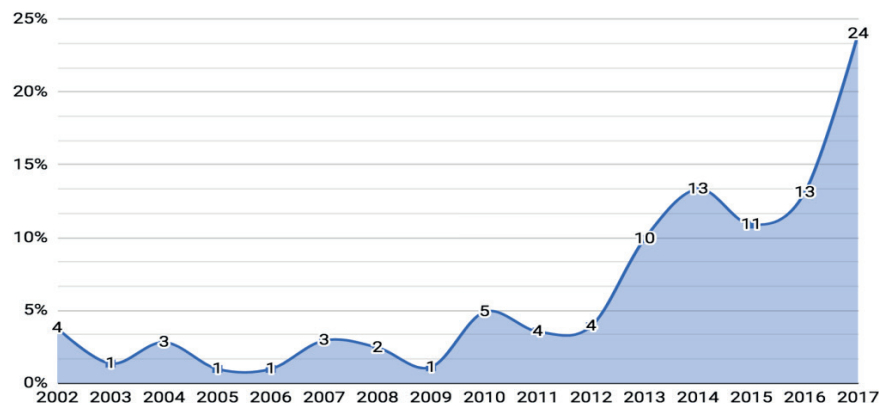


FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Del análisis de los medios, se obtuvo que anualmente, en promedio, se publicaron 51 noticias que asociaron a las personas y comunidades indígenas con los derechos humanos.

Al discriminar el porcentaje de cobertura periodística por año, se halló que 71% de la cobertura periodística se publicó entre 2013 y 2017, siendo 2017 el año más alto con 24% del total global de la muestra y con 45% de crecimiento respecto al año anterior. Lo cual, permite sugerir, que en los últimos cinco años ha aumentado el contenido noticioso que asocia a las personas y comunidades indígenas con los derechos humanos.

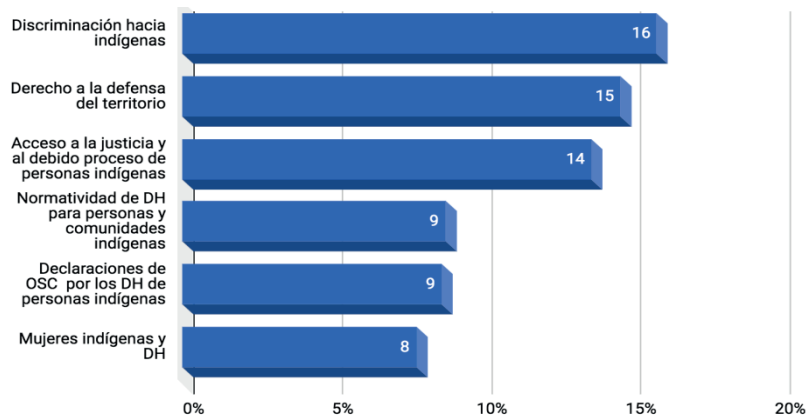
Gráfico 4.2. Distribución en porcentajes y por años de las noticias analizadas



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Los subtemas con mayor cobertura que asocian las personas y comunidades indígenas con los derechos humanos fueron los siguientes:

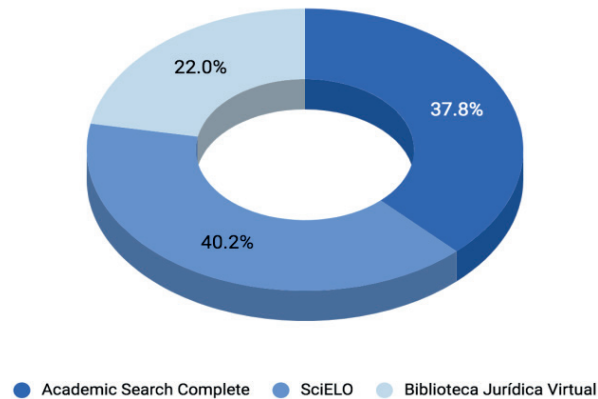
Gráfico 4.3. Subtemas sobre poblaciones indígenas y derechos humanos con mayor cobertura del total global, por porcentajes



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

En cuanto al análisis del conocimiento que la comunidad académica mexicana ha generado sobre la situación en derechos humanos de las personas y comunidades indígenas, se decantaron tres bases bibliográficas: Academic Search Complete, SciELO y Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. Se hallaron en total 127 piezas académicas publicadas entre 2002 y 2017 en las bases bibliográficas estudiadas

Gráfica 4.4. Distribución, en porcentajes, de los documentos académicos por base bibliográfica

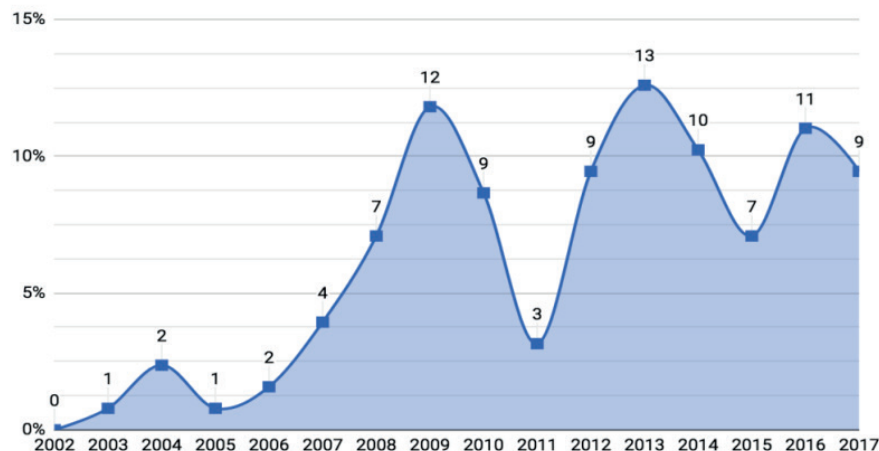


FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

De esta muestra se podría inferir que la comunidad académica mexicana, en promedio, publicó 7.9 artículos por año/ 0.7 por mes, lo cual permite indicar que hay un interés en conocer, analizar E interpretar la realidad indígena desde las ciencias sociales.

En términos temporales, los documentos académicos se distribuyen a lo largo del periodo, con tres aceleraciones significativas en 2009, 2013 y 2016.

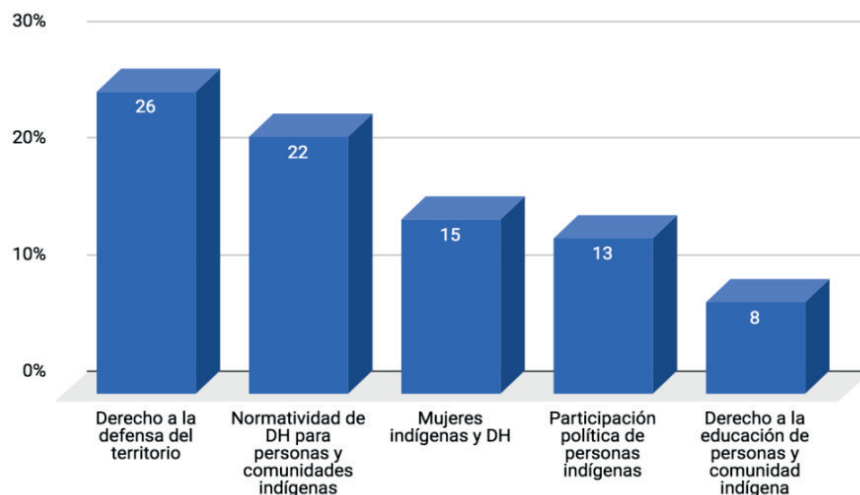
Gráfica 4.5. Distribución, en porcentajes, de los documentos académicos publicados por año



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

En cuanto a los subtemas que tuvieron mayor cobertura fueron: derecho a la defensa del territorio (26%), normatividad de DH para personas y comunidades indígenas (22%), mujeres indígenas y DH (15%), participación política de personas indígenas (13%) y derecho a la educación de personas y comunidad indígena (8%).

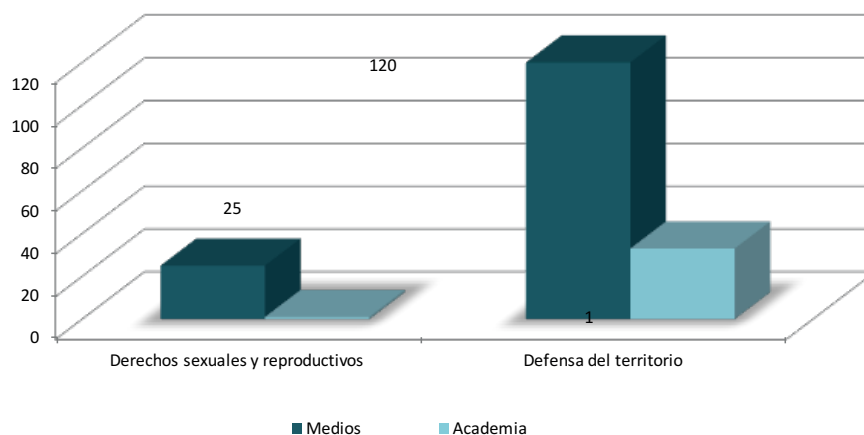
Gráfica 4.6. Subtemas, en porcentajes, sobre personas indígenas y DH con mayor cobertura del total global



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Sobre la relación entre los subtemas que son importantes en la agenda pública sobre personas indígenas y los temas específicos de las Recomendaciones 4/2002 y 27/2016, respecto a la primera se encontraron 25 referencias periodísticas, 3% de la muestra total, mientras en la académica sólo se encontró un artículo, correspondiente a 0.8%.

Gráfica 4.7. Subtemas, en números absolutos, asociados las Recomendaciones 4 de 2002 y 27 de 2016



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

En cuanto a los subtemas relacionados con la Recomendación 27/2016, el de Derecho a la defensa del territorio, tuvo 120 artículos noticiosos de 817; 15% de la muestra total y segundo subtema más importante después del de Discriminación hacia indígenas. En las fuentes académicas se encontraron 33 documentos de 127, es decir, 26%, lo que le dio la primera posición entre el resto de los subtemas.

Se observa entonces que, en términos mediáticos y académicos, el subtema asociado a la Recomendación 27/2016 ha logrado posicionarse en la agenda pública, mas no la 4/2002. Lo cual permite sugerir, que en los últimos cinco años ha aumentado el 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, en segundo lugar, por un interés legítimo de abordar los problemas de los pueblos y comunidades indígenas, o finalmente por el aumento de hechos que violentan sus derechos humanos.

Por otra parte, los datos anteriores permiten visibilizar cuáles son los temas que llaman la atención de las comunidades mediática académica en el país sobre las realidades y derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Ello ilustra —al menos— cuáles son las problemáticas que aparecen en la esfera pública sobre dicha población, pero, al mismo tiempo, permiten advertir que hay muchas otros temas y problemáticas que no son retomadas y ello no significa que no existan.

4.6 DERECHOS HUMANOS VINCULADOS CON LOS INSTRUMENTOS

Tabla 4.11. 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 4.12. 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

4.6.1 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 sólo 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,¹³⁰ 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 éste.
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.
	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".¹³¹ • 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.¹³² • 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. ¹³³ • Prevalcen los intereses económicos por encima de los intereses culturales.¹³⁴

¹³⁰ Entrevista 1. Organizaciones Civiles

¹³¹ Entrevista 1. Organizaciones civiles

¹³² *Idem.*

¹³³ Entrevista 2. Funcionario CNDH

¹³⁴ *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	Sólo 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 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.¹³⁵ - 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".¹³⁶
	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. ¹³⁷

¹³⁵ Entrevista 3. Ambientalista

¹³⁶ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES

¹³⁷ 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 ONGs, la protección de los grupos indígenas siguen siendo muy precarios.¹³⁸ • Que el derecho se dé bajo un <i>estándar de mínimo vital</i>, que garantice una vida digna de los pueblos y comunidades indígenas.¹³⁹ • 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 sí no, no hay ley de consulta”.¹⁴⁰ • “...en términos públicos administrativos, institucionales, de gestión pública, de política pública, la ruta puede ser el enfoque intercultural y la perspectiva de género”.¹⁴¹ Las consultas, entonces, son un procedimiento para asegurar y garantizar no sólo 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 sólo la materia, sino la cultura y la lengua, para que tengan la capacidad de defender a los pueblos originarios.¹⁴² • Reconocer las instituciones que se crearon para defender a los pueblos y comunidades indígenas que se crearon 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.¹⁴³
	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.

¹³⁸ Entrevista 3. Ambientalista

¹³⁹ Entrevista 6. Funcionario CNDH.

¹⁴⁰ Entrevista 1. Organizaciones Civiles.

¹⁴¹ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

¹⁴² Entrevista 5. Defensor de Derechos Humanos.

¹⁴³ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA INDÍGENA EMITIDOS POR LA CNDH – RG NÚM. 4/2002

5.1 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 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

En la Recomendación General 4/2002 se condensan los cursos de acción sugeridos por parte de la Comisión a los actores gubernamentales para mejorar el respeto al consentimiento libre e informado de las comunidades indígenas en relación a los métodos de planificación familiar y con puntos recomendatorios que tienen que ver con la implementación de mecanismos que garanticen el derecho al consentimiento libre e informado sobre el uso de métodos de planificación familiar; la adopción de medidas administrativas para elaborar y difundir material en lengua indígena, y finalmente, 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, para que mejoren el trato que dan a las poblaciones indígenas.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud¹⁴⁴ (OMS), la salud reproductiva refiere a los mecanismos de la procreación y el funcionamiento del aparato reproductor en todas las etapas de la vida, esto implica la posibilidad de tener una sexualidad responsable, satisfactoria y segura; y la libertad de tener hijos como y cuando se desee. La salud reproductiva supone también que las personas pueden elegir métodos de control de la fertilidad seguros, eficaces, asequibles y aceptables, y que las parejas puedan tener acceso a servicios de salud apropiados que permitan a las mujeres tener un seguimiento durante su embarazo y que ofrezcan a las parejas la oportunidad de tener un hijo sano.¹⁴⁵

El consentimiento informado consiste en la posibilidad de decidir de manera libre, voluntaria e informada sobre un método anticonceptivo temporal o definitivo.¹⁴⁶ Con esto la persona tiene derecho a: Recibir información suficiente, clara completa y veraz sobre los métodos anticonceptivos temporales y definitivos; Ser escuchado por el personal médico, y que éste

¹⁴⁴ Organización Mundial de la Salud, *Salud reproductiva* en http://www.who.int/topics/reproductive_health/es/, Fecha de consulta: 25 de junio de 2018.

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ IMSS, *Planificación familiar* en <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2018.

atienda las dudas sobre métodos anticonceptivos con respeto y privacidad; Seleccionar de manera libre, voluntaria e informada el método anticonceptivo de acuerdo con las necesidades personales, expectativas reproductivas y condición de salud; Recibir por parte del personal médico la entrega del método anticonceptivo seleccionado; y Programar citas de seguimiento con el personal médico, cuando lo requiera la persona.

De acuerdo al IMSS, la planificación familiar “es el derecho de toda persona a decidir de manera libre y responsable, sobre el número de hijos y el momento en que los tendrá; así como a recibir información sobre el tema y los servicios necesarios. Este derecho es independiente del sexo, la preferencia sexual, edad y el estado social o legal de las personas”.¹⁴⁷ La planificación familiar forma parte de la atención médica integrada de carácter preventivo, es decir, de aquellas acciones de prevención y promoción para la protección de la salud.¹⁴⁸ Dentro la planificación familiar, se contempla que la persona tiene la información suficiente sobre los métodos anticonceptivos de los que puede hacer uso para su planificación, y posee acceso a consultas previas informativas en las clínicas locales.

Sin embargo, existen barreras para que las personas ejerzan sus derechos y tomen sus propias decisiones con relación a la planificación, barreras incluso más acentuadas cuando se trata de poblaciones indígenas:

“...varios factores institucionales, económicos y sociales pueden ayudar a que las parejas y las personas hagan realidad sus objetivos y deseos en el ámbito reproductivo, pero también pueden influir en sentido contrario... Entre las barreras institucionales para tomar decisiones de forma libre y responsable sobre la fecundidad se incluyen la carencia de servicios de atención de salud, que limita las opciones en cuanto al uso de anticonceptivos, así como la dificultad de acceder a tecnologías de reproducción asistida para mujeres que ya han superado el punto máximo de la edad reproductiva o que no pueden concebir. En algunos casos, la mala calidad de los servicios de salud da pie a tasas de mortalidad infantil constantemente altas, lo cual impulsa la tendencia de tener más hijos para compensar los que se pierden en el parto o debido a enfermedades o la malnutrición. En ciertos países, siguen existiendo barreras jurídicas para acceder a los métodos anticonceptivos... Por lo que respecta a los sistemas educativos, en gran parte del mundo, la educación sexual integral es escasa y de mala calidad, lo cual priva a la gente joven de las habilidades y los conocimientos necesarios para tomar decisiones bien fundadas. Entre las barreras económicas figuran las que impiden el acceso a servicios de salud reproductiva asequibles o las que obligan a las mujeres a trabajar durante largas jornadas a cambio de una escasa remuneración, lo cual les impide comenzar una familia. Muchos de los obstáculos insuperables para ejercer los derechos reproductivos se han generado a causa de la discriminación de género... La situación de subordinación de muchas mujeres aún implica que no conocen o no comprenden plenamente sus derechos o cómo reclamarlos” (UNFPA 218:10).

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación, Ley general de Salud*, p. 13.

5.2 SÍNTESIS DEL ANÁLISIS

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		Derecho a preservar su idioma indígena	
Responsables de los Servicios de Salud Pública		Derechos a decidir sus prioridades	
		Derecho a la igualdad de género	
		Derecho a la igualdad de género de violencia	
		El derecho de las niñas y mujeres, a ser valoradas y educadas, libres de patrones estereotipadas de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación	
Índices de cumplimiento			
Nivel Federal			
Respuesta muy satisfactoria	Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente
			
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
Nivel estatal			
Respuesta muy satisfactoria	Respuesta satisfactoria	Respuesta básica	Respuesta insuficiente
			
Consentimiento informado Grado de cumplimiento %			
0.0	6.5	67.7	25.8

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			
Difusión en lengua indígena			
Grado de cumplimiento %			
0.0	29.0	32.3	38.7
Capacitación en temas relativos a DH y procesos sociales y culturales de los pueblos indígenas			
Grado de cumplimiento %			
0.0	16.1	74.2	9.7
Cumplimiento general			
0.0	17.2	58.1	24.7

5.3 FICHA RESUMEN DEL INSTRUMENTO RECOMENDATORIO

5.3.1 Fecha

16 de diciembre de 2002

5.3.2 Titulares en instituciones clave

Presidencia de la República: Andrés Manuel López Obrador
 Secretaría de Gobernación: Olga Sánchez Cordero
 Secretaría de Salud: Jorge Alcocer Varela
 Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas: Adelfo Regino Montes
 Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Luis Raúl González Pérez
 Cuarta Visitaduría General: María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

5.3.3. Tema

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.

5.3.4. Objetivo

La recomendación busca influir en la erradicación de prácticas que vulneren los derechos reproductivos y sexuales de los pueblos y comunidades indígenas, específicamente en relación al consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar.

5.3.5. Derechos humanos violados

- Derecho a la integridad de los pueblos y comunidades indígenas
- Derecho a la no discriminación
- Derechos a decidir sus prioridades
- Derecho a preservar su idioma indígena
- 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

5.3.6. Antecedentes

La discriminación histórica de la que han sido sujetos los pueblos y comunidades indígenas, ha permeado hasta en los procesos de reproducción de las familias indígenas, donde políticas públicas de planificación familiar se trataron de imponer en todo el país, como la que surgió en el tiempo del expresidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), cuando se hizo famoso el eslogan: “la familia pequeña vive mejor”. Muchas mujeres y varones de comunidades rurales e indígenas fueron obligados a tomar medidas de planificación definitivas, sobre todo por los prejuicios de las instituciones de salud, como bien lo señala una de las activistas entrevistadas:

...a la cuestión cultural y lingüística, se suman los prejuicios raciales por parte del personal de salud que, a pesar de conocer los protocolos de atención a las poblaciones indígenas, dichos prejuicios pesan sobre sus decisiones finales, las cuales, generalmente van en contra de la voluntad de las mujeres indígenas. Existe una visión occidentalizada que califica, de manera negativa, la decisión de las mujeres indígenas cuando determinan no tomar métodos de planificación familiar y tener más hijos. Una visión occidentalizada permeada, incluso, por un enfoque de género, que juzga y no logra comprender que existan mujeres que sean felices siendo madres.¹⁴⁹

5.3.7. Hechos

La CNDH emitió la Recomendación General 4/2002 derivada de las prácticas administrativas que violaron los derechos humanos de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas en la República Mexicana, tanto de mujeres como de varones, con respecto a la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar. Dentro de éstas se advirtió y documentó por la CNDH que:

¹⁴⁹ Entrevista 7, Ambientalista

1. El personal médico de las clínicas rurales de las instituciones de salud pública obliga a las mujeres que acuden a consulta médica a utilizar el dispositivo intrauterino (DIU) como método de control natal, bajo la amenaza de que si no aceptan usarlo pueden perder apoyos de programas gubernamentales;
2. Asimismo el personal médico y paramédico de las brigadas de salud comunitaria que brindan atención en las zonas con población indígena, presiona a la población masculina con el fin de obtener su consentimiento para la aplicación de métodos definitivos de planificación familiar como la vasectomía, mediante la promesa de proveerles de bienes materiales y recursos económicos o en el caso extremo los amenazan con excluirlos de programas asistenciales si no acceden;
3. Los servidores públicos de las clínicas rurales de las instituciones de salud pública, tanto estatales como federales, pretenden imponerles métodos de planificación familiar sin su consentimiento y sin información amplia y adecuada, en su lengua y acorde a su cultura, respecto a los beneficios para la salud, los riesgos y efectos secundarios;
4. Los usuarios indígenas han manifestado que los médicos o enfermeras de las instituciones de salud pública no respetan su voluntad, y sin su consentimiento les aplican métodos de planificación familiar, aprovechando la situación de ignorancia, la necesidad de atención médica o su alteración emocional, como en el caso de las mujeres cuando asisten a sus revisiones ginecológicas, o cuando acuden a jornadas de detección de cáncer cervicouterino y les colocan el DIU sin su consentimiento;
5. Las personas usuarias indígenas generalmente son monolingües o tienen un manejo limitado del español. A causa de su desconocimiento de la lengua no comprenden las explicaciones que el personal médico o de salud les da, por lo que firman con letra o huella digital documentos que no comprenden o en algunos casos incluso el personal de salud altera su firma, como consta en el expediente de queja 2002/1431-4, recomendación al IMSS de la CNDH número 46/2002.

5.3.8. Instituciones a las que se dirigen las Recomendaciones Generales

- Gobernadores de las Entidades Federativas
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Responsables de los Servicios de Salud Pública

5.3.9. Recomendaciones generales

Primera. Giren instrucciones expresas a quien corresponda, a efecto de que implementen mecanismos de coordinación interinstitucional con dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, en la atención de las comunidades indígenas, con la finalidad de que

se facilite, garantice y respete que los usuarios de los servicios de planificación familiar, mediante el consentimiento informado, ejerzan el derecho humano a la libre decisión y elección, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 4º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los objetivos previstos tanto en la Norma Oficial Mexicana 005-SSA-1993 De los Servicios de Planificación Familiar, como en los compromisos internacionales que promueven y protegen la elección voluntaria y bien informada, tomando en cuenta la equidad de género y la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes.

Segunda. Instruyan a quien corresponda a fin de que se adopten las medidas administrativas pertinentes para la elaboración y difusión, en la lengua de las comunidades indígenas, de folletos, trípticos y cualquier otro material informativo, haciendo uso de los diferentes medios de comunicación, inclusive con la propia infraestructura existente de las unidades médicas rurales, las cuales proporcionan atención asistencial y médico preventiva de primer nivel, que acuden a las comunidades a impartir educación para la salud, o de las brigadas de salud de las secretarías de salud, o de sus equivalentes, a través de su programa de ampliación de cobertura, en los que se expongan, de manera clara y veraz, los derechos sexuales y reproductivos, asegurándose de que, además de proporcionar la información confiable en las lenguas indígenas, el personal de salud constataste que la orientación y consejería, respecto a los riesgos y beneficios de los métodos de planificación familiar, ha sido comprendida y aceptada sin coerción u ocultamiento de la información necesaria para que hombres y mujeres indígenas tomen una decisión informada, y que contenga la precisión de que los programas gubernamentales de beneficio social no se encuentran condicionados a la adopción de métodos de planificación familiar y que de la aceptación de estos métodos no se deriva ningún beneficio o prebenda.

Tercera. Instruyan a quien corresponda, a efecto de que las áreas de capacitación refuercen, en sus programas de actualización o capacitación dirigidos al personal médico y de enfermería que presten sus servicios en comunidades indígenas, 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, para que mejoren el trato que dan a los usuarios, así como la calidad de los servicios, y sobre todo respeten su dignidad como personas cuando desean tomar decisiones sobre los métodos de planificación familiar.

5.4. SEMÁFORO E ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO

El semáforo de cumplimiento tiene cuatro medidas: *muy satisfactoria*, *satisfactoria*, *básica e insuficiente*. Respecto a la respuesta de las instancias de salud federal y estatal, en materia de consentimiento, ninguna de ellas tuvo una calificación muy satisfactoria, puesto que no se presentaron las evidencias de las acciones que algunos dijeron realizar y en sus respuestas vagamente se incorporó a las poblaciones indígenas. En los resultados no se consideró a Zacatecas, puesto que fue el único estado que no contestó.

A nivel federal, como puede verse en la tabla 5.1, la mayoría de las respuestas tanto del IMSS como del ISSSTE, respecto a los tres puntos recomendatorios fueron básicas. Únicamente la relacionada al consentimiento informado por parte del IMSS fue considerada como satisfactoria, puesto que menciona que dicha institución aplicó un modelo de comunicación educativa y consejería, centrado en temas que tienen que ver con planificación familiar y salud reproductiva. Su respuesta no es precisa respecto al consentimiento informado en poblaciones indígenas, no obstante, dado que realiza acciones puede significar un avance en la materia para la población en general.

Tabla 5.1. Semáforo de cumplimiento a nivel federal respecto a la RG4/2002

Institución	Respuesta institucional al consentimiento informado	Semáforo 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 apeg a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50
DIFUSIÓN EN LENGUA INDÍGENA			
IMSS	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25
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.		0.5
ISSSTE	Su respuesta dice que se apeg 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

Por otra parte, el ISSSTE dio una respuesta fundamentada en la Norma 005-SSA2-1993, que hace referencia a los servicios de planificación familiar; contempla los servicios de información, orientación, consejería, selección y aplicación de anticonceptivos, esto último con la consigna que debe ser garantizado bajo el consentimiento libre e informado de la población usuaria. Y como bien lo indica la Recomendación General 4/2002:

“Las prácticas administrativas realizadas por el personal médico de las instituciones de salud, relacionadas con la obtención del consentimiento libre e informado para la aplicación de métodos anticonceptivos a la población indígena, no garantizan el ejercicio de los derechos humanos a la libre decisión en materia de planificación familiar y a la salud sexual y reproductiva, toda vez que los mecanismos utilizados para la consejería y la obtención de consentimiento informado no toman en cuenta sus condiciones culturales, incluyendo sus lenguas propias y su cosmovisión cultural; ejemplo de ello son los formatos institucionales empleados, que están redactados en español, idioma distinto al que predomina en las zonas de cobertura con población indígena, y que en los hechos representa una limitante para la comprensión no sólo de la terminología empleada, sino de la información completa, oportuna, clara y veraz sobre las implicaciones del uso o no de los métodos de planificación familiar, relacionadas con la salud integral, las condiciones sociales y la calidad de vida de los usuarios, lo que constituye un medio para el ejercicio del derecho de toda persona a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos”.¹⁵⁰

La Norma existe desde 1993, sin embargo, los casos por contracepción forzada siguen existiendo, el número de quejas ante la CNDH por este hecho violatorio, hasta 2017, era muy alto y la mayoría de los casos se trataba de sucesos con daños irreparables. Algunos de los entrevistados para este trabajo resaltaron esta situación: el desconocimiento de la población indígena respecto a sus derechos va de la mano, también, con la ignorancia de la existencia de instancias que pueden y deben proteger la garantía de éstos. Por tanto, desde esta perspectiva, interponer quejas por contracepción forzada en poblaciones indígenas son casos que se sobrepasaron y rayan en el agravio directo sobre la salud de hombres y mujeres indígenas. Lo que explica de igual manera el reducido número de quejas por *obstaculización de la decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos, y omisión de brindar información y educación que permita decidir sobre el número y espaciamiento de los hijos*, porque difícilmente la población indígena se quejaría de un derecho que desconoce: la información:

“...el asunto es tener realmente los servicios de salud en general, para empezar, en su propio idioma. Y también estar como muy conscientes de las necesidades, casi de las costumbres de los pueblos porque si no, esta promotoría de servicios de salud o el ofertar servicios en materia de

¹⁵⁰ CNDH, “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.

salud sexual y reproductiva pues no resulta y, obviamente, a lo mejor tienen que pensar también en el asunto de cómo llegar a los hombres con esta información”.¹⁵¹

“...me parece que hablar de métodos, derechos sexuales y reproductivos, tendría que pensarse en la diversidad de las mujeres que están en el estado y que, obviamente, los servicios de salud se oferten bajo las condiciones que las necesitan las mujeres”.¹⁵²

“Yo hablaba un poco del tema del lenguaje porque no hace muchos años hubo un caso de una mujer que se murió, que llegó al hospital de la mujer con preeclampsia, eclampsia, cosa que a mí me parece ridículo porque obviamente tienen que hacer, pasa por un *triage* que así le llaman, para identificar qué está pasando con esa mujer que llega al hospital y se les murió porque no entendían lo que decía. O sea, verdaderamente es ridículo eso. ¿Qué sucede?... nos contaban las mujeres, por ejemplo, las migrantes a Tepoztlán, que se acompañan entre amigas porque a veces vienen de la misma comunidad varias y entonces la que medio habla español acompaña a la otra. Pero el médico, por ejemplo, un médico de un centro de salud en Tepoztlán nos decía: vienen las mujeres migrantes, a veces vienen acompañadas y la que medio habla me explica qué tiene, ya yo reviso a la señora, puede ser que revisándola entienda yo qué le está pasando, pero le doy la medicina y si me entendió y si ¿no me entiendo?, y ¿si tiene dinero o no tiene dinero para que se tome la medicina? O sea, eso yo no lo tengo bajo control”.¹⁵³

Pensar en la diversidad de las mujeres, como lo indica el texto anterior, implica pensar y actuar con perspectiva de género, situación que no se observó en las respuestas tanto del IMSS como el ISSSTE, lo que no quiere decir que actualmente ambas instituciones no lo hagan. Lo que sí significa es que la diversidad referida no se enfoca únicamente a diferencias regionales o físicas, sino a diferencias de pensamientos, valores, costumbres, etcétera, todo lo cual se debe respetar:

“A mí me parece también que se tiene que hacer un análisis que tiene que ver con la condición de las mujeres. Ahorita que tú decías este tema del deseo de las mujeres, evidentemente cuando una persona indígena desea tener familia tendría que ser satisfecho su deseo bajo las circunstancias que cada quien pueda hacer, en fin ¿Qué pasa cuando las mujeres que viven con VIH desean tener hijos? Porque lo que está pasando es que la detección de las mujeres y de los hombres se hace en edad reproductiva, está pasando así. No se enteran que tienen VIH cuando tienen sesenta años, se enteran que tienen VIH cuando a lo mejor están embarazadas y les ofrecen hacer el tamizaje. O el marido, la pareja se enferma y muere y entonces ellas, cuando se enferma el marido, le dicen: —señora, pues se tiene que hacer también la prueba. Entonces, en ese momento estando en edad reproductiva, se enteran que tienen VIH. A esas mujeres puede ser, yo he escuchado de gente que dice: —pues si tienen VIH ya que se operen, que se hagan la salpingoclasia. ¿Y si desean tener hijos? porque obviamente una mujer puede tener hijos, hijas teniendo VIH, o sea, es no es un impedimento. Los protocolos que se pueden aplicar son tan

¹⁵¹ Entrevista 9. Grupo focal Informante 3.

¹⁵² Entrevista 9, Grupo focal. Informante 1.

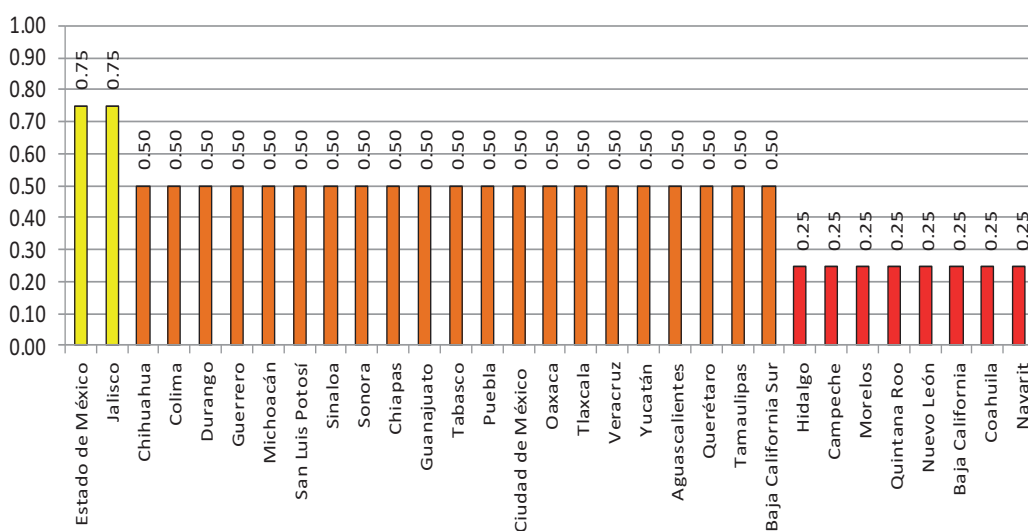
¹⁵³ Entrevista 9, Grupo focal. Informante 3.

buenos ahora, en teoría, que si una mujer, aun viviendo con VIH decide tener familia, lo puede hacer, lo tendría que hacer. Pero entonces es la etiqueta, ya, tiene VIH, pues ya que se opere. O sea, viene la decisión desde arriba. Y, por otro lado, también pienso en el caso de las jovencitas que tenemos. A mí una vez una jovencita me platicó que había ido al centro de salud y que su papá la acompañó... siendo adolescente, va al centro de salud, la acompaña el papá y obviamente el programa de adolescentes dice, esta niña es candidata a que le demos información. No sé qué información le dieron sobre métodos anticonceptivos, que así le llaman, o planificación, no sé cómo le llamen. Pero entonces, dice, cuando yo salí me dieron unos condones y mi papá me dijo: de qué te hablaron y dice, pues yo le dije a mi papá, pues me dieron estos condones. —Ay niña, qué andas haciendo con eso, trae acá—, el papá espantado”.¹⁵⁴

5.4.1 Semáforo de cumplimiento, primer punto recomendatorio: consentimiento informado

A nivel estatal es muy similar la respuesta respecto al consentimiento informado, únicamente el Estado de México y Jalisco tuvieron una respuesta *medianamente satisfactoria*, ambos respondieron realizar acciones, el primero con base en la Norma 005-SSA2-1993 y el segundo que capacita constantemente al personal de salud para que se otorgue un método de planificación familiar de manera libre, responsable e informada. 67.7% de las entidades se limitaron a responder que se apegan a la Norma citada, por tanto, se les calificó con respuesta *básica* y 8 no respondieron.

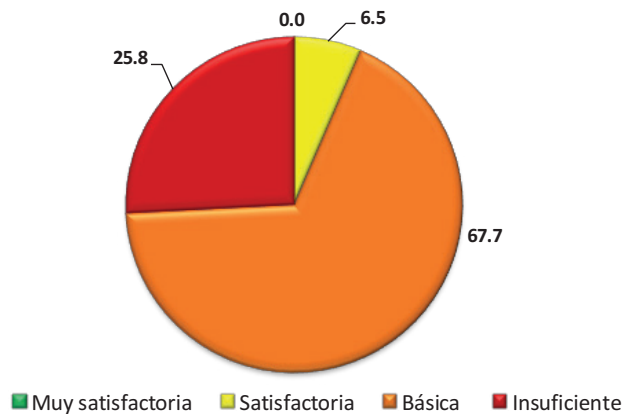
Gráfico 5.1. Índice de respuesta al consentimiento informado RG4/2002



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

154 *Idem.*

Gráfico 5.2. Porcentaje de clasificación de respuesta al consentimiento libre e informado RG4/2002

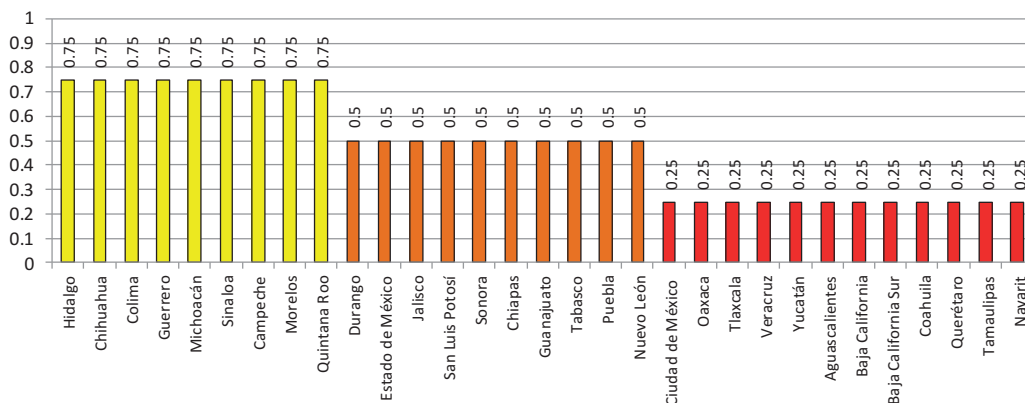


FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

5.4.2 Semáforo de cumplimiento, segundo punto recomendatorio: elaboración de material informativo en lenguas indígenas

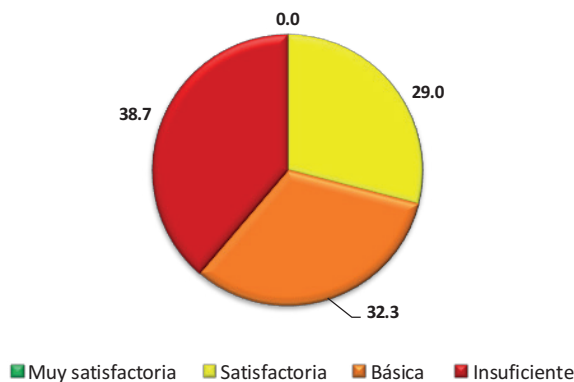
La calificación obtenida en este punto recomendatorio fue de *insuficiente* en 38.7% de las entidades, 32.3% *básica* y 29% *suficiente*. Los estados que tuvieron una respuesta *satisfactoria* fueron Hidalgo, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Sinaloa, Campeche, Morelos y Quintana Roo, quienes cuentan con material no sólo impreso, sino auditivo, con información de planificación familiar en lengua indígena. Se calificó con respuestas *básicas* a Durango, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Puebla y Nuevo León, entidades que respondieron que estaban trabajando en la elaboración de dicho material, por lo que se esperaba que actualmente ya lo tengan. Finalmente, con respuestas *insatisfactorias* se consideró a Baja California Sur, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, respondieron que tienen muy poca población indígena, en su mayoría bilingües, o que no reconocen poblaciones indígenas en sus entidades, el ISSSTE respondió con el mismo argumento. Baja California, Nayarit, Oaxaca y Yucatán no respondieron la solicitud de información, a pesar de que en los cuatro últimos estados hay una presencia muy fuerte de población indígena.

Gráfico 5.3. Semáforo de cumplimiento. Elaboración de material informativo en lengua indígena RG 4/2002



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

Gráfico 5.4. Porcentaje de clasificación de respuesta a la elaboración de material informativo en lengua indígena RG 4/2002



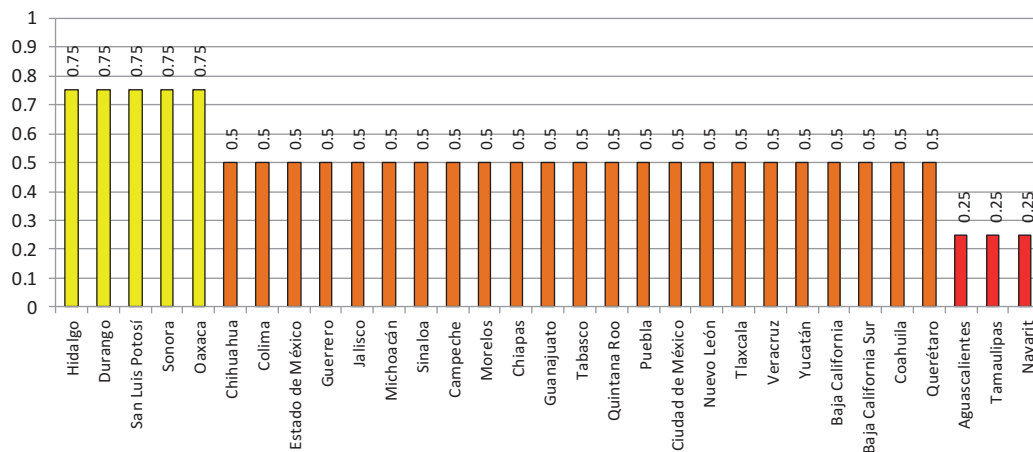
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013.

5.4.3 Semáforo de cumplimiento, tercer punto recomendatorio: procesos de capacitación

Con respecto al cumplimiento en materia de capacitación, como se comentó al principio de este apartado, 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, donde se subraya que: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que se deben redoblar los esfuerzos para que el personal médico que presta sus servicios en zonas donde hay población indígena obtenga, a través de los cursos de capacitación que ya se imparten, un concepto integral y humano sobre la salud de las mujeres y los hombres indígenas, y que tenga en cuenta las

especificidades culturales de los pueblos indígenas”.¹⁵⁵ Que en sentido estricto significa desarrollar procesos de capacitación bajo un enfoque intercultural, pero no sólo en poblaciones indígenas, sino en todas las entidades, puesto que la vulneración de los derechos indígenas se da incluso, mucho más en aquellas que no se consideran indígenas.

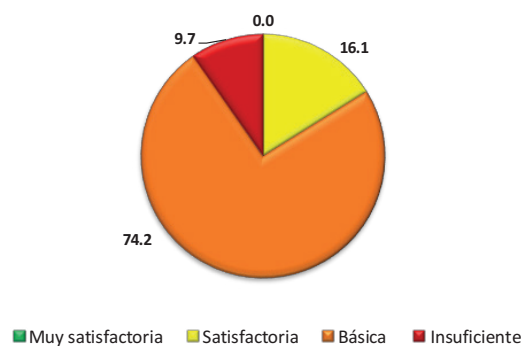
Gráfico 5.5. Semáforo de cumplimiento. Procesos de capacitación RG 4/2002



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

Hidalgo, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Oaxaca, fueron las únicas entidades que respondieron que sus procesos de capacitación se desarrollan con ese enfoque, además del pleno reconocimiento a las poblaciones indígenas, y a pesar de que no integraron las evidencias, se les otorgó una calificación *satisfactoria*. 74.2% de los estados dieron respuestas *básicas*, es decir, bajo las condiciones arriba citadas. Aguascalientes respondió que no se da capacitación en los términos referidos por la CNDH porque no tienen población indígena en la entidad, mientras que Tamaulipas y Nayarit no dieron respuesta a la petición. Estas tres últimas entidades tuvieron una calificación de *insuficiente*.

Gráfico 5.6. Porcentaje de clasificación de respuesta a procesos de capacitación RG4/2002



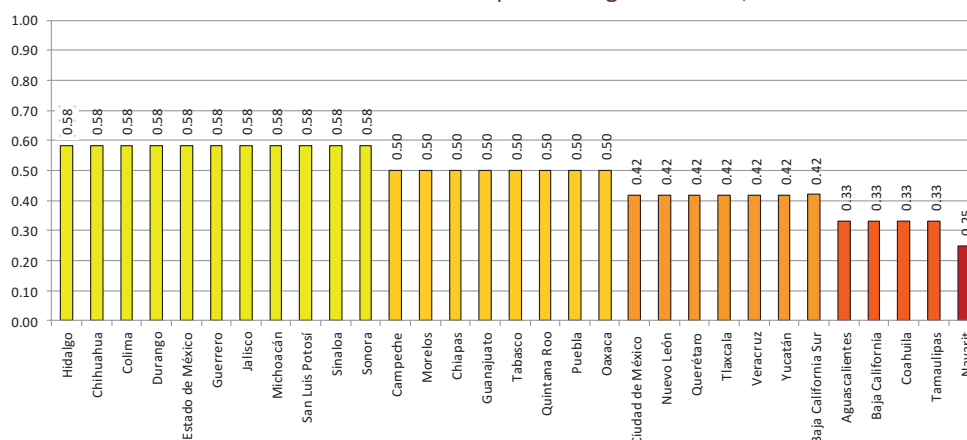
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre agosto y diciembre de 2013

¹⁵⁵ CNDH, “Recomendación General número 4”, p. 13

5.4.4 Semáforo de cumplimiento general respecto al cumplimiento de todos los puntos recomendatorios de la RG4/2002

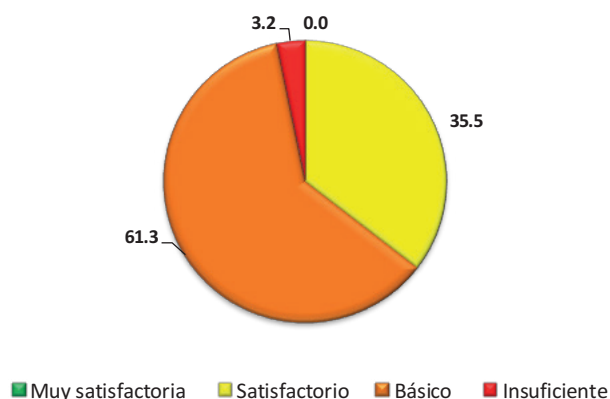
El semáforo de cumplimiento general promedió los semáforos específicos antes referidos. Según el análisis, se obtuvo que once entidades: Hidalgo, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora, tuvieron una calificación de 0.58, siendo que el rango del nivel satisfactorio es de 0.51 a 0.75, se puede notar que la calificación de estas entidades, a pesar de que es satisfactoria, no es óptima. 19 de los estados (61.3%), tuvieron una calificación básica, misma que puede dividirse entre *muy básica*: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Tamaulipas y Nayarit. *Medianamente básica*: Ciudad de México, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Baja California Sur. *Básica*: Campeche, Morelos, Chiapas, Guanajuato, Tabasco, Quintana Roo, Puebla y Oaxaca. Únicamente Nayarit presentó una calificación no satisfactoria.

Gráfico 5.7. Semáforo de cumplimiento general RG 4/2002



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

Gráfico 5.8. Porcentaje de clasificación de respuesta. Cumplimiento general RG4/2002



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

Tomando en cuenta las especificaciones señaladas en el capítulo metodológico, sobre la temporalidad (2013) del oficio de solicitud de información, y con base en los semáforos descritos, se podría dar respuesta a las preguntas que guiaron este capítulo, de manera muy diligente y cuidadosa, puesto que puede ser que en la actualidad las instituciones lleven a cabo procesos más apegados a la Recomendación General 4/2002. Sin embargo, el análisis presentado indica que hasta 2013 hubo cumplimiento muy básico a los puntos recomendatorios y que las acciones realizadas a esa fecha difícilmente podrían erradicar prácticas inadecuadas como las estudiadas en el capítulo 3, mismas que hasta 2017 aun persistían.

5.5 RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES POR SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

5.5.1 Desglose de respuesta por entidad respecto al consentimiento informado

CONSENTIMIENTO INFORMADO				
Giren instrucciones expresas a quien corresponda, a efecto de que implementen mecanismos de coordinación interinstitucional con dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatal y municipal, en la atención de las comunidades indígenas, con la finalidad de que se facilite, garantice y respete que los usuarios de los servicios de planificación familiar, mediante el consentimiento informado, ejerzan el derecho humano a la libre decisión y elección, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 4º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los objetivos previstos tanto en la Norma Oficial Mexicana 005-SSA-1993 De los Servicios de Planificación Familiar, como en los compromisos internacionales que promueven y protegen la elección voluntaria y bien informada, tomando en cuenta la equidad de género y la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes				
Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Estado de México	"Se está capacitando de manera continua en los lineamientos de la NOM-005".		0.75	Se indica una acción concreta, aunque no relacionada al cumplimiento del punto recomendatorio.
Jalisco	"Se ha instruido al personal [...] para que se otorgue un método [...] de manera libre responsable e informada".		0.75	Se indica una acción concreta, aunque no relacionada al cumplimiento del punto recomendatorio.
Chihuahua	"Los servicios de Planificación Familiar [...] se brindan con total apego a la normatividad".		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Colima	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Durango	"El consentimiento informado se proporciona [...] en el caso de población indígena [...] se cuenta con personal que traduce".		0.50	Se señala que el personal proporciona el consentimiento informado pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Guerrero	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	No se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Michoacán	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	No se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio
San Luis Potosí	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Sinaloa	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Sonora	Se da orientación para que la población decida de manera libre e informada, el consentimiento informado se llena adecuadamente.		0.50	Se atiende el punto recomendatorio pero no se proporciona información de acciones específicas para su cumplimiento.
Chiapas	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Guanajuato	“Las actividades en materia de salud sexual y reproductiva (SSyR) están respaldadas por un marco jurídico internacional y nacional”.		0.50	Se señala que se respeta el marco jurídico pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Tabasco	Se da capacitación de acuerdo con la Constitución y las Normas oficiales Mexicanas.		0.50	Se atiende el punto recomendatorio pero no se proporciona información de acciones específicas para su cumplimiento.
Puebla	Los servicios de salud se apegan a la normatividad.		0.50	Se atiende el punto recomendatorio pero no se proporciona información de acciones específicas para su cumplimiento.
Oaxaca	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Ciudad de México	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Baja California Sur	“El personal ha sido capacitado [...] y sensibilizado en la atención a usuarios [...] sin distinciones de condición social, raza género etc.”		0.50	La autoridad respondió la recomendación pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Tlaxcala	“Se realiza el empoderamiento a las mujeres sobre su sexualidad para que la ejerzan de manera libre, consiente y segura”.		0.50	Se atiende el punto recomendatorio pero no se proporciona información de acciones específicas para su cumplimiento.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Veracruz	El consentimiento informado se da de manera libre, voluntaria y consiente.		0.50	Se señala que el personal proporciona el consentimiento informado pero no se indican acciones concretar de ejecución del punto recomendatorio.
Yucatán	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Querétaro	Los servicios de salud se apegan a la normatividad.		0.50	Se atiende el punto recomendatorio pero no se proporciona información de acciones específicas para su cumplimiento.
Aguascalientes	Se apega a la NOM 005-SSA2-1993.		0.50	Se señala que el personal cumplen la norma pero no se indican acciones concretas de ejecución del punto recomendatorio.
Tamaulipas	Se respeta el consentimiento informado.		0.50	Se señala que el personal proporciona el consentimiento informado pero no se indican acciones concretar de ejecución del punto recomendatorio.
Hidalgo	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Campeche	Se señala que se ha cumplido la recomendación.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Morelos	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Quintana Roo	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Nuevo León	Respondió en 2002.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Baja California	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Coahuila	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Nayarit	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la petición pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.

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

5.5.2 Desglose de respuesta por entidad respecto a la elaboración de material informativo en lenguas indígenas

DIFUSIÓN EN LENGUA INDÍGENA				
Instruyan a quien corresponda a fin de que se adopten las medidas administrativas pertinentes para la elaboración y difusión, en la lengua de las comunidades indígenas, de folletos, trípticos y cualquier otro material informativo, haciendo uso de los diferentes medios de comunicación, inclusive con la propia infraestructura existente de las unidades médicas rurales, las cuales proporcionan atención asistencial y médico preventiva de primer nivel, que acuden a las comunidades a impartir educación para la salud, o de las brigadas de salud de las secretarías de salud, o de sus equivalentes, a través de su programa de ampliación de cobertura, en los que se expongan, de manera clara y veraz, los derechos sexuales y reproductivos, asegurándose de que, además de proporcionar la información confiable en las lenguas indígenas, el personal de salud constata que la orientación y consejería, respecto a los riesgos y beneficios de los métodos de planificación familiar, ha sido comprendida y aceptada sin coerción u ocultamiento de la información necesaria para que hombres y mujeres indígenas tomen una decisión informada, y que contenga la precisión de que los programas gubernamentales de beneficio social no se encuentran condicionados a la adopción de métodos de planificación familiar y que de la aceptación de estos métodos no se deriva ningún beneficio o prebenda				
Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Hidalgo	“En 2012 se emite [...] spot de radio que se traduce al Náhuatl [...] spots de radio en temáticas de Salud Sexual y Reproductiva en español, hñahñú y Tepehua”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Chihuahua	“Cuentan con personal [...] de alguna las etnias de nuestro Estado que hablan la lengua correspondiente. Se anexa folleto en lengua indígena”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Colima	“Se cuenta con material auditivo que transmiten mensajes en dialectos mixteco, otomí, zapoteco y tseltal”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Guerrero	“La promoción y difusión se efectúa a través de acciones de comunicación en medios de difusión masiva participación social, etc. [...] donde participan traductores para la mejor comprensión del proceso reproductivo”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Michoacán	“Difusión de servicios [...] en los diferentes dialectos que se hablan [...] adecuación de los señalamientos a los diferentes servicios en su lengua [...] hoja de autorización quirúrgica voluntaria, reubicación de personal bilingüe, promocionales de planificación familiar”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Sinaloa	Se “elaboraron y distribuyeron folletos con cápsulas informativas [...] en comunidades indígenas”. Pero no se especifica el idioma en el que se presentaron.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Campeche	“Se han adoptado las medidas pertinentes [...] a través de la difusión, en las lenguas de las comunidades indígenas [...] como trípticos y cartelones que se ponene a la vista de los usuarios”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Morelos	“La población de las localidades clasificadas como indígenas [...] son bilingües. [...] Se realizarán materiales de promoción y formatos de consentimiento informado [...] en lengua náhuatl”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Quintana Roo	“Se han realizan spots de radio en maya sobre vasectomía”		0.75	Se indica una acción concreta para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Durango	“Se trabaja [...] con la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para la traducción al dialecto [...] de material informativo [...] de temas relacionados”.		0.50	La autoridad señala que dará cumplimiento al punto recomendatorio.
Estado de México	“Se ha trabajado con grupos de adolescentes indígenas [...] y han realizado material de planificación familiar en su lengua materna”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio, pero no se integran las evidencias
Jalisco	“No se cuenta con material informativo [...] sin embargo se está trabajando con la Dirección de Comunicación Social a fin de revisar cuáles serían los materiales de más alto impacto”.		0.50	La autoridad señala que dará cumplimiento al punto recomendatorio.
San Luis Potosí	“Se han desarrollado cursos de náhuatl para el personal de salud [...] se ha solicitado [...] algún integrante que pueda apoyar como intérprete [...] se cuenta con persona bilingüe”.		0.50	Se atiende de manera indirecta el punto recomendatorio. No se menciona explícitamente la realización de material en lenguas indígenas.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Sonora	“Se cuenta con 40 auxiliares de salud indígenas [...] quienes brindan atención a la población de [...] tres etnias, ya que hablan la lengua tradicional y español. A través de los talleres [...] se hace llegar la prevención y educación [...] en cada una de las lenguas. [...] En 2013 se tiene como objetivo implementar el Plan de Comunicación Indígena en las lenguas Yaqui”. [...] por medio de [...] audios, videos, carteles y tarjetas.		0.50	Se atiende de manera indirecta el punto recomendatorio. La autoridad señala que realizará material en lenguas indígenas.
Chiapas	“Se encuentra en proceso de elaboración la traducción en idiomas de las comunidades indígenas de información relativa al programa de planificación familiar”.		0.50	La autoridad señala que dará cumplimiento al punto recomendatorio.
Guanajuato	“La incorporación de promotores, la existencia de traductores y enlaces comunitarios que garanticen la comprensión de toda la información proporcionada [...] tarea que se realiza conjuntamente con los líderes de estas poblaciones [...]”.		0.50	Se atiende de manera indirecta el punto recomendatorio. No se menciona explícitamente la realización de material en lenguas indígenas.
Tabasco	“[...] se están realizando gestiones para que en coordinación con la Universidad Intercultural del estado de Tabasco se elabore material de información, educación y comunicación”.		0.50	La autoridad señala que dará cumplimiento al punto recomendatorio.
Puebla	“Se han tomado las medidas administrativas para la elaboración de Materiales Educativos y de Promoción sobre Planificación Familiar en Lengua Indígena”.		0.50	La autoridad señala que dará cumplimiento al punto recomendatorio.
Nuevo León	“Actualmente se está trabajando en la elaboración de materiales de información en salud en la lengua náhuatl”.		0.50	La autoridad señala que dará cumplimiento al punto recomendatorio.
Oaxaca	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la recomendación pero no dio contestación al punto recomendatorio específico. Se anexó material de difusión en español.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Ciudad de México	“No se tiene identificada población indígena que hable únicamente un dialecto, motivo por el cual los mensajes que se brindan a la población en materia de Derechos Humanos [...] son entendibles por dicha población”.	●	0.25	En la Ciudad de México hay más de 300 mil personas indígenas (INEGI, 2015). De acuerdo con el enfoque de la recomendación, sería deseable que se contara con material traducido en lenguas indígenas.
Baja California Sur	No hay población indígena.	●	0.25	Baja California Sur es la segunda entidad del país con menor población indígenas; sin embargo, eso no justifica el no cumplimiento del punto de acuerdo con el propio marco de la recomendación.
Tlaxcala	“la población indígena [...] relativamente son bilingües [...] por lo que la promoción y difusión es comprendida”.	●	0.25	Tlaxcala tiene una población de más de 80 mil personas indígenas. De acuerdo con el enfoque de la recomendación, sería deseable que se cumpliera el punto recomendatorio.
Veracruz	“Se realiza promoción masiva”. Pero no se especifica el idioma en el que se presentaron.	●	0.25	No se ofrece información específica de cumplimiento del punto recomendatorios
Yucatán	No se proporcionó información específica sobre el punto.	●	0.25	La autoridad respondió la recomendación pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Querétaro	“La población indígena [...] es bilingüe [...] se hace necesaria la difusión de estos servicios en la lengua nativa”.	●	0.25	Querétaro es la octava entidad con menor población indígena. Sin embargo, eso no justifica el no cumplimiento del punto recomendatorio de acuerdo con el enfoque de la propia recomendación.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Aguascalientes	No hay población indígena.	●	0.25	Aguascalientes es la segunda entidad del país con menor población indígena; sin embargo, eso no justifica el no cumplimiento del punto de acuerdo con el propio marco de la recomendación.
Baja California	No se proporcionó información específica sobre el punto.	●	0.25	La autoridad respondió la recomendación pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.
Coahuila	Se dice que “las personas indígenas que son atendidas hablan únicamente inglés y español”.	●	0.25	Coahuila ocupa el cuarto lugar en la lista de entidades federativas con menor población indígena. Sin embargo, eso no justifica el no cumplimiento del punto recomendatorio de acuerdo con el enfoque de la propia recomendación.
Tamaulipas	No hay población indígena.	●	0.25	Tamaulipas es la novena entidad del país con menor población indígena. Eso no justifica el no cumplimiento del punto recomendatorio según el enfoque de la propia recomendación.
Nayarit	No se proporcionó información específica sobre el punto	●	0.25	La autoridad respondió la recomendación pero no dio contestación al punto recomendatorio específico.

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

5.5.3 Desglose de respuesta por entidad respecto a procesos de capacitación

PROCESOS DE CAPACITACIÓN				
Instruyan a quien corresponda, a efecto de que las áreas de capacitación refuercen, en sus programas de actualización o capacitación dirigidos al personal médico y de enfermería que presten sus servicios en comunidades indígenas, 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, para que mejoren el trato que dan a los usuarios, así como la calidad de los servicios, y sobre todo respeten su dignidad como personas cuando desean tomar decisiones sobre los métodos de planificación familiar				
Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Hidalgo	“Foros de interculturalidad [...] formación de promotores y brigadistas [...]. En coordinación con Organizaciones Sociales Civiles se han firmado convenios para fortalecer la capacitación al personal operativo”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Durango	“Se imparten capacitaciones específicas en Planificación Familiar [...] con enfoque intercultural”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
San Luis Potosí	“en 2012 se llevaron a cabo una serie de capacitaciones [...] en materia de Derechos Humanos, Igualdad de Género e Interculturalidad”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Sonora	Se realizan “Cursos de interculturalidad” dentro de los “Programas de actualización y capacitación al personal médico y enfermería” en 2011 y 2012.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Oaxaca	Se cuenta con programas de capacitación [...] se instaló el Comité Interinstitucional de Salud Sexual y Reproductiva, conformado por Organizaciones no Gubernamentales, Grupos de Mujeres Indígenas, Instituciones de la Sociedad Civil e Instituciones del Sector Salud [...] con apego a sus Derechos Humanos y Reproductivos”.		0.75	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Chihuahua	“El personal [...] se apoya con materiales proporcionados por el nivel nacional y con los elaborados en la entidad, así como los cursos impartidos por los dos niveles”. Se anexa folleto de taller de capacitación para fortalecer el Primer Nivel de Atención		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Colima	“Se ha contado con [...] apoyo profesional de personal de la CNDH [...] en el Curso-Taller ‘Salud Sexual y Reproductiva de adolescentes [...]’ en 2012, entre otros”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Estado de México	“Se llevó a cabo un curso para el personal [...] en Orientación y Consejería”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Guerrero	Se “ha llevado a cabo cursos de capacitación [...] ‘Actualización en Planificación Familiar y Anticoncepción’ dirigido a personal médico y paramédico de unidades aplicativas”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Jalisco	“Se actualiza activamente al personal [...] basado en en los Criterios de Elegibilidad de la OMS”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Michoacán	“Se realizan capacitaciones continuas a los responsables de programa”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Sinaloa	“Se participó en talleres de capacitación-sensibilización [...] a más de 300 prestadores de servicios médicos.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Campeche	“El personal de salud activo, está capacitado”.		0.50	No se proporciona información específica de cumplimiento del punto recomendatorio.
Morelos	“Cursos de actualizaciónn [...] a 378 personas trabajadoras [...] capacitados en temas inherentes a la Planificación Familiar”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Chiapas	“El personal de salud recibe capacitación continúa en [...] metodología anticonceptiva, derechos sexuales y reproductivos [...] y consentimiento informado”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Guanajuato	“Realización de cursos de desarrollo humano, orientación consejería, derechos sexuales y reproductivos, igualdad de género y el programa de salud reproductiva para personal de salud de primer contacto”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Tabasco	Se “ha reforzado la capacitación al personal [...] en Orientación Consejería [...] Derechos Sexuales y Reproductivos, consentimiento informado, [...]”. “Durante el año 2007, 2008 y 2010 se realizaron Encuentros de Enriquecimiento Mutuo entre el personal” y “se han capacitado a 1,539 trabajadores”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Quintana Roo	“Se capacita al personal [...] de forma periódica sobre los principales temas de salud sexual y reproductiva”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Puebla	Se realizaron foros, cursos y seminarios para capacitar al personal médico.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio. Esta Entidad tuvo conocimiento de dicha recomendación general hasta la recepción del oficio N° V4/58431.
Ciudad de México	“Durante el año se organizan diferentes cursos de actualización”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Chihuahua	“El personal [...] se apoya con materiales proporcionados por el nivel nacional y con los elaborados en la entidad, así como los cursos impartidos por los dos niveles”. Se anexa folleto de taller de capacitación para fortalecer el Primer Nivel de Atención		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Colima	“Se ha contado con [...] apoyo profesional de personal de la CNDH [...] en el Curso-Taller ‘Salud Sexual y Reproductiva de adolescentes [...]’ en 2012, entre otros”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Estado de México	“Se llevó a cabo un curso para el personal [...] en Orientación y Consejería”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Guerrero	Se “ha llevado a cabo cursos de capacitación [...] ‘Actualización en Planificación Familiar y Anticoncepción’ dirigido a personal médico y paramédico de unidades aplicativas”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Jalisco	“Se actualiza activamente al personal [...] basado en en los Criterios de Elegibilidad de la OMS”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Nuevo León	En “las capacitaciones al personal [...] se incluyen derechos humanos [...] sexuales y reproductivos”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Baja California Sur	“La Secretaria de Salud imparte en un mínimo de 2 cursos al año, Talleres de [...] métodos anticonceptivos, como [...] en el trato adecuado a usuarios [...]”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Tlaxcala	“El Programa de Planificación Familiar ha impartido Cursos de capacitación al personal”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Veracruz	“Siempre capacitados y actualizados en temas relacionados con la salud sexual [...] Además “Se realizaron cinco cursos de capacitación [...] capacitando a 184 asistentes”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Yucatán	“Se capacitó al personal de salud en los contenidos de la Norma [...] en Derechos Sexuales y Reproductiva a partir del 2019”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Querétaro	“Los programas de capacitación [...] han sido dirigidos a la sensibilización, actualización, desarrollo humano y clarificación de valores del personal”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Baja California	“Durante el periodo 2005-2013 se han impartido diversos cursos al personal médico, enfermería, trabajo social y psicología” [...] en materia de salud sexual y reproductiva donde se impartieron temas de Planificación Familiar [...] Métodos Anticonceptivos [...] consentimiento informado, entre otros”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio.
Coahuila	“Reforzar el Programa de Planificación Familiar, creado en 2012, para capacitar al personal de salud”.		0.50	Se indican acciones concretas para el cumplimiento del punto recomendatorio
Aguascalientes	“No se ha realizado capacitación al personal de salud en lengua indígena ya que el estado no cuenta con comunidades o población indígena registrada en censos de población”.		0.25	Aguascalientes tiene una población indígena de más de 9 mil personas (INEGI, 2015).

Estado	Respuesta	Semáforo	Índice	Observaciones
Tamaulipas	No se proporcionó información específica sobre el punto.		0.25	La autoridad respondió la recomendación pero no dio contestación al punto recomendatorio.
Nayarit	No se proporcionó información específica sobre el punto		0.25	La autoridad respondió la recomendación pero no dio contestación al punto recomendatorio. Señaló que se desconocía el instrumento

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

5.7 ANÁLISIS LONGITUDINAL DE LAS QUEJAS VINCULADAS A LA RECOMENDACIÓN GENERAL 4/2002

Del 2003 al 2017 la CNDH inició siete expedientes por los siguientes hechos violatorios:

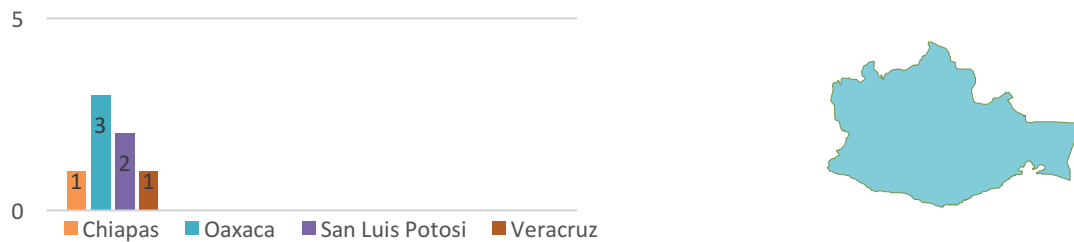
- Infringir los derechos de maternidad;
- Contracepción forzada;
- Obstaculizar la decisión sobre el número y espaciamiento de los hijos;
- Acciones y omisiones contrarias al ejercicio al derecho a la libertad de formar una familia.

Del total del número de expedientes se logró apreciar que, en uno, la autoridad señalada como responsable realizó más de un hecho violatorio, mientras que en otro hubo participación de tres autoridades.

5.7.1 Entidades Federativas con mayor número de quejas

Durante el periodo de 2003 al 2017, el Estado con mayor número de quejas fue Oaxaca, con un total de tres.

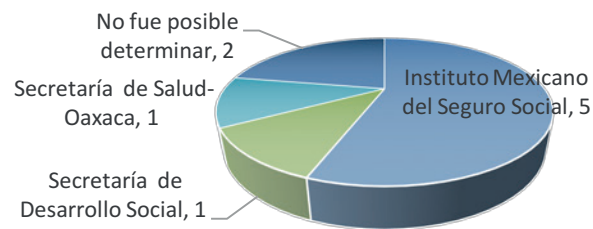
Número de expedientes de quejas por entidad federativa



Respecto a las quejas de esta entidad federativa, la CNDH advirtió que las mismas fueron presentadas haciendo mención a grupos de mujeres, al respecto, no fue posible determinar el motivo por el cual cada una de ellas no presentó su queja de forma particular o incluso si estaba de acuerdo con la presentación de la misma. En este sentido, se destaca que en algunas comunidades indígenas el papel de la mujer y las decisiones que se puedan llegar a tomar respecto de situaciones que las afectan o vulneran sus derechos son tomadas por la comunidad o incluso por sus parejas.

5.7.2 Autoridades señaladas como responsables y número de quejas por autoridad

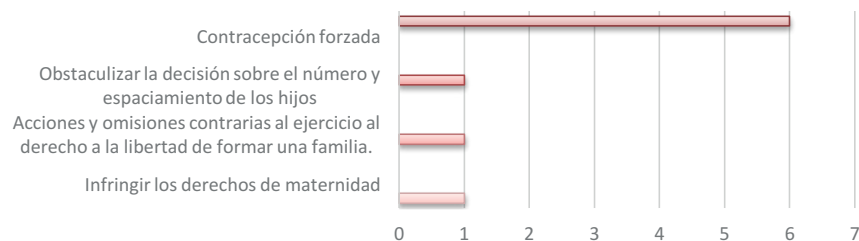
Número de quejas por autoridad*



* Un expediente de queja puede contener más de una autoridad.

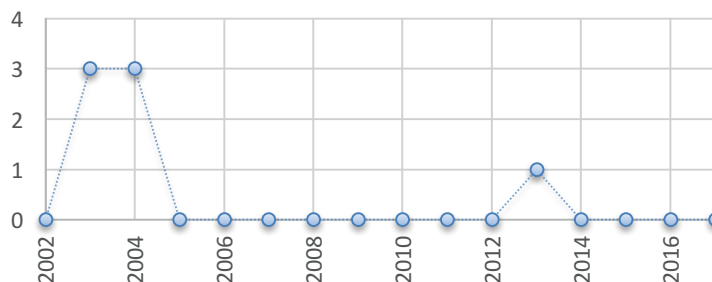
5.7.3 Hechos violatorios

Principales hechos violatorios*



* Un expediente de queja puede contener más de un hecho violatorio.

5.7.4 Número de quejas por año



5.7.5 Expedientes concluidos

Respecto de los expedientes que se aperturaron todos se encuentran concluidos, la causal de cinco de estos fue por “orientación”, mientras que la de los dos restantes fue por haberse resuelto “durante el trámite respectivo” y “por conciliación”

Las gráficas anteriores precisan que, el hecho violatorio que se atribuyó a las autoridades en la mayoría de los casos fue el de “*contracepción forzada*” por los siguientes casos: a) la práctica de Oclusión Tubaria Bilateral (OTB) a una mujer indígena sin su consentimiento, b) obligar a las mujeres usar un Dispositivo Intrauterino (DIU) de lo contrario las daban de baja del padrón del Programa Oportunidades, c) colocación del DIU sin brindar información y d) la falta de respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y los derechos de los pueblos indígenas, como el empleo de su medicina y médicos tradicionales. En este sentido, la autoridad condicionaba un apoyo del cual las mujeres, muchas de ellas indígenas, eran beneficiarias para que accedieran a la aplicación del DIU, aprovechándose de este modo de su situación precaria y del desconocimiento de los efectos, ya sea positivos o negativos, que pudiera tener tal método anticonceptivo en su salud o incluso al interior de sus propias comunidades, ello derivado de su propia estructura y contexto social.

Un elemento que no fue posible identificar con la simple narración de hechos es conocer si la información que, en su caso, se proporcionó a las agraviadas fue simplemente en español o también en su lengua materna.

Al respecto, “[...] *el requisito de aceptabilidad de los servicios de salud exige que los establecimientos de salud, así como los bienes y servicios relacionados con la salud respeten la cultura de los pueblos y las comunidades. Por consiguiente, es esencial que los Estados faciliten intérpretes para posibilitar el pleno acceso a los servicios. Es importante señalar asimismo que la salud de las mujeres indígenas no es solamente responsabilidad de cada mujer, sino que es también una responsabilidad colectiva de todos los integrantes de la comunidad, ya que la salud y el bienestar de estas mujeres influye en la vida cultural, espiritual y social de la comunidad [...]*”.¹⁵⁶ Esto además encuentra sustento en el artículo XVIII de la Declaración Americana sobre

¹⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, OEA/Ser.L/V/II. Doc.44/17, párr. 201.

los Derechos de los Pueblos Indígenas, la cual precisa que “[l]os pueblos indígenas tienen derecho en forma colectiva e individual al disfrute del más alto nivel posible de salud física, mental y espiritual”.

Es indispensable que el Estado sea garante de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres indígenas y no condiciones el ejercicio de éstos a diversos factores, ya que en muchos casos “[...] las mujeres indígenas encuentran los mayores obstáculos para conseguir información sobre salud sexual y reproductiva. Estas barreras han llevado a violaciones masivas de derechos humanos, como en los casos de esterilización sin consentimiento, que cercenan sus derechos a un trato humanitario, a la vida privada y familiar y a una vida sin violencia y discriminación [...]”,¹⁵⁷ lo que además incide en el tejido social de los pueblos indígenas a los que pertenecen.

5.8 EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DE LA TEMÁTICA SEGÚN PERSONAS EXPERTAS

Hasta 2017, llama la atención el alto número de expedientes de queja en la Ciudad de México, puesto que no es propiamente una entidad indígena, pero sí un polo económico de atracción desde finales de la década de los ochenta, por tanto una ciudad con altas tasas de inmigración, al igual que la zona conurbada del Estado de México, donde se han creado grandes colonias de poblaciones provenientes de pueblos y comunidades indígenas.¹⁵⁸ Sin embargo, tanto la Ciudad de México, como el Estado de México, junto con Oaxaca, son las entidades que tienen el mayor número de quejas por hechos violatorios al derecho a la salud sexual y reproductiva de estas poblaciones.

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 dentro de las nueve entrevistas cualitativas para este estudio se mencionó 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 sólo en las recomendaciones, sino en sus propios instrumentos de atención a la salud. Con cierto énfasis en el estado de Morelos se advierte que:

[...] el fenómeno indígena no es sólo con los originarios oriundos de aquí (Morelos), tiene que ver también con los que transitan por el estado... no están siendo informados en la toma de sus decisiones, no sólo en los derechos que se ejercen de manera colectiva, que son los de consulta pública, sino los individuales, que es la toma de decisiones por cuanto a mi vida: en qué momento ejercer mi paternidad, en qué momento yo como mujer voy a iniciar mi vida sexual activa o me voy a embarazar, el número de hijos que podemos tener, etcétera.¹⁵⁹

¹⁵⁷ *Idem*. Párr. 204.

¹⁵⁸ Ariana Estrada, *Migración forzada de retorno, doble vulnerabilidad y riesgo en el municipio de Atlautla, Estado de México, y su repercusión ambiental en la Cuenca Alta del Río Yautepec. Tesis para obtener el grado de Doctora en antropología por el Colegio de Morelos*. Cuernavaca, Colegio de Morelos, 2018.

¹⁵⁹ Entrevista 6, funcionario CNDH.

[...] yo te puedo contar, cuando hicimos la investigación de mujeres indígenas migrantes, el nivel de discriminación es impresionante. Entonces ellas tienen un bajo perfil, están ahí escondidas, son las que hacen las tortillas, después de muchos años, pero sus hijos siguen sin ser aceptados en las escuelas, y se siguen priorizando a los tepoztecos (en referencia a las personas oriundas del municipio de Tepoztlán, Morelos), y a los del barrio, se sigue priorizando que sean las mujeres de Tepoztlán a las que les den PROSPERA aunque no tengan un número límite para darles, o sea, se sigue ejerciendo una visión profundamente discriminadora de las culturas indígenas en lo general.¹⁶⁰

Yo lo que pienso en el caso de Morelos, es que realmente hay muchas poblaciones indígenas pero que son migrantes y que son migrantes temporales y obviamente están en peores condiciones que los pueblos originarios. Porque a lo mejor con toda la pobreza que puede haber en Hueyapan (Municipio indígena de Morelos)... la población ciertamente se asume como indígena, pero son bilingües, o sea, en Hueyapan no hay gente monolingüe como en Cuentepec, por ejemplo (comunidad del municipio de Temixco, Morelos), y sabemos que la mayoría de quienes son monolingües, no hablantes del español, son las mujeres. Entonces, y las mujeres que migran con sus esposos para las cosechas de lo que tenemos en el estado; jitomate, pepino y lo que sea, realmente esas mujeres no reciben una atención, para empezar, en su propio idioma. Entonces, cómo podemos hablar de que son atendidas y de que tienen consentimiento informado sobre planificación, métodos y alternativas que hay si ni siquiera las personas hablan en su idioma.¹⁶¹

Las comunidades indígenas se desterritorializan, es decir, no son estáticas; el actual contexto nacional que se tiene en el país provoca que las poblaciones se muevan constantemente en busca de mejores condiciones de vida, pero tampoco se les reconoce este derecho, se les invisibiliza en los lugares de arribo, mucho más que en sus comunidades de origen, puesto que en la comunidad se les reconoce su lugar, aunque estén ausentes, a través, por ejemplo, del sistema de cargos, mayordomías, entre otros, no así las instituciones, para quienes su ausencia significa nulo derecho a cualquier programa.

Otro aspecto que impide a las poblaciones indígenas ser conscientes de que están frente a un hecho violatorio es el desconocimiento de sus derechos humanos. Como ya se ha comentado anteriormente, las condiciones de dominación y exclusión que han vivido a lo largo de más de 500 años tuvieron como consecuencia su invisibilización y, por tanto, nulo acceso a los servicios básicos de salud, educación, empleo, entre otros. El acceso a ellos se comenzó a dar sobre todo después del movimiento zapatista en Chiapas, pero muchos pueblos y comunidades indígenas no sabían que era un derecho o no lo vieron como tal, sino como una prebenda muy limitada del Estado, pero que agradecían, normalmente, de forma subordinada, fuera en las condiciones que fuera.

A estos aspectos se suman las características culturales de las comunidades, donde generalmente las decisiones acerca del número de hijos se toman en el ámbito colectivo, pero reservado al

¹⁶⁰ Entrevista 7, ambientalista.

¹⁶¹ Entrevista 9, Grupo focal, promotora de salud.

interior de la comunidad. A lo largo de la historia de los pueblos y comunidades indígenas, éstos han mostrado su capacidad para aumentar, mantener o disminuir sus poblaciones, son actos de sobrevivencia o resistencia, y las decisiones las tomaban con base en las posibilidades que les podía dar el entorno, es decir, la naturaleza, si no existían las condiciones idóneas limitaban su crecimiento hasta que estas mejoraban. En la actualidad, muchas comunidades indígenas siguen pensando, y defendiendo la idea de que no tiene que ser de “afuera” la exhortación de disminuir su crecimiento, como lo señalan en una de las entrevistas:

[...] les dicen (a las mujeres) ... ya no está bien tener tantos hijos, no está bien. Pero siempre de acuerdo a necesidades que no son las de ellas realmente, sino que son las de las políticas públicas... No surge de una necesidad de la población, sino que surge de la necesidad del Estado. Y que de repente, con suerte, sus necesidades más sentidas son otras, o sea, justamente, tener ciertos servicios para los niños que nacieron porque la idea no es nada más que no nazcan tantos niños, sino qué haces con los que nacieron. Entonces yo creo que nuevamente estamos desde arriba haciendo cosas y utilizando a los pueblos indígenas de conejillos de la India. Claro que es una ventaja, al menos informales y pedirle permiso, y no que de repente las mujeres se encuentren que ya las operaron, que ya no pueden tener hijos... pues mínimo que se les pregunten si esto es lo que quieren realmente.¹⁶²

Como bien lo indica Barroso,¹⁶³ los programas de salud reproductiva han estado más orientados a la disminución de la fecundidad, que a los problemas básicos de salud que afligen a los pueblos indígenas. Para ella la planificación familiar es casi un sinónimo de control de nacimientos en las poblaciones indígenas. Y como lo indica el informe de UNFPA¹⁶⁴ del *estado de Población 2018*, las mujeres tienen el derecho a decidir sobre cuántos hijos tener, sea cual sea su número, origen, creencias, país, etcétera. Sin embargo, para la visión oficial de nuestro país que, aunque se reconoce como una nación pluricultural, con leyes diseñadas bajo un enfoque pretendidamente multicultural e intercultural, esto se queda en el discurso, puesto que en la práctica predomina un pensamiento occidental, donde no se concibe que una mujer desee tener muchos hijos, por tanto, se busca convencer a las mujeres indígenas que lo mejor para ellas es no tener tantos.

[...] fíjate que en nuestra visión occidentalizada, a parte a lo mejor demasiado permeada por el género, y digo demasiado porque nos asombrados que haya mujeres que tienen diez, once, doce hijos, pues qué crees, fíjate que hay comunidades indígenas donde las mujeres son felices teniendo diez, catorce, quince hijos, ¿y diles que no?, si ellas quieren, o sea, si ellas quieren ser madres, si les encanta parir y tener hijos, que son felices teniendo hijos, a ver, ¿alguna política que te hable de esto?, ¿no verdad?, ¿porque tienen muchos hijos en este pueblo? Y entonces en tu cultura claro que se va a transversalizar con lo económico y entonces eso de tener muchos hijos está mal, pero cómo aborda el Estado [...] como derecho sexual o reproductivo pues como

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ Cristina Gabriela Barroso Calderón, “La fecundidad indígena en México bis a bis la visión de los programas oficiales ¿camino divergentes?”, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*. Colima, Universidad de Colima, vol. X, núm. 020, diciembre 2004.

¹⁶⁴ UNFPA, 2018

quieras, lo que más a ella les guste, uno o el otro. En fin, tú te vas a Oaxaca, te encuentras señoras que son felices teniendo hijos, y qué bien, son felices, pues a ver, ¿cómo nuestra mente occidental asume eso? la mayoría que oyen esto se van a horrorizar. Nunca falta una frase de alguno que diga que parecen conejos.¹⁶⁵

Aunque también se tiene que ser consciente de que no todas las mujeres indígenas quieren tener muchos hijos, hay otros aspectos culturales que también inciden en su decisión, en numerosos casos, incluso, no se les permite a las mujeres decidir sobre el número de hijos, sino que son sus parejas o sus padres los que deciden por ellas, e incluso la religión incide también en ello. Pero independientemente de estas cuestiones, los programas de planificación deben considerar todos estos aspectos y respetarlos, por mucho que estén en contra del pensamiento indígena y lo tachen de inferior o arcaico, los pueblos y comunidades indígenas están en un proceso, sobre todo las mujeres indígenas, quienes poco a poco se van empoderando y tomando control sobre sus cuerpos, pero es un proceso que no ha sido impuesto, como los programas de planificación familiar, sino que ha sido más de lucha por el reconocimiento a sus derechos y de aprendizaje. Por la historia indígena, todo lo que se quiera imponer en sus comunidades seguramente será rechazado.

Según el informe de 2013 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Cobertura Universal: Lecciones Internacionales Aprendidas y Elementos para su Consolidación en México*,¹⁶⁶ hay tres grandes desafíos de salud que tienen que ver con la población indígena: 1) formar equipos de atención primaria de salud con una amplia gama de competencias, incluyendo agentes sanitarios de la comunidad para mejorar el acceso, llegar a los grupos vulnerables y movilizar redes de la comunidad; 2) la brecha de distribución de personal de salud entre zonas urbanas y rurales que incluye la meta que 30% del personal de salud en los entornos de atención primaria sea reclutado de sus propias comunidades; y 3) la reorientación de la formación hacia la atención primaria de salud y las necesidades de salud comunitaria del 80% de las escuelas de ciencias de salud, incorporando estrategias para la formación interprofesional. Se hace hincapié en formar estudiantes de poblaciones subatendidas, especialmente en comunidades o poblaciones indígenas.

Este mismo informe recomienda a México aumentar el financiamiento, incorporar la perspectiva de derechos en el diseño y la evaluación de políticas públicas de salud y garantizar la disponibilidad de la infraestructura sanitaria incluyendo mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía usuaria especialmente en las zonas marginadas como las rurales e indígenas. El informe incluye un apartado específico sobre “Garantizar el pleno disfrute de los derechos sexuales y reproductivos”.

¹⁶⁵ Entrevista 7, Ambientalista

¹⁶⁶ OMS/OPS, “Cobertura Universal en Salud: Lecciones Internacionales Aprendidas y Elementos para su Consolidación en México” disponible en: http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_docman&view=download&alias=855-cobertura-universal-en-salud&category_slug=ops-oms-mexico&Itemid=493. Fecha de consulta: 6 de octubre de 2017.

En resumen, entre las recomendaciones para hacer efectivos los derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas así como el derecho a la obtención del consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar, se encuentran los principios de derechos humanos en la cobertura universal de salud en México: el máximo uso de recursos disponibles, la realización progresiva de derechos y no retrocesos, la no discriminación e igualdad, el reconocimiento a la cultura de los pueblos y comunidades indígenas, la transparencia y rendición de cuentas y la participación ciudadana siguiendo ciertos elementos esenciales: su universalidad, disponibilidad, equidad y progresividad.

Tabla 5.2. Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
1. Percepciones de los actores involucrados en el tema de consentimiento libre e informado en métodos de planificación familiar.	1.1. Percepción y/o evaluación del tema. Principales observaciones	Respecto a la recomendación 4/2002, la mayoría de los entrevistados tuvieron una respuesta más limitada en comparación a la 27/2016. De lo cual se desprende lo siguiente: • Perciben que la población indígena no está siendo informada en cuanto a sus derechos individuales respecto a la toma de decisiones en cuanto a su reproducción sexual, sobre todo las parejas menores de edad. • “Se desconocen las formas organizativas de las comunidades; donde, en general, las decisiones son colectivas, recaen en la familia y sobre todo en los padres, por tanto, la información debería ser colectiva y culturalmente adecuada”.¹⁶⁷
2. Instituciones de Salud	2.1. Cumplimiento de procedimientos	• “Con los objetivos de control de natalidad del país se ha dado una importancia muy particular desde el establishment institucional a controlar la natalidad de las poblaciones indígenas. No estoy en contra de eso, simplemente considero que se debe respetar el Artículo 4to Constitucional que establece que las personas tienen el derecho de decidir el número y espaciamiento de sus hijos. La sexualidad es un derecho humano y también social, en el que la hoja de consentimiento informado es importante, como práctica básica regulada en las instituciones de salud, pero no es suficiente”.¹⁶⁸ • “La Administración Pública tiene que conformarse en sus procedimientos, sus protocolos, sus mecanismos de actuación con apego a derechos humanos con perspectiva de género y con enfoque de interculturalidad”. El problema no son los protocolos, puesto que éstos existen, además de que se otorga la capacitación al personal da salud, el problema tiene que ver más con la visión etnocéntrica de los servidores públicos de salud pública de las poblaciones indígenas, “... se ve al indígena como una persona a la que hay que mantener siempre en tutoría, o sea, de que no sabe, no sabe qué es lo que más le conviene porque también es pobre, porque no tiene educación suficiente. Qué es gente a la que hay que estar guiando siempre o hay que estar siguiendo siempre. Justo es en ese sentido (se implementa) el racismo como estructura, cultural y política”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Entrevista 9. Grupo focal, informante 3.

¹⁶⁸ Entrevista 3. Ambientalista

¹⁶⁹ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
	2.2. Principales obstáculos en materia de derechos para cumplir con la recomendación	Múltiples obstáculos fueron señalados en las entrevistas: • Puede ser que tengan la información respecto al tema y conocer sus derechos, pero cuando los tratan de ejercer son las mismas instituciones quienes les niegan el ejercicio de esos derechos.¹⁷⁰ • Más que una forma de ejercer presión o coerción, el consentimiento informado sea parte integral del ejercicio libre y responsable de los derechos sexuales y reproductivos. En ese sentido tanto las políticas de control de natalidad, como el racismo y clasismo, aunados al desconocimiento, juegan un papel fundamental en el contexto indígena.¹⁷¹ • El derecho a la salud es “...una barbaridad. No solamente porque entre todas estas grandes complejidades que hay en las distancias culturales también está la distancia lingüística”, difícilmente en alguna institución pública de salud le darán importancia a la necesidad de contar con traductores.¹⁷² Pero como lo señalaron otros entrevistados, a la cuestión cultural y lingüística, se suman los prejuicios raciales por parte del personal de salud, que a pesar de conocer los protocolos de atención a las poblaciones indígenas, dichos prejuicios pesan sobre sus decisiones finales, las cuales, generalmente van en contra de la voluntad de las mujeres indígenas.¹⁷³ • La visión occidentalizada califica, de manera negativa, la decisión de las mujeres indígenas cuando determinan no tomar métodos de planificación familiar y tener más hijos. Una visión occidentalizada permeada, incluso, por un enfoque de género, que juzga y no logra comprender que existan mujeres que sean felices siendo madres.¹⁷⁴
3. Cumplimiento de los objetivos de la recomendación 2002/4	3.1. Sugerencias y/o recomendaciones de actuación	Las principales sugerencias para atender la recomendación fueron las siguientes: • “Considero que la capacitación es importante pero no suficiente y debe ser reforzada desde la perspectiva intercultural y decolonial en las instituciones de saber hegemónico. Definitivamente el tema es complejo y sigue siendo urgente, si bien opera particularmente en contra de las mujeres indígenas, pobres y migrantes o aquellas monolingües que habitan en lugares remotos. Esto se refleja en la reciente Recomendación General en el sistema de salud en materia de violencia obstétrica. Otro gran tema se vincula con los saberes tradicionales, con la certificación y valía de la partería tradicional, de los agentes comunitarios de salud y las brigadas, etc. Ha habido avances importantes, pero no suficientes en estos temas”.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Entrevista 9. Grupo focal, informante 2.

¹⁷¹ Entrevista 3. Ambientalista.

¹⁷² Entrevista 7. Defensora ambiental.

¹⁷³ Entrevista 2. Funcionario CNDH.

¹⁷⁴ Entrevista 7. Defensora ambiental.

¹⁷⁵ Entrevista 4. Ambientalista.

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
		• Por tanto, se debe sensibilizar a los servidores públicos en el trato digno a los pueblos y comunidades indígenas, así como en el respeto a sus decisiones, lo que significa el respeto a su libre decisión de tener los hijos que quieran.¹⁷⁶ • Hace mención de la medicina tradicional como una opción para informar, donde las y los practicantes de la misma sean promotores de la salud, que la información no esté limitada o sea exclusiva del sector de salud público, sino que se considere otros saberes para sensibilizar y/o ayudar en la toma de decisiones de las mujeres indígenas, sobre todo a las mujeres más jóvenes.¹⁷⁷ • Respecto a la atención a la salud, una de las primeras dificultades que se señalan es la lengua; la mayoría son monolingües, y el problema no podría resolverse con promotores locales hablantes de, por ejemplo, náhuatl, porque no podrían entenderse debido a las múltiples variantes de la lengua; “...no es igual el náhuatl que hablan en Morelos al de Guerrero, incluso no es igual el náhuatl de Cuentepec al de Hueyapan, ambas localidades ubicadas en Morelos. Una estrategia es tomar la metodología de la CONAFE; reclutar y capacitar personas del mismo lugar.¹⁷⁸ • La información y/o capacitación se limita únicamente a las mujeres, siendo que debería haber correspondencia en las parejas y/o responsabilidad también de los hombres sobre todo en temas de reproducción sexual.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Entrevista 6. Funcionario CNDH.

¹⁷⁷ Entrevista 8. Funcionario CIDH.

¹⁷⁸ Entrevista 9. Grupo focal, informante 2

¹⁷⁹ *Idem.*

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EN MATERIA INDÍGENA EMITIDOS POR LA CNDH-RG NÚM. 27/2016

6.1 RECOMENDACIÓN GENERAL NÚM. 27/2016 SOBRE EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

El 11 de julio de 2016 la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la Recomendación General 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que considera que este derecho aún no se encuentra plenamente vigente en el país, debido a la falta de una ley específica que regule los alcances, características y procedimientos para el ejercicio e implementación de una consulta, y que al mismo tiempo se propicie que la legislación nacional tenga la mayor homogeneidad posible en el tema y con efectos vinculantes. “El derecho a la consulta previa tiene una importancia capital en tanto se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos. En este sentido, la garantía de este derecho es necesaria para la preservación del derecho a la libre autodeterminación, desarrollo sustentable, propiedad ancestral, biodiversidad cultural, identidad cultural, etcétera”.¹⁸⁰

6.2 SÍNTESIS DEL ANÁLISIS

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

¹⁸⁰ Vargas Mayoral, Laura Adriana, Estructura de la Recomendación 27/2016, CNDH, presentación, sin fecha, pág. 2.

Recomendación General No. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana					
			Derecho a tener acceso a las funciones públicas y a participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos		
Índices de cumplimiento					
Respuesta a nivel Federal					
Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	Nula
					
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	0.00	0.00	0.00	100.00
SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales					
Grado de cumplimiento %					
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.000
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	0.00	0.00	100.0
Cumplimiento general					
0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.0
Nivel Estatal					
Muy alta	Alta	Media	Baja	Muy Baja	Nula
					
PRIMER PUNTO RECOMENDATORIO					
Grado de cumplimiento %					
0.00	15.60	21.90	15.60	3.10	43.80
SEGUNDO PUNTO RECOMENDATORIO					
Grado de cumplimiento %					
0.00	15.60	21.90	15.60	3.10	43.80
TERCER PUNTO RECOMENDATORIO					
Grado de cumplimiento %					
0.00	15.60	21.90	15.60	3.10	43.80
Cumplimiento general					
0.00	15.60	21.90	15.60	3.10	43.80

6.3 FICHA RESUMEN DEL INSTRUMENTO

6.3.1 Fecha

11 de julio de 2016

6.3.2 Titulares en instituciones clave

Presidencia de la República: Andrés Manuel López Obrador

Secretaría de Gobernación: Olga Sánchez Cordero

Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas: Adelfo Regino Montes

Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Luis Raúl González Pérez

Cuarta Visitaduría General: María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

6.3.3 Tema

Recomendación General Núm. 27/2016 sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana

6.3.4 Objetivo

La Recomendación General 27/2016, exhorta a los poderes ejecutivo y legislativo de los distintos niveles, a presentar, estudiar, discutir y votar una iniciativa en términos de una legislación específica respecto del derecho a la consulta previa, libre e informada, donde además 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.¹⁸¹

6.3.5 Derechos humanos violados

- Derecho a la integridad de los pueblos y comunidades indígenas
- Derecho a la no discriminación
- Derecho a la libre determinación y autonomía
- Derecho a la participación de los pueblos indígenas
- Derecho a ser consultados de los pueblos y comunidades indígenas
- Derechos a decidir sus prioridades

¹⁸¹ CNDH, 2017

- 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

6.3.6 Antecedentes

El derecho a la consulta tiene una importancia capital en tanto se encuentra interconectado con la protección de otros derechos colectivos. En este sentido la garantía de este derecho es necesaria para la preservación del derecho a la libre autodeterminación, desarrollo sustentable, propiedad ancestral, biodiversidad cultural, identidad cultural, el derecho al territorio, y otros derechos más de especial importancia para los pueblos y comunidades indígenas.¹⁸²

Los antecedentes jurídicos internacionales de este derecho se encuentran asentados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada el 13 de septiembre de 2007. Se fue construyendo con base en el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957 y de la Convención 169 de 1989 de la OIT. Consta de 46 artículos entre los que en materia de consulta y consentimiento de los pueblos indígenas destacan los artículos 19; Artículo 28, inciso 1º; Artículo 29, inciso 2º e Inciso 3º; Artículo 30, inciso 2º; Artículo 32, inciso 2º; Artículo 36, inciso 1º e Inciso 2º; y el Artículo 38.¹⁸³

Además, la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos adoptada en Viena, reconocen la dignidad intrínseca y la incomparable contribución de las poblaciones indígenas al desarrollo y al pluralismo de la sociedad, y reiteran firmemente la determinación de la comunidad internacional de garantizarles el bienestar económico, social y cultural y el disfrute de los beneficios de un desarrollo sostenible. Los Estados deben garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en todos los aspectos de la sociedad, en particular en las cuestiones que les conciernan.¹⁸⁴

Otros antecedentes internacionales son la Recomendación General 23 de 1997 emitida por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU, en la que exhorta a los Estados Partes a “garantizar que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos o intereses sin su consentimiento informado”.¹⁸⁵ La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de la ONU de 1992; el Convenio sobre la Diversidad Biológica de la ONU de 1993, así como el Protocolo de Cartagena sobre la

¹⁸² López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006.

¹⁸³ OIT, “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales”. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314 –Fecha de consulta: 20 de febrero de 2018.

¹⁸⁴ ONU/ACNUDH, “El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada”. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7602.pdf>. Fecha de consulta: 11 de octubre de 2017.

¹⁸⁵ ONU, “Recomendación General N° 23, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional, relativa a los derechos de los pueblos indígenas”, 51º periodo de sesiones, Nueva York, ONU, Doc. HRI/GEN/1/Rev. 7 at 248.

Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica de 2003. Todos estos instrumentos consideran que el Estado debe informar, notificar y consultar con sus poblaciones indígenas y locales en relación con proyectos o iniciativas que afecten sus patrimonios y territorios, así como hacerles partícipes de sus beneficios.

A esto se vinculan los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos,¹⁸⁶ así como la política operacional OP 4.10, del Manual de Operaciones del Banco Mundial, la cual dispone que para obtener un financiamiento para elaborar un proyecto que afecte a una comunidad indígena, deberá efectuarse un proceso de consulta previa, libre e informada. Se consideran también las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los pronunciamientos formulados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco de la Organización de los Estados Americanos al que pertenece México. Por último, deben destacarse los grandes avances sobre este derecho contenidos en la Declaración Americana sobre derechos de los pueblos indígenas de junio de 2016.

6.3.7 Hechos

La intención y/o, implementación de políticas públicas, programas y megaproyectos en distintas comunidades y pueblos indígenas sin preguntarles o tomarlos en cuenta, generó no sólo un descontento en estas poblaciones, sino conflictos y pugnas por el control de los territorios por parte de grandes empresas bajo la autorización, o visto bueno, de distintas instituciones de gobierno. Proyectos como los revisados en el capítulo tres: “Acueducto Independencia” en el Valle Yaqui de Sonora; concesiones mineras en el pueblo indígena Wixárika; el proyecto eólico en Juchitán de Zaragoza, Oaxaca; la presa La Parota en el Estado de Guerrero, entre otros.

Además de permisos otorgados para la liberación al ambiente de soya transgénica en agravio de los habitantes de comunidades indígenas asentadas en siete Estados de la República, principalmente de Yucatán y Campeche.¹⁸⁷ La CNDH en la Recomendación 23/2015, “...consideró que dichos permisos debieron ser consultados previamente a las poblaciones involucradas, toda vez que este acto de autoridad, tendría como consecuencia la afectación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas asentados en la zona. Las autoridades responsables, fueron omisas en aplicar el Convenio 169 la OIT, que obliga a los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas”.¹⁸⁸ Finalmente, el caso de Cherán; donde se documentó la violación al derecho a la consulta previa, libre e informada. La CNDH documentó prácticas inapropiadas que contravienen estas últimas características, además de no haber sido culturalmente adecuadas:

¹⁸⁶ John Ruggie, *Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, Nueva York, ONU, 2011, A/HRC/17/31.

¹⁸⁷ CNDH, 2017, pág. 43.

¹⁸⁸ *Idem*.

- El carácter previo de la consulta es constantemente vulnerado. En algunos casos se advierte una tendencia de la autoridad a emitir las autorizaciones que dan lugar al proyecto, sin consultar ni hacer partícipe a la comunidad indígena en el otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación de recursos.
- En algunos casos, la consulta se dio en un contexto de violencia, amenazas, hostigamiento, represión, criminalización hacia los integrantes y representantes de las comunidades, trasgrediendo con ello el carácter libre de este derecho.
- En cuanto al carácter informado se observa que algunas autoridades responsables han otorgado información poco clara y precisa, en ocasiones incompleta a los pueblos indígenas, sin que permita conocer los posibles riesgos ambientales y el impacto cultural que conllevaría el desarrollo de los proyectos mencionados. Así también, la autoridad fue omisa en dar respuesta a las preocupaciones e inquietudes planteadas por los afectados.
- En algunos asuntos las autoridades se condujeron sin apego al elemento de buena fe, toda vez que impulsaban campañas de desinformación entre las comunidades o las consultas resultaban ser medios para legitimar una propuesta.
- Algunas de las consultas analizadas carecieron de procedimientos culturalmente adecuados. Hubo casos en los que la autoridad no entregó la información con la calidad idónea, no la presentó en la forma requerida por el pueblo indígena, no se respetó la forma de tomar decisiones de las comunidades o sólo se consideraba el sector a favor del proyecto.
- Sobre la pertinencia cultural esta Comisión toma nota, de que en algunos casos no se contemplaron los tiempos de la comunidad para decidir las fechas de las asambleas, las cuales se llegaron a agendar en sus días festivos, lo que repercutió en la participación efectiva.¹⁸⁹

6.3.8 Instituciones a las que se dirigen las Recomendaciones Generales

- Ejecutivo Federal
- Congreso de la Unión
- Jefe de Gobierno de la Ciudad de México
- Gobernadores de las entidades federativas
- Poderes Legislativos de las entidades federativas de la República Mexicana

6.3.9 Recomendaciones generales

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

¹⁸⁹ CNDH 2017, pág. 48.

mínimo los estándares descritos en la presente Recomendación, previa consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

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.

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.

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.

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

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.

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.

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.

6.4 SEMÁFORO E ÍNDICE DE CUMPLIMIENTO

Para la medición del cumplimiento de la Recomendación General 27/2016 se tomaron en cuenta los oficios y las evidencias que las autoridades emitieron en respuesta a dicho instrumento, entre el 27 de junio de 2016 y el 18 de octubre de 2017. En total se procesaron oficios de respuesta de 19 gobiernos estatales, 14 congresos locales y 1 autoridad federal que dieron contestación a la petición.

El tercer punto recomendatorio que se dirige a todos los niveles de gobierno debe ser claramente comprendido: “asegurar la participación de los pueblos y comunidades indígenas”, pero de manera mucho más amplia. Tal como lo establece el documento completo de la recomendación: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha señalado que la participación indígena constriñe a dos obligaciones, la primera es hacerlos partícipes y atender sus opiniones de acuerdo a sus tradiciones y costumbres, y la segunda es sentar las bases para que las comunidades puedan ser parte de manera —efectiva, informada y libremente en el respectivo procedimiento administrativo, legislativo o de otra índole que pueda incidir en sus intereses o derechos—”.¹⁹⁰ Es decir, no se debe considerar que los gobiernos están cumpliendo con la recomendación cuando únicamente se ciñen en consultar a las comunidades sin integrarlos y hacerlos partícipes de todo el proceso, puesto que no sólo se trata de que éstas den su visto bueno.

Buena parte de las entrevistas para este estudio señalaron que la participación activa de las comunidades en el proceso de consulta puede darle legitimidad al mismo, de no ser así, dicen, la consulta se convierte en un mero trámite burocrático y administrativo. Un simple requisito para que las empresas y/o instituciones de gobierno, se apoderen del territorio indígena:

La consulta sirve para proteger otros derechos, el derecho al territorio, el derecho intercultural... por eso es la importancia del derecho a la consulta. No en sí mismo, sino como un procedimiento para asegurar la garantía de los derechos, incluso la propia cultura de las comunidades. Me parece que la forma como debería, y debe, entenderse el sentido de la recomendación es esa. Además de que asegura la participación, ese es el centro, la participación y la decisión y, sobre todo, el consentimiento informado de las comunidades... esos procedimientos, siendo adecuados, sólo pueden entenderse si se logra el consentimiento de las comunidades, porque si no, sólo se vuelve un procedimiento meramente administrativo, un trámite por parte de las autoridades, cuando el sentido de ese derecho es que las comunidades puedan decidir sobre su propio destino. Y si no se logra, entonces el derecho a la consulta se ve vulnerado.¹⁹¹

Considerando este aspecto, para medir el impacto del punto recomendatorio en los Gobiernos estatales y los congresos locales, como se indicó en la metodología, las respuestas se evaluaron con seis categorías: respuesta *muy alta*, *alta*, *media*, *baja*, *muy baja* y *nula*. Evaluando con calificación *muy alta* a los estados que en su respuesta se observó que atendieron la Recomendación

¹⁹⁰ CNDH, “Recomendación General 27/2016”, p. 31.

¹⁹¹ Entrevista 2. Funcionario CNDH, 13 de febrero de 2018.

General, cumpliendo todos los puntos recomendatorios y de manera específica, la creación de una Ley de Consulta de Pueblos y Comunidades Indígenas que contemple no sólo los puntos recomendatorios, sino los estándares internacionales de Derechos Humanos y que incluya la participación de los pueblos y comunidades indígenas en el diseño, ejecución y validación de iniciativas, leyes, planes, etc., para la consecución de las Leyes. Como respuesta *nula* se calificó a las entidades que no dieron respuesta a la petición.

Para este análisis es importante hacer algunas precisiones. Como se comentó al inicio de este apartado, 14 Congresos locales contestaron a la petición de información, sin embargo, nueve de ellos se deslindaron de la responsabilidad de responder y delegaron a otra instancia o conformaron comisiones para hacerlo, sin que se recibiera alguna resolución ante la CNDH. Por tanto, únicamente se tuvo respuesta de cinco Congresos: Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Hidalgo y Jalisco, pero ésta 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 y, como lo indicó uno de los entrevistados:

Muchos estados ven que no es necesario una ley porque ya están ahí las suficientes que garantizan el derecho a la consulta, sólo hay que aplicarlas... el problema es que no está sucediendo así, por muchas situaciones que son complejas, es un problema estructural. Entonces, ¿dónde está el tema?, por supuesto que puede haber un peligro en que se realicen leyes de consulta que no tengan los estándares debidos, pero esto también debe ser supervisado por y con —como la propia Recomendación dice— los propios pueblos indígenas, tiene que ser aprobado por los pueblos indígenas. Esto es la premisa fundamental. Una ley de consulta tiene que ser consentida por las comunidades indígenas si no, no hay ley de consulta.¹⁹²

Por lo que se podría considerar, tentativamente, que esas entidades no cumplieron con la recomendación, dado que sus leyes no contienen las especificaciones de los puntos recomendatorios. Otorgada esta calificación preliminar, y siendo que sólo cinco congresos respondieron y bajo las condiciones señaladas, el siguiente análisis se centrará en el semáforo de cumplimiento general, donde se están conjuntando tanto las respuestas de los gobiernos estatales, como de los congresos locales, así como la evidencia encontrada que respalde la calificación otorgada a cada entidad.

Lo mismo sucedió a nivel federal, como se observa en la tabla 6.1, 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. Únicamente las dos últimas emitieron una respuesta. El Congreso de la Unión respondió que se turnó a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y que en la búsqueda de información no encontraron registros que indicaran que se hubieran realizado acciones para su cumplimiento. El Tribunal Electoral del Poder Judicial contestó amablemente que revisaría el contenido de la Recomendación para poder dar una respuesta.

¹⁹² Entrevista 2.

Tabla 6.1. Semáforo de cumplimiento a nivel federal respecto a la RG27/2016

Autoridad	Quién da respuesta	Integra a poblaciones indígenas	Respuesta / Acciones de incorporación	Evidencia adjunta	Índice	Calificación	Semáforo
Poder Ejecutivo	Sin respuesta	No da respuesta	Ninguna	Ninguna	0.00	Sin respuesta	●
Congreso de la Unión	Juntas de Coordinación Política de la Cámara de Diputados y de Cámara de Senadores	No da respuesta	“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	Insuficiente	●
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Secretaría General de la Presidencia	No da respuesta	Responde con amabilidad que revisará la documentación adjunta y en cuanto le sea posible dará respuesta a la petición.	Ninguna	0.00	Sin respuesta	●

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.

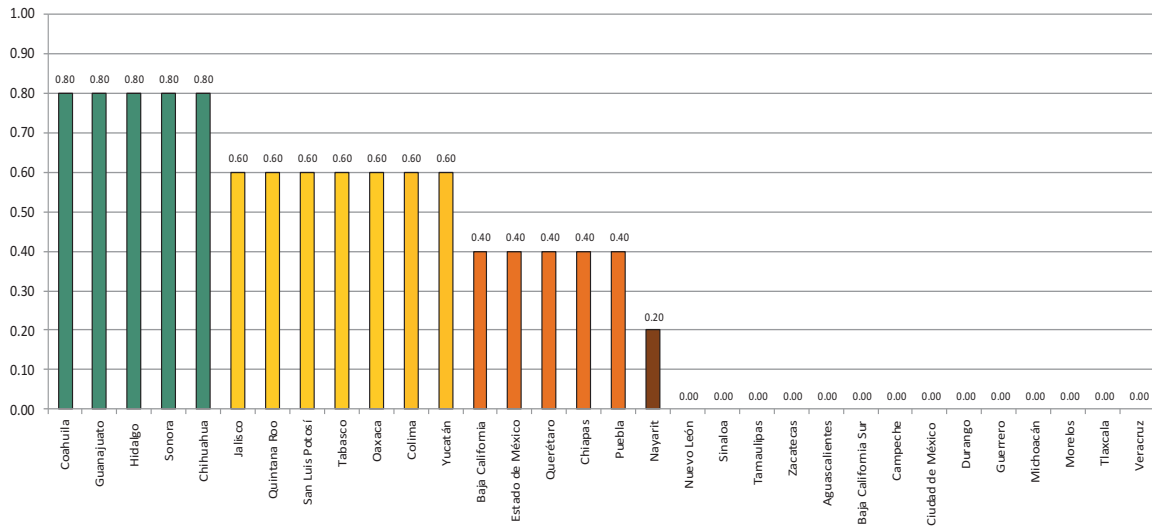
A nivel estatal, ninguna entidad tuvo una *muy alta* calificación, la mejor valoración: *alta*, la tuvieron los estados de Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Sonora y Chihuahua, como se observa en la tabla 6.2, quienes a pesar de que no emitieron leyes propiamente del derecho a la consulta, en sus reformas integraron a las poblaciones indígenas en distintas actividades como foros o consultas, no sólo para generar la Ley, sino para otros asuntos que pudieran afectarles. Los tres últimos estados tuvieron también una calificación *satisfactoria* de respuesta en la RG4/2002, mientras que la de Guanajuato y Coahuila fue *básica*. Llama la atención el estado de Coahuila, puesto que la respuesta que proporcionaron respecto al cumplimiento de la RG27/2016 fue muy completa, acompañada de toda la evidencia donde se mostraban las actividades que realizaron con poblaciones indígenas, no sólo las pequeñas etnias que tienen registro en la entidad, sino con poblaciones de indígenas migrantes, con quienes realizaron una consulta y un diagnóstico para conocer sus necesidades. Sin embargo, como respuesta en la RG4/2002 declararon no tener población indígena en la entidad.

Tabla 6.2. Semáforo de cumplimiento a nivel estatal respecto a la RG27/2016

Estado	Índice	Calificación	Semáforo	Estado	Índice	Calificación	Semáforo
Coahuila	0.80	Alta		Puebla	0.40	Baja	
Guanajuato	0.80	Alta		Nayarit	0.20	Muy baja	
Hidalgo	0.80	Alta		Nuevo León	0.00	Nula	
Sonora	0.80	Alta		Sinaloa	0.00	Nula	
Chihuahua	0.80	Alta		Tamaulipas	0.00	Nula	
Jalisco	0.60	Media		Zacatecas	0.00	Nula	
Quintana Roo	0.60	Media		Aguascalientes	0.00	Nula	
San Luis Potosí	0.60	Media		Baja California Sur	0.00	Nula	
Tabasco	0.60	Media		Campeche	0.00	Nula	
Oaxaca	0.60	Media		Ciudad de México	0.00	Nula	
Colima	0.60	Media		Durango	0.00	Nula	
Yucatán	0.60	Media		Guerrero	0.00	Nula	
Baja California	0.40	Baja		Michoacán	0.00	Nula	
Estado de México	0.40	Baja		Morelos	0.00	Nula	
Querétaro	0.40	Baja		Tlaxcala	0.00	Nula	
Chiapas	0.40	Baja		Veracruz	0.00	Nula	

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.

Gráfico 6.1. Semáforo de cumplimiento general estatal RG27/2016



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.

Otro factor que llama la atención de los estados con *alta* calificación en sus respuestas, es que, a excepción de Coahuila, el resto de las entidades han tenido quejas ante la CNDH por violación al derecho a la consulta previa, libre e informada, incluso Chihuahua y Coahuila a finales de 2017 tenían expedientes aun en trámite. Varios de los entrevistados para este estudio, señalaron que el problema es que mientras no se convierta el derecho a la consulta en una ley independiente de otros instrumentos, los procesos de consulta que se realicen pueden ser desechados por intereses particulares e incluso por el mismo estado:

En el caso de la recomendación para dar seguimiento a la consulta, hoy más que nunca me parece que la CNDH debería poner énfasis en lo que otras instancias a nivel internacional ya han avanzado para evitar simulación en el cumplimiento de las consultas que llevan a cabo dependencias... Por ejemplo, para las élicas, donde han llegado las dependencias, ha hecho sus consultas y demás, pero luego los pueblos han tenido que recurrir, incluso, a amparos en contra del tipo de consulta que se llevó a cabo porque no es una consulta real, sino una simulación para cumplir solamente con el requisito que mandata la ley de que debe llevarse a cabo una consulta... Yo creo que para evitar la simulación, la CNDH debería ir justamente a lo que son los instrumentos internacionales y, los mandatos, porque la CNDH solamente debe vigilar que se cumplan los acuerdos y tratados internacionales en máximo avance en el sentido pro persona, el máximo avance en materia de derechos humanos para la aplicación de esta clase de instrumentos para, insisto, evitar la simulación.¹⁹³

Es decir, el hecho de que esté prescrito en algún instrumento no garantiza la inviolabilidad de este derecho y no existen los protocolos claros de actuación para proteger a los pueblos y

¹⁹³ Entrevista 8. Funcionario CIDH, junio 2018.

comunidades indígenas. Además de que, a la fecha, una consulta no tiene efectos vinculantes, es decir, los resultados de la consulta, así sean negativos y de rechazo al proyecto, no son tomados en cuenta por las instituciones o las empresas, por lo que las comunidades tienen que entrar en un proceso jurídico de mayor desgaste para hacer valer sus derechos.

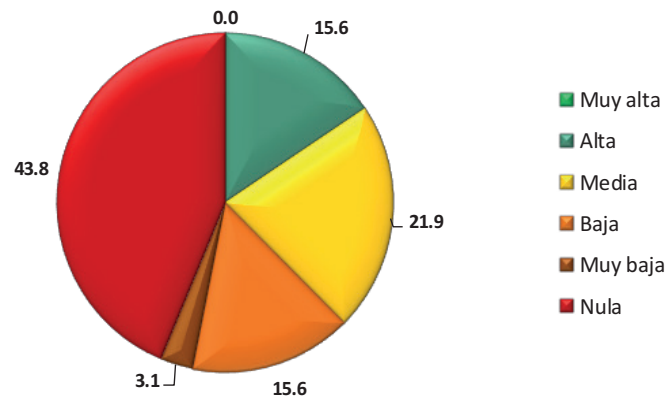
Siguiendo con la semaforización, Jalisco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Oaxaca, Colima y Yucatán tuvieron una calificación *media* (21.9%) en su respuesta, dicen haber cumplido con la Recomendación General presentando las iniciativas de ley y/o reformas para dar cumplimiento a la misma; sin embargo, a excepción de San Luis Potosí, no se logró emitir una Ley 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. San Luis Potosí cuenta con una Ley de Consulta emitida en 2010 y con una reforma en 2012, pero no cumple con los criterios de la Recomendación General. En su respuesta se mencionó la intención de presentar una iniciativa para que se incorporaran los puntos recomendatorios.

Los estados que tuvieron una calificación baja (15.6%) fueron Baja California, Estado de México, Querétaro, Chiapas y Puebla (ver gráfico 6.2). En su respuesta se observa que atendieron la Recomendación General de manera muy superficial, además no realizaron ninguna modificación a las respectivas leyes locales de atención a pueblos y comunidades indígenas para cumplir con la Recomendación, 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; “...eso es lo que pretenden hacer, las órdenes salen desde el escritorio, desde arriba, de acuerdo a sus parámetros, a sus intereses y finalmente no se toman en cuenta a los indígenas, si fuera así hubieran aceptado los Acuerdos de San Andrés para empezar, eso sí habría sido un consenso justamente, entre una representación del Estado y una representación del Ejército Zapatista de Liberación Nacional”.¹⁹⁴

Catorce entidades tuvieron una calificación *nula* (43.8%), es decir, casi la mitad de los estados omitieron responder a la solicitud de información, entre ellos: Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos, Tlaxcala y Veracruz.

¹⁹⁴ Entrevista 9.

6.5 PORCENTAJE DE CLASIFICACIÓN DE RESPUESTA. CUMPLIMIENTO GENERAL RG27/2016



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.

La única entidad que tuvo calificación muy baja fue Nayarit, quien respondió por cortesía y se limitó a indicar que se desconocía el tema. Aunque en la búsqueda de información se encontró que Nayarit tiene una Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit, emitida en 2004 y con una última modificación en 2015, sin embargo, es muy limitada y no habla sobre el derecho a la consulta.

En síntesis, con base en el análisis de los semáforos, se puede concluir que no hubo cumplimiento por parte de ninguna autoridad a la Recomendación General 27/2016. Y a través de las respuestas y la evidencia encontrada, se observa que las acciones realizadas aun no son para nada suficientes para erradicar prácticas que violentan los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

En la práctica lo que se observa es una violación sistemática que va más allá del derecho a la consulta. Es una violación al derecho a la libre determinación donde se incorpora el derecho a la integridad cultural, a la no discriminación, a la autonomía interna y externa, a los recursos naturales y demás derechos estrechamente vinculados con el respeto al derecho a la consulta que debería ser siempre respetado a los pueblos originarios si se tomara en serio su carácter de sujetos sociales autónomos y de plenos derechos.

6.6 RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES POR SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Coahuila	Gobierno Estatal	Iniciativas: en la primera de ellas se planteó la adición de la fracción V del art. 3 y el art. 35 bis de la Ley de la Defensoría Integral para el estado de Coahuila, en la cual se propuso establecer que la defensoría jurídica integral del Estado, otorgara de manera obligatoria y gratuitamente ayuda en la defensa de los derechos de los indígenas, así como asesorarlos en todos los casos que lo soliciten sin importar la materia de que se trate [...]. Así mismo, se llevó a cabo en la ciudad de Torreón un panel con tres conferencistas sobre “Derechos de las Mujeres Indígenas” [...] [Se reportan acciones de la Secretaría de Salud, Secretaría de Medio Ambiente, Procuraduría General de Justicia del Estado, Comisión Estatal de Seguridad, Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo de Garantía de Derechos Humanos de Niños y Niñas] [...]. El Congreso del Estado está por presentar en próximas fechas la iniciativa de Ley de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Coahuila de Zaragoza, para lo cual estableció una Comisión Interinstitucional presidida por el diputado [...], con la participación de diputados, diputadas, representantes de la CDI e integrantes del gabinete del Ejecutivo, en el cual se acordó realizar una serie de encuestas ante los integrantes de los pueblos indígenas que permitirán afinar la conformación de dicha iniciativa de Ley” Múltiples acciones, incluyen la vinculación con instancias como la CDI. Presenta evidencias e integra un análisis de una encuesta/consulta aplicada a comunidades migrantes indígenas. Así como un informe de las distintas dependencias que integran a poblaciones indígenas en sus planes de trabajo.	Según lo informado a la CNDH, el Congreso del Estado, a través del Dip. Antonio Nerio Maltos, presentó dos iniciativas en el mes de septiembre de 2016. Las cuales fueron remitidas a la CDI para su coadyuvancia para la implementación de una consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas para la creación de una Ley de Consulta Previa de Comunidades y Pueblos indígenas en el Estado de Coahuila. Integra y desarrolla acciones con las poblaciones indígenas que ha detectado, tanto las locales como las migrantes, sin embargo, no se percibe que las incorpore en la toma de decisiones, es decir, en las discusiones por las modificaciones de ley, etc.	Informe integrado a la respuesta de la entidad, así como parte del proceso de consulta. Aunque en este aspecto no incorpora más elementos metodológicos que refieran a la participación en el diseño de las poblaciones indígenas a quienes se les consultó.	Alta	0.8	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Guanajuato	Gobierno del estado y Congreso Local	“[...] El Poder Legislativo con la participación del Poder Ejecutivo del Estado y representantes de comunidades indígenas, impulsaron la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el estado de Guanajuato, la cual se publicó el 8 de abril del año 2011 [...] Dicha ley [...] establece con claridad la obligación del Estado, de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, mediante los procedimientos apropiados y en particular, a través de sus instituciones representativas. Dichas consultas deberán realizarse cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. El Estado garantizará el acceso a este derechos y adoptará las medidas necesarias para hacerlo efectivo. Asimismo la Ley en cita [...] establece que el Estado y los municipios garantizarán la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación, elaboración, ejecución y evaluación de los planes comunitarios y micro regionales de desarrollo, así como en los proyectos específicos derivados de los anteriores. En [...] la Ley de la materia, se promueve la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los planes y programas de desarrollo del Estado y de los municipios en coadyuvancia con éstos, debiendo integrar un diagnóstico que contenga la situación que prevalezca en su pueblo o comunidad. [...] Acciones implementadas: Padrón de Pueblos Indígenas [...] Consejo Estatal Indígena [...] en el cual participan representantes indígenas [...]”	Sí los integra, pero no hay claridad en los procesos de integración	Hay una reforma a la ley de los pueblos y comunidades indígenas publicada el 21 de septiembre de 2018	Alta	0.8	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Hidalgo	Congreso Local	“[...] a) La [...] Constitución Política del Estado de Hidalgo establece: ‘IX. Ser consultados en las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, con el fin de lograr su consentimiento libre, previo e informado de acuerdo con la medida propuesta’. [...] b) Por otra parte, el estado de Hidalgo, cuenta [...] con la Ley de Derechos y Cultura Indígena que [...] establece: ‘Garantizar que los Pueblos y Comunidades Indígenas sean consultados en las medidas legislativas o administrativas que sean susceptibles de afectarles directa o indirectamente sus derechos individuales o colectivos, con la finalidad de lograr su consentimiento libre, previo e informado de acuerdo a la medida propuesta, respetando el pacto federal [...]’.”	“FORO DE CONSULTA PARA LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA Y EQUIDAD DE GÉNERO”, realizado, los días 6, 8 y 10 de septiembre del 2016	Ley de Derechos y Cultura Indígena. Estudio sobre las poblaciones indígenas del estado. Se realizó una reforma importante en septiembre del 2016, donde enfatiza en la participación activa de las comunidades indígenas	Alta	0.8	
Sonora	Gobierno Estatal	“[...] el 9 de diciembre, el H. Congreso del Estado, aprobó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora, misma que tiene por objeto garantizar el reconocimiento, preservación, fortalecimiento y defensa de los derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el Estado, así como establecer obligaciones a los Poderes del Estado y autoridades municipales, en lo relativo a sus relaciones con las etnias para elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo su desarrollo a través de los correspondientes Planes de desarrollo Estatal y Municipales, programas y acciones específicas conjuntamente con ellos [...]. Con el propósito de promover el derecho a la consulta a pueblos y comunidades indígenas asentadas en el Estado de Sonora, este Organismo promovió en coordinación con la Comisión de Asuntos Indígenas de la LXI legislatura del H. Congreso del Estado de Sonora y la Delegación en Sonora de la Comisión Nacional para el Desarrollo	Se realizaron varias acciones, como foros de consulta, para integrar a las poblaciones indígenas, sin embargo no cumple con toda la recomendación	Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora. Reforma del 16 de julio de 2016 a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.	Alta	0.8	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
		de los Pueblos Indígenas, un 'Congreso Estatal Indígena', el cual se desarrolló [en 6 municipios del 01 de abril al 21 de mayo]. Dichos foros de análisis, se desarrollaron con el propósito de conocer las aspiraciones de las diversas etnias asentadas en el estado, y culminó en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, los días 15 y 16 de Junio de 2016, con representantes de los pueblos indígenas, cuyos resolutivos finales se consideran como iniciativas ciudadanas para darles curso a través de la Comisión de Asuntos Indígenas ante el Pleno del Congreso del Estado de Sonora [...]". EL 16 DE JULIO DEL 2016 SE PUBLICÓ 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.					
Chihuahua	Congreso Local	"[...] A la fecha, este H. Congreso no ha recibido Iniciativa de Ley alguna suscrita por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado en relación al tema en cuestión [...] b) [...] el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades se encuentra debidamente regulado por la Constitución Política del Estado de Chihuahua [...] así como por la Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua [...]"	Se consideran pero no se les incorpora a los trabajos. Se anexan a su respuesta las modificaciones a la Ley, pero no indica el proceso para las mismas, sobre todo la inclusión de poblaciones indígenas en el diseño.	Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Chihuahua.	Alta	0.8	
Tabasco	Gobierno Estatal	"[...] [El derecho a la consulta] se encuentra garantizado en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, al tenor de su artículo 3º, párrafo noveno, donde se establece que los pueblos y comunidades indígenas participen en la elaboración de planes y programas que contribuyan a su desarrollo social y económico. [...] En lo relativo al orden de gobierno municipal [...] La Constitución local subraya la obligación de los municipios de consultar a los pueblos y comunidades indígenas en la	Se consideran pero no se integraron en los trabajos, ni tampoco en la iniciativa.	Se realizan diversas acciones pero no se cuenta con una ley que cumpla con los requisitos establecidos por la CNDH. Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco publicada el 13 de abril de 2009	Media	0.6	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
		elaboración de sus planes, remitiendo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como fuente primaria de derecho. [...] Por otra parte, a través de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco, se establece la participación de los pueblos y comunidades indígenas, en virtud de la consulta de los mismos, como se desprende del Capítulo II de la misma, denominado “De los Derechos de los Pueblos Indígenas y sus Comunidades” [...] la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, regula la participación de los pueblos y comunidades indígenas, al dedicarles un capítulo denominado ‘Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos en Materia Indígena’ [...] En abril de 2013 [se creó] la Coordinación para el Desarrollo Pueblos Indígenas, como unidad adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado. [...] A efecto de dar seguimiento a la Recomendación General 27/2016, se integró una mesa de trabajo conjunta con la Coordinación de Asuntos Jurídicos, la Secretaría de Desarrollo Social, la Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y esta Secretaría de Gobierno, realizando la primera reunión de evaluación y análisis el 20 de septiembre de 2016, con el objeto de elaborar una proyecto de iniciativa de ley que considere los parámetros incluidos en la recomendación, a fin de regular en el estado, el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas [...]”					

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Colima	Gobierno Estatal	“[...] la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima reconoce y tutela los derechos de las personas indígenas [...]. Con fecha 6 de agosto de 2016, se publicó en el Periódico Oficial [...] la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima, en donde se establece el Consejo de Participación Social del Estado, como un órgano de participación, vinculación y consulta integrado por las organizaciones de los sectores social y privado, y de manera específica se incluye a los representantes de los pueblos y comunidades indígenas. Por lo tanto, en términos de la referida ley aprobada, actualmente son considerados y consultados para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas a que se refiere esa normativa estatal, dotándolos de los medios adecuados para que se manifiesten sus intereses, necesidades y demandas, las cuales se integran al Plan Estatal de Desarrollo, como a sus actualizaciones. [...] El Poder Ejecutivo del Estado ha iniciado el análisis y formulación de una proyecto de reformas a la Ley sobre Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima, a efecto de adoptar los puntuales lineamientos y recomendaciones realizadas por la [CNDH]. Sin perjuicio de ello, y atendiendo a que en el Congreso de la Unión se encuentran en análisis diversas iniciativas de leyes con carácter general en la materia, se estima pertinente estar atentos al desarrollo de su proceso legislativo [...]”	No se precisa. No parece que se hayan integrado	Sin evidencias. Ley sobre Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Colima. Última reforma 16 de julio de 2016. No considera la RG	Media	0.6	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Jalisco	Gobierno estatal y Congreso local	“[...] el pasado 28 de septiembre del año en curso (2016), en sesión ordinaria número 11, la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso del Estado de Jalisco, presentó una iniciativa de decreto para reformar el artículo 4º de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como diversos artículos de la Ley sobre Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, misma que es producto del proceso de consulta pública y talleres efectuados en el presente año por el Poder Legislativo del Estado, la cual incorpora el texto normativo propuesto en los términos de la Recomendación en comentario [...]”. Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco	Los integra en la Ley, no obstante, no se encontró evidencia de que les permitieran participar en el diseño de la Ley o al menos, participar en las reformas. En la Ley presenta la creación de un organismo de atención a la población indígena: la Comisión Estatal Indígena, conformado por la Junta de Gobierno del estado, apoyada en una dirección y un consejo consultivo, las poblaciones indígenas sólo participan en el consejo consultivo, pero no son tomadas en cuenta para operar y en la toma de decisiones	Ley sobre Derechos y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco. Última reforma 25 de julio de 2017	Media	0.6	
Quintana Roo	Gobierno estatal	“[...] En fecha 04 de julio del año en curso, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el Decreto Legislativo número 076 por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo; atendiendo lo anterior a diversas iniciativas promovidas, tanto por el Poder Ejecutivo como los Diputados del Congreso del Estado en la misma norma [...]. Destacan las reformas referidas, entre otras, en privilegiar la autonomía de la población maya del Estado y su organización interna en base a los usos y costumbres que en forma ancestral se han mantenido; siendo una de estas particularidades el de consultar previamente todo proyecto que se pretenda desarrollar en sus comunidades a través del Gran Consejo Maya como órgano máximo de representación de las mismas. [...]	Se menciona en la Ley que se incluirán, e incluso se diseñó el Instituto para el Desarrollo del Pueblo Maya y las Comunidades Indígenas del Estado de Quintana Roo, donde los indígenas tienen un lugar en la junta de Gobierno, pero no se incluyen en los trabajos.	Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 4 de julio de 2017 donde	Media	0.6	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
		Si bien la iniciativa del Ejecutivo ya referida, podría no haberse apegado a lo exactamente prescrito en la recomendación en cita, es de destacarse que en ella se contempló un principio de respeto absoluto a la autonomía y a la consulta previa, pero atendiendo a las costumbres del pueblo maya protegidas por nuestra norma fundamental, a través de la más alta autoridad como lo es el Gran Consejo Maya, del cual el Gobierno de Quintana Roo continuará respetando como aprte esencial del Estado. [...]"					
San Luis Potosí	Gobierno estatal	"[...] Este Estado cuenta con una Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 8 de julio de 2010, la cual cuenta con fecha de última reforma el 6 de octubre de 2012; sin embargo, [...] este Instituto [...] está trabajando para remitir una ficha técnica, proponiendo que se modifique la Ley de Consulta vigente [...] en apego a la recomendación hecha por la [CNDH], así como de las propuestas que fueron recabadas en la reciente Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual concluyó este año [...]"	No se integran. Fue hasta el 2015 cuando se probó la ley, por una omisión jstamente de las autoridades y/o gobierno estatal	LEY DE CONSULTA INDIGENA PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE SAN LUIS POTOSI. Última reforma 06 de octubre de 2012. No cumple con los criterios de la RG	Media	0.6	
Oaxaca	Gobierno estatal y Congreso local	"[...] Dentro de las actividades que se realizan en la Secretaría de Asuntos Indígenas, se encuentran: [...] Talleres de capacitación y asesorías [...] sobre la importancia de consultar a los pueblos y comunidades indígenas. [...] Talleres de sensibilización [...] a fin de dar a conocer el derecho a la consulta. [...] Acompañamiento técnico en la realización de consultas bajo los principios de consentimiento libre, previa, informado y de buena fe en pueblos y comunidades indígenas que lo requieren [...]. La Secretaría de Asuntos Indígenas actualmente ha participado en los siguientes	"Existe la LEY DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA publicada el 19 de junio de 1998, con última reforma del 15 de septiembre del 2001. Según la respuesta del Gobierno del estado, en Oaxaca se han realizado una gama muy diversas de acciones	Actas de Asamblea con la CONAGUA y el Instituto Electoral de Oaxaca. Pero hasta recientemente (mayo 2018) un juez federal ordenó al Congreso Local crear la Ley de Consulta Indígena. La consulta en Oaxaca que se ha hecho más por vía de los amparos	Media	0.6	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
		procesos: a) El día [8 de febrero de 2017], se asistió y dio seguimiento a los acuerdos e la reunión de inicio de la etapa consultiva del proceso de consulta indígena y consentimiento previo, libre e informado sobre la modificación del decreto que establece la veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de Oaxaca, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1967; b) El día [24 de mayo de 2017], se participó en la reunión de la fase deliberativa del proceso de consulta indígenas para modificar el decreto que establece la veda; c) [Durante mayo y junio] se asistió a las reuniones convocadas [...] por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y de las autoridades ed los Ayuntamientos de [...] con el propósito de organizar una consulta previa e informada respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos [...] en cumplimiento a lo emitido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [...] y el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca [...]. Actualmente, la Secretaría de Asuntos Indígenas se encuentra en proceso de diseño y elaboración de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca, así como, el protocolo para los procesos de consulta previa, libre e informada”.	donde se considera la participación de poblaciones indígenas. Sin embargo, el derecho a la consulta y la participación, al no estar presente en esta Ley, vulnera su derecho en cualquier momento. “				
Yucatán	Gobierno Estatal	Se anexa documento informe de actividades relativas a acceso a la justicia, proyectos productivos, desarrollo comunitario, medicina tradicional y migración.	En la respuesta dada a la CNDH, se anexa un informe de múltiples actividades que han realizado con comunidades mayas, sin embargo no hay nada respecto a las consultas que se han realizado en el estado.	Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán. Última reforma 31 de octubre de 2017.	Media	0.6	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Baja California	Gobierno Estatal	Decreto 17, , que reforma el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Baja California, reconociendo a plenitud todos los derechos, prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, la conciencia de la identidad indígena, la libre determinación y, en consecuencia su autonomía, así como su intervención en las políticas públicas referidas al desarrollo de sus comunidades. Incluye poblaciones indígenas en tránsito, permanentes o temporales.	No se menciona	Copia de la publicación del Decreto en el Diario Oficial del Estado de Baja California de fecha 16 de diciembre de 2016	Baja	0.4	
Estado de México	Gobierno Estatal	“[...] me permito comentarle que en el Estado de México ya se encuentra contemplado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, tal como lo establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México [...]. En el Estado de México se reconoce el derecho a la consulta indígena; sin embargo, se propuso elaborar un Protocolo de Consulta para pueblos y comunidades indígenas en el Estado de México, mismo que fue remitido para su validación a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el cual se establecen mecanismos de como tendría que llevarse a cabo una consulta previa, libre e informada, de lo cual la CDI dio contestación [...] argumentando lo siguiente: ‘Esta comisión cuenta con un instrumento normativo para la consulta a los pueblos y comunidades indígenas aprobado por su Consejo Consultivo, el cual se ajusta al Convenio 169 de la [OIT] y demás estándares internacionales en materia de consulta indígena, por ello cuando es necesario llevar a cabo una consulta indígena, derivada de la implementación de un proyecto de desarrollo [...] en la que estén involucrados pueblos y comunidades	No se incluyen	No hay evidencias	Baja	0.4	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
		indígenas, se diseña un Protocolo Específico para el caso concreto. [...] Por las razones aducidas con anterioridad no es necesario diseñar un protocolo (general) para cada dependencia [...] esta Comisión proporciona asesoría para elaborar protocolos específicos derivados de proyectos que tengan impacto en las comunidades indígenas de cualquier zona del país, a solicitud de la dependencia dueña del proyecto' [...]. Este Organismo realizó una capacitación en materia de consulta indígena [...]. Así mismo, se ha realizado material de sensibilización dirigido a las y los servidores públicos [...]."					
Puebla	Gobierno estatal	"[...] La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, reconoce el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas [y] establece lo siguiente: [...] 'Establecer los mecanismos de consulta que resulten apropiados para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de los Planes Estatal y Municipales de Desarrollo, así como cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, y para que en su caso, se incorporen las recomendaciones y propuestas que realicen, en términos de las disposiciones constitucionales'. [...] El [28 de febrero de 2017] se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. En dicha reforma destaca la creación de una Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas, regulada en el artículo 20 de dicho ordenamiento que dispone: [...] 'De la Subsecretaría de Atención a Pueblos Indígenas. [...] Establecer las bases para integrar y operar de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas un sistema de	En la respuesta dice: del artículo (13, fracción III, inciso f) se desprende que el Estao será el encargado de establecer los mecanismos de consulta para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas.	"No hay evidencias de acciones. LEY DE DERECHOS, CULTURA Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE PUEBLA. No menciona el derecho a la consulta. "	Baja	0.4	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
		información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales”					
Querétaro	Gobierno estatal	“[...] Esta Coordinación para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno elaboró un proyecto de ‘Ley de Consulta Indígena para el Estado de Querétaro y sus Municipios’, el cual [...] se remitió a la Dirección Jurídica y Consultiva de la Secretaría de Gobierno para su estudio a través del oficio [...]; en consecuencia, se recibió la observación por parte de esa oficina, que era necesario contar con el Dictamen de la Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro (CEMER); ya que sin éste, el Proyecto no podría ser turnado a la Secretaría Técnica del C. Gobernador. [...] A través del oficio [...] se turnó el asunto a la Secretaría Ejecutiva [...] para su debida atención [...]”.	“”Artículo 65. El Gobernador del Estado y los ayuntamientos están obligados a consultar, en los términos de Ley, a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Estatal y planes municipales de desarrollo y, en lo procedente y viable, a incorporar las propuestas que realicen.”” Limitada, no se encontró participación de las poblaciones indígenas en su diseño “	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro. Última reforma 05/02/2016. No se encontraron evidencias de acciones	Baja	0.4	
Chiapas	Congreso Local	“[...] De igual forma, se cuenta con la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, que es reglamentaria del artículo 7 de la Constitución Política del Estado; misma que regirá en todo su territorio y su observancia es de orden público e interés social [...]”	No se integran.	La Ley citada cumple parcialmente los requisitos establecidos por la CNDH en su Recomendación.	Baja	0.4	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Nayarit	Gobierno estatal. Responde por cortesía, pero señala desconocer el tema	“[...] La actual Administración Estatal culmina su periodo constitucional el 18 de septiembre de 2017, y derivado del proceso de entrega-recepción, se considera que sea el próximo gobierno estatal quien de seguimiento y cumplimiento a la recomendación general antes citada”.	No se consideran, la única Ley que tiene es muy limitada y no habla sobre el derecho a la consulta, mucho menos de poblaciones indígenas	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit publicada el 15 de diciembre de 2004. Última reforma 21 de octubre de 2015	Muy baja	0.2	
Nuevo León	Gobierno Estatal, responde señalando que turnará el asunto a otra dependencia para su atención. No llegó respuesta.	Se entrega como respuesta un oficio firmado por el Secretario Particular del Gobernador, dirigido a la Secretaría de Desarrollo Social, en donde se indica “[...] me permito solicitar [...] estudiar y analizar [este] asunto [...] y sea tan amable de enviar respuesta [...]”			Nula	0	
Sinaloa	Gobierno Estatal, responde señalando que no tienen información al respecto	“[...] En mi carácter de Secretaria de Desarrollo Social y Presidenta de la Comisión para la Atención de las Comunidades Indígenas de Sinaloa, le comunico, que después de realizar una búsqueda exhaustiva en los archivos de esta Institución no se localizó el documento en mención”.			Nula	0	

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Tamaulipas	Gobierno Estatal	“[...] Para estar en condiciones de determinar la viabilidad de [...] generar una propuesta de ley [...] era necesario indagar si dentro del territorio [...] de Tamaulipas, existen pueblos o comunidades con este tipo de población [...]; en tal virtud, se procedió a realizar las indagatorias correspondientes, en específico, en la página oficial del INEGI, misma en la que se advierte que en esta Entidad Federativa, no se encuentran registrados datos que evidencien la existencia de pueblos o comunidades indígenas que integran nuestra sociedad [...]. Se analizará la posibilidad de turnar el presente asunto a las autoridades competentes, encargadas de la elaboración de proyectos legislativos, para que realicen el estudio de idoneidad de dicha propuesta de ley [...]”.	Responde señalando que en su entidad no hay poblaciones indígenas		Nula	0	●
Zacatecas	Gobierno Estatal	“[...] El estado de Zacatecas cuenta con un bajo índice de población indígena, quienes en su mayoría no habitan el Estado, sino que solamente están de paso o acuden a la entidad en temporada de trabajo en el campo [...]”	Responde señalando que en su entidad no hay poblaciones indígenas y las únicas que se han encontrado son migrantes temporales.		Nula	0	●
Aguascalientes	Congreso Local	Su respuesta es que desconoce la petición	No se menciona	Ninguna	Nula	0	●
CDMX					Nula	0	●
Durango					Nula	0	●

Estado	Quién da respuesta	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. SEGUNDA. Se estudie, discuta y vote una iniciativa de ley que presente alguno de los grupos parlamentarios al interior de los congresos locales	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	Evidencias encontradas	Calificación	Puntaje	Semáforo
Guerrero					Nula	0	●
Michoacán					Nula	0	●
Morelos					Nula	0	●
Tlaxcala					Nula	0	●
Veracruz					Nula	0	●
Baja California Sur					Nula	0	●
Campeche					Nula	0	●

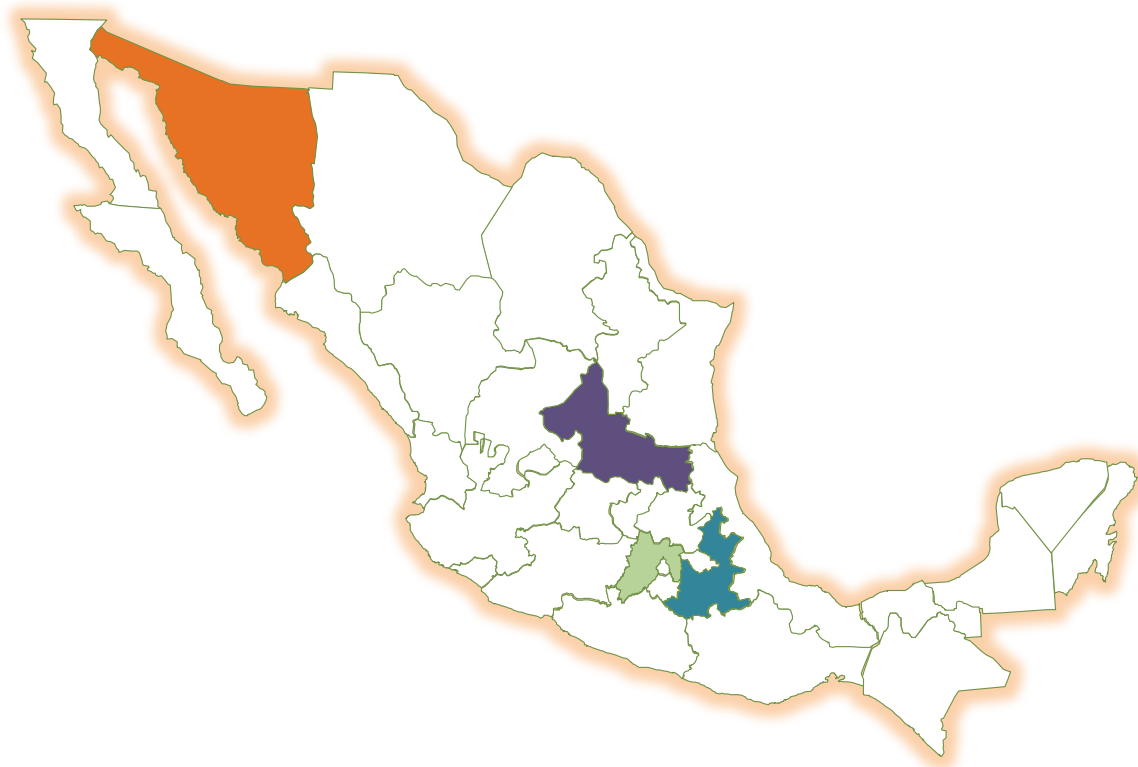
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH con base en la evaluación de las respuestas a las solicitudes de información realizadas entre julio de 2016 y octubre de 2017.

6.7 ANÁLISIS LONGITUDINAL DE LAS QUEJAS VINCULADAS A LA RECOMENDACIÓN GENERAL 27/2002

Al respecto, de 2016 a 2017 se radicaron cuatro quejas por presuntas violaciones al derecho a la consulta libre previa e informada de los pueblos y comunidades indígenas.

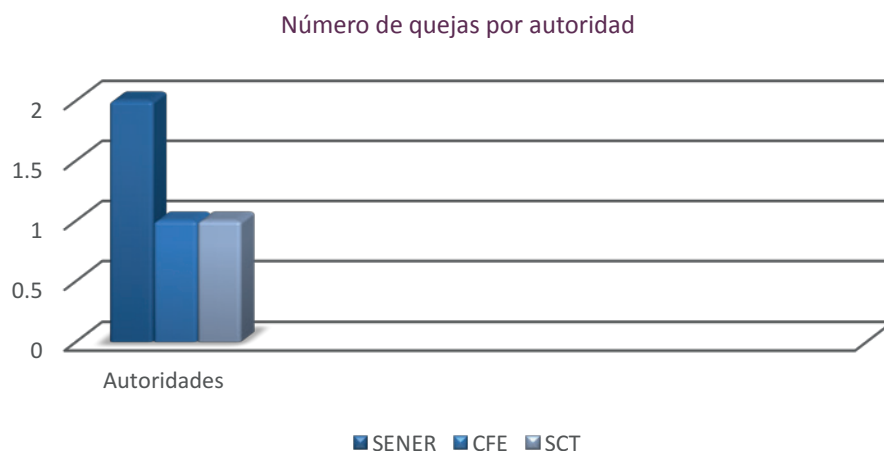
6.7.1 Entidades Federativas con mayor número de quejas

Después de la emisión del instrumento recomendatorio la CNDH inició cuatro expedientes de queja por presuntas violaciones al derecho a la consulta, por actos u omisiones cometidas en agravio de pueblos y comunidades de los estados de Sonora, San Luis Potosí, Estado y Puebla.



6.7.2 Autoridades señaladas como responsables y número de quejas por autoridad

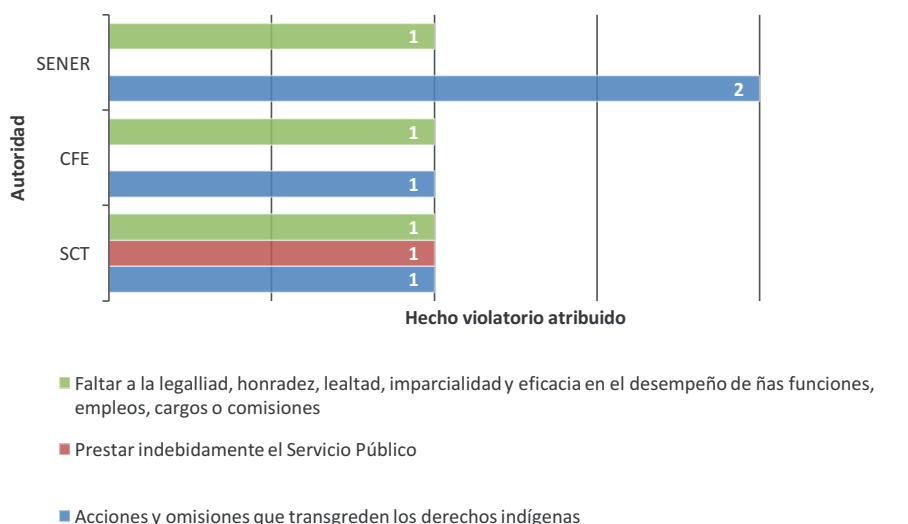
En los expedientes de queja se detectaron como autoridades señaladas como presuntamente responsable a las siguientes: a) Secretaría de Energía (SENER), b) Comisión Federal de Electricidad (CFE), c) Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).



6.7.3 Hechos violatorios

Respecto a los hechos violatorios que pueden consistir en las acciones y omisiones, con las cuales las autoridades presuntamente responsables vulneran derechos humanos, la CNDH advierte los siguientes a tribuidos a cada autoridad:

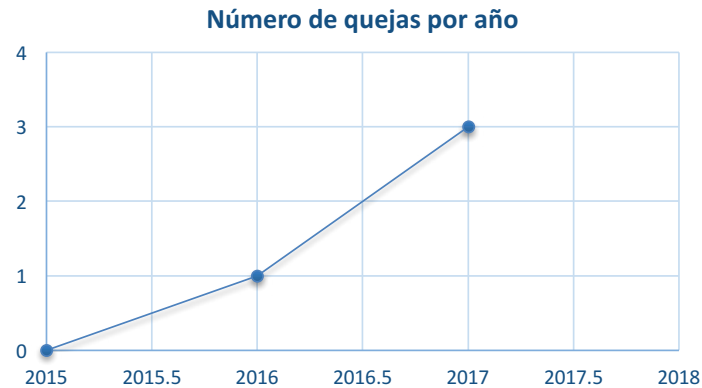
- Acciones y omisiones que transgreden los derechos de los indígenas;
- Prestar indebidamente el servicio público;
- Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones;
- Prestar indebidamente el servicio público;



6.7.4 Número de quejas por año

La Recomendación General 27/2016 se emitió en julio de 2016, misma que se hizo de conocimiento a diversas autoridades entre las que se encuentran el Titular del Ejecutivo Federal, los Titulares de los Ejecutivos Locales, los Congresos de los Estados, la Suprema Corte de Justicia

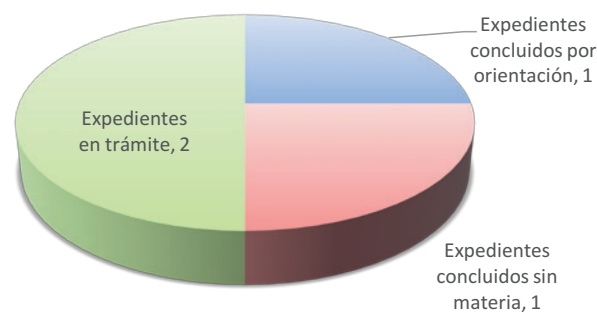
de la Nación, además, la misma fue publicada en el Diario Oficial de la Nación, lo cual permitió darle aún mayor difusión, no obstante, aproximadamente tres meses después la CNDH abrió un nuevo expediente de queja en el cual los promoventes referían la construcción de un gasoducto el cual afectaba a diversos pueblos indígenas del Estado de Sonora asentados en al menos cuatro municipios de esa entidad federativa.



El siguiente año se integraron tres expedientes más, pese a que si bien en la Recomendación General se solicita crear un ordenamiento específico en la materia, también se remarcó la importancia de consultar a los pueblos indígenas cuando las autoridades prevean medidas legislativa o administrativas que sean susceptibles de afectarles directamente, lo anterior ya que para la CNDH “[...] cobra vital relevancia que los grupos interesados, tengan acceso a un recurso mediante el cual se garantice el respeto de sus derechos frente a las acciones estatales que pueden llegar a conculcárselos, con la finalidad de combatir la discriminación, revertir los patrones históricos de exclusión, preservar su identidad cultural y lograr un verdadero desarrollo sustentable”.¹⁹⁵

6.7.5 Expedientes concluidos

Al 31 de diciembre de 2017 dos de los cuatro expedientes fueron concluidos uno por “orientación” y el otro por haberse quedado “sin materia”.



¹⁹⁵ CNDH, “Recomendación General 27/2016 Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana”. 11 de julio de 2016. Párr. 46.

Desde la percepción de muchas de las personas entrevistadas para este estudio, el hecho de que las quejas se dirijan a distintas instituciones, se debe a que, en primer lugar, no se tienen claridad sobre dónde debe recaer la responsabilidad de los actos violatorios, y en segundo, porque es una manera de deslindarse de cualquier conflicto que pudiera originarse:

“—¿Cuáles son las consideraciones o los obstáculos más grandes que entran en estos casos?
—Hay de todo tipo, empezando por algo que nosotros documentamos que es la compartimentalización de las responsabilidades entre tantas secretarías y de tantos secretarios y materias como a nivel jurisdiccional, entre el presidente municipal, gobierno estatal y el gobierno federal. Entonces, se pueden echar la bolita fácilmente de a mí esto no me toca. La Secretaría de Economía, poniendo el caso de las minas, dice: a mí no me toca hacer la consulta porque yo sólo doy la concesión y que una empresa minera tenga la concesión no significa que puede empezar a hacer algo en el territorio, tiene que pedir veinte permisos a otras autoridades para poder empezar a hacer exploración en el territorio. Entonces a mí no me toca hacer la consulta. Vas a CONAGUA y te va a decir lo mismo, o sea, yo sólo le voy a dar un permiso para que pueda usar agua en un territorio, a mí no me toca hacer la consulta, ¿a quién le toca? No está regulado, a nadie le toca. Entonces ese es un obstáculo grande que se podría resolver con una ley federal de consulta, porque tampoco existe. La compartimentalización, es un obstáculo serio al llevar adelante procedimientos de este tipo. Porque entonces qué le toca a la CDI, qué le toca a la Secretaría de Economía, que le toca a la SENER, qué le toca a SEDATU”.¹⁹⁶

6.8 EVOLUCIÓN Y ACTUALIDAD DE LA TEMÁTICA SEGÚN EXPERTOS EN LA MATERIA

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
1. Percepciones de los actores involucrados en el tema del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.	1.1. Participación en consultas de pueblos y comunidades indígenas	Cinco de los 13 entrevistados han participado de manera activa en procesos de consulta a pueblos y comunidades indígenas en distintas temáticas. El resto ha participado únicamente como observadores y/o en el diseño de algún procedimiento para las consultas.
	1.2. 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, ¹⁹⁷ donde gobiernos estatales y municipales, pueden fácilmente deslindarse de su aplicación: • “... hay una relación de necesidad entre el territorio biocultural, ya que es la condición para la reproducción de su cultura y su vida”.¹⁹⁸ Desde este enfoque, 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. “Ir más allá de las visiones simplistas capitalistas de consumo que consideran los territorios como un bien factible de explotar, vender, intercambiar y desechar”.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Entrevista 1. Organizaciones Civiles

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ Entrevista 3, Defensora ambiental

¹⁹⁹ *Idem.*

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
		A los pueblos y comunidades les afecta no tener la capacidad de decidir o cambiar el curso de las cosas en tanto se percatan que hay problemas en su día a día”, 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 éste. “Sus saberes siempre son empíricos, aplicados y acumulativos. Si les dicen que los transgénicos traen innumerables beneficios y en la práctica se dan cuenta que los riesgos son mayores, van a organizarse colectivamente y van a cambiar el curso”.²⁰⁰
2. umplimiento de los objetivos de una consulta, tal como lo estipulan las normas internacionales	2.1. 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 que existen vacíos que deben ser atendidos, como transitar de una recomendación del derecho a la consulta, a una ley de consulta. - El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas sólo es un proceso para legitimar las acciones del Estado, más que a los pueblos originarios. Legitimar además, su posición frente al mundo de que está tomando en cuenta los acuerdos internacionales que ha firmado, cuando en la realidad el Estado Mexicano no respeta la normativa internacional y los protocolos de atención a los pueblos y comunidades indígenas.²⁰¹ - Otro problema respecto al procedimiento para la aplicación de las consultas, es el aspecto metodológico en el diseño y la aplicación de la consulta; en cuanto a lo primero; si se incluye a las poblaciones indígenas en el diseño de la consulta, en lo segundo; cuáles son los criterios para seleccionar a las personas que van a ser consultadas y si realmente se consulta a quienes deben preguntar y no sólo a los que respondieron a la convocatoria para asistir a una reunión comunitaria sin saber específicamente cuál era el objetivo de la misma, es decir, si están debidamente informados acerca de lo que se les va a consultar.²⁰²
	2.2. 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: - Prexiste la dificultad de que en 32 normas específicas de leyes de consulta se tengan los estándares más altos que garanticen el sentido de las normas y las obligaciones constitucionales desde el derecho internacional de los derechos humanos.²⁰³ Hasta ahorita los estados más avanzados en la aplicación de leyes secundarias en relación a la aplicación de consultas, parecen hechas a modo y a favor de los megaproyectos.²⁰⁴ - Algunos estados han mostrado interés por regular las consultas a través de la creación de leyes secundarias, pero desafortunadamente condicionadas a favor de las empresas para “...que el gobierno pueda expropiar u ocupar los territorios a pesar de la resistencia u oposición del pueblo, del habitante originario”.²⁰⁵ Esto significa que las empresas pueden explotar los territorios de poblaciones indígenas cobijados bajo estas leyes secundarias.

²⁰⁰ *Idem.*

²⁰¹ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES

²⁰² Entrevista 6. Funcionario CNDH.

²⁰³ Entrevista 2. Funcionario CNDH

²⁰⁴ Entrevista 1. Organizaciones civiles

²⁰⁵ *Idem.*

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
	2.3. 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., “... están hechas desde ‘arriba’ y desde una visión diferente a la de las comunidades y pueblos indígenas”. Una mirada a fin de cuentas etnocéntrica, donde sobresale un enfoque desarrollista fundamentado en las políticas neoliberales y capitalistas actuales, y tratan de convencer a las poblaciones indígenas de los beneficios de ese “supuesto” desarrollo. 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. Por tanto, una consulta “... marca una distancia cultural, histórica, cosmogónica y todo lo que represente”. En un diagnóstico, ordenamiento territorial o consulta, no se cuestiona la relación que existe entre la población indígena y su entorno natural. Por tanto, pareciera que no solo hay un desconocimiento total de los pueblos y comunidades indígenas, sino un desinterés en comprenderlas. 206 • Otro de los aspectos importantes que señalan, es el desconocimiento que tienen las instituciones de las comunidades indígenas. Se homogeniza a todos los pueblos indígenas en un solo concepto, no se reconocen sus diferencias organizativas, políticas y ambientales. Lo cual tiene que ver más con la falta de interés por visitar y entender a los pueblos y comunidades indígenas.207 • Se percibe que las consultas son un mero requisito para las empresas, independientemente de los resultados, puesto que de ninguna manera, hasta le fecha, significa que la empresa no llevará a cabo su megaproyecto si la decisión de la comunidad sea el rechazo al proyecto, es decir, si la comunidad decide que no le conviene la instauración del proyecto y lo expresa en la consulta, la empresa buscará los medios y las formas de incumplir esa decisión: “no hay ninguna regulación que diga cómo se procede para impugnar un proceso de consulta que no fue bien hecho”. El problema principal, señala, es porque la consulta no es vinculante, es un mecanismo meramente administrativo, y por tanto urge que se transforme en Ley, existe como proyecto de Ley, pero no se ha transformado en tal, proyecto que tampoco ha sido consultado por las poblaciones indígenas, mucho menos se les ha considerado para participar en su diseño: “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”.208 • 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.209 • Corrupción política: existe un sistema que tiene altos niveles de corrupción, lo que incluye la discrecionalidad en el Poder Judicial. Incluso, algunos entrevistados perciben que entre algunas ONG’s y poblaciones indígenas, se tiene la percepción que la propia CNDH puede corromperse para garantizar los intereses de las empresas y no los de los pueblos y comunidades indígenas.210 • Otro obstáculo son los intereses particulares de algunos políticos sobre ciertos territorios: los megaproyectos no sólo tienen un interés para una empresa transnacional, sino también para algunos políticos, quienes también obtienen un beneficio económico por parte de las empresas cuando los proyectos son aprobados., por tanto, se piensa que el tipo de política que se hace en México, es una política clientelar: se compran voluntades. 211 • 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. 212 • Prevalecen los intereses económicos por encima de los intereses culturales.213

206 Entrevista 7. Defensora ambiental

207 Entrevista 5. Defensor de Derechos Humanos

208 Entrevista 1. Organizaciones civiles

209 *Idem.*

210 Entrevista 2. Funcionario CNDH

211 Entrevista 7. Defensora Ambiental

212 Entrevista 2. Funcionario CNDH

213 *Idem.*

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
3. Principales obstáculos y debilidades en la implementación de las consultas	3.1. 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, es decir, no se considera a los indígenas como personas con capacidades para intervenir en la toma de decisiones y en la participación activa en el proceso de consulta; desde la revisión a los megaproyectos, hasta el diseño y aplicación de la consulta; básicamente desde el derecho que tienen a ser informados de los proyectos que pretenden hacer uso de sus territorios. Lo que se muestra es un desconocimiento incluso de los derechos básicos que tienen las poblaciones y comunidades indígenas.
	3.2. Inclusión de perspectiva de género en las consultas y/o acciones para los proyectos en las comunidades	Sólo 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 considerada en la práctica. Las mujeres son las menos consideradas para ser consultadas, lo que vulnera aún más su condición de mujeres e indígenas.
	3.2. 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: • “...los intereses de los pueblos indígenas son una prioridad secundaria para el Estado”. Desafortunadamente la única salida colectiva es la defensa del territorio a través del enfrentamiento directo con las instituciones y empresas, debido principalmente a los vacíos legales en la resolución de los pueblos originarios al negarse a la implementación o retiro de proyectos en sus territorios.²¹⁴ • 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.²¹⁵ • Pero para imponer los megaproyectos, 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”. Mientras más conflictos y diferencias encuentren en las comunidades, más posibilidades tienen de imponer un proyecto y/o apropiarse del territorio, las consultas son más “... un ejercicio que se hace para mantener la dominación, para mantener esas estructuras que permiten que las brechas de desigualdad se incrementen a favor de la acumulación de unos y el despojo de otros”.²¹⁶
	3.3. 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. ¿Cuál consulta?, para nada, los que luchan para defender su territorio son asesinados, son encarcelados.²¹⁷
	3.4. 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. ²¹⁸

²¹⁴ Entrevista 1. Organizaciones civiles

²¹⁵ Entrevista 3. Ambientalista

²¹⁶ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES

²¹⁷ Entrevista 9. Grupo focal, informante 3.

²¹⁸ Entrevista 8. Funcionario CIDH

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
4. Observaciones, sugerencias y/o recomendaciones a la RG27/2016 de la CNDH en materia de consultas	4.1. 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. Somos constitucionalmente un Estado plurinacional. ¿Dónde está la prioridad de los pueblos y comunidades originarias? En eso creo que la CNDH ha buscado a través de las Recomendaciones Generales estándares mínimos de garantías. Sin embargo, en los últimos años, yo diría 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 ONGs, la situación de la violencia por el crimen organizado se ha complicado y tanto las condiciones estructurales de ejercicio de derechos como la protección de los grupos indígenas siguen siendo muy precarios. Ahora se imponen los intereses a la fuerza independientemente o más allá de la consulta.²¹⁹ • Que el derecho se dé bajo un <i>estándar de mínimo vital</i>, concepto incluido en la Nueva Constitución de la Ciudad de México, referido específicamente a: “Entre las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, se encuentra el deber de asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos incluso en periodos de crisis o ajustes estructurales”,²²⁰ es decir, el estándar mínimo vital debe garantizar una vida digna de los pueblos y comunidades indígenas.²²¹ • 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”,²²² • “...en términos públicos administrativos, institucionales, de gestión pública, de política pública, la ruta puede ser el enfoque intercultural y la perspectiva de género”,²²³ La interculturalidad, desde un enfoque integral y de derechos humanos, se refiere a la construcción de relaciones equitativas entre personas, comunidades, países y culturas. Las consultas, entonces, son un procedimiento para asegurar y garantizar no sólo 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. hay un doble discurso: por un lado, con Salinas se crea la CNDH, las reformas a la constitución donde se reconoce al país como multiétnico y multicultural, pero al mismo tiempo se reforma el artículo 27, que impacta directamente a la propiedad colectiva de las tierras (ejidos y bienes comunales)”.²²⁴ “A la letra de

²¹⁹ Entrevista 3. Ambientalista

²²⁰ Pelayo Möller, Carlos María, 2012. El “mínimo vital” como estándar para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En Revista Electrónica Méthodos Número 03, julio-diciembre 2012. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos. Pág. 10.

²²¹ Entrevista 6. Funcionario CNDH.

²²² Entrevista 1. Organizaciones Civiles.

²²³ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

²²⁴ Entrevista 8. Funcionario CIDH.

Temas globales	Temas organizadores	Interpretación y análisis cualitativo de entrevistas
		la recomendación dice: algunos elementos propicios para garantizar ese diálogo son integrar al proyecto la concepción de desarrollo de los pueblos indígenas, conducirse con buena fe, respetar su cultura, lengua, identidad y tradición oral, respetar su comunidad... o sea, se vuelve puro palabrerío, casi nada de lo que te están pidiendo es interculturalizar la consciencia e interculturalizar la política en México en el buen sentido de la palabra. Yo creo que estamos muy, muy lejos de esto. Lo estamos viendo con la educación, hicieron una educación intercultural y es lo mismo, sólo cambia de nombre".²²⁵ • La necesidad de formación de abogados en materia indígena, capaces de comprender no sólo la materia, sino la cultura y la lengua, para que tengan la capacidad de defender a los pueblos originarios.²²⁶ Hay un vacío no solo de abogados defensores y conocedores del derecho indígena, sino de abogados especialistas en temas agrarios, ambos se corresponden en la práctica, por un lado, los primeros en la defensa de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y los segundos en la defensa de sus territorios y sus formas de organización y de posesión de la tierra, puesto que la mayor parte de los megaproyectos buscan imponerse en territorios donde el uso de la tierra es colectivo, es decir, ejidal o comunal. • "Tenemos que conocer la lengua, tenemos que meternos a las comunidades, tenemos que entender cómo funcionan y tenemos que entender también cuáles son sus sistemas, sus procesos y principios jurídicos, reconocer las instituciones sociales indígenas, para luego entenderlas, interpretarlas, hacer instituciones jurídicas formales y hacer un reconocimiento de ellas".²²⁷ Aunque, no tendrían que crearse instituciones formales, sino reconocer las que crearon y respaldarlas, en sí, reconocer el derecho a la libre determinación que tienen las comunidades para organizarse como mejor les convenga. • 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.²²⁸
	4.2. 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. • "...el reconocimiento a las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas no significa su aislamiento, puesto que entre sus derechos se encuentra el derecho a la información, por tanto, al acceso a la tecnología. Lo cual, a la fecha no se cumple, puesto que los pueblos y comunidades indígenas son las que menos acceso a internet tienen. Además, muy contrario a esto, se utiliza a la tecnología, en específico a todo tipo de medio masivo de comunicación, para manipular la opinión pública a favor de las empresas que pretenden instalar un megaproyecto, ... la información es vista como un negocio. Los pueblos indígenas no tienen por qué estar peleados con la modernidad, con el uso de tecnologías, con el WiFi, ni con los teléfonos celulares, es algo necesario en todos los aspectos de nuestra vida. Entonces, también es eso, acercar la tecnología a estos pueblos para que puedan tener un ejercicio de sus derechos".²²⁹

²²⁵ Entrevista 9. Grupo focal. Informante 3.

²²⁶ Entrevista 5. Defensor de Derechos Humanos.

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ Entrevista 4. Funcionario INMUJERES.

²²⁹ Entrevista 6. Funcionario CNDH

CAPÍTULO 7

ANÁLISIS JURÍDICO E IMPACTO EN MEDIDAS LEGISLATIVAS

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 puede ser concebida de diversas maneras pero, sin duda, representó un cambio de dimensiones estructurales para el sistema jurídico mexicano.²³⁰ A partir de su entrada en vigor puede hablarse del comienzo de una nueva época constitucional en México donde —tomando los derechos humanos como base— la plataforma constitucional es una manifestación decidida de apertura del Estado mexicano al ámbito internacional con el objetivo de maximizar los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan por el territorio nacional.

De esa manera, la reforma constitucional referida constituye la pauta central para abrir el camino a análisis jurídicos en la materia, en los cuales la forma y la jerarquía de las normas pueden pasar a segundo plano, abriendo las puertas a otros niveles de exigencia hacia el Estado en lo concerniente a dichos derechos, donde los estándares internacionales forman parte integral del sistema jurídico mexicano.²³¹

El artículo 1° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* posterior a la reforma representa una mudanza en la posición del Estado, ya que ahora los derechos, lejos de ser “otorgados”, se “reconocen” por parte de éste, de manera que se elimina aquella idea prefabricada de un ente estatal dadivoso que puede proveer y quitar prerrogativas. Por tanto, ahora puede hablarse de un sistema normativo que concibe a las personas como titulares y no como meros receptores de “bondades estatales”. De igual forma, dicha modificación ilustra de manera más palmaria que los derechos no se piden, si no que se exigen.

Asimismo, la reforma señalada resulta una manifestación inequívoca de, al menos, dos cuestiones. Por una parte, representa el compromiso asumido, al más alto nivel normativo mexicano, con una sociedad donde se reconoce un papel prioritario de los derechos humanos. Por la otra, enfatiza el carácter dinámico de dichos derechos,²³² al establecer de forma clara las obligaciones y deberes específicos a cargo del Estado como una consecuencia necesaria para la efectiva materialización de los derechos en la sociedad mexicana.

Un diagnóstico jurídico en materia de derechos humanos bajo este paradigma hace obligatorio observar las estructuras institucionales existentes para el ejercicio y goce efectivo de los derechos

²³⁰ Pedro Salazar Ugarte, coord., *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México, Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, 2014.

²³¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 1917, artículo 1. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/constitucionEUM.pdf>. Fecha de consulta: 19 de septiembre de 2017.

²³² Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos humanos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. Ciudad de México, FLACSO-México, 2014.

humanos, por lo que un estudio comparativo formal concentrado de manera exclusiva en la emisión y revisión de las leyes nacionales no podría considerarse como un análisis acorde a las exigencias actuales del sistema jurídico mexicano.

Una postura a partir del nuevo paradigma constitucional tendrá que observar e incorporar, de forma sistemática y dinámica, estándares de derechos humanos tanto de fuente nacional como internacional; orientarse por los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad*, y progresividad de los derechos, así como por el principio *pro persona*; y tener en cuenta la interpretación conforme y el control de convencionalidad como piezas indispensables del andamiaje jurídico actual. Por ello, más allá de consideraciones formales superficiales, la reforma constitucional exige análisis de fondo de las normas que permitan verificar si éstas cumplen o no con los estándares mínimos para garantizar el derecho que se pretendía proteger al emitirse las mismas.

En suma, la reforma constitucional referida representó y aún hoy representa la obligación de repensar la forma en la que durante mucho tiempo fue concebido y practicado el sistema jurídico mexicano, poniendo ahora los derechos en el centro.²³³ Como puede advertirse, ella impone un desafío de dimensiones sistémicas que exige la realización de múltiples conductas por parte de diversos actores y a distintos niveles de la sociedad mexicana para poder así encontrarnos ante una sociedad donde los derechos no sean sólo normas, sino realidades para toda la población en México.

7.1 ALGUNOS ELEMENTOS PARA CONSIDERAR LAS EXISTENCIAS INDÍGENAS DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA

Como fue abordado en los capítulos anteriores de esta obra, existen múltiples complejidades y matices que deben ser tomados en cuenta al realizar análisis, reflexiones o evaluaciones sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. La perspectiva jurídica no está exenta de esas exigencias. A este respecto, una de las primeras implicaciones jurídicas de ello se relaciona con la forma en la que los pueblos y comunidades indígenas son concebidos. Es decir, como se indicó con anterioridad, ellos deben ser concebidos como sujetos de derechos —tanto colectivos como individuales— y no como objetos de protección o asistencia por parte de las autoridades estatales.²³⁴

²³³ Color Vargas, Marycarmen, “Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Ciudad de México, CDHDF-ONUDH-SCJN, 2013, pp. 4-5 disponible en: <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.

²³⁴ Dentro de dichas consideraciones, uno de los objetivos perseguidos por diversos pueblos indígenas y personas vinculadas con ellos es la modificación de la concepción de los “sujetos de interés público” para ser percibidos ahora como “sujetos de derecho público”, *vid. Propuesta para la constitución de la Ciudad de México en materia de derecho de pueblos y barrios originarios*, solicitud presentada ante la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. México, 7 de noviembre de 2016. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/364.pdf>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017, y Jon Martín Cullel, “La gran apuesta indígena de López Obrador nace entre interrogantes”, *El*

Lo anterior no debería ser interpretado como una cuestión ajena a los fenómenos jurídicos; por el contrario, dicha cuestión resulta central pues, dependiendo de qué tanto el sistema normativo y las autoridades consideren sujetos de derecho a los pueblos indígenas de México, se podrá dimensionar con mayor precisión las consecuencias jurídicas de dicho reconocimiento; y eso, por supuesto, resulta aplicable a los derechos considerados en las recomendaciones bajo análisis, a saber, los derechos sexuales y reproductivos y el derecho a la consulta.

En sintonía con lo anterior, tal como fue indicado por la CNDH en su RG 27/2016, el pluralismo jurídico es un fenómeno de amplia relevancia cuando se quiere encaminar reflexiones y acciones dirigidas hacia poblaciones indígenas.²³⁵ Dicho pluralismo encuentra su anclaje normativo en el artículo 2º de la CPEUM. Este fenómeno va mucho más allá del mero reconocimiento normativo formal de su existencia, pues el mismo hace referencia a la coexistencia de diversos sistemas jurídicos en un mismo territorio, ambos con vigencia y validez: por una parte, el sistema jurídico estatal general y por otra parte los sistemas jurídicos indígenas que se contactan de diversas formas en dinámicas de interlegalidad.²³⁶

De igual forma, si dicho pluralismo es interpretado en una forma amplia, y luego de considerar a los pueblos indígenas como sujetos plenos de derecho, esto significaría diversas consecuencias para el sistema normativo y para los derechos humanos, pues tanto la autonomía de los pueblos indígenas de México como el contenido, alcances y límites de sus derechos deberían ir de la mano de dicha concepción plural de los fenómenos normativos que coexisten en México. No obstante, debe indicarse que aún existen múltiples cuestiones por ser exploradas y clarificadas en esta materia, e indudablemente en ello la Comisión Nacional de Derechos Humanos podría jugar un papel determinante.

Ahora bien, el contexto de derechos humanos en México exige realizar un estudio de los documentos recomendatorios bajo análisis dentro de los nuevos contornos del marco normativo rediseñados a partir de esta reforma constitucional, pues la Comisión Nacional de Derechos Humanos también se encuentra sujeta a las exigencias jurídicas derivadas de la misma, sobre todo cuando ella es una de las instituciones fundamentales en la tarea permanente y cotidiana de asegurar el respeto, garantía, protección y promoción de los derechos humanos en el territorio mexicano.

Tomando en consideración este nuevo paradigma se pretende analizar, desde la perspectiva jurídica, las dos Recomendaciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Debe precisarse que, si bien el primer instrumento realizado en 2002 fue emitido bajo un panorama jurídico distinto,

País. México, 23 de noviembre de 2018. Disponible en https://elpais.com/internacional/2018/11/23/actualidad/1542927798_628485.html. Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2018.

²³⁵ CNDH, *Recomendación General 27/2016*, párr., 4, 12 y 15.

²³⁶ María Teresa Sierra, "Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento", en Victoria Chanut *et. al.*, coords., *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*. Ecuador, CIESAS/FLACSO-Ecuador, 2011.

es deseable analizar su impacto más allá de las reglas vigentes en el año de su emisión, pues ello permitirá una reflexión más actual sobre las problemáticas abordadas en él. Ambos instrumentos deberán contrastarse con el panorama normativo respecto de la protección de derechos de los pueblos indígenas tanto a nivel nacional como internacional, y respecto al derecho a la consulta previa, así como a los derechos reproductivos de los pueblos indígenas.

7.2 LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS. UN HECHO FUNDAMENTAL PARA PENSAR Y ACTUAR SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

Antes de dar paso al despliegue de los apartados que contienen el análisis concreto sobre los instrumentos recomendatorios bajo estudio, se considera relevante dedicar atención a los Acuerdos de San Andrés *Sakamch'en*²³⁷ (Larraínzar). Dichos acuerdos son de suma importancia para mirar hacia la relación entre los pueblos originarios y el Estado mexicano, sobre todo, en la coyuntura que se inauguró en la última década del siglo pasado con el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), las muertes ocurridas durante el conflicto armado, y los procesos de paz que siguieron a este último.

Los acuerdos, han sido calificados como un hecho histórico de consecuencias múltiples — políticas, sociales e incluso, jurídicas— y por tanto, un éxito para los pueblos indígenas junto con el EZLN, al haber significado un reconocimiento de un movimiento político y social, mayoritariamente indígena, como un interlocutor político.²³⁸ Para los efectos de este estudio, puede destacarse que, gracias a los Acuerdos de San Andrés, los reclamos y exigencias indígenas dejaron de ser vistos sólo como “demandas” y pasaron a ser vistos también como derechos legítimos.²³⁹

No obstante, no debe pasar inadvertido que más allá de estas calificaciones positivas, estos acuerdos también han sido referidos como un ejemplo histórico del incumplimiento por parte de las autoridades estatales sobre los compromisos adquiridos con los pueblos y comunidades indígenas,²⁴⁰ como una oportunidad histórica perdida e incluso, como una serie de traiciones de

²³⁷ También conocidos como Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Para acceder a un acervo de los documentos acordados véase *Acuerdos de San Andrés Larraínzar. Derechos y Cultura indígenas*, firmados el 16 de febrero de 1996. Disponibles en <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres.html>> Fecha de consulta 14 de marzo de 2019.

²³⁸ Durand Alcántara, Carlos, Gómez González, Gerardo, y Sámano R., Miguel Ángel, “Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos” en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.) *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas*, México D.F., IIJ-UNAM, 2001, pp. 108-109

²³⁹ Durand Alcántara, Carlos, Gómez González, Gerardo, y Sámano R., Miguel Ángel, “Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos” en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.) *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas*, México D.F., IIJ-UNAM, 2001, pp. 107-108.

²⁴⁰ Durand Alcántara, Carlos, Gómez González, Gerardo, y Sámano R., Miguel Ángel, “Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la declaración de los derechos de los pueblos americanos” en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.) *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas*, México D.F., IIJ-UNAM, 2001, pp. 108-110, 112, 119.

los compromisos asumidos por el Estado hacia los pueblos originarios.²⁴¹ Con ello, aquel objetivo central de los Acuerdos relativo al inicio de una “nueva relación” del Estado con los pueblos indígenas generada a través del diálogo y trabajo conjunto, se vio frustrada.

Los acuerdos efectivamente firmados, fueron producto de las negociaciones y concordias sobre una de las mesas previstas relativa al tema “Derechos y cultura indígena”. Dentro de los contenidos de los documentos que integran dichos acuerdos destaca el reconocimiento por parte del Estado de las opresiones históricas ejercidas sobre los pueblos originarios de México; así como los compromisos asumidos por el gobierno sintetizados en: 1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general; 2. Ampliar participación y representación políticas; 3. Garantizar acceso pleno a la justicia; 4. Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas; 5. Asegurar educación y capacitación; 6. Garantizar la satisfacción de necesidades básicas; 7. Impulsar la producción y el empleo; y 8. Proteger a los indígenas migrantes.²⁴²

Por otra parte, en ellos se concentran una serie principios que deberían orientar dicha “nueva relación” con el Estado, a saber: Pluralismo, sustentabilidad, integralidad, participación, y libre determinación; de igual forma contienen diversas pautas para un “nuevo marco jurídico” las cuales incluyen: 1. diversos derechos que deberían ser reconocidos a nivel constitucional como: a) Derechos políticos, b) Derechos de jurisdicción, c) Derechos sociales, d) Derechos económicos, e) Derechos culturales; 2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público; 3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República, deben quedar establecidas las características de libre determinación y autonomía; así como otras modificaciones constitucionales y normativas que fueron acordadas por las partes como un “punto de partida” para la materialización de los derechos y cultura indígenas y de la construcción de la nueva relación entre el Estado y los pueblos originarios.²⁴³

Debe resaltarse que si bien en el año 2001 se generó una reforma constitucional de proporciones significativas sobre el reconocimiento de los pueblos indígenas en México, sus derechos, y la profundización de la referencia a la composición pluricultural de la nación, esta reforma no ha sido concebida como un cumplimiento cabal de los acuerdos de San Andrés²⁴⁴ e incluso, ha sido referida como una contrarreforma constitucional que si bien reconoció derechos a los pueblos

²⁴¹ Gómez, Magdalena, Los Acuerdos de San Andrés Sakamch'en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo, El Cotidiano, núm. 196, marzo-abril, 2016, pp. 53-64, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, pp. 53 y 58.

²⁴² “Pronunciamento Conjunto. Documento 1. Pronunciamento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional” en *Acuerdos de San Andrés. Derechos y Cultura indígena*, 16 de febrero de 1996. Disponibles en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/pronuncia.html> Fecha de consulta: 16 de marzo 2019.

²⁴³ “Pronunciamento Conjunto. Documento 1. Pronunciamento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional” en *Acuerdos de San Andrés. Derechos y Cultura indígena*, 16 de febrero de 1996. Disponibles en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/pronuncia.html> Fecha de consulta: 16 de marzo 2019.

²⁴⁴ López y Rivas, Gilberto, “¿Cumplir los Acuerdos de San Andrés?” en *La Jornada*, 07 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2018/09/07/opinion/025a2pol> Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019.

y comunidades indígenas, también limitó su autonomía, no les reconoció un papel activo, ni les reconoció como sujetos de derecho público sino como “entidades de interés público”, entre otras enunciaciones normativas cuestionables. Todo ello calificado incluso como una manifestación de indigenismo de “baja intensidad”.²⁴⁵

Con base en todo lo anterior puede resaltarse que los Acuerdos de San Andrés sin duda marcaron un antes y un después en la relación entre los pueblos indígenas y el Estado mexicano, pero también entre los primeros y la sociedad mexicana en general. No debe olvidarse que, para ello, hizo falta la existencia un levantamiento armado por parte de una movilización social mayoritariamente indígena que fue violentamente respondida por las fuerzas estatales. A raíz de ello, a través de diálogos sin precedentes, pero también de incumplimientos históricos, se generaron impactos en el sistema jurídico mexicano que derivaron en un rediseño de los arquitectura constitucional y legislativa tanto a nivel federal como local. Modificaciones normativas que de igual forma, permitieron advertir el nivel del compromiso y los límites de las autoridades mexicanas involucradas para con los pueblos originarios de México.

Por último, vale decir que todos los procesos alrededor de los acuerdos, deberían ser considerados como elementos esenciales para mirar hacia los derechos²⁴⁶ humanos de los pueblos indígenas, no sólo por lo que respecta a la positivización de los mismos sino también a todas las dinámicas de exigencia de derechos y de reclamos sociales que les antecedieron, y aquellos que se generaron después de su firma. Lo pactado en San Andrés incluso podría verse potenciado a raíz de la reforma constitucional en derechos humanos de 2011 pues, si bien el artículo 2º constitucional podría considerarse criticable y limitado, el contenido y garantía constitucional puede —y debe— ampliarse con los instrumentos internacionales que reconocen estándares más altos de protección sobre los derechos de los pueblos originarios.

Ahora bien, con el objeto de centrar el presente análisis en la transformación legal de la protección de tales prerrogativas, este documento se dividirá en dos grandes apartados, el primero dedicado a la RG 04/2002 y el segundo a la RG 27/2016. Asimismo, para cada una de estas secciones, primero será considerado el panorama internacional de protección de derechos humanos, para luego poner sobre la mesa las normas nacionales en su ámbito federal y local sobre la materia. Si bien la positivización de los estándares en materia de derechos humanos será un indicador para visibilizar el avance en la materia, se reconoce que ello no necesariamente significa su traducción automática en la garantía del ejercicio y goce de derechos, acorde con las

²⁴⁵ Gómez, Magdalena, Los Acuerdos de San Andrés Sakamch'en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo, *El Cotidiano*, núm. 196, marzo-abril, 2016, pp. 53-64, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México, pp. 56 y 63.

²⁴⁶ Una cuestión más para pensar sobre los derechos de los pueblos indígenas y los límites impuestos sobre Acuerdos de San Andrés y sus posteriores positivizaciones, es la noción de «derechos permitidos» que serían aquellos que las autoridades estatales «aceptan» por coincidir con el proyecto de Estado e institucionalidad que defienden, véase Caxaj, Brisna. “Incongruencias discursivas y simbólicas. Derechos de los pueblos indígenas”, *Avancso*, 22 de agosto de 2008. Citado en Gómez, Magdalena, Los Acuerdos de San Andrés Sakamch'en: entre la razón de Estado y la razón de Pueblo, *El Cotidiano*, núm. 196, marzo-abril, 2016, pp. 53-64, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, Distrito Federal, México.

normas internacionales. Finalmente, se presentarán algunas reflexiones sobre las potenciales “sinergias internacionales” que podría generarse a raíz de los instrumentos recomendatorios bajo análisis.

En sintonía con lo anterior, a continuación, se realiza el análisis jurídico de los dos instrumentos recomendatorios bajo consideración de conformidad con las pautas metodológicas que fueron introducidas en el apartado correspondiente de este documento.

7.3 LA ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA Y SU IMPORTANCIA EN EL RESPETO DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ABORDADOS EN LAS RECOMENDACIONES GENERALES RG 04/2002 Y RG 27/2016

Todos los Estados que contraen obligaciones internacionales derivadas de alguna fuente de derecho internacional se obligan a la realización de diversas conductas. En particular, tratándose del derecho internacional de los derechos humanos, las autoridades estatales quedan obligadas a realizar diversas acciones u omitir diversos comportamientos para asegurar el pleno respeto de los derechos humanos.

Una de dichas obligaciones es la armonización legislativa que puede ser entendida como *“la acción del Estado Parte, en función de la coherencia frente sí mismo, y de las obligaciones libremente contraídas, al suscribir un tratado, de incorporar el contenido de derechos humanos en su propio sistema jurídico, de acuerdo al modo como libremente lo decida, conforme al principio de soberanía estatal”*. (Corte Ríos, 2018). En otras palabras, la armonización legislativa busca concertar las normas jurídicas provenientes de fuentes internacionales con aquellas de fuente nacional. Todo ello dirigido a que el ordenamiento legislativo, sea respetuoso de los compromisos nacionales e internacionales contraídos por el Estado de que se trate.

Ahora bien, al hablar de armonización legislativa es importante hacerlo de la mano del concepto de bloque de constitucionalidad. Este último concepto hace referencia a que las normas de carácter constitucional no se limitan a aquellas que se encuentran dentro del contenido de la constitución de un determinado Estado. Se ha indicado que el mismo puede definirse como:

“una categoría jurídica (un concepto) del derecho constitucional comparado que se refiere al conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico de cada país; así, el bloque de constitucionalidad parte del supuesto según el cual “las normas constitucionales no son sólo aquellas que aparecen expresamente en la Carta sino también aquellos principios y valores que no figuran directamente en el texto constitucional pero a los cuales la propia Constitución remite””.²⁴⁷

²⁴⁷ Arjona Estévez, Juan Carlos, Rodríguez Manzo, Graciela et. Al., “Bloque de constitucionalidad en México” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Distrito Federal,

En otras palabras, el bloque de constitucionalidad es una categoría jurídica que se utiliza para indicar que las disposiciones constitucionales pueden encontrarse tanto dentro como fuera de un texto constitucional, de conformidad con las reglas establecidas por cada Estado.²⁴⁸ Ahora bien, cabe señalar que en el caso de México la Suprema Corte de Justicia de la Nación a raíz de diversas consecuencias derivadas de la implementación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, también se pronunció sobre la consecuencia de dicha reforma en el entendimiento del sistema jurídico mexicano. Así, a través de su resolución sobre la Contradicción de tesis 293/2011 indicó que en México puede hablarse de un “parámetro de control de regularidad constitucional” integrado tanto por los derechos humanos contenidos en la constitución así como en los tratados internacionales de los que México es parte.²⁴⁹ Podría decirse que dicho parámetro —sin dejar de lado sus particularidades— es la forma con la que el bloque de constitucionalidad fue retomado en México a través del criterio del máximo tribunal del país.

Los tres elementos antes mencionados: armonización legislativa, bloque de constitucionalidad; y parámetro de control de regularidad constitucional, son dinámica y conjuntamente relevantes para el entendimiento y práctica actuales sobre los derechos humanos en México. Esto porque como se mencionó, tanto las categorías jurídicas de bloque de constitucionalidad como del parámetro de control de regularidad constitucional, ayudan a presentar con mayor claridad el andamiaje constitucional en México y por tanto, permiten enfatizar que, a raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, hablar de derechos humanos en México, significa hablar —entre muchas otras cosas— de derechos reconocidos tanto en fuentes jurídicas nacionales como internacionales. Por ello, al abordar dichos derechos no es posible negar que las normas de derechos humanos en México van más allá las fronteras normativas estrictamente nacionales.

Por lo que respecta a la armonización legislativa, como se indicó con anterioridad, esta hace referencia a la obligación concreta del Estado de asegurar que su sistema jurídico interno sea armónico con el sistema jurídico internacional al que dicho Estado se ha obligado. De esta forma, y haciendo referencia concreta a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado mexicano debe asegurar que los derechos humanos de estos pueblos sean respetados

CDHDF-ONUDH-SCJN, 2013, p. 17 y ss. Disponible en < <http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/Bloque%20de%20constitucionalidad.pdf> > Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2018.

²⁴⁸ Arjona Estévez, Juan Carlos, Rodríguez Manzo, Graciela et. Al., “Bloque de constitucionalidad en México” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Distrito Federal, CDHDF-ONUDH-SCJN, 2013, pp. 20-22 Disponible en < <http://www2.scjn.gob.mx/red/coordinacion/Bloque%20de%20constitucionalidad.pdf> > Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2018.

²⁴⁹ SCJN, CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2013. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ARTURO BÁRCENA ZUBIETA, Décima Época, Pleno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril 2014, Tomo I, página 96. Disponible en < <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24985&Clase=DetalleTesisEjecutorias> > Fecha de consulta: 22 de diciembre de 2018.

no sólo considerando las normas emanadas de fuentes nacionales sino también de aquellas internacionales, todo ello a través de dinámicas de concertación entre ambos sistemas normativos.

Ahora bien, como se desprende del contenido tanto de la RG 04/2002 como de la RG 27/2016 así como de las reflexiones antes presentadas, la armonización legislativa resulta una labor de amplia trascendencia para logra la materialización de los derechos de los pueblos originarios en México, y particularmente, en la concretización de las recomendaciones contenidas en las recomendaciones emitidas por la CNDH. Esto porque el respeto a los derechos sexuales y reproductivos de los pueblos indígenas, y el respeto a la consulta previa, libre, informada y culturalmente accesible, deben pasar —necesariamente— por el cumplimiento de la obligación de armonización legislativa a cargo de las autoridades mexicanas. Es por ello que el análisis presentado en estas páginas dedica una atención importante a las modificaciones legislativas realizadas por distintas autoridades estatales debido a que las mismas constituyen una especie de “base normativa” para evaluar de qué forma y qué tanto las autoridades cumplen o no con sus obligaciones derivadas de los derechos humanos de los pueblos y comunidades originarios.²⁵⁰

En ánimo de presentar un ejercicio general sobre las normas que integran el bloque de constitucionalidad en materia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México, se pueden indicar los siguientes instrumentos internacionales:

Tabla 7.1. Bloque de constitucionalidad en materia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas

Derecho	Sistema Universal	Sistema Interamericano
Derechos de las personas y pueblos indígenas	1. Declaración Universal de Derechos Humanos 2. Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas 3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial 4. La Convención sobre los Derechos del Niño 5. La Convención contra la Tortura 6. Convenio 169 de la OIT 7. Cedaw Recomendación General Núm. 28: artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 16 de diciembre de 2010, CEDAW/C/GC/28, párr. 18.	1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre 2. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas 3. Convención Americana sobre Derechos Humanos 4. Convención interamericana para la prevención y sanción de la violencia contra la mujer 5. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador).²⁵¹ 6. Carta democrática interamericana. (Derechos Humanos)

FUENTE: Corte Ríos, 2018

²⁵⁰ Para acceder a un recurso que permite conocer diversos aspectos, análisis y seguimiento sobre la armonización legislativa y sus vínculos con los derechos humanos en México véase CNDH, *Plataforma de Seguimiento a la Armonización Normativa de los Derechos Humanos*. Disponible en <http://armonizacion.cndh.org.mx/> Fecha de consulta: 23 de diciembre 2018.

²⁵¹ DOF 27/12/1995.

Por otra parte, es relevante indicar que los derechos humanos de los pueblos y comunidades son todos aquellos de los que todo ser humano es titular, pero adicionalmente, lo son también aquellos derechos que por la condición o situación particular de dicha población son enfáticamente relevantes para preservar su existencia como indígenas. Después de considerar lo anterior, de forma enunciativa mas no limitativa puede indicarse que los derechos particularmente relevantes en materia de pueblos y comunidades indígenas son: respeto a la integridad como pueblos y comunidades; derecho a la no discriminación; derecho a la libre determinación y autonomía; derecho al reconocimiento y protección de sus derechos y valores propios; derecho a la participación; derecho a ser consultados; derecho a decidir sus prioridades; derecho a conservar sus costumbres e instituciones; derecho a preservar su idioma indígena; derecho a la propiedad y posesión de sus tierras; derecho a la igualdad de género; derecho de las mujeres y niñas indígenas a una vida libre de violencia; derecho a acceder a las funciones públicas y participar en la toma de decisiones de asuntos públicos; y derecho de las niñas y mujeres a ser valoradas y educadas sin patrones estereotipados de comportamiento que refuercen su supuesta inferioridad.²⁵²

Las ideas anteriormente presentadas constituyen una especie de base jurídica genérica para enmarcar los análisis jurídicos concretos sobre cada uno de los instrumentos recomendatorios bajo análisis. Así, se colocará especial énfasis en las modificaciones o creaciones legislativas que podrían inscribirse dentro de los esfuerzos estatales para lograr el efectivo respeto de los derechos evaluados tanto en la Recomendación General 04/2002 así como en la Recomendación General 27/2016.

7.4 DIAGNÓSTICO JURÍDICO DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 4/2002

Este apartado está destinado a analizar jurídicamente el contenido de la Recomendación General 4/2002, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto a los derechos reproductivos de los pueblos indígenas. Dicha Recomendación se publicó antes de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, misma que modificó de manera sustancial la forma en la que se reconocen los derechos humanos en México, como se mencionó en el análisis preliminar.

Las Recomendaciones emitidas por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos antes de la reforma constitucional en la materia debían tomar con carácter supremo las normas constitucionales de fuente nacional, por lo tanto, los estándares provenientes de tratados internacionales eran manejados a través de criterios de jerarquía normativa. Por ello, los instrumentos internacionales eran considerados a través de construcciones argumentativas más

²⁵² Para acceder a un análisis más pormenorizado sobre esto véase Corte Ríos, María de los Ángeles, Proyecto: Seguimiento a la Armonización Normativa en Materia de Derechos Humanos Documento Final: Derechos de las Personas y Pueblos Indígenas, CNDH, pp. 6-28

complejas, y siempre y cuando éstos no entraran en contradicción con las dinámicas y contenidos del sistema jurídico interno.

Aun cuando el instrumento recomendatorio bajo análisis fue emitido en 2002, luego de considerar las pautas metodológicas indicadas en el capítulo precedente, en esta parte se profundiza en los derechos reproductivos de los pueblos indígenas a través de un análisis garantista en el sistema nacional de protección a los derechos humanos más cercano a los contornos actuales del sistema jurídico del Estado mexicano.

Tomando en cuenta dichos criterios, este apartado está dividido en tres secciones en las que se establecerán las normas jurídicas de aplicación respecto a los derechos reproductivos de los pueblos indígenas. La primera sección se encuentra dedicada al Sistema Universal, la segunda al Sistema Regional y la tercera al Sistema Nacional.

Finalmente, cabe destacar que la Recomendación General en análisis no solicita dentro de sus puntos recomendatorios la publicación de normas federales y/o locales sobre el tema, simplemente hace referencia a que se giren instrucciones para que se dé cumplimiento a los compromisos internacionales que promueven y protegen la elección voluntaria y bien informada, tomando en cuenta la equidad de género y la valoración de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y de sus integrantes, de aquí que sea necesario el estudio previo en los tres sistemas de protección de derechos humanos.

De acuerdo con lo antes descrito, el presente apartado versará sobre la transformación jurídica a partir del instrumento recomendatorio sobre el tema de derechos reproductivos de los pueblos indígenas, mismo que no se encuentra directamente relacionado con el cumplimiento o no de los puntos recomendatorios de tal documento.

7.4.1 Sistema Universal de protección de derechos humanos

En el Sistema Universal de derechos humanos, la Relatoría Especial sobre pueblos indígenas creada por la Organización de Naciones Unidas se estableció en 2001, a través de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/57, con el objeto de documentar la situación y violaciones a derechos humanos de esta población en situación de vulnerabilidad. La Recomendación en análisis fue emitida en el año 2002, apenas un año después de que se creara la Relatoría, por ese motivo, ésta podía aportar muy poco al instrumento recomendatorio. En cambio, en el Sistema Universal había otros documentos de más larga data que establecían un piso mínimo que resulta útil para procurar la protección de los derechos reproductivos y sexuales de los pueblos indígenas.

El 7 de junio de 1989, en Ginebra, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo emitió el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, del que pueden resaltarse dos prerrogativas: la obligación de los Estados de generar las medidas necesarias para que los

pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos en igualdad de oportunidades (artículo 2) y la obligación estatal de asegurar el derecho a la salud de los pueblos indígenas respetando sus tradiciones (artículo 30). Esta obligación es congruente con la Observación general N° 14, relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 11 de agosto del 2000. Dicha Observación señala que un elemento para el disfrute del más alto nivel posible de salud es la “adaptabilidad”, según la cual “todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades”.

Por otro lado, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (aprobada el 18 de diciembre de 1992 a través de la Resolución 47/135 por la Asamblea General) consagra en el artículo 4º la igualdad formal de los pueblos indígenas, además de la importancia del uso de su idioma.

En cuanto a la no discriminación, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (aprobada el 21 de diciembre de 1965 y que entró en vigor en 1969) prohíbe en el artículo 1º cualquier tipo de discriminación por razón étnica; además, la Observación General Núm. 23 del Comité derivado de esta Convención señala la obligación del Estado para respetar las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas.

Finalmente, en cuanto al derecho de las mujeres a la planificación familiar, se encuentra la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (aprobada por la Asamblea General en su resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979) cuyo artículo 10 refiere el derecho de las mujeres al “acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia”.

Como puede advertirse, si bien no se presentan elementos normativos internacionales específicamente generados para abordar la situación y condición de los derechos sexuales y reproductivos de los pueblos indígenas, es posible construir estrategias de protección de sus derechos a través del uso de otras normas internacionales de carácter más genérico.

7.4.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de derechos humanos cuenta con la Relatoría sobre Derechos de los Pueblos Indígenas desde 1990. Esta Relatoría tiene el propósito de atender las necesidades de los pueblos indígenas y detectar violaciones a sus derechos. Para 1998, la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ya había visitado México; de esta visita in loco derivó el Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, en el que se dedicó el Capítulo VII a la situación de los pueblos indígenas y de sus derechos, donde se observa desigualdad para el acceso a los servicios de salud para las personas pertenecientes a pueblos indígenas.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (adoptado en el Salvador el 17 de noviembre de 1988, en vigor desde el 16 de noviembre de 1999) consagra el derecho a la salud de las personas en el artículo 10º.

En cuanto al derecho de las mujeres para decidir sobre la libre planificación del número de descendientes que desean tener, este sistema regional cuenta con la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención De Belem Do Pará” que entró en vigor el 5 de marzo de 1998, en la que se describe la violencia contra las mujeres como cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado. Además, acorde a las líneas de esta Convención, el hecho de obligar a mujeres indígenas a usar determinados métodos anticonceptivos, constituye violencia física, pues son forzadas a realizarse tratamientos que invaden su cuerpo.

Por otro lado, el Proyecto de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Américas aún se encontraba en discusión a la emisión de la Recomendación, por lo que no podía ser incluido en el instrumento del Ombudsman nacional.²⁵³ Por lo tanto, como ocurre con el Sistema ONU, a pesar de los estándares normativos específicamente diseñados para abordar los derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas, las normas regionales presentan diversas oportunidades normativas para construir y ampliar dicha protección.

7.4.3 Los derechos humanos en el entramado normativo nacional

Esta sección se encuentra destinada a visibilizar la transformación jurídica que sufrieron de manera específica los derechos reproductivos de los pueblos indígenas tanto en la legislación local como en la legislación a nivel federal, a partir del pronunciamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el objeto de observar si existen las condiciones necesarias para que éstos puedan ejercer y gozar de dicha prerrogativa.

7.4.3.1 Legislación federal

A pesar de las modificaciones a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la Ley General de Salud, a la fecha no existe dentro de dichos instrumentos jurídicos un apartado dedicado específicamente a los derechos reproductivos de los pueblos indígenas.²⁵⁴ En particular,

²⁵³ Sin embargo, es importante indicar que dicha declaración en su artículo XVIII relativo al derecho a la salud, hace una mención explícita a la obligación de los Estados para prevenir y prohibir que los pueblos y las personas indígenas sean sometidas a “la esterilización sin su consentimiento previo, libre e informado.” Véase OEA, *DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS*, aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, art. XVIII, 3.

²⁵⁴ Cabe señalar que dentro de los Acuerdos de San Andrés existe una mención directa a la “Situación, derechos y cultura de la mujer indígena” dentro de dicha sección se hace mención a la necesidad de que el Estado mexicano cumpla con

se destaca que la Ley General de Salud a pesar de contar con un apartado específico sobre ‘Planificación familiar’, no cuenta con una mención concreta sobre los pueblos indígenas a pesar de que el contenido de la Recomendación General bajo análisis podría haber sido considerado como la base para realizar dicha regulación normativa en concreto.

7.4.3.2 Legislación local

La legislación local después de la emisión del documento recomendatorio se ha transformado de manera importante; antes de este documento solo existían dos normas locales que podrían proteger los derechos reproductivos de los pueblos indígenas: la de Chiapas con su Ley publicada el 29 de julio de 1999²⁵⁵ y la del Estado de Oaxaca con la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, con última reforma el 15 de septiembre de 2001.²⁵⁶

7.4.4 Derechos reproductivos de los pueblos indígenas y sobre el derecho a la información sobre la salud reproductiva

Partiendo de este panorama, la legislación local ahora cuenta con 17 normas locales, lo que representa el 53.1% de las entidades federativas que reglamentan los derechos reproductivos de los pueblos indígenas, de las cuales 15 fueron emitidas de manera posterior al instrumento recomendatorio, y para obtener un análisis más allá de la emisión de la norma misma se han dividido en tres grandes rubros: a. las leyes que los reconocen como un derecho; b. las que establecen una obligación de hacer para el Estado; y c. aquellas que preservan una legislación ecléctica:

a. Se reconoce los derechos reproductivos de los pueblos indígenas

El Estado de Guerrero cuenta con la Ley publicada en el periódico oficial del Gobierno del Estado, de fecha viernes 08 de abril de 2011, denominada Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero;²⁵⁷ en cuanto al Estado

los instrumentos internacionales que le obligan, en concreto con acuerdo de la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo referido a la salud y los derechos reproductivos de las mujeres” Véase “3.2 Acciones y Medidas para Chiapas: Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN” en *Acuerdos de San Andrés. Derechos y Cultura indígena*, 16 de febrero de 1996. Disponibles en < <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/comprom1.html>> Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019.

²⁵⁵ “Ley de Derechos y Cultura Indígenas Del Estado De Chiapas”, *Periódico Oficial del Estado de Chiapas*. Chiapas, núm. 42, 2 de julio de 2002, artículo 35. Disponible en http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0026.pdf?v=NQ. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁵⁶ “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca*. Oaxaca, 15 de septiembre de 2001, artículo 47. Disponible en http://docs.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion_estatals/documentos/000/000/055/original/028.pdf?1507313474. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁵⁷ “Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero”, *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*. Guerrero, 8 de abril de 2011, artículo 48. Disponible en <http://>

de Tlaxcala emitió la Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial el 28 de marzo de 2006.²⁵⁸

Ambas entidades federativas reconocen los derechos reproductivos de los pueblos indígenas y que la decisión sobre el esparcimiento de la familia deberá ser una decisión informada. En estas normas solamente se indica aquellas prerrogativas a las que es acreedora esta población, sin embargo, no hace referencia sobre cómo el Estado garantizará tales derechos.

b. Obligación del Estado

Las entidades federativas de Campeche con la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche con última reforma del 13 de julio de 2017,²⁵⁹ Durango con la Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango, publicado en el Periódico Oficial, de fecha 22 de julio de 2007,²⁶⁰ Guanajuato, que emitió la Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial el 8 de abril de 2011,²⁶¹ Jalisco con la Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco, publicada el 11 de abril de 2007,²⁶² Nayarit lo plasma en la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit, con última reforma publicada en el periódico oficial el 21 de octubre de 2015,²⁶³ Quintana Roo realiza la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado De

congresogro.gob.mx/inicio/attachments/article/692/%EF%83%96LEY%20N%C3%9AMERO%20701%20DE%20 RECONOCIMIENTO,%20DERECHOS%20Y%20CULTURA%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20 IND%C3%8DGENAS%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO..pdf . Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁵⁸ “Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*. Tlaxcala, 28 de marzo de 2006, artículo 27, VI. Disponible en <https://www.congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L063.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁵⁹ “Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche”, *Periódico Oficial del Estado de Campeche*. Campeche, 13 de julio de 2017, artículo 33. Disponible en http://legislacion.congresocam.gob.mx/images/legislacion/leyes/pdf/ley_de_derechos_cultura_y_organizacion_de_los_pueblos_y_comunidades.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁶⁰ “Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango”, *Periódico Oficial del Estado de Durango*. Durango, núm. 7, 22 de julio de 2007, artículo 37. Disponible en <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20GENERAL%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2017.

²⁶¹ “Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato”, *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*. Guanajuato, 8 de abril de 2011, artículo 27. Disponible en http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/87/LEY_PARA_LA_PROTECCI_N_DE_LOS_PUEBLOS_Y_COMUNIDADES.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁶² “Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco”. 2007, artículo 47.

²⁶³ “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit”, *Periódico Oficial del Estado de Nayarit*. Nayarit, 21 de octubre de 2015, artículo 46. Disponible en http://www.congresonayarit.mx/media/1181/derechos_y_cultura_indigena_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial el 4 de julio de 2017²⁶⁴ y, finalmente, Sonora con la Ley De Derechos de Los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora.²⁶⁵

Estas entidades federativas, si bien no cuentan con un artículo específico donde consagren los derechos reproductivos de los pueblos indígenas, asumen la obligación de la entidad federativa de garantizarlo, a través de sus Secretarías de Salud, además, indican los medios para poder garantizarlo, ya sea a través de campañas e información o que el personal de esa Institución acuda a la promoción de tales prerrogativas. En este sentido, se asume la obligación Estatal de proporcionar información sobre salud reproductiva para que se trate de una decisión informada.

De la misma manera, se observa cómo estas legislaciones locales, al reconocer la existencia de obligaciones estatales, abren paso a la posibilidad de exigencia del respeto de dichos derechos y permiten indicar que la materialización de éstos no depende de la buena voluntad estatal, sino que se trata de obligaciones a cargo del Estado y que, como tales, le son exigibles a las autoridades. En otras palabras, dichas normas pueden interpretarse como un panorama garantista para que los pueblos indígenas puedan ejercer y gozar de los derechos reproductivos, mediante la intervención del Estado para asegurarse de su ejercicio informado y consciente.

c. Reconoce el derecho y asume la obligación

Las entidades federativas que cuentan con legislación local donde plasman un engranaje jurídico integral respecto de los derechos reproductivos de los pueblos indígenas son las siguientes: Puebla con la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial el 24 de enero de 2011,²⁶⁶ el Estado de México con la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México, publicada el 12 de noviembre de 2013,²⁶⁷ Querétaro, que publicó la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado De Querétaro, de fecha 27 de julio de 2007,²⁶⁸ Tabasco, quien emite la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial el 3 de

²⁶⁴ “Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado De Quintana Roo”, *Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo*. Quintana Roo, 4 de julio de 2017, artículo 34 bis. Disponible en <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520170704076.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁶⁵ “Ley De Derechos de Los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora”, *Periódico Oficial del Estado de Sonora*. Sonora, 2007, artículo 20. Disponible en http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_303.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁶⁶ “Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla”, *Periódico Oficial del Estado de Puebla*. Puebla, 24 de enero de 2011, artículo 21. Disponible en http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=485. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁶⁷ “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México”, *Periódico Oficial del Estado de México*. Estado de México, 12 de noviembre de 2013, artículo 72. Disponible en http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁶⁸ “Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado De Querétaro”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro*. Querétaro, 27 de julio de 2007, artículo 42. Disponible en <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017-1.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

abril de 2009,²⁶⁹ finalmente Veracruz, que protege tal prerrogativa con la Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con fecha de última reforma el 22 de agosto de 2013.²⁷⁰

Sobre este punto, es importante indicar que estas normas locales, cumplen la doble función establecida dentro del artículo 1° constitucional, pues por una parte reconocen los derechos reproductivos de los pueblos indígenas, y por la otra, asumen obligaciones estatales que derivan en un “hacer” por parte del Estado, con el objeto de promover y garantizar los derechos humanos. Es decir, estas entidades federativas reconocen los derechos reproductivos de los pueblos indígenas y buscan generar herramientas para que ellos puedan ejercerlos de manera informada, asumiendo su obligación estatal de “hacer” frente a esta población.

c2. Consentimiento informado dirigido a los pueblos indígenas

La Recomendación General 04/2002 documentó la falta del consentimiento informado dirigido a las personas indígenas; en este sentido, se refiere como una práctica existente la implementación de tratamientos definitivos o temporales como métodos anticonceptivos sin la debida autorización de las y los pacientes o en su defecto sin un traductor.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos en el cuerpo de ese instrumento instruye a mejorar las prácticas administrativas en cuanto al consentimiento informado, por lo que es necesario observar la normatividad que existe alrededor del consentimiento informado en caso de personas indígenas. Debido a lo anterior, se revisaron 32 legislaciones que reglamentan los servicios de salud de cada una de las entidades federativas; en cada una de ellas se regula la operatividad del consentimiento informado, pero en ninguna de ellas existe un apartado sobre el procedimiento específico que se debe seguir cuando se realizarán tratamientos o procedimientos a personas indígenas.

En cuanto a las legislaciones referentes a pueblos indígenas, tampoco se encontró alguna disposición específica en la que se aborden los procedimientos necesarios para obtener el consentimiento informado de personas indígenas. Aunque quizá, apelando a la sistematicidad e integralidad del sistema jurídico, podrá inferirse e interpretarse en algunas normas locales que es necesaria la existencia de un intérprete para las personas indígenas. Sin embargo, de ser así, no se cumpliría con el objetivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que buscaba que sus recomendaciones derivaran en la mejora de las prácticas administrativas para la obtención del consentimiento informado de este grupo en situación de vulnerabilidad.

²⁶⁹ “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco”, *Periódico Oficial del Estado de Tabasco*. Tabasco, 3 de abril de 2009, artículo 25. Disponible en http://a245249236eda49dcbd9-4febb582370306e21521643c4f578978.r92.cf1.rackcdn.com/2017/leyes/Ley_de_Derechos_y_Cultura_Indigena_del_Estado_de_Tabasco.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁷⁰ “Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, *Gaceta Oficial del Estado de Veracruz*. Veracruz, 22 de agosto de 2013, artículo 25. Disponible en <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CULINDIGENAS220813.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

En consecuencia, puede indicarse que aún hoy, no se cuenta con alguna norma específica que regule dentro de las leyes emitidas por el legislativo de cada entidad federativa o que asegure la obtención del consentimiento informado a través de condiciones particulares en el caso de personas indígenas.

7.4.5 Síntesis de los impactos de la Recomendación General 04/2002 y potenciales sinergias internacionales

En suma, la Recomendación General 04/2002 no ha generado aún transformaciones en la legislación federal para la protección de los derechos reproductivos de los pueblos indígenas; mientras que 17 entidades federativas cuentan con una ley en la que reconocen y garantizan dicha prerrogativa a esta población.

Finalmente, los elementos considerados permiten concluir que, a pesar de la emisión del instrumento recomendatorio bajo análisis, dentro del engranaje federal y local de normas emitidas por el legislativo, aún no se cuenta con normas específicas que regulen el consentimiento informado que se obtiene de personas indígenas. Lo anterior, aunado a otros factores presentados a lo largo de este estudio, puede contribuir a que aún hoy persistan las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas. Por ello resulta urgente impulsar, con todas las autoridades involucradas, los cambios normativos y demás conductas necesarias para proteger a dicha población a la brevedad posible y buscar frenar ese *continuum* de violaciones a los derechos humanos de una forma más decidida y efectiva.

Por otra parte, como se señaló en el análisis preliminar de este capítulo, a raíz de 2011 el sistema jurídico mexicano en materia de derechos humanos, se rediseñó como un sistema normativo de interacciones más dinámicas entre la normativa de fuente nacional y aquella de fuente internacional. Dicha característica permite vislumbrar el instrumento recomendatorio 04/2002 como una base jurídica que —además de los impactos nacionales antes resaltados— podría impulsar avances en materia de los derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas. Sobre todo, cuando —como se indicó en líneas anteriores— a nivel internacional no existen referentes específicos sobre los derechos sexuales y reproductivos de los pueblos indígenas desarrollados de manera suficiente. Por tanto, el instrumento recomendatorio emitido por la CNDH podría servir como punto de partida hacia la generación de nuevos estándares internacionales contribuyendo así a la materialización de un sistema poli direccional de construcción de los derechos humanos.

7.5 DIAGNÓSTICO JURÍDICO DE LA RECOMENDACIÓN 27/2016

Como se desprende de las partes conclusivas de la Recomendación General bajo análisis, la CNDH sintetizó varias de sus observaciones sobre el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas de la siguiente forma:

160. Esta Comisión Nacional considera fundamental precisar que es deseable que la consulta previa, libre e informada tenga progresivamente un carácter vinculante. El proceso de consulta previa se activa con la premisa de llegar a un acuerdo que vincule a las partes para su cumplimiento. Las autoridades no pueden sustraerse unilateralmente de los acuerdos pactados como resultado del proceso de consulta. Asimismo, cabe recordar que los proyectos que sean sometidos a consulta por parte del Estado deben ser realizados como resultado de la misma y no como premisa, es decir, la forma de garantizar con efectividad a los pueblos indígenas el derecho a la consulta previa es asegurando que la realización de los proyectos estatales sólo pueden ser viables como resultado del consentimiento en el proceso de consulta.²⁷¹

Las características y exigencias concentradas en la citación precedente constituyen un punto de partida útil para enmarcar las consideraciones presentadas en este apartado. Así, con el objeto de otorgar claridad al presente análisis jurídico, éste se abordará en tres apartados: el primero dedicado al Sistema Universal de Derechos Humanos, el segundo al Sistema Regional de Derechos Humanos y finalmente el tercero al Sistema Nacional, sin que esto signifique que dichos sistemas sean presentados en forma jerárquica, sino con la finalidad de visibilizar el engranaje jurídico nacional e internacional para la protección del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas.

7.5.1 Sistema Universal de protección de derechos humanos

El Sistema Universal ha creado la Relatoría Especial sobre pueblos indígenas adscrita a la Organización de Naciones Unidas, ésta se estableció en 2001, a través de la resolución de la Comisión de Derechos Humanos con el mandato de documentar la situación y violaciones a derechos humanos de esta población (Comisión de Derechos Humanos, 2001, Resolución 2001/57).

Anterior a su establecimiento, a través de la Organización Internacional de Trabajo se había puesto sobre la mesa uno de los instrumentos internacionales de referencia hasta el día de hoy en materia de derechos de los pueblos indígenas, es decir el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (Convenio 169)²⁷² en cuyo artículo 6º se consagra el derecho a la consulta mediante los procedimientos adecuados, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias.

²⁷¹ CNDH, *Recomendación General No. 27/2016. Sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la República Mexicana*. Ciudad de México, 11 de julio de 2016, párrafo 160. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁷² Organización Internacional del Trabajo, *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Ginebra, 27 de junio de 1989. Fecha de entrada en vigor: 05 de septiembre de 1991. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf Fecha de consulta: 15 de marzo de 2019.

Este mismo instrumento, en el artículo 7º, reconoce el derecho de los pueblos a decidir sobre sus propias prioridades, en la medida que afecte sus vidas, sus creencias, instituciones y bienestar espiritual; además, en el artículo 15, hace visible la prerrogativa de éstos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos, por lo que acorde a su artículo 30, es obligación del Estado tomar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los postulados anteriormente consagrados.

A través de la Relatoría Especial antes mencionada se impulsó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada el 13 de septiembre del 2007,²⁷³ en cuyos artículos 3º y 4º reconoce la prerrogativa de los pueblos indígenas para la libre autodeterminación, mientras que el artículo 19 consagra el derecho a la consulta previa de la siguiente manera “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.²⁷⁴

Finalmente, esta Declaración reconoce el derecho de los pueblos y la obligación de los Estados para realizar consultas de buena fe, consentimiento que deberá de obtenerse de manera libre e informada, lo que deberá realizarse antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, su desarrollo o explotación de recursos.²⁷⁵ Por otro lado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Observación General 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, aprobada en la sesión 51º en 1997 refiere la Obligación de los Estados de garantizar a las comunidades su participación efectiva en la vida pública y que no se adopte decisión alguna directamente relacionada con sus derechos o intereses sin su consentimiento informado.²⁷⁶ Además, la relatoría antes indicada elaboró la publicación respecto al “Derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala” en la que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos pone en la mesa las características que deberá contener la consulta indígena: previa, buena fe, libre e informada.²⁷⁷

²⁷³ Si bien al ser una declaración no cuenta con la misma fuerza vinculante que otras fuentes de derecho internacional como la costumbre o los tratados, la misma ha sido retomada como un referente por diversos órganos especializados en la interpretación y desarrollo de los estándares y resolución de problemáticas sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Véase ONU, Human Rights: *A Basic Handbook for UN Staff*, s.l., United Nations, s.f., p. 5. Disponible en < <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRhandbooken.pdf> > Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018.

²⁷⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas*. Nueva York, 13 de septiembre de 2007, artículo 19. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf. Fecha de consulta: 9 de enero de 2018.

²⁷⁵ *Ibid.*, artículo 15.

²⁷⁶ Organización de las Naciones Unidas, *Observación General 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. 1997, párrafo 4.b. Disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN23 (rubro Publicaciones electrónicas). Fecha de consulta: 6 de enero de 2018.

²⁷⁷ *El derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*. México, ONU-DH, 2011, p. 158. Disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf. Fecha de consulta: 6 de enero de 2018.

Estos instrumentos forman el marco principal de las Naciones Unidas que garantizan el derecho a la libre autodeterminación y la consulta previa de los pueblos indígenas, además existen otros instrumentos en los que se hace referencia a estas prerrogativas, de los que pueden enumerarse los siguientes: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de las Naciones Unidas;²⁷⁸ Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas,²⁷⁹ sus protocolos tanto el de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, artículo 26 y el de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 29 de octubre de 2010, en el artículo 12; y sin dejar sus potenciales usos negativos, también la Política operacional OP 4.10 del Manual de Operaciones del Banco Mundial, la cual dispone que para obtener un financiamiento para la elaboración de un proyecto que afecte a una comunidad indígena, deberá efectuarse un proceso de consulta.²⁸⁰

El elenco de instrumentos del sistema ONU antes presentado podría permitir indicar que en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas suele vincularse a estos pueblos suelen con cuestiones relativas a la gestión y protección del ambiente, la biodiversidad y las potenciales afectaciones que podrían derivarse de la realización de proyectos de infraestructura que pudieren afectarles.

7.5.2 Sistema Interamericano de Derechos Humanos

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuenta con la Relatoría sobre derechos de los pueblos indígenas desde 1990, con el objeto de atender las necesidades de los pueblos indígenas y detectar violaciones a sus derechos, que tiene como mandato promover el desarrollo del SIDH en materia de protección a los pueblos indígenas, y en especial, promover el avance y consolidación de la jurisprudencia del sistema sobre derechos de los pueblos indígenas.²⁸¹

Dentro del Sistema Interamericano, de manera previa a generar un documento especializado para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, debió de construirse la jurisprudencia que fue tejiendo los hilos conductores para establecer las prerrogativas de esta población, si bien el Estado Mexicano a la fecha de la emisión de la Recomendación no había sido sentenciado por este tipo de violaciones a los Derechos Humanos por la Corte Interamericana de Derechos

²⁷⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro, 1991, artículo 19. Disponible en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Fecha de consulta: 6 de enero de 2018.

²⁷⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas*. 1992, artículo 8. Disponible en <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>. Fecha de consulta: 6 de enero de 2018.

²⁸⁰ "Política operacional OP 4.10", *Manual de Operaciones del Banco Mundial*. Julio 2005, párrafo 1. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>. Fecha de consulta: 6 de enero de 2018.

²⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. OEA, 1990. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2018.

Humanos, las sentencias emitidas para otros Estados miembros de la OEA son criterios orientadores en este tema; uno de los primeros casos en los que se aborda la falta de consulta pública a comunidades indígenas es aquel en que se condenó al Estado de Nicaragua, por violación al derecho a la propiedad colectiva de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni.²⁸²

Fue hasta 2004 que la Comisión Interamericana abre la discusión de manera amplia sobre el derecho a la consulta, respecto de una comunidad indígena Maya en Belice, en la que construye el concepto de consulta efectiva, previa e informada;²⁸³ posteriormente en la sentencia del Caso del Pueblo Saramaka versus Surinam de 2007, la Corte Interamericana retoma la Declaración de los Pueblos Indígenas de la ONU, además, dedica un apartado completo dentro de su análisis al “Derecho a ser consultado y en su caso, la obligación de obtener consentimiento”, en el que reconoce el derecho de las comunidades a consulta previa, libre, informada y de buena fe, y de la misma forma atribuye la obligación estatal de buscar el consentimiento.²⁸⁴

Este concepto se ha ido perfeccionando, pasando el caso del *Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador* del año 2002 y luego en 2015 la Corte Interamericana de Derecho Humanos en la sentencia en contra de Surinam en el *Caso de los Pueblos Kaliña y Lokono* abre la discusión, que se lleva aún más lejos de lo establecido en ese instrumento, pues en el voto concurrente de los jueces Ferrer Mac-Gregor y Sierra Porto, se indican más elementos esenciales que los expuestos en el texto principal de la sentencia (a saber, la consideración también de las propias costumbres y los métodos tradicionales).

Acorde a dicho voto, la consulta dirigida a los pueblos indígenas debe de: “garantizar la participación efectiva de los integrantes de la Comunidad y esta debe ser: i) de buena fe y con el fin de llegar a un acuerdo; ii) conforme a las propias costumbres y tradiciones de la comunidad y métodos tradicionales para la toma de decisiones; iii) en las primeras etapas del proyecto en cuestión, y iv) previa entrega de toda la información relevante, y posibles riesgos”.²⁸⁵

Otro de los documentos que el SIDH ha emitido para la protección de derechos indígenas es la publicación de la Comisión Interamericana denominada: “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en la que compila todos los criterios jurisprudenciales, destacando los casos contenciosos de la Comunidad Indígena Yakye Axa versus Paraguay, la Comunidad Indígena Sawhoyamaya versus Paraguay, ambos del 2006, el de la Comunidad

²⁸² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Organización de los Estados Americanos, Sentencia del 31 de agosto de 2001. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf. Fecha de consulta: 10 de enero de 2017.

²⁸³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Caso 12.053 - Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo*. Belice, Organización de los Estados Americanos, 2004, párrafo 142. Disponible en <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Belize.12053a.htm>. Fecha de consulta: 10 de enero de 2018.

²⁸⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka versus Surinam*, 2007, párrafos 133-140.

²⁸⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname*. Voto Concurrente. 2015, párrafo 6.

Indígena Xákmok Kásek versus Paraguay en 2010, el Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku versus Ecuador en el 2012.²⁸⁶

De dicho documento se destaca que la consulta previa indígena busca garantizar el derecho a las tierras —derecho de propiedad comunal—²⁸⁷ de los pueblos indígenas, así como mantener sus costumbres, e incluso se plantea la necesidad de un estudio previo de impacto ambiental y social en cuanto a proyectos ambientales.²⁸⁸ Por último, dentro de la *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* existen varias menciones al derecho a la consulta, aquí se destaca aquella englobada en el derecho a la participación de los pueblos indígenas, en la que se señala que “2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado”.²⁸⁹

En el siguiente cuadro se muestran cuatro de los elementos esenciales del derecho a la consulta previa exigido a las autoridades recomendadas, lo cual cuenta con un sustento legal, universal, regional, mismo que es retomado en la Recomendación General en análisis.

Tabla 7.1. Características del Derecho a la consulta previa, libre e informada

Características del Derecho a la consulta previa, libre e informada	
Característica	Normas
Previa	Sistema Universal: • Convenio 169 de la OIT • La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas • Recomendación general 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
	Sistema Interamericano: • Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador

²⁸⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Dinamarca y España, Organización de los Estados Americanos, 2009. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>. Fecha de consulta: 11 de enero de 2018.

²⁸⁷ Es una constante de la línea jurisprudencial de la Corte interamericana en la materia la referencia a la protección de la tierra y territorio de los pueblos y comunidades indígenas y tribales a partir de una concepción ampliada de la propiedad, nombrada de forma recurrente propiedad comunal, colectiva o ancestral.

²⁸⁸ *Ibid.*, párrafo 225.

²⁸⁹ Véase OEA, *DECLARACIÓN AMERICANA SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS*, aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016, art. XXIII, 2.

Características del Derecho a la consulta previa, libre e informada	
Característica	Normas
Libre	Sistema Universal: • Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas. Cuarto período de sesiones Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005 • “Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas” Nueva York, 17 a 19 de enero de 2005 • Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
	Sistema regional: • “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”
Informada	Sistema Universal: • Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), “El derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas” • Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, como mínimo, información sobre: “la naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto; la razón o razones o el objeto u objetos”
	Sistema regional: • Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), 12 de octubre de 2004 • Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz vs. Honduras, Sentencia 8 de octubre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas) • Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos • Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008
Procedimientos culturalmente adecuados	Sistema Universal: • Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2005) Cuarto período de sesiones Nueva York, 16 a 27 de mayo de 2005 • “Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas” Nueva York, 17 a 19 de enero de 2005 • Convenio 169 de la OIT
	Sistema regional: • Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y reparaciones • Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

7.5.3 Impacto de la Recomendación General 27/2016.

7.5.3.1 Sistema Nacional. Legislación federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el ámbito nacional el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas no se encuentra tan ampliamente desarrollado como en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; no obstante, la misma Carta Magna es la que da un espacio a estas prerrogativas. El artículo 2° de ésta reconoce al Estado Mexicano como una nación pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, además, consagra el derecho a la libre autodeterminación, en el que impone la obligación al estado para garantizarles el derecho a decidir sobre sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural, en este mismo tenor se imponen obligaciones de consulta para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a las entidades federativas y estatales; es necesario precisar que estas normas ya existían antes de la emisión del instrumento recomendatorio y no han sido modificadas, por lo que no puede registrarse ningún impacto en este instrumento federal.²⁹⁰

7.5.3.2. Leyes federales y/o generales

Dentro de la legislación nacional vigente no existe una ley sobre consulta²⁹¹ previa indígena, si bien de manera previa a la emisión del instrumento recomendatorio existía la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que faculta a la misma para consultar a las comunidades indígenas, no se consagra el derecho a la consulta previa ni los requisitos establecidos por la Recomendación General.²⁹² Sobre este punto, es importante recordar que

²⁹⁰ Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, artículo 2.

²⁹¹ Cabe indicar que dentro de los Acuerdos de San Andrés, también existió una mención a la consulta dentro de un elenco de principios que deberían normar la «nueva relación» entre los pueblos indígenas, el Estado y el resto de la sociedad. En concreto, los acuerdos señalan: “4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.” Como puede advertirse, la base acordada fue mucho más amplia del reconocimiento reducido a este derecho contenido en el artículo 2° constitucional. *Cfr.* “Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento” *Acuerdos de San Andrés. Derechos y Cultura indígena. 16 de febrero de 1996.* Disponible en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html> Fecha de consulta: 16 de marzo de 2019.

²⁹² Sin demérito de lo indicado sobre la ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, cabe indicar que el 4 de diciembre de 2018 fue publicada en el *DOF* la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas por la cual se abrogó el contenido de la ley de la CDI y en adelante será la ley aplicable en la materia. Dentro de sus disposiciones se destacan las siguientes:

“Artículo 2. El Instituto es la autoridad del Poder Ejecutivo Federal en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y fromexicano, que tiene como objeto definir, normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar,

dentro del pronunciamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos se reconoció la necesidad e importancia de la creación de una norma sobre el tema en correlación al derecho de ser consultados, por lo que esta norma no podría satisfacer la resolución del Organismo Público.

De manera posterior a la emisión de la Recomendación General, en la Gaceta Parlamentaria del 23 de marzo de 2017 siendo la Cámara de Diputados la cámara de origen, se presentó una iniciativa de Ley con la siguiente denominación “Ley General de Consulta Indígena”,²⁹³ en cuya exposición de motivos puede desprenderse lo siguiente:

Congreso de la Unión, Iniciativa de Ley por la que se expide la Ley General de Consulta Indígena, (2017) El 11 de julio de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación General Núm. 27/2016 “Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana”, dirigida al titular del Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión, a los gobernadores, al jefe de gobierno de la Ciudad de México y a los Poderes Legislativos de las entidades federativas.

En su recomendación, el organismo garante de los derechos humanos en México, en ejercicio de sus facultades legales, hizo un respetuoso llamado a las instituciones de la República, respecto

promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales de los que el país es parte.

Artículo 3. Para cumplir los fines y objetivos del Instituto, se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas como sujetos de derecho público; utilizando la categoría jurídica de pueblos y comunidades indígenas en los términos reconocidos por el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales en la materia.

Los pueblos indígenas y afromexicano, en ejercicio de su libre determinación tendrán el derecho de autoidentificarse bajo el concepto que mejor se adapte a su historial, identidad y cosmovisión.” Y, específicamente sobre la consulta a los pueblos y comunidades indígenas en una de las fracciones del artículo que contiene las funciones y atribuciones del Instituto se indica que dicho órgano tendrá la función de:

XXIII. Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos;” Véase, *Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 04 de diciembre de 2018.

A pesar de lo anterior, dicha ley no será objeto de un análisis más profundo dado que el marco jurídico aplicable durante la construcción sustancial del presente estudio era el existente antes de la publicación de dicho nuevo instrumento legislativo. Sin embargo, análisis futuros y a mayor profundidad realizados desde una perspectiva de derechos humanos podrían ser de utilidad para evaluar que tanto la referida ley se encuentra conforme a los estándares más altos en materia de derechos de los pueblos originarios.

²⁹³ 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.

de la necesidad de presentar y aprobar una ley que reconozca el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país.

La presente iniciativa pretende atender dicha recomendación, pero, sobre todo, busca abonar en la construcción de una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas de México, a partir de la expedición de un instrumento legal que garantice su participación efectiva en las decisiones públicas que les afectan y propiciando condiciones para la construcción de acuerdos que contribuyan a transformar las condiciones de vida de la población indígena de nuestro país (exposición de motivos).

De la lectura de la exposición de motivos se advierte la voluntad del Congreso de la Unión de dar cumplimiento a la Recomendación General, no obstante, debe tomarse en cuenta que este proyecto de Ley se encuentra pendiente de votación, por lo que no forma parte del engranaje jurídico nacional en materia de derechos de los pueblos indígenas y, por tanto, aún no puede considerarse que la recomendación dirigida a dicho poder estatal haya sido atendida de forma satisfactoria.

La Recomendación General 27/2016 solicita al Congreso de la Unión se presente la iniciativa de ley, se discuta y se vote, además, se tome la participación de los pueblos indígenas para ello, por lo que esta autoridad recomendada no cumplió con todos los requisitos estipulados en sus puntos recomendatorios. No obstante, resulta claro que la misma fue presentada como consecuencia del instrumento emitido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos por lo que una de las estrategias posibles a seguir podría ser buscar por todos los medios disponibles asegurar, primero, que dicha iniciativa responda a los estándares mínimos indicados en el instrumento recomendatorio en comento, y de forma posterior, que dicha iniciativa sea discutida primero —y primordialmente— con los pueblos originarios, y también entre las autoridades correspondientes, de conformidad con los criterios pertinentes y posteriormente, ser votada para resarcir la ausencia de un cuerpo normativo adecuado que hasta hoy día persiste.

7.5.3.3. Legislación regional

En cuanto a la legislación correspondiente a las entidades federativas para regular la consulta previa, se cuenta con dos normas específicas, la primera en el Estado de Durango, aprobada en el periódico oficial el 6 de septiembre de 2015,²⁹⁴ misma que considera 4 de las características expuestas por la Recomendación General al señalarla como previa, libre, informada y con procedimientos culturalmente adecuados, y la segunda en San Luis Potosí publicada el 8 de julio de 2010, cuya última reforma es del 6 de octubre de 2012. La misma no ha sido objeto de reformas después de la emisión del instrumento en comento, misma que reconoce este derecho bajo las categorías de previa, libre, informada y de buena fe.²⁹⁵

²⁹⁴ “Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango”, *Periódico Oficial del Estado de Durango*. Durango, núm. 72, 6 de septiembre de 2015, decreto 395, artículo 2-II. Disponible en <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20CONSULTA%20INDIGENA.pdf>. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁹⁵ “Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí”, *Periódico Oficial del estado de San Luis Potosí*. San Luis Potosí, 6 de septiembre de 2012, artículo 19. Disponible en <http://congresosanluis.gob.mx/sites/>

Es de este panorama de donde parte la Recomendación General, si bien se pueden encontrar en otras entidades federativas Leyes de Derechos y Cultura Indígena, no es propiamente una ley especial, con normatividad específica para garantizar el ejercicio y goce del derecho a la consulta previa.

En este sentido, de manera posterior a la emisión del instrumento recomendatorio a nivel local, se promulgó una nueva legislación y otra fue reformada para regular diversas cuestiones vinculadas con la recomendación bajo análisis, la primera en el Estado de Quintana Roo, previamente publicada y con reformas el 4 de julio de 2017, denominada Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, misma que plantea el derecho a la consulta previa en los artículos 3º, y el 59 C fracción I, velando además por la aplicación de procedimientos culturalmente pertinentes.²⁹⁶

Sobre la reforma realizada en la legislación de Quintana Roo, es importante señalar que una de las peticiones especiales, como se ha mencionado en el cuerpo del presente texto, es la necesidad de una ley específica para consagrar el derecho a la consulta previa, lo que no ha sido adoptado por dicha entidad federativa.

Asimismo, de la búsqueda realizada en la exposición de motivos de la iniciativa de ley,²⁹⁷ así como en el dictamen del Congreso del Estado de Quintana Roo²⁹⁸ y el diario de debates²⁹⁹, no se puede extraer ningún dato en el que pueda observarse una relación entre la reforma a la norma referida y la emisión de la Recomendación General 27/2016.

Por su parte el Estado de Sinaloa publicó el 9 de febrero de 2018 la Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa, donde plantea una consulta indígena libre, informada y con un procedimiento culturalmente pertinente.³⁰⁰

No obstante, nuevamente el órgano legislativo opta por una norma general en cuyo cuerpo normativo abre un apartado para el derecho a la consulta previa, dejando de lado las consideraciones realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre este punto.

default/files/unpload/legislacion/leyes/2016/08/Ley_de_Consulta_Indigena.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

²⁹⁶ “Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo”, *op. cit.*, artículo 59 C-I.

²⁹⁷ *Iniciativa de Ley por la que se expide Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*. Quintana Roo, 2017. Disponible en <http://www.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/>. Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2018.

²⁹⁸ *Dictamen de Ley por la que se expide Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*. Quintana Roo, 2017. Disponible en <http://www.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/>. Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2018.

²⁹⁹ *Diario de debates en el que se discute Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo*. Quintana Roo, 2017. Disponible en <http://www.congresoqroo.gob.mx/>. Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2018.

³⁰⁰ “Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa”, *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*. Sinaloa, núm. 019, 9 de febrero de 2018, artículos 45-48. Disponible en http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_derechos_indigenas_9-feb-2018.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2018.

De la misma manera, dentro de la exposición de motivos de la norma en cuestión no existe ninguna referencia a la Recomendación General 27/2016; en cuanto al dictamen³⁰¹ y diario de debates³⁰², tampoco existen datos que indiquen que la legislación fue emitida como consecuencia directa del instrumento recomendatorio.

7.5.4 Iniciativas de ley presentadas después de la Recomendación General 27/2016

De la búsqueda realizada se encontró que la única entidad federativa que ha presentado una iniciativa respecto de una ley de consulta indígena es Oaxaca. Esta iniciativa fue presentada el pasado 25 de julio de 2017, denominada como iniciativa de la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca,³⁰³ misma que aún no ha sido votada ni analizada en el Congreso de esa entidad federativa.

Acorde a la exposición de motivos de ese documento, se señaló que esta era presentada como consecuencia directa de la Recomendación General 27/2016, por lo que se buscaba dar cumplimiento con ella a través de dicha iniciativa. No obstante, el proceso legislativo no ha culminado.

En el texto propuesto se hace visible que se trata de una norma en la que se otorgan las características a la consulta de previa, libre, informada y acorde a los procedimientos culturales a los que se encuentre destinada.³⁰⁴

Ahora bien, la información expuesta en los párrafos anteriores puede ser englobada en el siguiente cuadro:

Normas vigentes Federales previas a la Recomendación General 27/2016							
	Previa	Libre	Buena fe	Informada	Procedimientos culturales adecuados	Norma específica	Datos de conexión con la Recomendación
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos							No aplica
Sin norma federal que regule la consulta previa indígena							No aplica

³⁰¹ Congreso del Estado de Sinaloa, *Dictamen de la Ley por la que se expide la Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa*. Sinaloa, 2018. Disponible en <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>. Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2018.

³⁰² Congreso del Estado de Sinaloa, *Diario de debates de la Ley por la que se expide la Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa*. Sinaloa, 2018. Disponible en <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>. Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2018.

³⁰³ Congreso del Estado de Oaxaca, *Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca*. Oaxaca, 2017.

³⁰⁴ *Ibid.*, artículos 4 y 5.

Normas vigentes Federales previas a la Recomendación General 27/2016							
	Previa	Libre	Buena fe	Informada	Procedimientos culturales adecuados	Norma específica	Datos de conexión con la Recomendación
Normas vigentes federales posterior a la Recomendación General 27/2016							
Después de la Recomendación General no se aprobó ninguna norma sobre consulta indígena							No aplica
Iniciativas de ley presentadas posterior a la Recomendación General 27/2016							
Ley General de Consulta Indígena	X	X	X	X	X	X	La iniciativa fue presentada como cumplimiento a la Recomendación
Legislación local antes de la emisión de la Recomendación General 27/2016							
Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango	X	X		X	X	X	No aplica
Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí	X	X	X	X		X	No aplica
Legislación local después de la Recomendación General 27/2016							
Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo.	X						No existen datos de conexión entre la publicación de la norma local y el cumplimiento de la Recomendación General
Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa	X			X	X		No existen datos de conexión entre la publicación de la norma local y el cumplimiento de la Recomendación General
Iniciativas presentadas posterior a la Recomendación General 27/2016							
Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca	X	X		X	X	X	La iniciativa fue presentada como cumplimiento a la Recomendación

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

7.5.5 Síntesis de los impactos de la Recomendación General 27/2016 y potenciales sinergias internacionales

La Recomendación General 27/2016 estableció el estándar mínimo para la creación de normas que consagren el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, no obstante, a nivel federal no se han logrado aún transformaciones normativas que reconozcan y garanticen el ejercicio y goce del derecho a la consulta previa.

En cuanto a la legislación local, después de la emisión del instrumento recomendatorio ninguna entidad federativa ha emitido una ley específica sobre el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas. En este sentido, sólo se encontró evidencia de que los Estados de Quintana Roo y Sinaloa han publicado normas no específicas, después de la Recomendación General en las que se consagra esta prerrogativa.

En resumen, aun cuando la recomendación bajo análisis ha generado impactos de intensidad variable y modificaciones legislativas dispersas, se considera que el material normativo contenido en ella constituye una base sólida para impulsar la creación de los instrumentos legislativos recomendados tanto a nivel federal como estatal, generando sinergias sociales, jurídicas e institucionales a partir de sus contenidos. En otras palabras, este análisis resulta relevante para identificar las tareas pendientes para lograr la emisión de dichas normas considerando los avances diferenciados dentro del país en la materia.

Por lo que respecta a las potenciales sinergias internacionales en materia del derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, se considera que el instrumento recomendatorio 27/2016 es un concentrado significativo de los estándares internacionales en la materia y la contextualización de estos a la realidad mexicana. Por ello, si bien el objetivo podría no ser generar impactos en instrumentos internacionales con base en dicha recomendación, sí podría considerarse que la misma, podría ser la base para “ensanchar” el entendimiento recurrente del derecho a la consulta consagrado a nivel constitucional.

Es decir, con base en dicho instrumento, la CNDH en su carácter de garante de los derechos humanos, podría impulsar que el derecho a la consulta no sea entendido ni materializado sólo como está previsto en la fracción IX del artículo 2º de la Constitución federal, sino como un derecho de dimensiones muy amplias y de importancia central para el respeto profundo a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como se haya previsto en múltiples instrumentos internacionales. Todo ello, a través de su interacción con las distintas autoridades estatales y atendiendo a las conductas específicas que éstas deberían adoptar para lograr el efectivo respeto de este derecho.

Por otra parte, quizá también resultaría importante que, a la par de buscar el cumplimiento de los puntos recomendatorios presentados por la CNDH, se abran espacios para abordar cuestiones no totalmente resueltas alrededor del derecho a la consulta. Una enunciación no limitativa de dichas cuestiones podría ser: explorar las conductas que podrían realizarse para impulsar el

reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas de México como sujetos de derecho público;³⁰⁵ establecer los límites y alcances del pluralismo jurídico reconocido a nivel constitucional y sus implicaciones para con los derechos humanos; inspeccionar un posicionamiento acerca de la complejidad de subsanar una violación al carácter ‘previo’ de la consulta, una vez que ésta no fue respetada; centrar y desarrollar reflexiones sobre la relación entre consulta y consentimiento de los pueblos; considerar interpretaciones de la protección de las tierras y territorios indígenas a través de otros derechos y no el derecho a la propiedad; impulsar reflexiones y conductas encaminadas a lograr un respeto profundo a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas, entre otras cuestiones.

³⁰⁵ Aunque, como se mencionó anteriormente, ya existe un reconocimiento en ese tenor en la recién promulgada LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, concretamente en su artículo 3º, no obstante, resta aún por saber cómo dicho reconocimiento legal puede ser profundizado constitucional y legalmente y, posteriormente, materializado en los hechos.

CAPÍTULO 8

ANÁLISIS DEL TRATAMIENTO PERIODÍSTICO Y DEL INTERÉS ACADÉMICO EN TEMAS CONCERNIENTES A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LAS PERSONAS DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE 2002 A 2017

Como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, los pueblos y comunidades indígenas son los grupos de población que más han sido invisibilizados y discriminados no sólo en el país, sino en toda América Latina. Los principales medios masivos de comunicación, prensa, radio y televisión, han coadyuvado en esa invisibilización. Estos medios pocas veces le dan atención a la problemática de los pueblos indígenas, reiteradamente estos han tenido una visión sesgada de su entorno, sobre todo en la televisión, donde aún se observan prejuicios muy enraizados de discriminación y de racismo, por ende, de negación de los derechos de los pueblos indígenas. “Los medios sistemáticamente fortalecen una visión racista en contra de los pueblos indígenas y son los indígenas quienes sufren los efectos de esta visión que se sigue perpetuando a través de los medios; para los demás son inferiores, salvajes, bárbaros, etc. Y no se nos reconocen sus derechos como ciudadanos, como seres humanos”.³⁰⁶

Así, históricamente los medios han acentuado prejuicios dominantes y los han impuesto como modelos de pensamiento únicos. Para comunicólogas como Viviana Pineda los medios buscan la legitimación de políticas de dominación del indígena vía la difusión de una imagen equivalente a retraso, de ignorancia y salvaje que se niega al progreso, que requiere de asistencia paternalista y que está muy lejos de considerarse sujeto de derechos.³⁰⁷

Es hasta recientemente, como se verá más adelante, que los asuntos y problemas de los pueblos y comunidades indígenas han sido de interés para los medios, sobre todo para la prensa escrita. Particularmente después del levantamiento zapatista de 1994, antes de esa fecha las poblaciones indígenas no existían. Sumado a la apertura de la prensa escrita, actualmente las innovaciones tecnológicas en comunicación han generado un mayor acercamiento a la realidad de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo este acercamiento puede verse limitado por varios factores, principalmente por el poco o nulo acceso que tienen las poblaciones indígenas a innovaciones como el internet, por tanto también se violentan sus derechos, puesto que la comunicación y el acceso a la información, se consideran también como un derecho humano:

³⁰⁶ Naciones Unidas, Derechos Humanos 2007. Medios de comunicación y pueblos indígenas. abrir comunicación para escuchar diferentes voces. En conmemoración del Día Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. México. p. 12.

³⁰⁷ Pineda, Partida, Viviana 2018. Políticas de exclusión en el uso de los medios de comunicación a hacia los pueblos indígenas. En *Raphael de la Madrid, Lucía y Gómez Cíntora, Antonio, Coord. Diálogos diversos para más mundos posibles*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos, Núm. 317. P 146.

“...el reconocimiento a las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas no significa su aislamiento, puesto que entre sus derechos se encuentra el derecho a la información, por tanto, al acceso a la tecnología. Lo cual, a la fecha no se cumple, puesto que los pueblos y comunidades indígenas son las que menos acceso a internet tienen. Además, muy contrario a esto, se utiliza a la tecnología, en específico a todo tipo de medio masivo de comunicación, para manipular la opinión pública a favor de las empresas que pretenden instalar un megaproyecto... la información es vista como un negocio. Los pueblos indígenas no tienen por qué estar peleados con la modernidad, ni con el uso de tecnologías, ni con el WiFi, ni con los teléfonos celulares; es algo necesario en todos los aspectos de nuestra vida. Entonces, también es eso, acercar la tecnología a estos pueblos para que puedan tener un ejercicio de sus derechos”.³⁰⁸

En síntesis, los medios de comunicación inciden en la población, para bien o para mal; para bien por la difusión de las realidades indígenas, para mal, por la manipulación mediática que pudieran hacer de esas realidades, tal como lo perciben algunos de los entrevistados para este trabajo:

“Mediáticamente los gobiernos y los municipios, tienen convenios con muchos de los medios de comunicación y estos publican lo que les dicen, o sea, vienen por una nota de que se emitió una Recomendación y al lado o en letras más grandes pone, desmienten que se vulneren los derechos indígenas. Entonces, hay ahí una disparidad que se lo deja a la opinión pública. Finalmente, la información es vista como negocio y están en su derecho también porque es una actividad que está permitida. Desafortunadamente, las Recomendaciones Generales no requieren una respuesta, no requieren una aceptación, entonces difícilmente las autoridades van a estar obligadas a responder... es muy importante que el ciudadano esté consciente de que la información que recibe, debe ser responsable de lo que lee, de lo que se informa, pero mientras el medio tampoco asuma una responsabilidad de transparencia, más allá de que es un negocio, pues tampoco va a tener impacto”.³⁰⁹

8.1 HALLAZGOS GENERALES EN LOS MEDIOS PERIODÍSTICOS DE MAYOR CIRCULACIÓN

Como se indicó en el capítulo metodológico, primero se realizó una búsqueda general de noticias en los principales medios de noticias, cuyo contenido estuviera relacionado a la violación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas durante el periodo de estudio de ambas recomendaciones. Y en seguida se hizo una búsqueda específica sobre palabras clave contenidas en cada recomendación, sin importar el medio de comunicación; por un lado, se buscó *contracepción forzada indígena* y por otro *derecho a la consulta*.

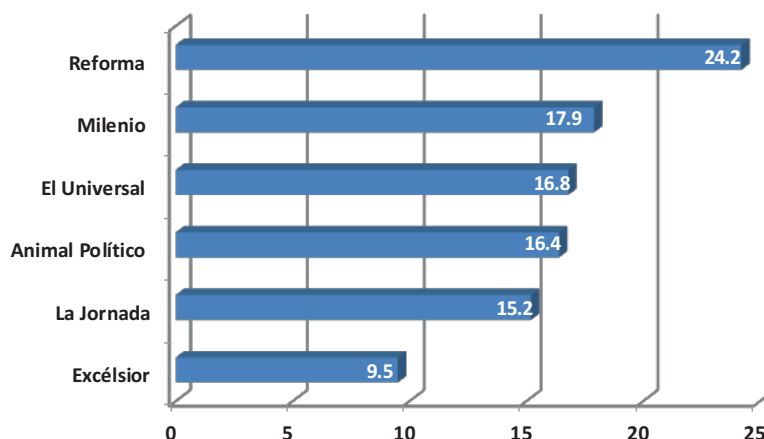
En la búsqueda general de los medios *Reforma*, *Milenio*, *El Universal*, *Animal Político*, *La Jornada*, y *Excélsior*, se encontraron 817 noticias en total relacionadas con los pueblos indígenas y

³⁰⁸ Entrevista 6. Funcionario CNDH

³⁰⁹ *Idem*.

derechos humanos. Siendo *Reforma*, como puede observarse en el siguiente gráfico, el medio con el mayor porcentaje de notas periodísticas con esta temática.

Gráfico 8.1. Distribución en porcentajes, de las noticias sistematizadas y analizadas por medio de comunicación



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Todas las noticias fueron agrupadas y clasificadas en 20 categorías, entre las principales y las de mayor porcentaje, se encontraron las vinculadas con temas de discriminación, derecho a la defensa del territorio, acceso a la justicia y al debido proceso, normatividad de derechos humanos, declaraciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil por los Derechos Humanos, mujeres indígenas y derechos humanos, defensores de derechos humanos indígenas y participación política de indígenas.

Tabla 8.1. Categorías y descripción operativa de noticias relacionadas a personas y comunidades indígenas

Núm.	Categoría	Definición operativa	La Jornada	El Universal	Reforma	Milenio	Animal Político	Excélsior	Total
1	Discriminación	Agrupar un conjunto de conductas y discursos que vulneran el derecho humano a la no discriminación de las personas indígenas	20	16	29	20	23	22	130
2	Derecho a la defensa del territorio	Noticias cuyo meollo es la defensa del territorio, recursos naturales y forma de vida de las personas indígenas; usualmente, en estas noticias está la aplicación de la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la república mexicana o confrontaciones –simbólicas y físicas– entre agentes del Estado, empresarios y comunidades	29	8	27	23	30	3	120
3	Acceso a la justicia y al debido proceso	Noticias que aluden implícita o explícitamente al acceso a la justicia y su debido proceso para las personas indígenas y, por tanto, el acceso a los derechos humanos	9	13	41	20	18	11	112

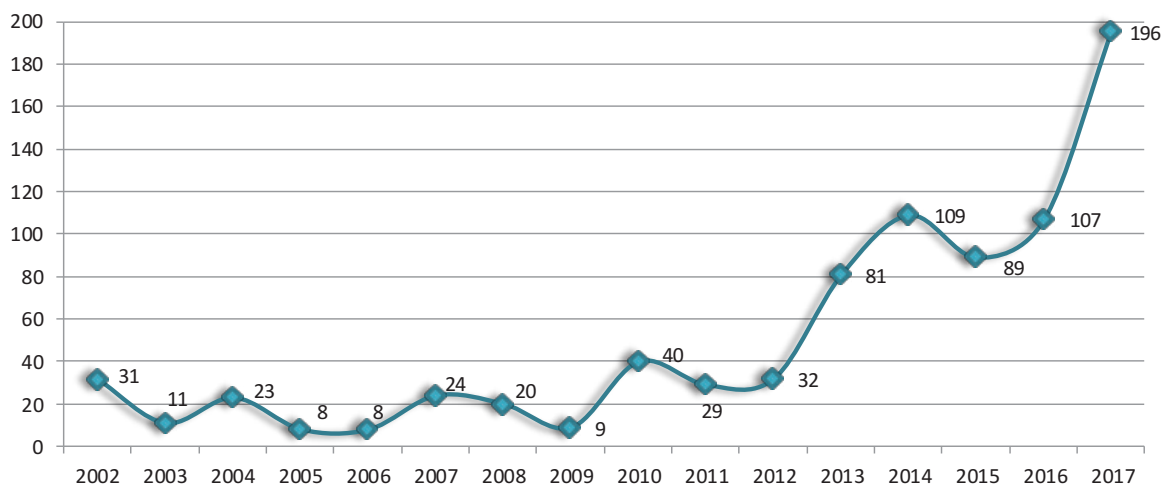
Núm.	Categoría	Definición operativa	La Jornada	El Universal	Reforma	Milenio	Animal Político	Excélsior	Total
4	Normatividad de Derechos Humanos	Corresponden a noticias centradas en el aspecto normativo –leyes, protocolos, etc.– del acceso a los derechos humanos de las personas indígenas	17	12	8	22	5	8	72
5	Declaraciones de OSC por los Derechos Humanos	Corresponde a declaraciones de organizaciones de la sociedad civil (OSC) –nacionales e internacionales– que remiten al progreso o negación de los derechos humanos a las personas indígenas	11	27	13	10	8	2	71
6	Mujeres indígenas y DH	Agrupar notas periodísticas que aluden a la vulneración o conquista de derechos humanos con perspectiva de género e interseccional de las mujeres indígenas	11	10	4	16	14	9	64
7	Defensores de DH indígenas	Aquellas notas periodísticas centradas en las personas indígenas que son defensoras de DH	9	12	16	9	12	1	59
8	Participación política de personas indígenas	Concierne a noticias que dan cuenta tácita o implícitamente de la participación política de las personas indígenas	8	8	10	4	1	3	34
9	Tortura y otros tratos crueles de agentes del Estado contra indígenas	Noticias que enfatizan en el trato cruel y degradante que reciben las personas indígenas de los agentes del Estado	3	0	18	4	7	0	32
10	Derechos sexuales y reproductivos de personas indígenas	Noticias que dan cuenta del acceso a derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas; particularmente al consentimiento libre e informado de planificación familiar que se vulnera en vasectomías y esterilizaciones aplicadas a personas indígenas que desconocen que dicho procedimiento se está realizando	2	2	17	1	3	0	25
11	Explotación laboral e indígenas	Particularizan en la situación de explotación laboral a la que son sometidas las personas indígenas y su asociación con los derechos humanos	1	3	6	2	3	6	21
12	Desplazamiento forzado	Enfatizan, estas noticias, en el desplazamiento forzado –por distintas razones– de las comunidades indígenas, particularmente en Chiapas	0	9	1	2	2	0	14
13	Usos y costumbres	Noticias que asocian directamente la negación de acceso a derechos humanos de las personas indígenas y los usos y costumbres de dicha comunidad	2	0	3	3	1	5	14
14	Derecho a la educación	Corresponde a noticias que dan cuenta del acceso a la educación –como derecho humano– de las personas indígenas	0	8	1	3	0	1	13
15	Derecho a la salud	Corresponde a noticias que dan cuenta del acceso a la salud –como derecho humano– de las personas indígenas	0	1	1	0	5	3	10
16	Trata de personas	Alude a la vulnerabilidad que tienen las personas indígenas frente al delito de trata de personas	1	4	1	1		0	7
17	Crimen organizado e indígenas	Noticias que asocian personas indígenas, derechos humanos y grupos del crimen organizado, ya sea como personas víctimas o como agentes del crimen	1	1	0	0	1	2	5

Núm.	Categoría	Definición operativa	La Jornada	El Universal	Reforma	Milenio	Animal Político	Excélsior	Total
18	Pobreza e indígenas	Indican explícitamente las condiciones socioeconómicas de las personas indígenas	0	1	0	3	0	1	5
19	Violencia sexual contra indígenas	Señalan tácitamente violencia sexual contra personas indígenas	0	2	2	1	0	0	5
20	Conflictos entre comunidades indígenas	Corresponde a noticias que vinculan los derechos humanos y las personas indígenas en hechos calificados como conflictos entre comunidades indígenas	0	0	0	2	1	1	4
Total			124	137	198	146	134	78	817

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Por otra parte, al discriminar el porcentaje de cobertura periodística por año, se encontró que 71% de ésta se publicó entre 2013 y 2017, siendo este último año el más alto, con 24% del total general de la muestra y 45% de crecimiento respecto al año anterior. Lo cual permite sugerir, que en los últimos cinco años ha aumentado el 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, en segundo lugar, por un interés legítimo de abordar los problemas de los pueblos y comunidades indígenas, o finalmente por el aumento de hechos que violentan sus derechos humanos.

Gráfico 8.2. Distribución de las noticias analizadas de 2002 a 2017



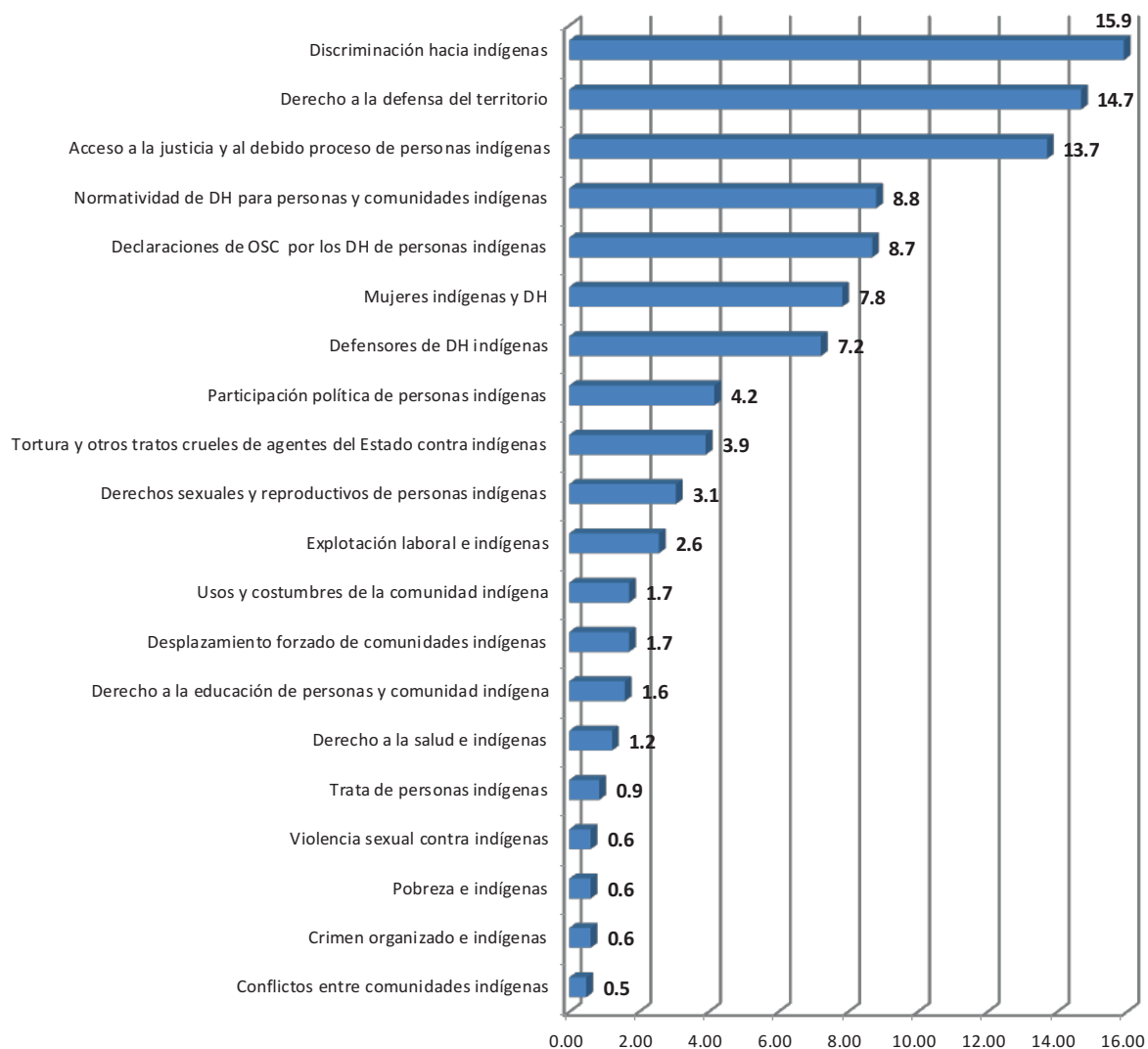
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Las categorías o subtemas con mayor cobertura que asocian a las personas y comunidades indígenas con los derechos humanos, fueron: 1. *Discriminación hacia indígenas* (15.9%), 2. *Derecho a la defensa del territorio* (14.7%), 3. *Acceso a la justicia y al debido proceso de personas*

indígenas (13.7%), 4. *Normatividad de Derechos Humanos (DH) para personas y comunidades indígenas* (8.8%), 5. *Declaraciones de OSC por los DH de personas indígenas* (8.7%) y 6. *Mujeres indígenas y DH* (7.8%), lo que equivale a 69.6% de las notas periodísticas (ver gráfico 8.3).

Existe un porcentaje menor (3.1%), con referencia específica a *los derechos sexuales y reproductivos de personas indígenas*, que como lo describe la descripción por categoría, se alude a noticias que dan cuenta del acceso a derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas; particularmente al consentimiento libre e informado de planificación familiar.

Gráfico 8.3. Subtemas sobre poblaciones indígenas y derechos humanos con mayor cobertura del total global, por porcentajes



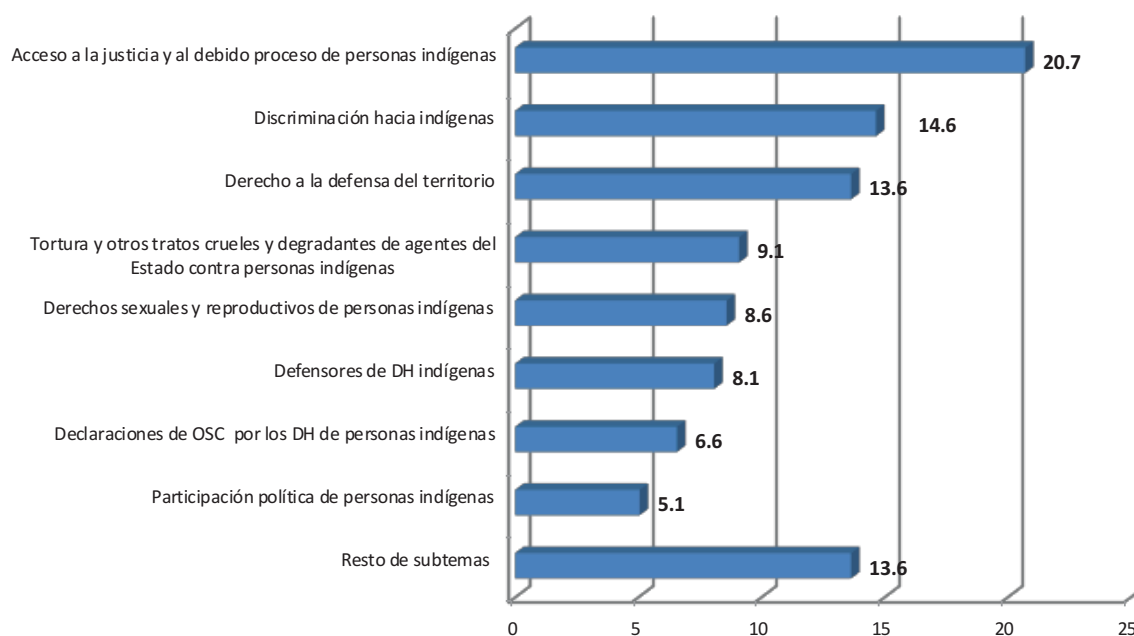
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.2 HALLAZGOS ESPECÍFICOS EN LOS MEDIOS PERIODÍSTICOS DE MAYOR CIRCULACIÓN

8.2.1 *Reforma*

Entre los seis medios analizados, Reforma publicó el mayor número de las notas periodísticas relacionadas a pueblos y comunidades indígenas, con un total de 198 noticias. Fue el medio de mayor cobertura, incluso, tuvo porcentajes altos en subtemas como: Tortura y otros tratos crueles y degradantes de agentes del Estado contra personas indígenas (9.1%) y Derechos sexuales y reproductivos de personas indígenas (8.6%) como puede observarse en el gráfico 8.4. De la tendencia general, Reforma fue quien más contribuyó a subtemas como: Acceso a la justicia y al debido proceso de personas indígenas con la tercera parte del gran total y 20.7% del medio informativo; en Discriminación hacia indígenas con 22% del total general y 14.6% del medio; y en Derecho a la defensa del territorio acumuló 22.5% del total general y 13.6% de la muestra del medio. Destaca entonces de Reforma, una agenda mediática que se interesa por situaciones de particular vulnerabilidad para las personas y comunidades indígenas, más allá de las Declaraciones de OSC o Normatividad asociada a este grupo poblacional.

Gráfica 8.4. Subtemas sobre poblaciones indígenas y DH con mayor cobertura, por porcentajes. *Reforma*



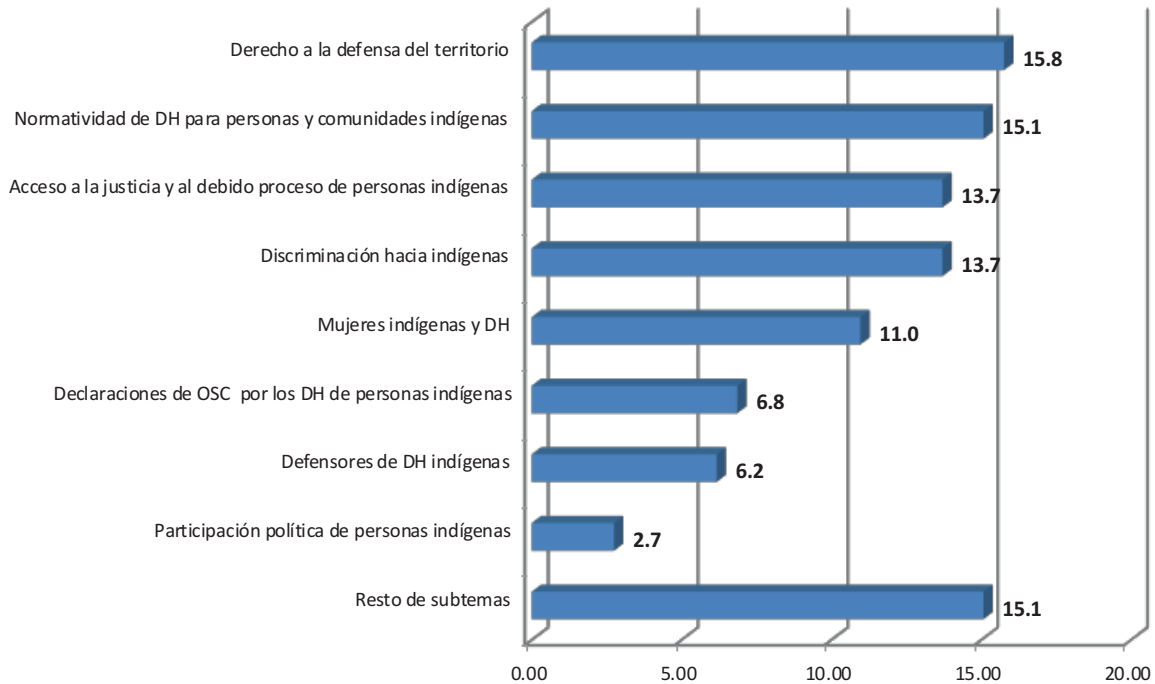
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.2.2 *Milenio*

En total de este medio se registraron 146 noticias correspondientes a 18% del total general. Los cinco principales subtemas agruparon 69% del total de la muestra del medio. Dichos subtemas

siguieron la tendencia general observada en el gráfico 8.3, aunque en diferente orden: *Derecho a la defensa del territorio* (15.8%), *Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas* (15.1%), *Acceso a la justicia y al debido proceso de personas indígenas* (13.7%), *Discriminación hacia indígenas* (13.7%) y *Mujeres indígenas y DH* (11%). Sobresale el subtema de Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas, al cual *Milenio* aporta el 30.5% del total general.

Gráfica 8.5. Subtemas sobre poblaciones indígenas y DH con mayor cobertura, por porcentajes. *Milenio*

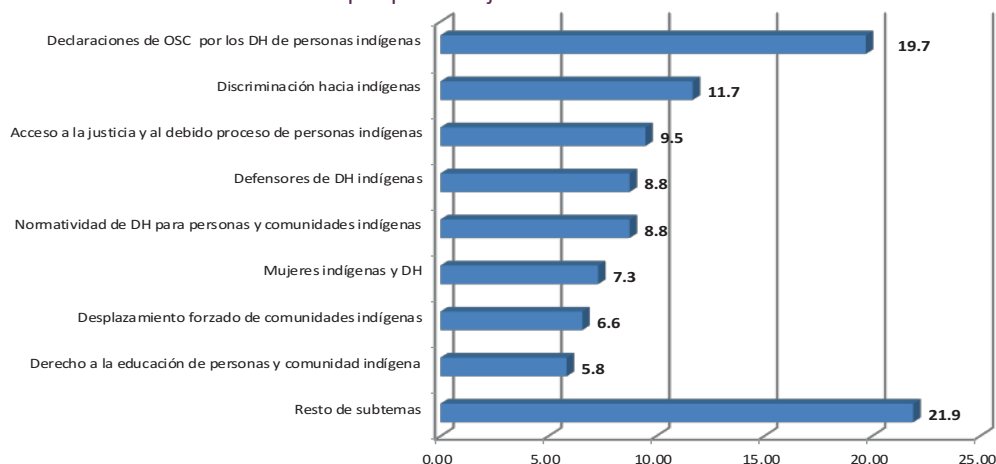


FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.2.3 El Universal

Este medio informativo concentró un total de 137 noticias. Los cinco principales subtemas acumularon 58% de las noticias publicadas por *El Universal* durante el periodo de análisis. En cuatro de sus principales subtemas se siguió la tendencia observada en el gráfico 8.3: *Declaraciones de OSC por los DH de personas indígenas* (19.7%), *Discriminación hacia indígenas* (11.7%), *Acceso a la justicia y al debido proceso de personas indígenas* (9.5%) y *Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas* (8.8%). En *El Universal* se encontró un alto porcentaje de notas periodísticas relacionadas a *Defensores de Derechos Humanos indígenas* (8.8%), tema que no sobresalió ni en *Reforma*, ni en *Milenio*.

Gráfica 8.6. Subtemas sobre poblaciones indígenas y DH con mayor cobertura, por porcentajes. *El Universal*

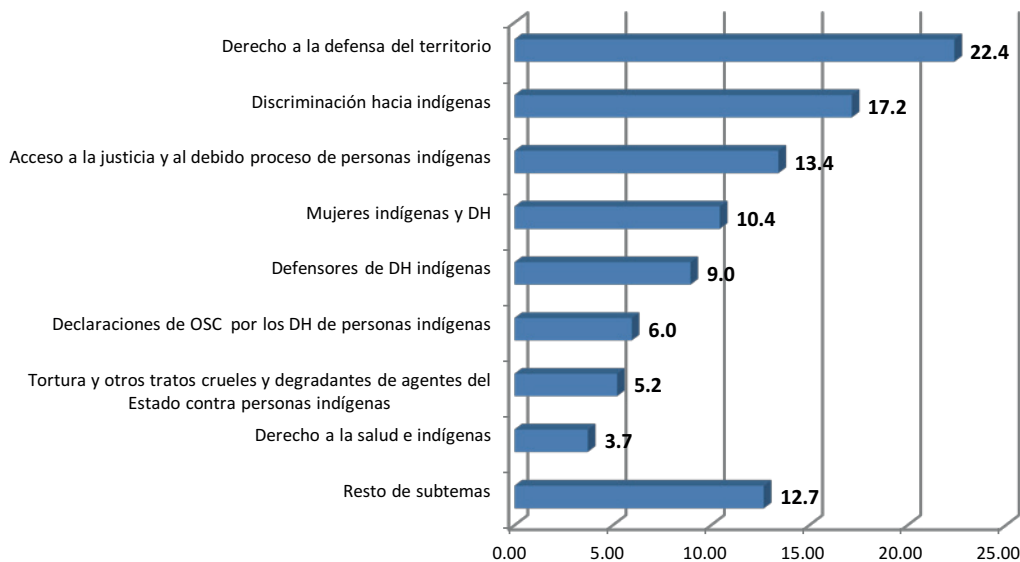


FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.2.4 Animal Político

La tendencia de *Animal Político* es similar a la seguida por *Reforma*, puesto que prioriza en su cobertura los subtemas asociados a situaciones de vulnerabilidad de las personas y comunidades indígenas. Entre 2011 y 2017 publicó un total de 134 noticias, distribuidas principalmente en: *Derecho a la defensa del territorio* (22.4%), *Discriminación hacia indígenas* (17.2%), *Acceso a la justicia y al debido proceso de personas indígenas* (13.4%), *Mujeres indígenas y DH* (10.4%) y *Defensores de DH indígenas* (9%). En promedio, *Animal Político* publicó por año 19 noticias que asociaron a las personas indígenas con los derechos humanos.

Gráfica 8.7. Subtemas sobre poblaciones indígenas y DH con mayor cobertura, por porcentajes. *Animal Político*

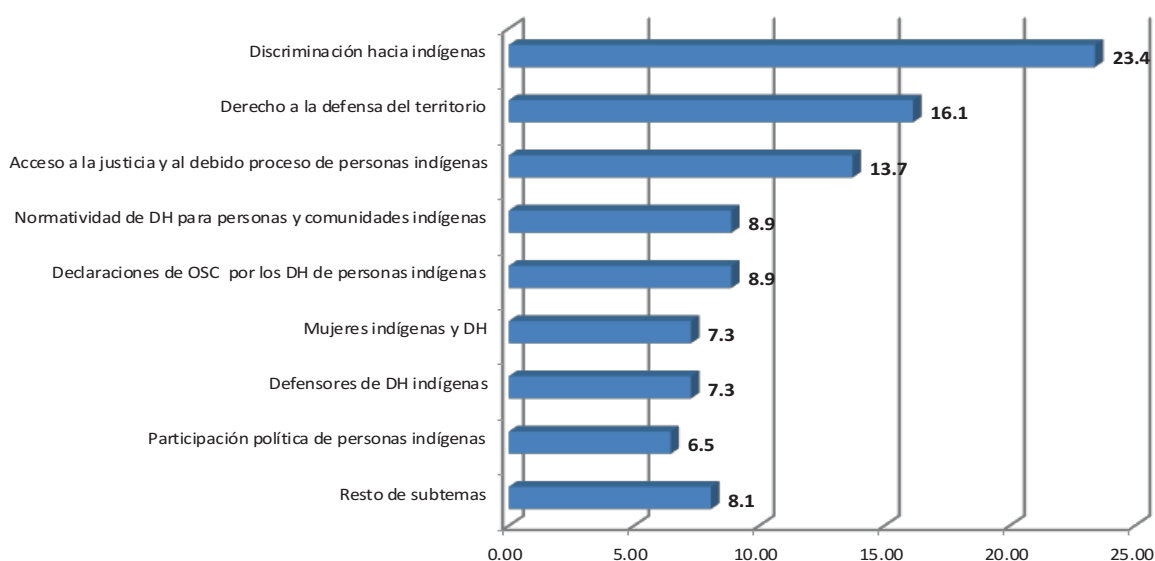


FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.2.5 La Jornada

La muestra total de *La Jornada* la conforman 124 notas periodísticas que representan 15.2% del total general. Y aunque es un número menor en comparación con los cuatro medios anteriores, tiene los porcentajes más altos de notas periodísticas relacionadas a la *Defensa del territorio* (23.4%) y *Discriminación hacia indígenas* (16.1%). Los otros tres subtemas de mayor cobertura son: *Acceso a la justicia y al debido proceso de personas indígenas* (13.7%), *Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas* (14%), y *Declaraciones de OSC por los DH de personas indígenas* (9%). Estos cinco subtemas representan el 71% del total de las notas periodísticas de *La Jornada*.

Gráfico 8.8. Subtemas sobre poblaciones indígenas y derechos humanos con mayor cobertura del total global, por porcentajes. *La Jornada*



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.2.6 Excélsior

Excélsior es el medio con el menor número de notas periodísticas relacionadas a personas y comunidades indígenas y únicamente concentra 10% de la muestra general. No obstante, tuvo un alto porcentaje de notas relacionadas a situaciones graves de *Discriminación hacia indígenas* (28.2), el resto de los principales subtemas fueron, *Acceso a la justicia y al debido proceso de personas indígenas* (14.1%), *Mujeres indígenas y DH* (11.5%), *Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas* (10.3%) y *Explotación laboral e indígenas* (7.7%). Este último subtema no fue relevante para el resto de los medios informativos.

Gráfica 8.9. Subtemas sobre poblaciones indígenas y DH con mayor cobertura, por porcentajes. *Excélsior*



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.2 ANÁLISIS DE INVESTIGACIONES ACADÉMICAS

Para el análisis de la producción académica que se ha generado sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas se revisaron tres bases bibliográficas: *Academic Search Complete*, SciELO y Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).³¹⁰ En cada una se analizaron y sistematizaron los artículos académicos encontrados, asignando categorías a las que se hizo alusión.

8.2.1 Hallazgos generales

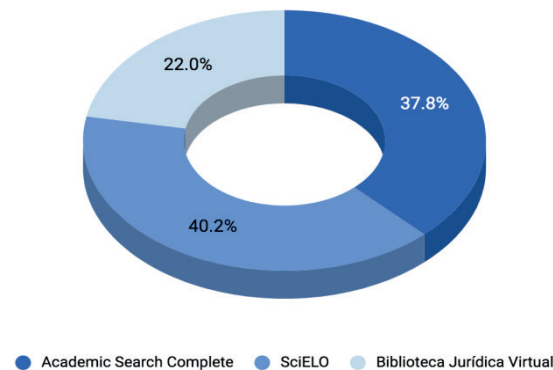
Se hallaron en total 127 artículos académicos publicados entre 2002 y 2017 en las bases bibliográficas estudiadas; de esta muestra se podría inferir que:

1. En promedio, la comunidad académica publicó 7.9 artículos por año, 0.7 por mes, lo cual indica que hay un interés en conocer, analizar, entender e interpretar la realidad indígena desde las ciencias sociales.
Como puede observarse en la Gráfica 8.10, la base *Academic Search Complete*, concentró 40.2% de la muestra total, con 51 artículos académicos; seguida por la base bibliográfica SciELO, especializada en contenidos latinoamericano, con 37.8% de la muestra general

³¹⁰ Estas tres bases bibliográficas fueron elegidas por almacenar y medir la literatura académica más representativa en términos de parámetros científicos y excelencia para investigadores a nivel mundial --caso de *Academic Search Complete* que pertenece a la compañía *EBSCO Industries*--, a nivel latinoamericano --caso de SciELO, que también hace parte de *EBSCO Industries*-- y a nivel nacional --caso de la Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México--.

y 48 artículos; y la Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM con 28 artículos que representan 22% de la muestra.

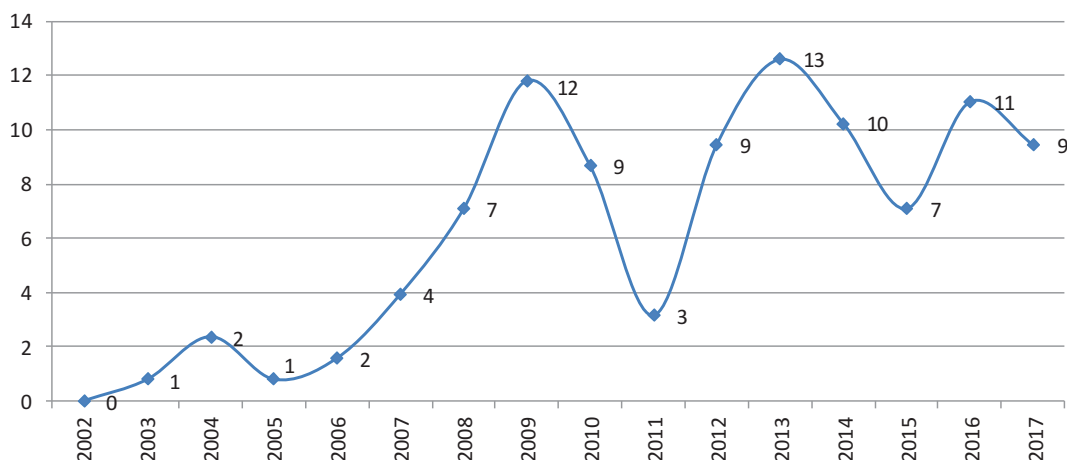
Gráfica 8.10. Distribución, en porcentajes, de los documentos académicos por base bibliográfica



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

- En términos temporales, los documentos académicos se distribuyeron a lo largo del periodo con tres aceleraciones significativas en 2009, 2013 y 2016. Para 2009, el subtema *Derecho a la defensa del territorio* comprendió 40% de artículos de ese año; en 2013 los subtemas *Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas* y *Derecho a la defensa del territorio* obtuvieron, cada uno, 31.25%; y en 2016 hay una diversificación temática en la que las tres quintas partes de la muestra del año, se dividieron equitativamente entre: *Participación política de personas indígenas*, *Mujeres indígenas* y *DH* y *Derecho a la defensa del territorio*. De lo anterior se podría inferir que el *Derecho a la defensa del territorio* ha sido el tema más constante y representativo en términos temporales, pero que a lo largo de los años otras temáticas han tenido la atención de la comunidad académica.

Gráfica 8.11. Distribución, en porcentajes, de los documentos académicos publicados por año



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

3. En cuanto a los subtemas que tuvieron mayor cobertura por fuente académica y que acumularon 84% de la muestra, se encontraron cinco subtemas significativos: *Derecho a la defensa del territorio* (26%), *Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas* (22%), *Mujeres indígenas y DH* (15%), *Participación política de personas indígenas* (13%) y *Derecho a la educación de personas y comunidad indígena* (8%), tal como puede observarse en el gráfico 8.12.

Tabla 8.2. Categorías y descripción operativa de artículos académicos relacionados con personas y comunidades indígenas

Categoría	Definición operativa	Academic Search Complete	SciELO	Biblioteca Jurídica Virtual	Total
Derecho a la defensa del territorio	Artículos cuyo meollo es la defensa del territorio, recursos naturales y forma de vida de las personas indígenas.	12	14	7	33
Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas	Corresponden a artículos centrados en el aspecto normativo –leyes, protocolos, etc.– del acceso a los derechos humanos de las personas indígenas	11	11	6	28
Mujeres indígenas y DH	Agrupar artículos que aluden a la vulneración o conquista de derechos humanos con perspectiva de género e interseccional de las mujeres indígenas	8	7	4	19
Participación política de personas indígenas	Artículos que dan cuenta tácita o implícitamente de la participación política de las personas indígenas	4	5	8	17
Derecho a la educación de personas y comunidad indígena	Artículos que dan cuenta del acceso a la educación –como derecho humano– de las personas indígenas	5	5	0	10
Usos y costumbres de la comunidad indígena	Artículos que asocian directamente la negación de acceso a derechos humanos de las personas indígenas y los usos y costumbres de dicha comunidad	1	4	0	5
Lenguas indígenas y derechos humanos	Artículos que explícitamente estudian las lenguas indígenas asociadas a los derechos humanos de dichas personas y comunidades	3	1	0	4
Discriminación hacia indígenas	Agrupar un conjunto de conductas y discursos que vulneran el derecho humano a la no discriminación de las personas indígenas	0	3	0	3
Acceso a la justicia y al debido proceso de personas indígenas	Artículos que aluden implícita o explícitamente al acceso a la justicia y su debido proceso para las personas indígenas y, por tanto, el acceso a los derechos humanos	0	0	2	2
Defensores de DH indígenas	Artículos centrados en las personas indígenas que son defensoras de Derechos Humanos	1	1	0	2
Conflictos entre comunidades indígenas	Artículos que vinculan los derechos humanos y las personas indígenas en hechos calificados como conflictos ente comunidades indígenas	1	0	0	1

Categoría	Definición operativa	Academic Search Complete	SciELO	Biblioteca Jurídica Virtual	Total
Declaraciones de OSC por los DH de personas indígenas	Corresponde a declaraciones de organizaciones de la sociedad civil (OSC) –nacionales e internacionales– que remiten al progreso o negación de los derechos humanos a las personas indígenas	1	0	0	1
Derechos sexuales y reproductivos de personas indígenas	Artículos que dan cuenta del acceso a derechos sexuales y reproductivos de las personas indígenas; particularmente al consentimiento libre e informado de planificación familiar que se vulnera en vasectomías y esterilizaciones aplicadas a personas indígenas que desconocen que dicho procedimiento se está realizando	1	0	0	1
Tortura y otros tratos crueles y degradantes contra indígenas	Artículos que enfatizan en el trato cruel y degradante que reciben las personas indígenas de los agentes del Estado	0	0	1	1
Total		48	51	28	127

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Gráfica 8.12. Subtemas vinculados a Derechos Humanos, en porcentajes, sobre personas y comunidades indígenas



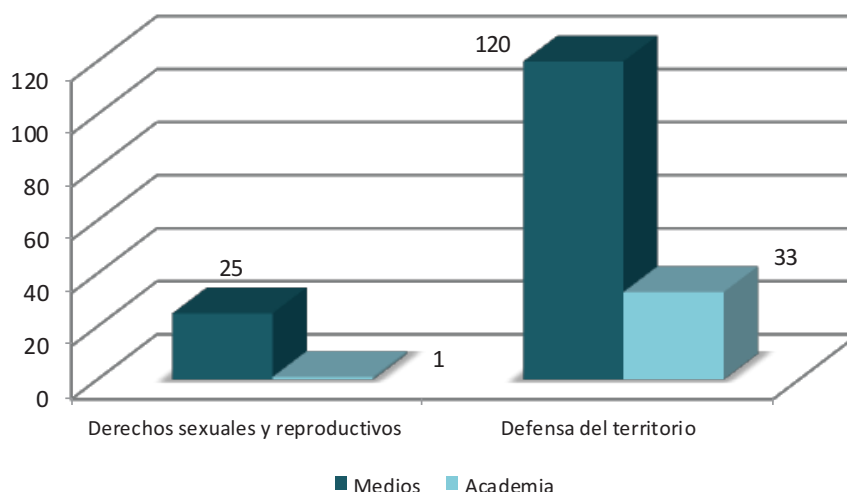
FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.3 PRINCIPALES SUBTEMAS EN MEDIOS Y ACADEMIA, Y SU RELACIÓN CON LAS RECOMENDACIONES DE ESTUDIO

Como se mencionó anteriormente, cada categoría o subtema agrupa un cierto número de noticias que tienen que ver con la violación de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. No obstante, de 827 noticias revisadas, se encontraron 25 directamente relacionadas a la violación de derechos sexuales y reproductivos; 3% de la muestra total, de los cuales sólo 13 están relacionadas con la violación al derecho a decidir libremente sobre el uso de métodos de planificación. En la academia sólo se encontró un artículo, correspondiente a 0.8%.

A diferencia del número total de noticias encontradas con relación a la RG 4/2002, las referidas al derecho a la defensa del territorio fueron 120; el quíntuple de la recomendación citada y 15% de la muestra total, que, como ya se había señalado anteriormente, fue el segundo subtema más importante después del de *Discriminación hacia indígenas*. En las fuentes académicas se encontraron 33 documentos de 127, es decir, 26%, el porcentaje más alto de artículos encontrados respecto a la violación de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Gráfica 8.13. Subtemas, en porcentajes, asociados las Recomendaciones 4 de 2002 y 27 de 2016



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

8.3.1 Análisis específico en los medios noticiosos de la Recomendación General 4/2002

En el capítulo cinco de este trabajo, se hizo referencia a la detección de violaciones a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas a través de denuncias en algunos medios de comunicación impresos. En el caso de la Recomendación General 4/2002, se documentaron casos específicos de violación al derecho al consentimiento libre e informado del uso de métodos de planificación familiar.

Varios reportajes, columnas periodísticas y de opinión, encontrados después de la emisión de la recomendación y hasta diciembre de 2018, dan cuenta de la persistencia de hechos como los que originaron la recomendación citada. En la búsqueda realizada se encontraron 13 casos específicos de violación al derecho a decidir libremente sobre el uso de métodos de planificación familiar, sobre todo de 2006 a 2018. Y aunque pareciera un asunto menor, el hecho de que se tenga registro, tanto en medios, como en las quejas recibidas ante la CNDH por esta violación, es sumamente relevante por ser casos expuestos aún después de emitida la recomendación, tal como puede observarse en la tabla siguiente.

Tabla 8.3. Fuentes y breve descripción de noticias específicas en relación a la RG 4/2002

Fuente	Título	Fecha	Breve descripción
<i>Proceso</i>	ONU: “Esterilizaciones forzadas” en México	6 de marzo de 2006	Relator del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la ONU, citó la Recomendación en el marco de acciones emprendidas por el Estado mexicano para evitar la discriminación racial, no obstante igual citó otros documentos que dan cuenta de que dicho derecho es vulnerado
<i>La Jornada, redacción</i>	Censura CNDH esterilizaciones forzadas a indígenas en Guerrero	24 de diciembre de 2007	Por la violación a los derechos reproductivos de 14 indígenas de la comunidad de El Camalote, municipio de Ayutla de los Libres, quienes aceptaron que se les practicara la vasectomía ante la amenaza de que “si se negaban, a sus esposas se les retiraría el apoyo del Programa de Educación Salud y Alimentación (Progresal)”, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió al gobernador de Guerrero, Zeferino Torreblanca la recomendación 66/2007. La investigación de la CNDH señala que los hechos ocurrieron el 16 y 17 de abril de 1998, cuando brigadas de la secretaría de Salud de Guerrero efectuaron 27 vasectomías, 14 contra la voluntad de los indígenas.
<i>Sin Embargo, Redacción</i>	Legisladora panista propone tipificar como delito esterilización forzada	4 de agosto de 2012	La diputada del PAN, Lucila del Carmen Gallegos Camarena impulsa una reforma para sancionar con cinco a ocho años de prisión a los médicos que realicen operaciones de esterilización sin previo consentimiento de la paciente o sin razón quirúrgica justificada.
<i>La Jornada, Diana Manzo</i>	Protestan por esterilización forzada de mujer zapoteca	1 de julio de 2014	Unos 200 campesinos de los municipios de San Blas Atempa, Niltepec, San Francisco del Mar y Reforma de Pineda, integrantes del Frente Popular Revolucionario (FPR), marcharon este lunes unos 30 kilómetros, de la comunidad La Ventosa hasta la cabecera municipal de Juchitán, donde realizaron un mitin frente a la alcaldía en demanda de justicia para Rosalba Vicente Morales, indígena zapoteca a quien le extirparon la matriz sin su consentimiento en el hospital general de Juchitán Macedonio Benítez Fuentes, después de que murió su bebé.

Fuente	Título	Fecha	Breve descripción
<i>Quadratin, Guerrero</i>	Obligan a indígenas a inyectarse anticonceptivos para recibir apoyos	5 de agosto de 2014	“Mujeres na savi son obligadas a inyectarse un anticonceptivo a cambio de no ser expulsadas del programa asistencialista del gobierno federal Oportunidades, lo cual viola diversas normas de atención a la salud, denunció Euclides Moreno Castro, médico voluntario. El texto original de este artículo fue publicado por la Agencia Quadratin en la siguiente dirección: https://guerrero.quadratin.com.mx/Obligan-indigenas-inyectarse-anticonceptivos-para-recibir-apoyos/ Este contenido se encuentra protegido por la ley. Si lo cita, por favor mencione la fuente y haga un enlace a la nota original de donde usted lo ha tomado. Agencia Quadratin. Todos los Derechos Reservados © 2018.”
<i>Animal Político, redacción</i>	En 17 estados del país se puede esterilizar a una mujer por la fuerza sin que sea un delito	13 de agosto de 2015	La nota es sobre el informe GIRE de 2015, mencionando sus principales resultados, de los cuales se advierte la práctica aún presente de la esterilización forzada en el país. Se hace mención de la RG 4/2002
<i>El Universal. Opinión, Héctor de Mauleón, en tercera persona</i>	Anticonceptivos a la fuerza como política de salud	15 de octubre de 2015	Columna de opinión que hace una crítica a las prácticas de esterilización forzada en México sobre casos concretos: Tlapa de Guerrero y la Cd. De México. Se apoya con el informe GIRE de este año que sostuvo que las políticas de planificación familiar estaban orientadas a reducir el número de hijos fuera como fuera
<i>Revolución 3.0.</i>	Pone Astudillo en Salud a funcionario que ordenó esterilización forzada a un grupo de indígenas mixtecos	29 de octubre 2015	El gobernador de Guerrero, Héctor Astudillo, nombró a Carlos de la Peña Pintos como nuevo secretario de Salud estatal, quien fue señalado de ordenar la esterilización forzada a un grupo de indígenas mixtecos de la comunidad de El Camalote, en el municipio de Ayutla de los libres, durante el gobierno de René Juárez.
<i>Animal Político, Manu Ureste</i>	Indígena pierde a su bebé por negligencia y luego le colocan anticonceptivo sin su permiso	23 de enero de 2017	Describe el caso de Martha, indígena náhuatl, quien perdió a su bebé por negligencia médica y obligada a colocarse el DIU sin su consentimiento. Caso que fue revisado por la CNDH y sobre el cual emitió una recomendación específica a los gobiernos de Puebla e Hidalgo por este caso
	Con engaños, chantajes y amenazas: los casos de anticoncepción forzada en México	24 de abril de 2017	Revisión de los casos que siguen persistiendo de esterilización forzada en México, cita la RG4/2002, además de otras recomendaciones específicas que se emitieron por violación al derecho al consentimiento, incluyendo casos de mujeres indígenas: 14 de diciembre de 2016 una mujeres indígena náhuatl (Puebla) perdió su bebé y le fue colocado un DIU sin su consentimiento. 16 de diciembre 2016 CNDH publicó recomendación al gobierno de Oaxaca por el caso de una mujer indígena zapoteca a quien se le practicó una ligadura de trompas.

Fuente	Título	Fecha	Breve descripción
<i>e-veracruz.mx</i> , la silla rota, Gloria Piña y Aydé Rodríguez	Alma, una víctima de esterilización forzada en Guerrero	21 de agosto de 2017	Nota periodística que señala el aumento de las denuncias de mujeres que son hostigadas para aceptar un método anticonceptivo permanente.
<i>Cultura Colectiva</i>	La práctica del gobierno mexicano de esterilizar a los indígenas contra su voluntad	1 de diciembre de 2017	Citada para sustentar como práctica del Estado mexicano. En las comunidades rurales de México, la esterilización forzada es un secreto a voces. Esta práctica ha sido denunciada por organizaciones de la sociedad civil durante décadas, con especial énfasis durante el sexenio de Ernesto Zedillo; no obstante, no fue hasta finales de 2001 cuando el asunto escaló en la opinión pública captó la atención nacional e internacional.
<i>Animal Político</i> , Alehí Balderas	Esterilización forzada y consentimiento informado	20 de agosto de 2018	Con engaños, amenazas y condicionándole la atención médica, personal médico del IMSS consiguió que Sonia firmara un consentimiento informado para que le realizaran una Oclusión Tubaria Bilateral como método anticonceptivo. Hay una queja en trámite ante la CNDH.

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Las notas encontradas fueron en su mayoría de medios de mayor circulación y trataron distintos temas en torno a la RG 4/2002: por un lado, el tema es abordado desde el ámbito político para regular o normar las acciones del personal médico, específicamente en la penalización efectiva de prácticas médicas de violación a este derecho. Otra nota relevante fue la presentación de los resultados del Informe GIRE 2015, donde se da a conocer la persistencia de casos de esterilización forzada en las poblaciones indígenas. Se encontraron también algunas columnas de opinión donde se critican las prácticas de esterilización forzada en México sobre poblaciones indígenas, como lo ejemplifica la columna de Héctor de Mauleón en *El Universal*, cuya opinión se sustenta en los resultados del Informe GIRE 2015.³¹¹

El resto de las notas específicas narran casos concretos de violación a este derecho, como el difundido por *La Jornada*³¹² en 2014, que describe el caso de una mujer de Juchitán a quien le fue extirpada la matriz sin su autorización, después de que perdiera su bebé, motivo que generó la inconformidad de la comunidad y se manifestaran para exigir la reparación del daño.

Otro caso fue la publicación el 5 de agosto de 2014 del medio electrónico *www.quadratin.com.mx*, de una nota periodística titulada: “*obligan a indígenas a inyectarse anticonceptivos para*

³¹¹ Mauleón, Héctor, “Anticonceptivos a la fuerza como política de salud.” Artículo de opinión. En *El Universal*. 15 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2015/10/15/anticonceptivos-la-fuerza-como>. Consultado el 18 de octubre de 2018

³¹² Manzo, Diana, “Protestan por esterilización forzada de mujer zapoteca.” En *La Jornada*. 01 de julio de 2014. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2014/07/01/estados/036n2est#>. Consultado el 23 de octubre de 2018.

*recibir apoyos*³¹³, en la que se señalaba que mujeres ñuu savi (mixtecas) de la comunidad de San Marcos, Metlatónoc, Guerrero, eran obligadas a usar anticonceptivos inyectados a cambio de no ser expulsadas del programa Oportunidades de la Secretaría de Desarrollo Social, lo que les provocaba diversos trastornos físicos, con efectos secundarios como dolor de cabeza, problemas vasculares, varices y trombosis, aunado a la desnutrición que presentaban. De igual manera en un reportaje especial realizado por *Animal Político* sobre anticoncepción forzada en México³¹⁴ en abril de 2017, señalaron que en un periodo de dos meses, entre el 16 de diciembre de 2016 y el 22 de febrero de 2017, la CNDH emitió tres recomendaciones específicas por casos de anticoncepción y esterilización forzada en hospitales de salud pública. En dos casos se obligó a las mujeres a colocarse el DIU y en el tercero se trató de un procedimiento irreversible de OTB a una mujer.

En síntesis, a pesar de las pocas notas periodísticas relacionadas a la RG/2002, no significa que no existan más violaciones al derecho a decidir libremente sobre el uso de métodos de planificación familiar, sucede, por una parte, que los medios han documentado sobre todo los casos con daños irreparables, como una operación OBT, y por el otro lado, no se denuncia ante los medios porque sigue existiendo el temor a la pérdida de los ingresos de las transferencias condicionadas de los programas asistencialistas, por muy magros que estos sean. Y siendo que éstas tienen la característica de ser condicionadas, la aplicación forzada de métodos de planificación puede interpretarse por la población indígena como parte de los programas, por tanto, se normaliza su imposición, y sólo en ciertos casos, como en algunas notas exhibidas en este capítulo, salen a la luz las violaciones a este derecho.

8.3.2 Análisis específico en los medios noticiosos de la Recomendación General 27/2016

Como ya se señalaba anteriormente, las noticias encontradas respecto al derecho a la defensa del territorio fueron mucho más altas en comparación con aquellas relacionadas a la RG 4/2002, incluso, en la revisión a detalle de los hechos narrados, en cada noticia se encontraron 127 vinculadas indirectamente y 13 directamente con la RG 27/2016, es decir, al derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

La defensa del territorio indígena, como ya se había comentado antes, tiene una carga simbólica muy significativa; este es un espacio físico, social y cultural, es decir, integral, “...construido colectivamente en una relación de reciprocidad con la naturaleza, que incluye las funciones

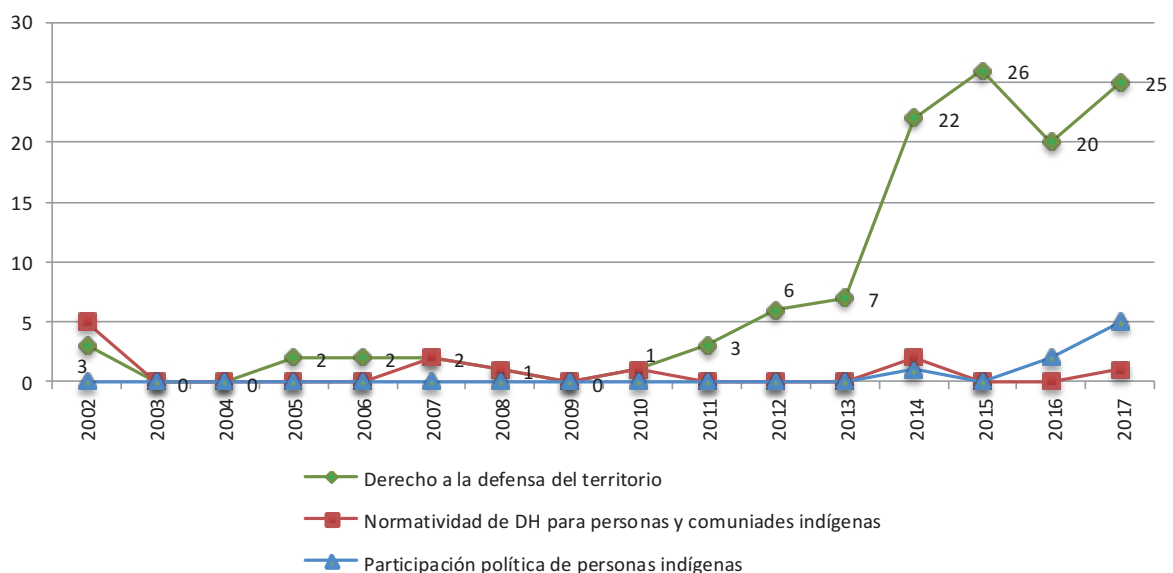
³¹³ Ferrer, Sergio, “Obligan a indígenas a inyectarse anticonceptivos para recibir apoyos”. En *Quadratin, Guerrero*, 05 de agosto de 2014. Disponible en: <https://guerrero.quadratin.com.mx/Obligan-indigenas-inyectarse-anticonceptivos-para-recibir-apoyos/>. Consultado el 02 de noviembre de 2018.

³¹⁴ Manu Ureste, “Con engaños, chantajes y amenazas: los casos de anticoncepción forzada en México”, en *Animal Político*, 23 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2017/04/enganos-chantajes-amenazas-los-casos-anticoncepcion-forzada-mujeres-mexico/>. Consultado el 01 de octubre de 2017.

productivas de la tierra, pero también el concepto de tierra natal, cultura, religión, sitios sagrados y ancestros, ambiente natural, agua, bosque, minerales”.³¹⁵

Lo sobresaliente es que a pesar de que la emisión de la RG 27 fue en 2016, hubo un repunte de noticias respecto a la defensa del territorio desde 2014, pasando de 7 noticias en 2013 a 22 al siguiente año. Lo que no se explica únicamente por la apertura de los medios hacia los pueblos y comunidades indígenas, sino también por las políticas aplicadas en ese periodo, específicamente a las reformas a las leyes energéticas y extractivas de 2014, que impulsaron el uso, e incluso la expropiación, de los territorios indígenas para la puesta en marcha de megaproyectos de infraestructura, acaparamiento de tierras o agua para la agroindustria, contraviniendo el derecho a la propiedad y posesión de sus tierras, a la libre determinación y autonomía, y a la integridad de los pueblos y comunidades indígenas. Los años de mayor presencia en medios por la defensa de territorios indígenas fueron 2015 y 2016, con 26 y 25 noticias respectivamente. Algunas de las noticias que aparecieron en el subtema *Normatividad de Derechos Humanos para personas y comunidades indígenas*, entre 2002 y 2014 estuvieron relacionadas con leyes estatales, como la creación de la Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México en 2002, misma que generó presencia y crítica en los medios tanto positiva, como negativamente. Mientras que las noticias respecto a la *Participación política de personas indígenas*, se refieren específicamente a procesos de consulta.

Gráfica 8.14. Subtemas relacionados a la RG 27/2016 de 2002 a 2017



FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

³¹⁵ Ita, Ana de, “En defensa de los territorios”, En *La Jornada*. 04 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/04/04/opinion/024a1pol#> . Consultado el 01 de diciembre de 2018.

Tabla 8.4. Título y fuentes de noticias específicas en relación a la RG 27/2016

Num.	Título de la nota	Medio de comunicación	Fecha	Tema Principal
1	Pueblos indígenas y desarrollo sustentable	<i>La Jornada</i>	16 de noviembre de 2002	Derecho a la defensa del territorio
2	La ocupación de territorios indígenas: política de Estado en América Latina	<i>La Jornada</i>	16 de mayo de 2005	Derecho a la defensa del territorio
3	Ecología y pueblos indígenas en la otra campaña	<i>La Jornada</i>	8 de septiembre de 2005	Derecho a la defensa del territorio
4	Megaproyectos violan derechos de pueblos indígenas	<i>La Jornada</i>	12 de diciembre de 2012	Derecho a la defensa del territorio
5	Exigen indígenas a Peña Nieto cancelar las concesiones mineras en Wirikuta	<i>La Jornada</i>	8 de febrero de 2013	Derecho a la defensa del territorio
6	ONU, minería y pueblos indígenas	<i>La Jornada</i>	7 de junio de 2013	Derecho a la defensa del territorio
7	“Despojan a los Cucapá De su derecho milenario a pescar en el mar de California”	<i>La Jornada</i>	14 de junio de 2014	Derecho a la defensa del territorio
8	El derecho de los pueblos indígenas a tierra y territorio	<i>La Jornada</i>	19 de julio de 2014	Derecho a la defensa del territorio
9	Viola derechos humanos de pueblos derrame de Grupo México en Sonora: Martínez Veloz	<i>La Jornada</i>	24 de agosto de 2014	Derecho a la defensa del territorio
10	Indígenas de Chihuahua paralizan obras de gasoducto	<i>La Jornada</i>	2 de mayo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
11	La nueva guerra contra los pueblos indígenas	<i>La Jornada</i>	24 de julio de 2015	Derecho a la defensa del territorio
12	“La expropiación por decreto, una forma de abuso presidencial”	<i>La Jornada</i>	8 de agosto de 2015	Derecho a la defensa del territorio
13	Comunidades indígenas en resistencia logran frenar millonarios proyectos energéticos	<i>La Jornada</i>	18 de julio de 2016	Derecho a la defensa del territorio
14	Pueblos indígenas y empresas trasnacionales	<i>La Jornada</i>	6 de septiembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
15	Indígenas de Hidalgo y Puebla rechazan gasoducto	<i>La Jornada</i>	26 de septiembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
16	Sierra Tarahumara: derecho territorial de los indígenas	<i>La Jornada</i>	13 de diciembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
17	Podrían liberar a indígenas presos por defender su derecho al agua	<i>La Jornada</i>	9 de abril de 2017	Derecho a la defensa del territorio
18	En riesgo, las policías comunitarias de Guerrero	<i>La Jornada</i>	2 de mayo de 2017	Derecho a la defensa del territorio
19	Megaproyectos en zonas indígenas provocan conflictos sociales: ONU	<i>La Jornada</i>	1 de junio de 2017	Derecho a la defensa del territorio
20	Cuestionan indígenas consultas ilegales	<i>La Jornada</i>	5 de junio de 2017	Derecho a la defensa del territorio

Num.	Título de la nota	Medio de comunicación	Fecha	Tema Principal
21	Trasnacionales realizan megaproyectos sin consultar a pueblos originarios: ONU	<i>La Jornada</i>	10 de junio de 2017	Derecho a la defensa del territorio
22	Empresas y derechos humanos: proyecto Eólica del Sur	<i>La Jornada</i>	17 de junio de 2017	Derecho a la defensa del territorio
23	Pueblos indígenas ante el gatopardismo oficial	<i>La Jornada</i>	8 de agosto de 2017	Derecho a la defensa del territorio
24	Garantizar derechos de indígenas, piden a estados	<i>La Jornada</i>	9 de agosto de 2017	Derecho a la defensa del territorio
25	Asesora ONU a indígenas sobre derechos ante eólicas	<i>La Jornada</i>	29 de agosto de 2017	Derecho a la defensa del territorio
26	Revelarán a ONU sobre agresiones a indígenas	<i>La Jornada</i>	7 de noviembre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
27	Proyectos de desarrollo, gran amenaza para los pueblos indígenas: ONU y CNDH	<i>La Jornada</i>	8 de noviembre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
28	Comunidades indígenas denuncian ante la ONU despojo por proyectos de desarrollo	<i>La Jornada</i>	13 de noviembre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
29	Defensa indígena del agua	<i>La Jornada</i>	18 de noviembre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
30	Aprueba ONU Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas	<i>La Jornada</i>	14 de septiembre de 2007	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
31	Pueblos indígenas y legislación internacional	<i>La Jornada</i>	15 de septiembre de 2007	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
32	Iniciativa de ley incluye derechos y atribuciones de pueblos y barrios	<i>La Jornada</i>	25 de abril de 2017	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
33	Pueblos indígenas: la consulta en serio	<i>La Jornada</i>	25 de marzo de 2014	Participación política de personas indígenas
34	Demandan comunidades indígenas incluir sus derechos en la constitución capitalina	<i>La Jornada</i>	19 de marzo de 2016	Participación política de personas indígenas
35	“Insuficientes”, esfuerzos de consulta previa e informada a pueblos indígenas	<i>La Jornada</i>	27 de marzo de 2017	Participación política de personas indígenas
36	Pueblos indígenas: leyes sin voluntad	<i>La Jornada</i>	17 de julio de 2017	Participación política de personas indígenas
37	El Convenio 169 comentado: 22 años después	<i>La Jornada</i>	10 de agosto de 2017	Participación política de personas indígenas
38	Demanda la CNDH ley de consulta previa a indígenas	<i>La Jornada</i>	11 de agosto de 2017	Participación política de personas indígenas
39	Denuncian presión para desalojar reserva	<i>Reforma</i>	27 de febrero de 2002	Derecho a la defensa del territorio

Num.	Título de la nota	Medio de comunicación	Fecha	Tema Principal
40	Proponen regresar tierras a zapatistas	<i>Reforma</i>	1 de marzo de 2002	Derecho a la defensa del territorio
41	Detienen a indígenas en Chilapa	<i>Reforma</i>	26 de octubre de 2006	Derecho a la defensa del territorio
42	Confirman abuso a indígenas yucatecos	<i>Reforma</i>	26 de octubre de 2006	Derecho a la defensa del territorio
43	Demandan indígenas derecho territorial	<i>Reforma</i>	4 de abril de 2007	Derecho a la defensa del territorio
44	Crean Ombudsmán para tarahumaras	<i>Reforma</i>	11 de abril de 2007	Derecho a la defensa del territorio
45	Acusan tarahumaras despojo de tierras	<i>Reforma</i>	29 de marzo de 2008	Derecho a la defensa del territorio
46	Aprueban ceder tierras para La Parota	<i>Reforma</i>	28 de abril de 2010	Derecho a la defensa del territorio
47	Paran indígenas obra en Guerrero	<i>Reforma</i>	25 de febrero de 2011	Derecho a la defensa del territorio
48	Liberan maquinaria indígenas de Guerrero	<i>Reforma</i>	8 de marzo de 2011	Derecho a la defensa del territorio
49	Llaman a impedir minería en Chiapas	<i>Reforma</i>	17 de septiembre de 2012	Derecho a la defensa del territorio
50	Protesta indígenas contra cementera	<i>Reforma</i>	1 de agosto de 2013	Derecho a la defensa del territorio
51	Acusan detenciones arbitrarias en Puebla	<i>Reforma</i>	8 de abril de 2014	Derecho a la defensa del territorio
52	Piden indígenas revisión a la SCJN	<i>Reforma</i>	26 de junio de 2014	Derecho a la defensa del territorio
53	Acusan anomalías en creación de presas	<i>Reforma</i>	18 de diciembre de 2014	Derecho a la defensa del territorio
54	Se amparan indígenas contra autopista	<i>Reforma</i>	3 de enero de 2015	Derecho a la defensa del territorio
55	Gana pueblo rarámuri amparo contra tala	<i>Reforma</i>	19 de febrero de 2015	Derecho a la defensa del territorio
56	Denuncian anomalías en consulta indígena	<i>Reforma</i>	27 de abril de 2015	Derecho a la defensa del territorio
57	Incumple gasoducto amparo de juez	<i>Reforma</i>	23 de mayo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
58	Prepara Conagua consulta en Oaxaca	<i>Reforma</i>	15 de agosto de 2015	Derecho a la defensa del territorio
59	Acudirá CNTE a SCJN para anular IEEPO	<i>Reforma</i>	21 de agosto de 2015	Derecho a la defensa del territorio
60	Acusan que continúa obra en Xochicuautla	<i>Reforma</i>	18 de mayo de 2016	Derecho a la defensa del territorio
61	Rechazan indígenas gasoducto en Puebla	<i>Reforma</i>	14 de septiembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio

Num.	Título de la nota	Medio de comunicación	Fecha	Tema Principal
62	Suspenden gasoducto tras choque yaqui	<i>Reforma</i>	23 de octubre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
63	Rechazan zoques proyectos de Sener	<i>Reforma</i>	26 de octubre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
64	Preocupa a CNDH conflicto en tribu Yaqui	<i>Reforma</i>	6 de noviembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
65	Emiten recomendación por vía en Edomex	<i>Reforma</i>	15 de diciembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
66	Consideran insuficiente la Ley Indígena	<i>Reforma</i>	6 de abril de 2002	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
67	Buscan política de Estado para indígenas	<i>Reforma</i>	1 de julio de 2002	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
68	Aprueba Congreso mexiquense Ley Indígena	<i>Reforma</i>	28 de julio de 2002	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
69	Critican fallo sobre Ley Indígena	<i>Reforma</i>	6 de septiembre de 2002	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
70	Protestan contra Corte por Ley Indígena	<i>Reforma</i>	10 de septiembre de 2002	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
71	Presentan informe sobre indígenas del DF	<i>Reforma</i>	8 de abril de 2008	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
72	Incumple Yucatán reforma a Ley indígena	<i>Reforma</i>	8 de noviembre de 2010	Normatividad de DH para personas y comunidades indígenas
73	Estado y empresas no protegen adecuadamente ddhh	<i>animalpolítico.com</i>	15 de junio de 2017	Derecho a la defensa del territorio
74	Indígenas de Nayarit denuncian la destrucción del centro sagrado Keiyatsita por plan de la CFE	<i>animalpolítico.com</i>	14 de junio de 2017	Derecho a la defensa del territorio
75	Autoridades declaran inexistente a comunidad de indígenas, para explotar sus tierras ancestrales	<i>animalpolítico.com</i>	26 de mayo de 2017	Derecho a la defensa del territorio
76	Xochicuautla no quiere consulta ni carretera	<i>animalpolítico.com</i>	7 de noviembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
77	Empresas, derechos humanos y comunidades en vilo	<i>animalpolítico.com</i>	6 de septiembre de 2016	Derecho a la defensa del territorio
78	Indígenas deben decidir sobre proyectos en sus tierras: CNDH	<i>animalpolítico.com</i>	15 de agosto de 2016	Derecho a la defensa del territorio
79	Policías del Edomex desalojan a habitantes de Xochicuautla, que se oponen a un proyecto de Higa	<i>animalpolítico.com</i>	11 de abril de 2016	Derecho a la defensa del territorio

Num.	Título de la nota	Medio de comunicación	Fecha	Tema Principal
80	Tajamar: ecocidio y violación de derechos humanos	<i>animalpolítico.com</i>	28 de enero de 2016	Derecho a la defensa del territorio
81	Trudeau, el cambio climático y los pueblos indígenas	<i>animalpolítico.com</i>	4 de diciembre de 2015	Derecho a la defensa del territorio
82	Suprema Corte ampara a indígenas mayas; suspende el permiso para sembrar soya transgénica	<i>animalpolítico.com</i>	4 de noviembre de 2015	Derecho a la defensa del territorio
83	Los retos de la Consulta Indígena en los proyectos eólicos	<i>animalpolítico.com</i>	1 de octubre de 2015	Derecho a la defensa del territorio
84	Las Cruces: pisoteando a las culturas indígenas	<i>animalpolítico.com</i>	15 de mayo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
85	Despojo sistemático y estructural en comunidades de Tlaxcala	<i>animalpolítico.com</i>	9 de abril de 2015	Derecho a la defensa del territorio
86	El territorio de 13 pueblos indígenas ya está en riesgo por la reforma energética	<i>animalpolítico.com</i>	23 de marzo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
87	¿La reforma energética viola derechos humanos? La CIDH lo investigará	<i>animalpolítico.com</i>	20 de marzo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
88	Una sentencia fallida: el caso de la Tribu Yaqui	<i>animalpolítico.com</i>	16 de marzo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
89	Palenque y Agua Azul: el despojo a los pueblos indígenas	<i>animalpolítico.com</i>	16 de enero de 2015	Derecho a la defensa del territorio
90	Las leyes energéticas violan derechos de los pueblos indígenas	<i>animalpolítico.com</i>	27 de junio de 2014	Derecho a la defensa del territorio
91	SCJN revierte ley de derechos indígenas para el municipio de Cherán	<i>animalpolítico.com</i>	29 de mayo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
92	Reforma del campo: continúa la violación de derechos	<i>animalpolítico.com</i>	16 de mayo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
93	Iniciativa en Telecom de EPN, “viola los derechos humanos”	<i>animalpolítico.com</i>	25 de marzo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
94	Indígenas de todo el país van al Edomex para defender el Bosque Otomí-Mexica	<i>animalpolítico.com</i>	12 de marzo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
95	Indígenas denuncian amenazas para autorizar una presa	<i>animalpolítico.com</i>	13 de agosto de 2013	Derecho a la defensa del territorio
96	Recomiendan a México reformar Ley Minera en respeto a indígenas	<i>animalpolítico.com</i>	31 de mayo de 2013	Derecho a la defensa del territorio
97	Detienen a otomíes por parar construcción de autopista	<i>animalpolítico.com</i>	16 de mayo de 2013	Derecho a la defensa del territorio
98	CFE viola los derechos de indígenas de Nayarit: activistas	<i>animalpolítico.com</i>	18 de abril de 2013	Derecho a la defensa del territorio
99	Proyectos hidráulicos y presas violan 15 derechos humanos en México	<i>animalpolítico.com</i>	23 de diciembre de 2012	Derecho a la defensa del territorio

Num.	Título de la nota	Medio de comunicación	Fecha	Tema Principal
100	Proyectos hidráulicos violan derechos y la ley, denuncian afectados ante el TPP	<i>animalpolítico.com</i>	7 de noviembre de 2012	Derecho a la defensa del territorio
101	La Tarahumara: Hambre, desinformación y opacidad	<i>animalpolítico.com</i>	9 de febrero de 2012	Derecho a la defensa del territorio
102	Gobiernos se alían a consorcios contra indígenas: AI	<i>animalpolítico.com</i>	5 de agosto de 2011	Derecho a la defensa del territorio
103	Desmilitarizar la zona indígena de Ayutla, piden mixtecos	<i>Milenio</i>	10 de febrero de 2014	Derecho a la defensa del territorio
104	Piden elevar a rango constitucional acuerdos sobre autonomía indígena	<i>Milenio</i>	19 de febrero de 2014	Derecho a la defensa del territorio
105	Están en zona de riesgo comunidades indígenas	<i>Milenio</i>	2 de marzo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
106	Visita Codhem comunidades de la zona norte	<i>Milenio</i>	19 de marzo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
107	Conquistan el pasado para defender indígenas	<i>Milenio</i>	31 de marzo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
108	En la Corte, Cherán le gana al gobierno de Michoacán	<i>Milenio</i>	27 de mayo de 2014	Derecho a la defensa del territorio
109	Marcharán indígenas de Santa María del Mar, Oaxaca al DF	<i>Milenio</i>	5 de agosto de 2014	Derecho a la defensa del territorio
110	Indígenas están protegidos en Ley de Hidrocarburos: Segob	<i>Milenio</i>	16 de agosto de 2014	Derecho a la defensa del territorio
111	Incomunicados mil indígenas de 2 comunidades de Oaxaca	<i>Milenio</i>	3 de noviembre de 2014	Derecho a la defensa del territorio
112	Alistan en Oaxaca protocolo para policías comunitarias e indígenas	<i>Milenio</i>	8 de diciembre de 2014	Derecho a la defensa del territorio
113	17% de tierras indígenas, concesionadas a minería	<i>Milenio</i>	24 de abril de 2015	Derecho a la defensa del territorio
114	Comunidades indígenas van vs leyes energéticas	<i>Milenio</i>	25 de abril de 2015	Derecho a la defensa del territorio
115	200 indígenas recuperan mil ha invadidas por ganadero	<i>Milenio</i>	18 de julio de 2015	Derecho a la defensa del territorio
116	Reubicarán a 750 indígenas triquis en Oaxaca	<i>Milenio</i>	20 de septiembre de 2015	Derecho a la defensa del territorio
117	La ruta del horror', la vivencia de indígenas de Coahuila	<i>Milenio</i>	7 de diciembre de 2015	Derecho a la defensa del territorio
118	Mantienen indígenas tomado Ciudad Administrativa en Oaxaca	<i>Milenio</i>	5 de mayo de 2016	Derecho a la defensa del territorio
119	Las Áreas Naturales Protegidas y los derechos humanos	<i>Milenio</i>	16 de mayo de 2016	Derecho a la defensa del territorio
120	Bloqueos de la CNTE: violación a los derechos humanos	<i>Milenio</i>	1 de julio de 2016	Derecho a la defensa del territorio
121	Marchan en Chiapas indígenas desplazados de Chenalhó	<i>Milenio</i>	19 de abril de 2017	Derecho a la defensa del territorio

Num.	Título de la nota	Medio de comunicación	Fecha	Tema Principal
122	Indígenas de Ocoyoacac acudirán a CNDH por obras del Tren Interurbano	<i>Milenio</i>	19 de abril de 2017	Derecho a la defensa del territorio
123	Comunidades indígenas ganan amparo al Congreso de Guerrero	<i>Milenio</i>	23 de mayo de 2017	Derecho a la defensa del territorio
124	CNDH pide a autoridades vigilar la restitución respetuosa de tierras wixárikas	<i>Milenio</i>	30 de septiembre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
125	Mesa de gobierno atiende desplazamiento de huicholes	<i>Milenio</i>	7 de diciembre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
126	Declaran inconstitucional reforma indígena en SLP	<i>Milenio</i>	13 de julio de 2014	Normatividad o políticas públicas de DH para personas y comunidades indígenas
127	Huicholes dicen tener amparo	<i>El Universal</i>	27 de febrero de 2012	Derecho a la defensa del territorio
128	SCJN atrae amparo de indígenas contra Telmex	<i>El Universal</i>	23 de enero de 2014	Derecho a la defensa del territorio
129	El otro fallo de la SCJN: abejas y pueblos indígenas	<i>El Universal</i>	15 de noviembre de 2015	Derecho a la defensa del territorio
130	Conflictos sociales por megaproyectos, ¿cómo evitarlos?	<i>El Universal</i>	31 de julio de 2016	Derecho a la defensa del territorio
131	Tribu binacional se opone a muro de Trump	<i>El Universal</i>	12 de marzo de 2017	Derecho a la defensa del territorio
132	Indígenas y campesinos mantienen seis bloqueos en Chiapas	<i>El Universal</i>	15 de agosto de 2017	Derecho a la defensa del territorio
133	Presentan queja contra Nestlé ante la CNDH tras “pirateo” de artesanía	<i>El Universal</i>	27 de octubre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
134	Comunidades indígenas denuncian faltas a derechos humanos en Chiapas	<i>El Universal</i>	15 de noviembre de 2017	Derecho a la defensa del territorio
135	Acuerdan fechas para consulta a pueblos y barrios originarios	<i>El Universal</i>	30 de noviembre de 2016	Participación política de personas indígenas
136	Acusa PES irregularidades en consulta indígena para Constitución de CDMX	<i>El Universal</i>	27 de enero de 2017	Participación política de personas indígenas
137	La Reforma Energética y los derechos humanos	<i>Excélsior</i>	20 de marzo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
138	Acusan a ALDF de burlarse de pueblos y barrios originarios	<i>Excélsior</i>	28 de mayo de 2015	Derecho a la defensa del territorio
139	El INE y la distritación en zonas indígenas	<i>Excélsior</i>	21 de abril de 2016	Derecho a la defensa del territorio
140	Avala la Corte a pueblos indígenas el derecho a consulta	<i>Excélsior</i>	29 de mayo de 2014	Normatividad o políticas públicas de DH para personas y comunidades indígenas

FUENTE: CRIM-UNAM-CNDH

Como se observa, a pesar de la percepción de algunos de los entrevistados de que la información que presentan los medios es muchas veces sesgada, la cantidad de noticias relacionadas a la defensa del territorio, ilustran los conflictos socioambientales presentes en territorios indígenas, la gran mayoría originados por la violación a distintos derechos humanos de pueblos y comunidades indígenas, por ende, a procesos de consulta adecuados, tal como se estipula en los distintos instrumentos jurídicos como el Convenio 169. A principios de 2018, Ana de Ita, Directora del Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (Ceccam), hizo una reseña de los conflictos socioambientales presentes hasta esa fecha:

En el noroeste, la disputa es por el agua, entre la población y empresas como Constellation Brands y Driscoll's, que producen cerveza y fresas para exportación en el desierto. La lucha del pueblo yaqui contra el Acueducto Independencia es emblemática. En Chihuahua, el pueblo rarámuri se opuso a la construcción de un aeropuerto, al cruce de un gasoducto y a la tala de sus bosques. En Coahuila, los campesinos rechazan el establecimiento de un basurero tóxico. En San Luis Potosí, la minera San Xavier destruyó el Cerro de San Pedro a pesar de que la sociedad civil había ganado el juicio en su contra. Los totonacos y chontales de Veracruz y Tabasco refieren la contaminación de sus tierras y agua por la explotación de petróleo. La construcción de la hidroeléctrica Las Cruces, en Nayarit, amenaza con inundar a comunidades coras. Los wixarikas defienden sus territorios sagrados de la minería y las presas.

Los jóvenes jornaleros de Jalisco viven un sistema de peonaje acasillado moderno trabajando para los emporios agroindustriales. Los nahuas de Colima resisten contra la minería. Los nahuas de Michoacán se organizan y defienden contra la violencia y el despojo de sus bosques. Los purépechas lograron detener a los talamontes. En Guerrero, los me'phaa impidieron el decreto de una reserva de la biósfera y triunfaron en contra de las concesiones mineras en su territorio. El Consejo de Ejidos y Comunidades Opositoras a la Presa La Parota ha impedido su construcción durante 15 años, a pesar de la enorme represión en su contra. Los pueblos de La Montaña se protegen de la inseguridad y violencia que campea en el estado haciendo uso de sus estructuras e instituciones comunitarias. En Oaxaca, los zapotecos, mixes, mixtecos, chontales y zoques resisten en contra de las concesiones mineras que pretenden invadir sus territorios. Los chinantecos se oponen a la contaminación y destrucción de sus ríos por la construcción de presas hidroeléctricas. Los mixtecos, chatinos y afrodescendientes defienden el río Verde y se oponen a la construcción de la presa Paso de la Reina. Los ikoojts y los zapotecos luchan contra las empresas eólicas.

Comunidades tepehuas, nahuas, otomíes y totonacas de Puebla e Hidalgo se organizan y oponen al gasoducto Tuxpan-Tula. Los nahuas y totonacos organizados en la Tosepan Titataniske resisten en contra la instalación de una hidroeléctrica en el río Apulco, y de la explotación minera y de hidrocarburos. En Chiapas, la minería destruye el tejido social, mientras los pueblos tzeltal, chol, lacandón y chuj, pierden el control sobre sus bienes naturales y territorios por la política de conservación. Los mayas de la Península de Yucatán se enfrentan a la invasión de los cultivos y ganadería industriales como la soya transgénica o las megaexplotaciones de cerdos y pollos, pero también a los parques eólicos.³¹⁶

³¹⁶ *Idem.*

Este resumen evidencia, al igual que en caso de la violación al derecho a decidir libremente sobre el uso de métodos de planificación familiar, la persistencia de conflictos por la violación a distintos derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

8.3.3 Medios digitales y redes sociales para la difusión de las Recomendaciones Generales 4/2002 y 27/2016

El acceso a internet y el uso de medios digitales, como las redes sociales, se han incrementado exponencialmente esta última década, y los pueblos y comunidades indígenas no son ajenos a este proceso, a pesar de que la cobertura de internet sea menor en estas regiones. Los usos son múltiples, e incluso muy similares a los usos cotidianos de poblaciones urbanas, pero en el caso de muchas poblaciones indígenas, sobre todo aquellas con presencia de conflictos como las vistas anteriormente, el internet se vuelve un medio de información sociopolítica, ya que, a diferencia de los medios tradicionales, como la radio y la televisión donde aún persiste la censura, las redes tienen mayor autonomía informativa.

Los pueblos indígenas que conformaron el movimiento zapatista fueron, relativamente, los primeros en utilizar las nuevas tecnologías para difundir su lucha a escala global. En la actualidad muchas poblaciones indígenas, además de los zapatistas, hacen uso de estas herramientas con el mismo objetivo. Existe, por tanto, una apropiación de los medios digitales que son utilizados para visibilizar no sólo sus problemas, sino como un acto de lucha, de movilización y acción colectiva por su autorepresentación, autodeterminación, autonomía cultural y defensa del territorio

Sobre este último tema, las redes sociales, principalmente twitter, han sido el marco de mayor publicación y difusión de noticias relacionadas a este tema. Más del 80% de las notas revisadas pueden encontrarse en esta plataforma. Pero las redes no sólo han servido para difundir las notas periodísticas, sino también para difundir las acciones que realizan instancias de protección de los derechos humanos, como es el caso de la CNDH, quien tan sólo en twitter a finales del 2018, tenía cerca de 240 mil seguidores y casi 30 mil tweets o publicaciones, dentro de las cuales se ha dado difusión constante a la emisión de recomendaciones no sólo generales, sino también específicas.

En síntesis, se puede concluir que existe una apertura de los medios digitales por el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, más que en los medios tradicionales, y han contribuido a forjar personas más informadas de las realidades indígenas, empáticas y respetuosas de sus diferencias culturales. Incluso a sumarse a las luchas de las poblaciones indígenas y a manifestarse como defensores de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Pero a pesar de la influencia de los medios digitales en distintas poblaciones, aun no se percibe ningún impacto real en las instituciones a quienes fueron dirigidas las recomendaciones de estudio, por tanto, la utilización de los medios digitales seguirá siendo una plataforma de denuncia para los pueblos y comunidades indígenas, más que un medio meramente informativo.

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 guio 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.

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.

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 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.³¹⁷ 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”.³¹⁸

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

³¹⁷ El Financiero, 22.12.16, “Arranca consulta sobre derechos indígenas en la Constitución de la CDMX”, <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arranca-consulta-sobre-derechos-indigenas-en-la-constitucion-de-la-cdmx>

³¹⁸ Ciudad de México, 27.04.17, “Constitución de CDMX, primera a nivel mundial en incluir derechos de pueblos indígenas de ONU” <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.

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.³¹⁹

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.

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

³¹⁹ Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad: Luchas (de)coloniales de nuestra época*, Quito, Universidad Andina de Simón Bolívar/Abya-Yala, 2009.

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:³²⁰

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.

³²⁰ Disponible en: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/special/2019-nota-tecnica-consulta-previa-mexico.pdf>, consultada el 10 de abril de 2019

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 GENERAL

- Aguirre, Katherine y Muggah, Robert, 2017. “Las agencias multilaterales y el enfoque de ‘seguridad ciudadana’ en América Latina”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 116, pp. 25-52.
- Alfonso S. Tatiana A. y Peláez Padilla, Jorge, 2018. “Caso Eólicas del Sur en Juchitán: la errónea lectura de la Suprema Corte del derecho a la consulta previa”, en *Nexos*. 31 de octubre de 2018. Disponible en <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9158>
- Amnistía Internacional, 2014. *Fuera de Control. Tortura y otros malos tratos en México*, Londres, RU, Amnesty International.
- Amnistía Internacional, 2015. *Informe 2014/15 Amnistía Internacional. La Situación de los Derechos Humanos en el Mundo*, Londres, RU, Amnesty International.
- Amoroz Solaegui, Iliana, 2011, “El Derecho a la Salud en Comunidades Indígenas del Estado de Chiapas”, *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, 6, 11, junio-noviembre, 2011: 8-37.
- Anaya, James, 2009, *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas*, ONU, Nueva York. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9697.pdf?view=1> (consultado 1 de octubre de 2017).
- Animal Político* (AP), 13.08.15, “En 17 estados del país se puede esterilizar a una mujer por la fuerza sin que sea un delito”, redacción, 13 de agosto de 2015. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2015/08/en-17-estados-del-pais-se-puede-esterilizar-a-una-mujer-por-la-fuerza-sin-que-sea-un-delito/> (consultado 1 de octubre de 2017).
- Animal Político* (AP), 24.04.2017, “Con engaños, chantajes y amenazas: los casos de anticoncepción forzada en México”, escrito por Manu Ureste, 24 de abril de 2017. Disponible en <http://www.animalpolitico.com/2017/04/enganos-chantajes-amenazas-los-casos-anticoncepcion-forzada-mujeres-mexico/> (consultado 1 de octubre de 2017).
- Annan, Kofi, 2005, *In Larger Freedom*, ONU, Nueva York.
- Ansuátegui Roig, Francisco Javier, 2010, “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, *Revista Derecho del Estado*, 24, julio 2010: 45-64.
- Arizpe, Lourdes, 2014, “The Challenge of Cultural Pluralism: The First National Congress of indigenous Peoples, 1975”, en: Arizpe, Lourdes: *A Mexican Pioneer in Anthropology*, Heidelberg, Springer: 129-135.
- ASP, 2000, *Declaración para la Salud de los Pueblos*, Asamblea de la Salud de los Pueblos-Movimiento para la Salud de los Pueblos. Disponible en <https://www.phmovement.org/sites/www.phmovement.org/files/phm-pch-spanish.pdf> (consultado 4 de octubre de 2017).

- Baumgartner, Frank R. (2010). "Interest Groups and Agendas", en Sandy Maisel, Jeffrey M. Berry y George Edward III (eds.) *The Oxford Handbook of American Parties and Interest Groups*, Oxford, pp. 519-533.
- Barrera Hernández, Abel, 2017, "Derechos humanos, paz y seguridad en México y en la Montaña de Guerrero", capítulo 11, en: Oswald, Úrsula y S. Eréndira Serrano (coords.), *Riesgos socio-ambientales para la paz y la seguridad en América Latina y el Caribe*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, en prensa.
- Barroso Calderón, Cristina Gabriela, 2004. La fecundidad indígena en México bis a bis la visión de los programas oficiales ¿camino divergentes? En *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, diciembre, año/vol. X, número 020. Universidad de Colima. Colima, México, pp. 79-105.
- Beck, Ulrich, 1998, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- Berlin, Isaiah [Ed. por Henry Hardy], [1969] 2002, *Liberty: Incorporating Four Essays on Liberty*, Cornwall, Oxford University Press.
- Brauch, Hans Günter, 2005, *Environment and Human Security. Freedom from Hazard Impact*. InterSecTions, 2/2005, Bonn: UNU-EHS. Disponible en <http://www.ehs.unu.edu/fi-le.php?id=64> (consultado 1 de octubre de 2017).
- Birkland, Thomas (2007). "Agenda Setting in Public Policy", en Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. 63-78.
- Brauch, Hans Günter, 2005a: *Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental Human Security*. Source, 1/2005, Bonn: UNU-EHS; disponible en: ¡Error! Referencia de hipervínculo no válida. (consultado 1 de octubre de 2017).
- Brauch, Hans Günter, 2008a: "Conceptual Quartet: Security and its Linkages with peace, Development and Environment", en: Brauch et al (Eds.): *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century* (Berlin: Springer): 65-98.
- Brauch, Hans Günter; Oswald Spring, Úrsula; Mesjasz, Czeslaw; Grin, John; Dunay, Pal; Behera, Navnita Chadha; Chourou, Béchir; Kameri-Mbote, Patricia; Liotta, P.H. (Eds.), 2008: *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century* (Berlin: Springer).
- Brauch, Hans, 2008: "Introduction: Globalization and Environmental Challenges", en: Brauch et al (Eds.): *Globalization and Environmental Challenges* (Berlin: Springer): 27-43.
- Búho Legal, Historial del Expediente 429/2016. Disponible en <http://www.buholegal.com/listaacuerdos/federal/?circuito=21&organismo=375&tipo=expediente&tipoexpediente=1&noexpediente=429/2016> (consultado el 20 de enero de 2018).
- Cano Valle, F. (2007). Is it possible to advance towards a death with dignity? Mexico's situation compared to Holland's. *Revista del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias*,

- 20(1), 5-8. Recuperado en 28 de abril de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-75852007000100001&lng=es&tlng=en.
- Carbonell, M. (2006). Libertad de procreación y derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. *Debate Feminista*, 34, 54-68. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/42625484>
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.) *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, D.F., IIJ-PORRÚA, 2014
- Castro Soto, Gustavo, 2017, "México: La minera canadiense Blackfire en Chiapas contra defensores de los territorios y de la vida", en: Los derechos de los Pueblos frente al Poder Empresarial, Amigos de la Tierra, octubre. Disponible en <http://atalc.org/wp-content/uploads/2017/10/ATALC-spread.pdf> (consultado 15 de octubre de 2017).
- Castro, R. (2014). Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México. *Revista mexicana de sociología*, 76(2), 167-197. Recuperado en 28 de abril de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032014000200001&lng=es&tlng=pt.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), 2011, Informe Final de la Consulta sobre el Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, CDI/LXI Cámara de Diputados/LXI Senado de la República, México DF. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37019/informe_final_de_la_consulta_sobre_el_anteproyecto.pdf (consultado 3 de octubre de 2017).
- CDI [Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas], 2012, Instituto Nacional Indigenista- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 1948-2012, Ciudad de México: CDI. Disponible en <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/ini-cdi-1948-2012.pdf> (consultado el 5 de diciembre de 2017).
- CDI [Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas], 2014, Panorama Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, Ciudad de México: CDI.
- CDI, 2003, "Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", CDI, México DF. Disponible en www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf (consultado 1 de septiembre de 2017).
- Casar, Amparo y Claudia Maldonado (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política, Cuadernos de trabajo del CIDE, núm. 207.
- Castro-Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (comps.) *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.
- Cobb, Roger y Charles D. Elder (1971). "The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democracy Theory", en: *Journal of Politics*, vol. 33, n. 4, November, pp. 892-915.

- CIESAS, 2009, “Miradas indígenas sobre la Salud Pública”, Aquí Estamos: Revista de Exbecarios Indígenas del IFP-México, CIESAS, 6, 11, julio-diciembre 2009.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH), 2011. Acceso a la información en materia reproductiva desde una perspectiva de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 61. 22 de noviembre de 2011. 43 p.
- CIDH, 2004. Informe Núm. 72/14. Caso 12.655. Informe de Fondo I.V. Bolivia. 15 de agosto de 2014.
- 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.
- , 2013. Sitios Sagrados y Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, México DF, CNDH. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/05-Sitios-sagrados-Pueblos-Indigenas.pdf> (consultado 3 de octubre de 2017).
- , 2015. El Derecho a la Salud de los Pueblos Indígenas, México DF, CNDH. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/04-Salud-Pueblos-Indigenas.pdf> (consultado 20 de agosto de 2017).
- , 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.
- Cohen, Miriam Alfie, 2015, “Conflictos socio-ambientales: la minería en Wirikuta y Cananea”, El Cotidiano, mayo-junio: 97-108.
- 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 (consultado 18 de octubre de 2017).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (05.02.1917, texto vigente en 2017), Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/conocenos/constitucionEUM.pdf> (consultado 19 de septiembre de 2017).
- Contreras Acevedo, Ramiro y Sánchez Trujillo, María Guadalupe, 2013, “El artículo 2 Constitucional ¿Pluralismo Jurídico?”, en: Astudillo, César y Carpizo, Jorge (Coords.), Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional: 623-655.

- Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, (1993). Recuperada el 6 de enero de 2018 de <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (Convenio 169) (1989). Recuperado el 3 de enero de 2018 de http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf
- Corte IDH, Caso 12.053 - Comunidades indígenas Mayas del distrito de Toledo (Belice), Sentencia (2004). Recuperada el 10 de enero de 2018, de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Belize.12053a.htm>
- Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Sentencia (2001). Recuperado el 10 de enero de 2017 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_79_esp.pdf
- Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (2007). Recuperado el 10 de enero de 2018 de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- Corte IDH, Voto Concurrente del Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Suriname, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia, (2015). Recuperada el 10 de enero de 2018 en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf
- CNDH, Recomendación General 27/2016,
- Color Vargas, Marycarmen, “Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” en *Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*, Ciudad de México, CDHDF-ONUDH-SCJN, 2013. Disponible en: <http://www.reformadh.org.mx/reformadh/index.php>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2017.
- Cossío D., José Ramón, 2001, “La reforma constitucional en materia indígena”, Este País. Disponible en http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/127/5_ensayo1_la%20reforma_cossio.pdf (consultado 6 de diciembre de 2017).
- Cullel, Jon Martín, “La gran apuesta indígena de López Obrador nace entre interrogantes”, Nota periodística en El País, 23 de noviembre de 2018, disponible en https://elpais.com/internacional/2018/11/23/actualidad/1542927798_628485.html
- Díaz Echeverría, Daniela, 2013, “Derechos Reproductivos y presupuesto: retos para 2013-2018”, Fundar, Ciudad de México. Disponible en <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/derechosfundar2013.pdf> (consultado 3 de octubre de 2017).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, (2007). Recuperada el 9 de enero de 2018 de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Recuperado el 6 de enero de 2018 en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

- Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (2009). Recuperado el 11 de enero de 2018 de <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>
- 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.
- Diario de debates de la Ley por la que se expide la Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa (2018). Recuperada el 2 de noviembre de 2018 de <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>
- Diario de debates en el que se discute Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (2017). Recuperada el 2 de noviembre de 2018 de <http://www.congresoqroo.gob.mx/>
- Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 2014. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados, Secretaría General-Secretaría de Asuntos Parlamentarios, *DOF* 11-08-2014, México.
- , 2015. Resolución por la que se modifica la NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-005-SSA2-1993 “De los servicios de Planificación Familiar”. 21 de octubre de 2004. 98 p.
- , 2016. Ley General de Salud, Cámara de Diputados, Secretaría General-Secretaría de Asuntos Parlamentarios, *DOF* 01-06-2016, México.
- Dictamen de la Ley por la que se expide la Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa (2018). Recuperada el 2 de noviembre de 2018 de <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>
- Dictamen de Ley por la que se expide Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (2017). Recuperada el 2 de noviembre de 2018 de <http://www.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/>
- Dides, Caludia (Ed.), 2004, Diálogos Sur-Sur sobre Religión, Derechos y Salud Sexual y Reproductiva: los casos de Argentina, Colombia, Chile y Perú, UAHC-PROGENERO, Chile.
- Dolman, Bárbara y Faro, Pedro, 2010, “El derecho a la consulta en México: un derecho negado”, *Revista Aportes DPLF*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Núm. 14, Año 3, septiembre 2010. Disponible en <http://www.dplf.org/sites/default/files/1285264789.pdf> (consultada 19 de septiembre de 2017).
- Eberhard, Christoph, “Derechos humanos y diálogo intercultural. Una perspectiva antropológica” en *Identidades Culturales y Derechos Humanos*, Madrid: Dykinson, 2002.
- EJ-Atlas [Environmental Justice], 2016. Disponible en <https://ejatlas.org/> (consultado 10 de octubre de 2017).

El derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala, (2011). Recuperado el 6 de enero de 2018 en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/DerechoConsulta_PI.pdf

ENADID, 2014, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2014, INEGI, Aguascalientes. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enadid/2014/> (consultado 3 de octubre de 2017).

Entrevista 1,

Entrevista 2. Funcionario CNDH, 13 de febrero de 2018.

Equipo editorial MPV, "Algunos datos estadísticos de los pueblos indígenas de México", Mi Punto de Vista, 05 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.mipuntodevista.com.mx/algunos-datos-estadisticos-de-los-pueblos-indigenas-en-mexico/> (consultado 8 de octubre de 2017).

Espinosa Luna, C. (2012) "El significado de la persona humana en el discurso institucional de los derechos humanos. Análisis del discurso tres recomendaciones de comisiones locales de derechos humanos en México". Ponencia presentada en el 5to Congreso Internacional de Sociología Espacios Contestatarios, Ensenada, Baja California, México. ISBN: 9786076071151

Estrada Villanueva, Ariana, 2018. Migración forzada de retorno, doble vulnerabilidad y riesgo en el municipio de Atlautla, Estado de México, y su repercusión ambiental en la Cuenca Alta del Río Yautepec. Tesis para obtener el grado de Doctora en Antropología por el Colegio de Morelos. Cuernavaca, Morelos, julio 2018. 241 p.

Evia Rivero, Jorge, 2014, "Fundamentos de Derecho Intercultural", Revista In Jure Anáhuac Mayab (online), año 2, núm. 4, ISSN 2007-6045: 15-58. Disponible en http://anahuacmayab.mx/cominst/injure/4/2_fundamentos.pdf (consultado el 6 de diciembre de 2017).

FAO, 2015, "La FAO y los pueblos indígenas", FAO, Roma. Disponible en <http://www.fao.org/indigenous-peoples/es/> (consultado 03 de septiembre de 2017).

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

Figueroa Perea, Juan Guillermo (Coord.), 2001, México DF, Elementos para un Análisis Ético de la Reproducción, UNAM/M.A. Porrúa.

Figueroa Perea, Juan Guillermo (Coord.), 2002, Ética, Religión y Reproducción. Apuntes para una Discusión, México DF, Católicas por el Derecho a Decidir.

Figueroa Perea, Juan Guillermo, 1995, "Apuntes sobre algunas posibilidades de autodeterminación reproductiva en América Latina", Perfiles Latinoamericanos, FLACSO, 6, junio: 121-147.

Figueroa Perea, Juan Guillermo, 2004, "Tres reflexiones sobre la sexualidad y los derechos humanos en el ámbito de la Iglesia católica", Estudios Demográficos y Urbanos, 57, septiembre-diciembre: 639-686.

- Fisher, Frank, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (2007). Introduction, en: Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. xix-xxv.
- Flores, Ivich Georgina y Rodrigo Salazar Elena (2015). "Institucionalización y disfrute de derechos en América Latina", en: Karina Ansolabehere et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso México, México, pp. 159-180.
- Galtung, Johan, 1969: "Violence and Peace", en: *Journal of Peace Research*, 6,3: 167- 191.
- Galtung, Johan, 1996: *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict Development and Civilization* (Londres: SAGE Publications).
- Gasparello, Giovanna, 2016, "Entre la Montaña y Wirikuta Defensa del territorio y del patrimonio cultural y natural de los pueblos indígenas", *Argumentos*, vol. 29, núm. 81, mayo agosto, pp. 221-239.
- Giddens, Anthony, 1991: *Modernity and Self- Identity: Self and Society in the Late Modern Age* (Londres: Polity Press).
- , 2006. *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- GIRE (Grupo de Información en Reproducción Elegida), 2015, *Niñas y Mujeres sin Justicia. Derechos Reproductivos en México*, GIRE, Ciudad de México.
- Glendon, Mary-Ann, *Un mundo nuevo: Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*, México D.F., FCE/CDHDF/UP, 2011.
- Grunstein Dickter, Miriam, 2016, "contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo", *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI, 51: 485-517.
- Góngora Maas, Juan Jesús, 2016, "El Artículo 2º Constitucional ¿Prevalencia de la justicia inaccesible para los derechos territoriales de los pueblos indígenas en México", versión electrónica, pp. 243-293. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4093/12.pdf> (consultado el 6 de diciembre de 2017).
- González Galván, Jorge Alberto, 2002, "La reforma constitucional en materia indígena", *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 7, julio-diciembre, UNAM: 253-259. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/885/88500709.pdf> (consultado el 5 de diciembre de 2017).
- González Galván, Jorge Alberto, 2014, "Derecho indígena: derecho a la consulta y participación ciudadana", *Hechos y Derechos*, UNAM, 24, versión electrónica. Disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/7148/9084> (consultado el 4 de diciembre de 2017).
- Heinelt, Hubert, 2007. "Do Policies determine Politics?", Frank Fisher, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, pp. 63-78.

- Herrera Flores, Joaquín, *Los derechos humanos como productos culturales: crítica del humanismo abstracto*, Madrid, CATARATA, 2005.
- Hidalgo Hernández, Verónica, 2005, "Cultura, multiculturalidad, interculturalidad y transculturalidad: evolución de un término", *Revista de ciències de l'educació*, España, Universitas Tarraconensis, pp. 75-85. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1462> (consultado 5 de diciembre de 2017).
- Higgins, H.E. Judge Rosalyn, 2006: "The United Nations System, and the Rule of Law", Conferencia Magistral, Presidenta de la Corte Internacional de Justicia, London School of Economics, Londres, 13 Noviembre 2006; en: <<http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/eventsTranscripts.htm>>.
- Iannello, Pablo, 2015, "Pluralismo Jurídico", en: Fabra Zamora, José Luis y Núñez Vaquero, Álvaro, *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, Vol. I, Ciudad de México, IIJ-UNAM, capítulo 21, pp. 767-790. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3875/24.pdf> (consultado 7 de diciembre de 2017).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), 2016, "Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, 9 de agosto", INEGI- Aguascalientes. Disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf (consultado 11 de septiembre de 2017).
- INEGI, 2015, "Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto)", INEGI, Aguascalientes. Disponible en http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/indigenas2016_0.pdf (consultado 9 de octubre de 2017).
- INEGI, 2015, Encuesta Intercensal 2015, INEGI, Aguascalientes. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html> (consultado septiembre 24 de 2017).
- Iniciativa de Ley por el que se expide la Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Oaxaca, Congreso de la Unión (2017). Recuperada el 2 de noviembre de 2018 de http://docs.congresoosaxaca.gob.mx/iniciativasyacuerdos/documentos/000/000/710/original/ILXIII_0710.pdf?1507256784
- Iniciativa de Ley por la que se expide la Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa (2018). Recuperada el 2 de noviembre de 2018 de <http://www.congresosinaloa.gob.mx/>
- Iniciativa de Ley por la que se expide Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (2017). Recuperada el 2 de noviembre de 2018 de <http://www.congresoqroo.gob.mx/iniciativas/>
- Iniciativa que expide la Ley General de Consulta Indígena y Reforma el artículo 2 de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, (2017). Recuperado el 18 de junio de 2018 de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2017/04/asun_3534517_20170427_1490391014.pdf

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2006a). Informe de rendición de cuentas de la APF 2000-2006, Nombre: Instituto Mexicano del Seguro Social (Consolidado), IMSS, México. Disponible en <http://www.tralcom.com/noticias/Etapa2IRC2.pdf>, última consulta: 25/06/18.
- , 2006b. Informe de labores 2005, Nonagésima Sexta Asamblea General Ordinaria IMSS, IMSS, Argo Artes Gráficas S.A., México. Disponible en http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/informes/2006/2006_InformeAsambleaXCVI.pdf, última consulta: 25/06/18.
- , 2015. Planificación familiar, página virtual, <http://www.imss.gob.mx/salud-en-linea/planificacion-familiar>, última consulta: 25/06/18.
- Juárez-Hernández, Sergio y León, Gabriel, 2014, “Energía eólica en el Istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social”, *Revista Problemas del Desarrollo*, 178, 45, julio-septiembre: 139-162.
- Júba Wajín, 2016, Una batalla a cielo abierto en la Montaña de Guerrero por la defensa del territorio y la vida. Disponible en <http://www.tlachinollan.org/wpcontent/uploads/2016/07/J%C3%9ABAWAJ%C3%8D%C%8DN-Una-batalla-a-cielo-abierto-en-laMonta%C3%B1a-de-Guerrero-por-la-defensa-delterritorio-y-la-vida.pdf>. (consultado el 9 de octubre de 2017).
- Kingdon, John, 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, N.Y., pp. 109-208.
- Krippendorff, K., 1990. *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. España: PAIDÓS.
- Lerner, Susana, Szasz, Ivonne y Rodríguez, Gabriela, 2009, *Salud reproductiva y condiciones de vida en México*, El Colegio de México/Afluentes, Ciudad de México. Disponible en <http://www.equidad.org.mx/capacitacion/documentos/12%20Salud%20repro%20y%20cond%20vida%20Mex.pdf> (consultado 3 de octubre de 2017).
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de Durango. Periódico Oficial del Estado de Durango, 6 de septiembre de 2015. Recuperado el 14 de junio de 2018 de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20CONSULTA%20INDIGENA.pdf>
- Ley de Consulta Indígena para el Estado y Municipios de San Luis Potosí. Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 6 de octubre de 2012. Recuperado el 14 de junio de 2018 de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2016/08/Ley_de_Consulta_Indigena.pdf
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora. Periódico Oficial del Estado de Sonora. Recuperada 14 de junio de 2018 de http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_303.pdf
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el 15 de septiembre de 2001. Recuperada el 14 de junio de 2018 de http://docs.congresoosaxaca.gob.mx/legislacion_estatales/documentos/000/000/055/original/028.pdf?1507313474

- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro, 27 de julio de 2007. Recuperada 14 de junio de 2018 de <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY017-1.pdf>
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México. Periódico Oficial de Estado de México, 12 de noviembre de 2013. Recuperada el 14 de junio de 2018 de http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/leyes_y_codigos.html
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit, Periódico Oficial del Estado de Nayarit, 21 de octubre de 2015. Recuperado el 14 de junio de 2018, de http://www.congresonayarit.mx/media/1181/derechos_y_cultura_indigena_del_estado_de_nayarit_ley_de.pdf
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Tabasco. Periódico Oficial del Estado de Tabasco, 3 de abril de 2009. Recuperada el 14 de junio de 2018 en http://a245249236e-da49dcbd9-4febb582370306e21521643c4f578978.r92.cf1.rackcdn.com/2017/leyes/Ley_de_Derechos_y_Cultura_Indigena_del_Estado_de_Tabasco.pdf
- Ley de Derechos y Cultura Indígenas Del Estado de Chiapas. Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 2 de julio de 2002. Recuperado el 14 de junio de 2018 en http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0026.pdf?v=NQ
- Ley de Derechos y Culturas Indígenas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Periódico Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 22 de agosto de 2013. Recuperada el 14 de junio de 2018 de <http://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CULINDIGENAS220813.pdf>
- Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Recuperado el 14 de junio de 2018 de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520170704076.pdf>
- Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 4 de julio de 2017. Recuperado el 14 de junio de 2018 de <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L1520170704076.pdf>
- Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de Puebla, 24 de enero de 2011. Recuperada el 14 de junio de http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25&Itemid=485
- Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche. Periódico Oficial del Estado de Campeche, 13 de julio de 2017. Recuperada 14 de junio de http://legislacion.congresocam.gob.mx/images/legislacion/leyes/pdf/ley_de_derechos_cultura_y_organizacion_de_los_pueblos_y_comunidades.pdf
- Ley de Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas para el Estado de Sinaloa. Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, 9 de febrero de 2018. Recuperada el 14 de junio de

2018 de http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_derechos_indigenas_9-feb-2018.pdf

Ley de Protección, Fomento y Desarrollo a la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala, publicada. Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, 28 de marzo de 2006. Recuperada el 14 de junio de 2018 en <https://www.congresodetlaxcala.gob.mx/archivo/leyes/L063.pdf>

Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango. Periódico Oficial del Estado de Durango, 22 de julio de 2007. Recuperada el 14 de junio de 2017 de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20GENERAL%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES.pdf>

Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 8 de abril de 2011. Recuperada el 14 de junio de 2018 de <http://congresogro.gob.mx/inicio/attachments/article/692/%EF%83%96LEY%20N%C3%9AMERO%20701%20DE%20RECONOCIMIENTO,%20DERECHOS%20Y%20CULTURA%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20Y%20COMUNIDADES%20IND%C3%8DGENAS%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO.pdf>

Ley para la Protección de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, 8 de abril de 2011. Recuperado el 14 de junio de 2018 de http://www.congresogto.gob.mx/uploads/ley/pdf/87/LEY_PARA_LA_PROTECCI_N_DE_LOS_PUEBLOS_Y_COMUNIDADES.pdf

Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 11 de abril de 2007. Recuperada el 14 de junio de 2018 de <http://congresoweb.congresoal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>

Liffman, Paul, 2012, *La territorialidad wixárica y el espacio nacional: reivindicación*

López Bárcenas, Francisco, 2005, “Territorios indígenas y conflictos agrarios en México”, *Estudios Agrarios*, Sección Análisis, pp. 85-118. Disponible en http://www.pa.gob.mx/publica/rev_32/lopez.pdf (consultado 3 de octubre de 2017).

———, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006.

Luhmann, N., 2007. *La realidad de los medios de masas*. México: Editorial Anthropos.

Maldonado Ledezma, Ictzel, 2010. *De la multiculturalidad a la interculturalidad. Los pueblos indígenas y las luchas por la liberación, la emancipación y la independencia en el México del siglo XXI*. En *Rebellion.org*. Disponible en <http://www.rebellion.org/noticias/2010/5/106598.pdf>

Manzo, Diana y Pérez Alfonso, Jorge A., 2015. Diana Manzo y Jorge A. Pérez Alfonso, “Suspende juez federal permisos para parque eólico en Juchitán”, *La Jornada*, 15 de octubre de 2015. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/15/estados/028n1est> (consultado 1 de marzo de 2018).

- McCombs, M. (2011). *Setting the agenda. The mass media and public opinion*. United Kingdom: Polite Press.
- Menéndez, E., 2009. De racismos, esterilizaciones y algunos otros olvidos de la antropología y la epidemiología mexicanas. *Salud Colectiva*, 5 (2), 155-179.
- Miller, Hugh T. y Tansu Demir, 2007. "Policy Communities", en Frank Fisher, Gerard J. Miller y Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics, and methods*, CRC Press, Boca Raton, FL., pp. 137-147.
- Moreno Derbez, Carlos, 2010, "La integración de la Ley de Consulta a los pueblos indígenas de México", *Revista Aportes DPLF*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Núm. 14, Año 3, septiembre 2010. Disponible en <http://www.dplf.org/sites/default/files/1285264789.pdf> (consultada 19 de septiembre de 2017).
- Moyn, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge, Harvard University Press, 2010.
- Nahmad Sittón, Salomón, 2017, "Algunas reflexiones sobre el impacto social del aprovechamiento del recurso eólico en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca", *Coyuntura Demográfica*, 11: 91-95
- Nahmad Sittón, Salomón (Coord.), 2011, *El impacto social del uso del recurso eólico*, Informe para el Consejo Oaxaqueño de Ciencia y Tecnología (COCyT-CONACyT), clave 123396, Oaxaca, CIESAS. Disponible en <https://langerubben.files.wordpress.com/2014/06/1-informe-final-ec3b3lico.pdf> (consultado 28 de junio de 2018).
- Navarrete Linares, Francisco, 2008, *Los Pueblos Indígenas de México*, CDI/PNUD, Ciudad de México. Disponible en http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf (consultado 1 de octubre de 2017).
- Negrín Muñoz, E. (2018). Violación del derecho a la consulta indígena: siembra de soya transgénica en comunidades mayas del estado de Campeche, México / Violation of the indigenous rights to be consulted: transgenic soy bean sowing in Mayan communities from the state of Campeche, México. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*. 7. 51. 10.23913/ricsh.v7i13.140.
- 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
- Observación General 23 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de la Organización de Naciones Unidas (1997). Recuperada el 6 de enero de 2018 de https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/00_3_obs_grales_CERD.html#GEN23
- OCMAL, 2016, *Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina*. Disponible en http://basedatos.conflictosmineros.net/ocmal_db/ (consultado 17 de septiembre de 2017)

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [OACNUDH], 2013, Los Pueblos Indígenas y el Sistema de Derechos de las Naciones Unidas, Folleto Informativo 9/ Rev. 2, ONU, Nueva York y Ginebra. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/fs9Rev.2_SP.pdf (consultado 5 de diciembre de 2017).
- , *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra, ONU
- OIT, 1989, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, Núm. 169. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314- (consultado el 20 de febrero de 2018).
- OMS, 2003. “Salud reproductiva: proyecto de estrategia para acelerar el avance hacia el logro de los objetivos y metas internacionales de desarrollo”. Disponible en http://apps.who.int/gb/archive/pdf_files/EB113/seb11315a1.pdf (consultado 3 de septiembre de 2017).
- , 2007. “La Salud de los Pueblos Indígenas”, nota descriptiva Núm. 326, octubre, OMS, Ginebra. Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs326/es/> (consultado 04 de septiembre de 2017).
- , 2010. “La Salud de las Poblaciones Indígenas”, OMS, Ginebra. Disponible en http://www.who.int/hhr/activities/indigenous_peoples/informationssheetspanishrev.pdf?ua=1 (consultado 03 de septiembre de 2017).
- , 2017. Definición de salud reproductiva, disponible en http://www.who.int/topics/reproductive_health/es/ (consultada 1 de octubre de 2017).
- , 2018. Salud reproductiva, página virtual, http://www.who.int/topics/reproductive_health/es/, última consulta: 25/06/18.
- OMS/OPS, 2013, Cobertura Universal en Salud: Lecciones Internacionales Aprendidas y Elementos para su Consolidación en México, Ciudad de México, OPS. Disponible en http://www.paho.org/mex/index.php?option=com_docman&view=download&alias=855-cobertura-universal-en-salud&category_slug=ops-oms-mexico&Itemid=493 (consultado 6 de octubre de 2017).
- ONU, 1966, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Oficina del Alto Comisionado, ONU, Nueva York. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (consultado 28 de agosto de 2017).
- ONU, 1997, Recomendación General N° 23, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional, relativa a los derechos de los pueblos indígenas, 51° periodo de sesiones, Nueva York, ONU, Doc. HRI/GEN/1/Rev. 7 at 248.
- ONU, 2003, 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, ONU, Nueva York. Disponible en http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/informerelatormexico.pdf (consultado 03 de septiembre de 2017).

- ONU, 2007, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, ONU, Nueva York. Disponible en http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf (consultado 26 de septiembre de 2017).
- ONU, 2014, “Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas”, ciudad de Nueva York, EUA, septiembre de 2014.
- ONU/ACNUDH, 1992, Declaración sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, ACNUDH/ONU, Nueva York. Disponible en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/Booklet_Minorities_Spanish.pdf (consultado 10 de septiembre de 2017).
- ONU/ACNUDH, 2011, El Derecho de los Pueblos Indígenas a la Consulta Previa, Libre e Informada, ACNUDH/ONU, Colombia. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7602.pdf> (consultado 11 de octubre de 2017).
- 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.
- Ortega V. (2018). Estudio para el seguimiento de las Recomendaciones Generales, los informes especiales y los pronunciamientos de la CNDH Tema: Personas Migrantes, CNDH-UNAM, sin publicar.
- Oswald Spring, Úrsula (Ed.), 2004, Resolución Noviolenta de Conflictos en Sociedades Indígenas y Minorías, México DF: ColTlax – UAEM – CLAIP – Heinrich Böll.
- Oswald Spring, Úrsula, 2014 b, “Water Security and National Water Law in Mexico”, *Earth Perspectives*, vol.1, núm. 7: 1-15.
- Oswald U., H. Brauch y K. Tidball (Eds.), 2014, *Expanding Peace Ecology: Peace, Security, Sustainability, Equity and Gender. Perspectives of IPRA’s Ecology and Peace Commission*, Springer Briefs, Berlín.
- Oswald, Úrsula (Ed.), 2011, *Retos de la investigación del agua en México*, CRIM-UNAM, CONACYT, México, D.F.
- Oswald, Úrsula y S. Eréndira Serrano (coords.), 2018i.p., *Riesgos socio-ambientales para la paz y la seguridad en América Latina y el Caribe*, Cuernavaca, CRIM-UNAM, en prensa.
- Oswald, Úrsula, 2011, Can Health be Securitized? *Global Bioethics*, vol. 24, no. 1-4: 21-29.
- Oswald, Úrsula, 2014 a, “Una gran seguridad: seguridad humana, de género y ambiental”, en: José Luis Calva (coord.), *Análisis Estratégico para el Desarrollo*, IIEC-UNAM.
- Oswald, Úrsula, H. Brauch, G. Edwards y J. T. Roberts, 2013, “The impact of climate change on human security in Latin America and the Caribbean”, en: M.R. Redclift y Grasso (eds.), *Handbook on Climate Change and Human Security*, Edward Elgar, Cheltenham, UK y Northampton, MA, pp. 227-253.

- Oswald, Úrsula; Brauch, Hans G. (Eds.), 2009: Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI, México DF, CRIM.
- Oswald/Serrano Oswald et al., 2014, Vulnerabilidad Social y Género entre Migrantes Ambientales, CRIM-DGAPA-CONACYT, Cuernavaca.
- PNUD, 2010, Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades, Ciudad de México, PNUD/CDI. Disponible en http://hdr.undp.org/sites/default/files/mexico_nhdr_2010.pdf (consultado 3 de octubre de 2017).
- PNUD, 2016, Informe sobre Desarrollo Humano México 2016: Desigualdad y Movilidad, PNUD, México DF. Disponible en http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/pnud_idh2016.pdf (consultado 12 de octubre de 2017).
- Política operacional OP 4.10 del Manual de Operaciones del Banco Mundial (2005). Recuperada el 8 de enero de 2018 de <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>
- Quintana Osuna, Karla I. y Góngora Maas, Juan Jesús, 2017, Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en los Sistemas de Derechos Humanos, Ciudad de México: IJ-UNAM-CNDH.
- Rabossi, Eduardo, 1997-98, “Las generaciones de derechos humanos: la teoría y el cliché, Lecciones y Ensayos, 69-71, 1997-98: 41-52.
- Ramos Moreno, Paola, 2015, “El sistema de salud en zonas indígenas de México: insuficiente y precario”, EconomíaHoy.Mx, 9 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.economiahoy.mx/nacional-eAm-mx/noticias/7208718/12/15/El-sistema-de-salud-en-zonas-indigenas-de-Mexico-insuficiente-y-precario.html> (consultado agosto 25, 2017).
- 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.
- Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1990. Recuperado el 10 de enero de 2018 de <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp>
- Resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos, consultada en Documentos de Derechos Humanos (2001). Recuperada el 3 de enero de 2018 de http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_s.aspx?m=73&t=11
- Rodríguez Gómez, Edgardo (Coord.), 2008, Aportación de la Teología de la Liberación a los Derechos Humanos, Dykinson, Madrid.
- 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.

- Rivera Cusicanqui, Silvia, *Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*, 1a ed., Buenos Aires, Tinta Limón, 2010.
- Ruggie, John, 2011, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, ONU, Nueva York, A/HRC/17/31.
- Ruiz-Llanos, Adriana, 2007, "La interculturalidad y el derecho a la protección de la salud: una propuesta transdisciplinaria", *Boletín Mexicano de Historia y Filosofía de la Medicina*, 10, 2, 2007: 99-107.
- S.A., Propuesta para la constitución de la Ciudad de México en materia de derecho de pueblos y barrios originarios, solicitud presentada ante la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, 7 de noviembre de 2016, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/364.pdf>
- Sabatier, Paul A. y Christopher M. Waible (2007). "The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications", en Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, West View Press, pp. 189-211.
- Sainz Gsell, Nora, 2008, "Minorías en Europa Central y Oriental: conflictividad y gestión internacional en posguerra fría", en: Blanc Altemir, Antonio, *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa*, Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida/ Unión Europea: 217- 246.
- Salazar Ugarte, P. (coord.) (2013). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la Republica.
- Salazar, Katya, 2010, "El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas", *Revista Aportes DPLF*, Fundación para el Debido Proceso Legal, Núm. 14, Año 3, septiembre 2010. Disponible en <http://www.dplf.org/sites/default/files/1285264789.pdf> (consultada 19 de septiembre de 2017).
- Salinas, Mario; Oswald, Úrsula (Eds.), 2002: *Culturas de paz, Seguridad y Democracia en América Latina* (México DF: CRIM-UNAM – Coltlax – DGAPA – Heinrich Böll).
- Sámano, Miguel Ángel, Durand Alcántara, Carlos y Gómez González, Gerardo, 2001, "Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos", IJJ-UNAM; Ciudad de México. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/1/12.pdf> (consultado octubre 3, 2017).
- Santos, Boaventura de Sousa, "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos" en *El Otro Derecho*, Julio (número 28), 2002, 59–83
- Sánchez Sánchez, Christian Joaquín, 23 de marzo de 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", LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión. Disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/>

Documentos/2017/04/asun_3534517_20170427_1490391014.pdf (consultado 13 de octubre de 2017).

Sánchez-Castañeda, Alfredo, 2006, “Los orígenes del pluralismo jurídico”, en: Estudios jurídicos en homenaje a Martha Morineau, Vol. I Derecho Romano, Historia del derecho, Ciudad de México, IIJ-UNAM, pp. 471-485. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1855/29.pdf> (consultado 7 de diciembre de 2017).

Sartori, G. ,1994. ¿Qué es la democracia? Bogotá: Altamir.

Secretaría de la Función Pública (SFP), 2005. Informe de rendición de cuentas de la administración 2000-2006. Etapa 1: informe que comprende del 01 diciembre 2000 al 31 diciembre 2005, clave presupuestaria: 00012, nombre: Secretaría de Salud, SFP. Disponible en http://www.salud.gob.mx/transparencia/Info_Final_1a_etapa_infor_rendicion.pdf, última consulta: 25/06/18.

SCJN [Suprema Corte de Justicia de la Nación], 2014, Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, Ciudad de México, SCJN. Disponible en https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf (consultado el 5 de diciembre de 2017).

Secretaría de Salud, 2006. Salud: México 2001-2005. Información para la rendición de cuentas, Secretaría de Salud, México. Disponible en https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=datos-y-estadisticas&alias=338-salud-mexico-2005&Itemid=493, última consulta: 25/06/18.

Secretaría de Salud, Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas de México: Elementos Generales para la Construcción del Programa de Acción, Ciudad de México. Disponible en (consultado 18 de agosto de 2017).

Serrano Oswald, Serena Eréndira, 2004, “Género, Migración y Paz: Incursiones a una Problemática desde una Perspectiva Multidimensional e Incluyente”, en: Oswald Spring, Úrsula (Ed.): Resolución Noviolenta de Conflictos en Sociedades Indígenas y Minorías, México DF: ColTlax – UAEM – CLAIP – Heinrich Böll.

Serrano Oswald, Serena Eréndira, 2009, “Engendering Security and the impossibility of securitizing gender”, en: Brauch et al (Eds.): Globalization and Reconceptualising Security in the 21st Century, Berlin, Springer: 1143-1156.

Serrano Oswald, Serena Eréndira, 2013, “Migration, woodcarving and engendered identities in San Martin Tilcajete, Oaxaca”, en Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on Human Security, Truong, Thanh-Dam, Sylvia Bergh, Des Gasper y Jeff Handmaker (eds.), Berlin, Springer.

Serrano Oswald, Serena Eréndira, 2015, “Seguridad reconceptualizada en México: desafíos actuales”, en Serrano Oswald, Serena Eréndira (Coord.), Pasado, presente y futuro de las regiones en México y su estudio, AMECIDER-IIEc. Disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/3035/> (consultado 1 de octubre de 2017).

- Serrano Oswald, Serena Eréndira, 2018i.p., “Reconceptualized Security in Mexico”, capítulo 22 en: Oswald Spring, Ursula y Serrano Oswald, Serena Eréndira (Eds.), *Risks, Violence, Security and Peace in Latin America: 40 years of the Latin American Peace Research Council CLAIP*, Springer, Cham (en prensa).
- Serrano Oswald, Serena Eréndira, Oswald Spring, Úrsula y Diana De LA Rúa Eugenio (Eds.), 2015, *América Latina en el Camino Hacia una Paz Sustentable: Herramientas y Aportes*, FLACSO-CLAIP-Respuesta para la Paz, Guatemala.
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos humanos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, Distrito Federal, FLACSO-México, 2014.
- Sierra, María Teresa, “Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento” en Chanaut, Victoria, Gómez, Magdalena, et. al., coords., *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, Ecuador, CIESAS/FLACSO-Ecuador, 2011.
- Simmons, Beth, 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, New York, Cambridge University Press.
- Silva, Sergio, 2009, “La Teología de la Liberación”, en: *Teología y Vida*, Vol. L, Chile: 93-116. Disponible en https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0049-34492009000100008 (consultado 18 de febrero de 2018).
- Stavenhagen, Rodolfo, 2003, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, México, ONU. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4357.pdf?view=1> (consultado 1 de octubre de 2017).
- Stavenhagen, Rodolfo, 2004, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, México, ONU. Disponible en http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/ocpi_/conflictos/docs/Cap2.pdf (consultado 3 de octubre de 2017).
- Stavenhagen, Rodolfo, 2014, “Construyendo puentes: los retos de la interculturalidad”, conferencia magistral, Cátedra Intercultural Carlos Montemayor, CIDHEM, Cuernavaca, Morelos, 25 de octubre de 2014.
- Stone, Deborah, 1989. “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas”, en *Political Science Quarterly*, vol. 104, n2, pp. 281-300.
- Tlachinollan, 2016, ¡Pueblo indignado! Resistir con el corazón por delante, XXII Informe, Julio 2015-junio 2016, Tlapa, Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña.
- Torres, José Luis, Villoro, Renata, Ramírez, Teresita, Zurita, Beatriz, Hernández, Patricia, Lozano, Rafael y Franco, Francisco, “La salud de la población indígena en México”, *Caleidoscopio de la Salud*: 41-55.
- Torres-Melo, Jaime y Santander Jairo (2013) *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, IEMP, Bogotá.

- True, James, Bryan D. Jones y Frank R. Baumgartner, 2007. "Punctuated Equilibrium Theory. Explaining Stability and Change in Public Policymaking", en Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*, West View Press, pp. 155-180.
- Twining, William (ed.), *Human Rights: Southern Voices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009
- UNESCO, 1995, *Our Creative Diversity*, UNESCO, Paris.
- UNESCO, 1998, *Culture, Creativity and Markets*, UNESCO, Paris.
- UNESCO, 2000, *Cultural Diversity, Conflict, and Pluralism*, UNESCO, Paris.
- Valderrama, Cesar Augusto y Sandra Serrano, 2015. "Institucionalización y disfrute del derecho a la integridad física en América Latina", en: Karina Ansolabehere et. al., *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*, Flacso México, México, pp. 305-336
- Vasak, Karel, 1977, "La larga lucha por los derechos humanos", *El correo de la UNESCO*, Paris, UNESCO, noviembre 1977.
- Van Dijk, T., 2016. *Discurso y conocimiento. Una aproximación sociocognitiva*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Vasak, Karel, 1979, "Pour les droits de l'homme de la troisième génération: les droits de solidarité", Conferencia Magistral, Institut International des Droits De l'Homme, Paris.
- Waeber, Ole, 2008: "Peace and Security: Two Evolving Concepts and Their Changing Relationship", in: Brauch et al (Eds.): *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. (Berlin: Springer): 99-112.
- Waeber, Ole, 2008a: "The Changing agenda of Societal Security", en: Brauch et al (Eds.): *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century* (Berlin: Springer): 581-593.
- Walsh, Catherine, *Interculturalidad, Estado, sociedad luchas (de) coloniales de nuestra época*, Quito, Abya Yala, 2009.
- , *Interculturalidad crítica y educación intercultural*, artículo ampliación de la ponencia presentada en el Seminario "Interculturalidad y Educación Intercultural", Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, La Paz, 9-11 de marzo de 2009.
- Wilkinson, Richard y Pickett, Kate, 2010, *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Londres, Penguin Press.
- Wolkmer, Antonio Carlos, 2003, *Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina*, CENEJUS, Biblioteca Virtual de CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111021100627/wolk.pdf> (consultado 7 de diciembre de 2017).
- Zurbriggen, Cristina, 2011. "La utilidad del análisis de redes de políticas públicas", en *Nueva Época*, núm. 66, pp. 181-208.

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

