

El por qué y para qué del Observatorio Ciudadano de Pueblos Indígenas

Gloria Ramírez*

El Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas,¹ es una innovadora herramienta que se instrumenta por vez primera en nuestro país en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos con objeto de dar seguimiento, desde una mirada ciudadana, a las obligaciones del gobierno de México ante las recomendaciones del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas (en adelante, Relator Especial).

Esta herramienta que la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C. (AMDH) diseña e implementa, se inscribe en un enfoque de rendición de cuentas, por el cual entendemos, un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.

El uso del término “rendición de cuentas” se ha incrementado notoriamente en México durante los últimos años, a la par del advenimiento de otras ideas y prácticas democráticas liberales. Es verdad que desde el Constituyente de 1917 la discusión en torno a este concepto existía en los debates parlamentarios, aunque, de manera muy limitada.² Era restringido el debate entre políticos e intelectuales sobre la “rendición de cuentas” porque en la práctica la obligación de los gobernantes de informar sobre actos y decisiones no era una prioridad de la política posrevolucionaria ni una exigencia de la sociedad.

El proceso actual de consolidación democrática en México requiere, el ejercicio de los conceptos y mecanismos de “rendición de cuentas”, extendiendo su influencia no sólo entre los políticos y los intelectuales interesados, sino entre el conjunto de la población.

Para una organización no gubernamental como la AMDH, que tiene por objeto investigar, difundir y promover el respeto, protección, reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, contemplados tanto en instrumentos jurídicos nacionales como internacionales, la rendición de cuentas es actualmente, una herramienta ineludible.

Tingni *vs.* Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C Núm. 79, párrafo 151.

¹⁶ Corte IDH Caso de la Comunidad Yakye Axa *vs.* Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005 Serie C Núm. 112, párrafo 146

¹⁷ *Ibidem*, párrafo 148

¹⁸ *Ibidem*, párrafo 149

* Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

¹ Este artículo se basa en los resultados del Observatorio, publicados en Informe 2005,

Desde su creación, en 1984, la AMDH desarrolla de manera permanente, investigaciones, cursos generales de capacitación, cursos para líderes y “dirigentas” indígenas; talleres, seminarios, diplomados, eventos, debates, pronunciamientos y propuestas diversas para promover el conocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, después de más de veinte años de realizar esta tarea, nos planteamos la necesidad, por una parte, de introducir elementos de rendición de cuentas, auditorías y monitoreos; es decir, diseñar nuevas herramientas de trabajo con indicadores de seguimiento y, por la otra, de promover directamente la utilización de mecanismos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con objeto de potenciar tanto la utilización de las nuevas tecnologías, como nuestras acciones en la perspectiva de un mayor impacto en la defensa y promoción de los pueblos indígenas.

El Observatorio Ciudadano parte del reconocimiento de la aplicación de los instrumentos internacionales de la ONU, como son los mecanismos extra-convencionales, en este caso, los Relatores Especiales, figuras que cobran un fuerte impulso a finales del siglo pasado; asimismo, el Observatorio pretende responder a la urgencia de innovar nuestras estrategias ante nuevos discursos y procesos de la transición democrática.

Para el trabajo del Observatorio, se consideraron las más relevantes recomendaciones que el Relator Especial integrara en su Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, misión México (E/CN.4/2004/80/Add.2-ONU), fruto de su visita a nuestro país, en junio del 2003, a las cuales se dio atención en el documento intitulado *Respuesta del Gobierno de México al Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas*, en marzo del 2004.

Instrumento del derecho internacional de derechos humanos, la figura y funciones del Relator Especial data de 2001; por su carácter internacional y la pertinencia de sus recomendaciones, adquiere importancia esencial en el estudio y defensa de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Cabe señalar que, durante el régimen del presidente Vicente Fox, han visitado nuestro país 20 expertos internacionales, tanto de la ONU, como de la Organización de Estados Americanos (OEA).³ Estas visitas, han dado como resultado más de 400 recomendaciones que debe llevar a cabo el gobierno de México y de las cuales, si bien se conoce una compilación elaborada y editada por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), poco se sabe de su seguimiento y cumplimiento.

Una de las actuales reivindicaciones del movimiento de derechos humanos, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG), es la de proponer que las recomendaciones de los relatores y mecanismos

internacionales se conviertan en elementos sustantivos para el diseño de políticas públicas. Sin embargo, hasta la actualidad, no se han instrumentado propuestas desde el gobierno para satisfacer mediante una política de Estado tales demandas, lo que permite formular algunas preguntas al respecto: ¿Cuáles son los elementos estructurales que impiden al Estado mexicano cumplir con los compromisos que firma? ¿Cuál es la suerte de las recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos en el gobierno de Vicente Fox? ¿Dónde se instrumentan o se diluyen los mecanismos de cumplimiento de las recomendaciones de los relatores especiales? ¿Cuáles son las propuestas del ejecutivo en este ámbito? ¿Cómo responden las instituciones gubernamentales ante las recomendaciones del Relator? ¿Existe una cultura del cumplimiento de los mecanismos internacionales? ¿Conocen los responsables de implementar las políticas públicas las obligaciones del gobierno mexicano?

El Observatorio Ciudadano para el seguimiento de las obligaciones del gobierno mexicano con los pueblos indígenas, pretende aportar respuestas a tales cuestionamientos. Dicho Observatorio surge con objeto de analizar, informar, difundir, evaluar y dar seguimiento a las acciones u omisiones que, desde el gobierno mexicano y los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH), se han adoptado u omitido en su caso, con el fin de relegar o cumplir con las recomendaciones del Relator Especial.

En cuanto a su definición, los observatorios son organismos auxiliares que deben facilitar una mejor información a la opinión pública y propiciar la toma de acciones concretas por parte de las autoridades responsables. En este sentido, se constituyen en instituciones que refuerzan la democracia y la práctica de los derechos humanos y las libertades, promoviendo de este modo el acercamiento de los ciudadanos a los que ostentan legítima y legalmente el poder.⁴

Se trata de nuevas herramientas de la sociedad civil, que permiten realizar monitoreos y exigir rendición de cuentas, así como dar un seguimiento adecuado a determinados procesos. En este caso, como decíamos, es una herramienta flexible que busca el acceso de la sociedad a la información oficial, favorecer el seguimiento puntual de algunas de las recomendaciones del Relator Especial, así como monitorear su cumplimiento por parte del gobierno de México en beneficio de los pueblos indígenas.

Para construir una auténtica democracia, factor imprescindible es contar con mecanismos que permitan evaluar de manera transparente y confiable la información pública, así como una rendición de cuentas clara que permita conocer los avances y retrocesos en los compromisos que el gobierno debe cumplir.

² Así lo refiere UGALDE, Luis Carlos, "Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de

La lucha por el respeto y vigencia de los derechos humanos en el inicio del siglo XXI, exige nuevos y adecuados instrumentos y herramientas surgidas de nuevas sinergias a favor de los derechos humanos, para afrontar la actual problemática social y transformar las estructuras autoritarias que se resisten al cambio y/o a la pérdida de cotos de poder.

I. El Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas

La ONU, “en respuesta a la creciente preocupación internacional en cuanto a la marginalización y discriminación contra los indígenas en todo el mundo [...] consciente de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran a menudo los indígenas y de que, en diversas situaciones, no pueden disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales inalienables [...] reafirmando la urgente necesidad de reconocer, promover y proteger más eficazmente los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas”, entre otras razones, nombra de acuerdo a la Resolución E/CN.4/RES/2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, por un periodo de tres años, al Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, con el siguiente mandato:⁵

- a) Recabar, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los propios indígenas, sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones de sus derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) Formular recomendaciones y propuestas sobre medidas y actividades apropiadas para prevenir y remediar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas;
- c) Trabajar en estrecha relación con otros relatores especiales, representantes autorizados, grupos de trabajo y expertos independientes de la Comisión y de la Subcomisión, teniendo en cuenta la solicitud de la Comisión contenida en su resolución 1993/30, de 5 de marzo de 1993;

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU designa a Rodolfo Stavenhagen como Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Stavenhagen, de nacionalidad mexicana, tiene una amplia trayectoria en el ámbito nacional e internacional en esta materia.⁶

1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39”, en UGALDE, Luis Carlos, “Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano”, *Cuadernos de Divulga-*

El mandato de Relator Especial representa para Rodolfo Stavenhagen, “un paso significativo en la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en su continua búsqueda para salvaguardar sus derechos humanos, es complementario con las actividades del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas y el Foro Permanente y, pretende reforzar los mecanismos de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas”.⁷ La Comisión de Derechos Humanos renueva el mandato del Relator Especial en la Resolución 2004/62.

Respecto a la investigación temática, merecen especial atención para el Relator Especial, las siguientes áreas:

- El impacto de proyectos de desarrollo sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de las comunidades;
- Evaluación de la legislación reciente en el campo de la administración de justicia, incluyendo, cuando sea relevante, la relación entre los sistemas legales y consuetudinarios.
- Derechos culturales de los pueblos indígenas como se refleja en la educación bilingüe e intercultural, así como la preservación y el desarrollo de su propio patrimonio cultural;
- Cuestiones de derechos humanos, particularmente derechos económicos y sociales relativos a niños/as indígenas, especialmente niñas, en diferentes marcos, tales como migración, tráfico de mujeres y niñas, conflictos violentos, economía informal, etc.
- Participación de los pueblos indígenas en procesos de toma de decisiones, acuerdos autonómicos, gobernabilidad y elaboración de políticas, con especial respeto al pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Viejas y nuevas formas de discriminación contra indígenas, dentro de una perspectiva de género, a la luz de la Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, así como medidas y remedios emprendidos para combatir la discriminación e implementar los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas.⁸

La visita del Relator Especial a los países tiene como finalidad “abrir un diálogo constructivo con el gobierno, las comunidades indígenas, y otras organizaciones relevantes, e informar a la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los pueblos indígenas”.⁹ Las visitas son para analizar *in situ* la problemática de los indígenas, también son un

ción de la Cultura Democrática 21, Instituto Federal Electoral, México, 2002.

³ Ver: <http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/visitas.htm>

⁴ MAIORANO, José Luis, *Observatorio de los Derechos Humanos*,

recurso para valorar el alcance de la protección, asistencia y necesidades de desarrollo de sus pueblos y comunidades localizados en el ámbito local y nacional. Las comunicaciones, se refieren al conjunto de información que recibe el Relator Especial, por parte de ONG, organizaciones indígenas, organizaciones intergubernamentales, entre otras, acerca de manifestaciones de violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Basado en estos elementos, el Relator Especial presenta sus informes y recomendaciones.

II. Visita e Informe del Relator Especial en México

Del 1 al 10 de junio de 2003, por invitación del gobierno mexicano, Rodolfo Stavenhagen, visitó nuestro país, con objeto de estudiar de cerca la situación de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, tal como lo establece la Resolución E/CN.4/RES/2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

La visita a nuestro país del Relator Especial,¹⁰ tiene como resultado un informe que comprende 42 recomendaciones al gobierno mexicano, en el que destaca lo siguiente:

El gobierno debe prestar atención urgente a la prevención y solución de los conflictos sociales en regiones indígenas, que se revise a fondo el sistema de justicia indígena, que se desarrolle una política económica y social integral en beneficio de las regiones indígenas con participación activa de los pueblos indígenas y con especial atención a los migrantes, los desplazados, las mujeres y los niños, y que se revise la reforma constitucional de 2001 para lograr la paz en Chiapas y satisfacer la demanda de los pueblos indígenas por el reconocimiento y respeto de sus derechos humanos.¹¹

El Relator visitó los estados de Chihuahua, Sonora, Jalisco, Oaxaca, Chiapas, Guerrero y el Distrito Federal, donde mantiene varias reuniones de trabajo con autoridades federales, estatales, municipales, líderes y representantes de comunidades indígenas, ONG de derechos humanos y asociaciones civiles.

El 23 de diciembre de 2003, durante el 60º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, presenta el Informe de su Misión en México. Los asuntos prioritarios, según el Informe del Relator Especial, se centran en las siguientes áreas:

- Los conflictos agrarios: tierra y recursos.
- Los conflictos políticos.

<http://www.observatoriodelosderechoshumanos.org>

⁵ Resolución E/CN.4/RES/2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU.

- Los indígenas en el sistema de procuración y administración de justicia.
- El conflicto en Chiapas.
- Derechos de las mujeres, los niños, y los migrantes indígenas.
- Educación, lengua y cultura.
- La reforma constitucional y la recomposición de los pueblos indígenas.

III. Respuesta del gobierno de México al Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas

El gobierno de México, el 14 de marzo de 2004, presenta en Ginebra, Suiza, su respuesta al Informe del Relator Especial. En dicho documento manifiesta las acciones proyectadas para dar seguimiento a sus recomendaciones, con base en la siguiente estructura:

- Legislación Constitucional.
- Procesos de Paz.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- Conflictos agrarios y ambientales.
- Desplazados Internos.
- La Justicia.
- La militarización y los grupos armados.
- Indígenas migrantes.
- Educación y Cultura.
- Sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

Cabe subrayar que México es el primer país que propone una invitación al Relator Especial. Al respecto, el gobierno señala que:

[...] la manifestación expresa del interés del Gobierno Mexicano transmitida al Señor Stavenhagen [...] surgió de la convicción de este gobierno de que el proceso de transición democrática que está experimentando nuestro país se verá impulsada por la discusión amplia y abierta sobre las diferentes problemáticas (*sic*) que padece el país, que en ocasiones asumen dimensiones históricas. La de los indígenas de México es una de ellas. Es una asignatura pendiente del Estado Mexicano, cuyos orígenes se arraigan no sólo en el periodo temporal de nuestra existencia como país, sino en la formación colonial y sus secuelas en los pueblos indígenas".¹²

⁶ www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur

⁷ <http://catedradh.unesco.unam.mx/cgi-bin/ReconocimientoRodolfo/ggrIndex.ggr>

⁸ www.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur

Este es el tono que acompaña la postura y respuesta de la *administración foxista* ante la figura y recomendaciones del Relator Especial. El gobierno acepta que están pendientes la mayoría de las demandas indígenas, pero lo justifica por “razones históricas” y afirma que: “no ha claudicado y hará mayores esfuerzos.”, etc. Esta respuesta expresa una serie de buenas intenciones, pero carece tanto de compromisos concretos como de recursos específicos para llevarlos a cabo.

En el informe gubernamental respecto a la materia legislativa, por ejemplo, sólo se compromete a promover, exhortar, fortalecer e incrementar el ámbito de su competencia, sin señalar propuestas específicas ni periodos para realizarlas.

La respuesta, en resumen, comprende una introducción, a manera de primer capítulo, el segundo versa sobre las acciones a realizar por parte del gobierno de México. Respuestas sucintas a cada recomendación donde se repite 17 veces el término “promover”. No existe una sola de ellas que mencione compromisos calendarizados; el capítulo tercero se refiere a las acciones orientadas a solucionar los conflictos agrarios (“focos rojos”); el capítulo cuarto trata de la política del gobierno sobre desplazados internos y acciones en proceso y se mencionan las iniciativas de diversas dependencias del ejecutivo en esta materia durante 2003. Las acciones a realizar incluidas en este capítulo tampoco mencionan compromisos claros; se trata de una serie de cuatro propuestas generales. Por último, en el capítulo quinto, se presentan unas cuantas líneas sobre la Consulta Nacional de los Pueblos Indígenas realizada en 2003-2004.¹³

IV. Implementación Observatorio Ciudadano

En cuanto a las 42 recomendaciones que comprende su Informe, el Observatorio Ciudadano para el seguimiento de las obligaciones del gobierno mexicano con los pueblos indígenas, implementa diversas metodologías que permiten conocer el grado de cumplimiento o incumplimiento de dichas recomendaciones. Lo anterior a través de los siguientes compromisos:

- Elaboración y difusión de una campaña del Observatorio Ciudadano, para el seguimiento de los compromisos del gobierno mexicano con los pueblos indígenas.
- Seguimiento del grado de cumplimiento del gobierno mexicano ante las recomendaciones del Relator, a través del Sistema de Solicitudes de Información (SISI) del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) sobre los programas, proyectos y

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*

presupuestos destinados al seguimiento y cumplimiento de las recomendaciones del Relator Especial.

- Investigación y análisis jurídico de la legislación en materia indígena durante el periodo 2004-2005, en los siguientes rubros:
 - Reformas legales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas.
 - Reformas legales sobre derechos de los niños y niñas indígenas.
 - Armonización de la legislación federal con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
 - Armonización de la legislación estatal con el Convenio 169 de la OIT en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán.
 - Grado de participación e incidencia directa en los pueblos indígenas, dentro de los procesos de modificaciones legales.

Para conocer lo anterior fue necesario:

- Realizar un permanente monitoreo de acciones legislativas referentes a los derechos de los pueblos indígenas, con énfasis en el sistema de administración y procuración de justicia. Asimismo se estudiaron los avances en las legislaciones estatales así como en materia relativa a la armonización con la legislación internacional.
- Monitoreo del seguimiento de las recomendaciones del Relator por parte de los OPDH, a través de la realización de una encuesta y obtención de información sobre programas, proyectos, presupuestos, cursos de capacitación así como en materia normativa y apoyo a traductores, entre otros asuntos. El análisis del seguimiento y cumplimiento por parte de los OPDH, dio prioridad a conocer sus programas y recursos destinados a las áreas de protección de los derechos de los pueblos indígenas.
- Seguimiento de documentación de casos paradigmáticos sobre conflictos agrarios, atención a los avances, retrocesos, compromisos cumplidos e incumplidos, con información de campo así como del SISI a través del IFAL. En este punto se llevó a cabo un estudio de casos paradigmáticos sobre conflictividad agraria.

Para lo anterior se contó con la creación y puesta en operación de un sitio web, con los resultados del Observatorio, información sobre la normatividad nacional e internacional, propuestas de la sociedad civil, diagnósticos, materiales de apoyo didáctico, bibliográficos y hemerográficos, materiales de difusión, una compilación de las respuestas del

SISI del IFAI de la investigación, herramientas metodológicas del observatorio con los OPDH, etc.¹⁴

Este sistema accesible a la sociedad civil, gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, se confirma como una herramienta eficaz para nuestra investigación. El SISI proporciona lineamientos específicos para garantizar de manera puntual el derecho al acceso de datos oficiales. Este derecho, además que obliga a los Poderes de la Unión y a los órganos constitucionales autónomos a proporcionar información, trae como consecuencia la exigencia por parte de la ciudadanía de transparentar las acciones de los servidores públicos, contribuyendo a un mejor desempeño de los programas y actividades a desarrollar en las distintas dependencias.¹⁵

La figura del Relator Especial es todavía una herramienta poco utilizada; sin embargo, ofrece la posibilidad de revisar la situación de los derechos de los pueblos indígenas desde novedosas dimensiones, que abren un abanico de aproximaciones que el Observatorio Ciudadano indaga en el presente caso, cuya suma de esfuerzos permite su edición y aparición pública. Esta herramienta pretende un mayor impacto en la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. Esperamos sea de utilidad práctica e incida en el mejoramiento de las condiciones de vida, sociales, económicas y políticas, que permitan a los pueblos indígenas del país la plenitud del goce de todos sus derechos humanos.

En esta ocasión se sintetizan los resultados más sobresalientes de los siguientes temas:

- a) Derechos de los indígenas en la legislación federal, estatal y municipal.
- b) Conflictividad agraria.
- c) Comisiones estatales de derechos humanos.
- d) Educación intercultural y bilingüe.
- e) Programas de capacitación a servidores públicos
- f) Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

A. Derechos de los indígenas en la legislación federal, estatal y municipal

Las recomendaciones del Relator Especial, en los incisos 70 y 72, respectivamente, señalan:¹⁶

70. "El Convenio 169 deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas".

¹² Respuesta del gobierno de México al Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México. Ginebra, Suiza, marzo de 2004

¹³ *Consulta a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo*. Informe final Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2004.

72. “Las legislaciones federal y estatal deberán ajustarse a las disposiciones del Convenio 169 cuando así proceda”.

Se comprobó que algunas de las disposiciones contenidas en los artículos 2 y 27 (fracción VII, párrafo segundo) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas a pueblos indígenas, no están respaldadas por leyes reglamentarias o complementarias que permitan ejercer y alcanzar el pleno ejercicio de sus derechos, como lo establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Considerando que en los artículos 73 y 124 de la Carta Magna se contempla la posibilidad de que los estados de la República puedan legislar sobre asuntos indígenas, se observa que sólo 21 de las 31 entidades establecen normatividad en esta materia. Lo anterior provoca una incongruencia de la realidad jurídica que coloca a los pueblos indígenas en un estado de arbitrariedad e indefensión donde, en algunas entidades federativas, tendrán mayores derechos reconocidos que en otras.

En la investigación del proyecto Observatorio Ciudadano, encontramos que cuatro constituciones estatales fueron reformadas en cuanto a algunas disposiciones en esta materia. Constituciones locales: Durango, febrero 22-2004, Artículo 2; Jalisco, abril 29-2004, Artículo 4; Puebla, diciembre 10-2004, Artículos 11, 12 y 13; Morelos, julio 20-2005, Artículo 2 bis. Ley reglamentaria: Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit, diciembre 18-2004.

Dichas modificaciones muestran la poca atención que se ha dado en diversas entidades de la República a la cuestión indígena, en referencia a la citada recomendación 72 del Relator Especial.

En cuanto al artículo 27 (fracción VII, párrafo segundo), de la Constitución Política, reformado en enero 28 de 1992, no manifiesta en qué consistiría la protección especial de las tierras de los grupos indígenas, dejando esta responsabilidad a la Ley federal agraria, de la que no se ha elaborado la normatividad reglamentaria respectiva.

Otro aspecto importante, es que el texto constitucional limita el derecho a los recursos naturales de los territorios que habitan los pueblos indígenas, al mencionar que tendrán “acceso preferente” a ellos. Lo anterior no representa ningún reconocimiento de derechos, sino una restricción contraria al Convenio 169.

Cabe señalar que existe un paquete de iniciativas de ley en materia indígena, entre las que destacan: una sobre la cuestión agraria, otra para prevenir y sancionar la tortura, y una tercera sobre derechos lingüísticos, enviadas por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, entre 2004-2005, las cuales no han sido revisadas por los legisladores. Lo anterior muestra poca voluntad política en reabrir el debate, aprobar y reconocer, proteger y respetar los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas.

Otra reforma constitucional al artículo 2 de la Constitución, del 14 de agosto de 2001, siendo en un principio esperanzadora, no hizo más que mostrar nuevamente ausencia de interés político, para reconocer la capacidad de los pueblos indígenas como sujetos detentadores de derechos específicos. Esta reforma no respondió a las obligaciones gubernamentales asumidas en los Acuerdos de San Andrés Larráizar, que de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, tienen validez al ser consecuencia de consultas y participación de los pueblos indígenas.

En marzo de 2004, el gobierno mexicano, da a conocer en Ginebra, Suiza, su respuesta al Informe del Relator Especial, donde se sostiene que: “El Gobierno de México promoverá ante el Congreso de la Unión, en el marco del respeto a la soberanía del poder legislativo, iniciar el debate sobre una nueva reforma constitucional en la que se discutan los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés Larráizar”. El gobierno, sin embargo, tampoco revisó, como se comprometió en su respuesta, la citada reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, al Art. 2 de la Constitución, por lo tanto, incumple la recomendación respecto al punto 64 que hiciera el Relator Especial.

B. Conflictos agrarios

Respecto a los conflictos agrarios, hasta la fecha de contestación al Relator Especial,¹⁷ el gobierno mexicano había resuelto 6 de 14 “focos rojos” (“Programa Presidencial de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural”). Ellos fueron:

1. Bernalejo de la Sierra, en Zacatecas y Durango;
2. San Juan Lalana y Santa Clara y Anexos, en Veracruz y Oaxaca;
3. Pujal Coy Segunda Fase, en San Luis Potosí;
4. El Milagro, en Oaxaca;
5. Santo Domingo Tejomulco contra Santiago Xochiltepec, conflicto conocido como “Aguas Frías, en Oaxaca, y por último, el de
6. Santa María Chimalapa contra la colonia Cuauhtémoc, también en Oaxaca.

La forma de solución de los conflictos agrarios ya estaba establecida por el gobierno mexicano, contempla una negociación de las partes involucradas en el conflicto, mediante la cual se compensa monetariamente a quien ceda o pierda sus derechos territoriales, al comprarles o expropiarles sus tierras para entregarlas a la otra parte reclamante.

<http://cdi.gob.mx>

¹⁴ Ver: www.amdh.com.mx/webObservatorioIndigenas

Esta forma de solución de conflictos no refleja el compromiso gubernamental con el Relator, conforme a la recomendación 74, que a la letra dice:

[...] se recomienda crear grupos de trabajo interdisciplinarios y representativos de pueblos, sociedad civil y Gobierno para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país, a fin de proponer mecanismos adecuados de solución a cada uno de ellos, asegurando la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, la existencia de recursos adecuados, mediante compensatorias y el respeto a las formas de resolución de conflictos de los pueblos.

De los otros casos no resueltos, el Observatorio Ciudadano se concentró en el estudio de los siguientes conflictos:

- San Pedro Yosotatu *vs.* San Sebastián Nopaleda, Oaxaca.
- Santo Domingo Teojomulco *vs.* Santiago Xochiltepec, Oaxaca.

De este último caso, conviene resaltar que en el conflicto de Santo Domingo Teojomulco contra Santiago Xochiltepec, la comunidad de Santiago Xochiltepec aceptó una indemnización de 51.5 millones de pesos, a cambio de cederle a Santo Domingo Teojomulco la superficie en disputa: 4 mil 622 hectáreas, aunque en ningún comunicado de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) se hace alusión a los asesinatos ocurridos en el transcurso del conflicto —el gobierno reconoce 60 muertes, contando la matanza de Aguas Frías—; preocupante por lo que involucra la existencia de muertos en reclamos territoriales y por no ser tomados en cuenta como parte del mismo conflicto.

Pero el conflicto de propiedad de la tierra deja de ser relevante, cuando existen fenómenos sociales que han rebasado los problemas agrarios, como la depreciación de la vida cotidiana, la economía familiar o comunal, las formas de subsistir, las formas de producción, etcétera.

Al respecto, debe reconocerse que en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2005, se contempla lo siguiente: “Promover ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, la revisión del sistema de justicia agraria para que sean tomados en cuenta los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco del respeto a sus sistemas normativos internos”.¹⁵

De ahí que la Academia Mexicana de Derechos Humanos se pronuncie a favor de que las autoridades actúen con la mayor sensibilidad que los casos requieren, y den la debida atención al problema mediante el cumplimiento cabal de los acuerdos y la presencia directa de los altos funcionarios que contribuyan a garantizar la distensión del conflicto.

Cabe mencionar que, entre otras limitantes existentes para solucionar

¹⁵ Colección “Información básica para la rendición de cuentas”. Serie de seis cuadernos del Colectivo por la transparencia, www.mexicotranspa-rente.org.mx

los “focos rojos”, se encuentra la actitud de la SRA, al repetir viejas formas de simular acuerdos entre las comunidades para vender sus tierras, como lo demuestra el conflicto entre San Sebastián Nopalera y San Pedro Yosotatu, donde se obtuvo información sobre una asamblea que pretendía validar la venta de tierras de San Pedro Yosotatu a San Sebastián Nopalera.

Propuestas de la AMDH para avanzar en las recomendaciones y en la solución de los conflictos:

- Reconocer que los conflictos por la tierra involucran cualidades políticas, sociales, económicas y culturales, entre otras.
- Hacer hincapié en las palabras del Relator al recomendar un grupo de trabajo interdisciplinario para revisar los casos de conflictos agrarios, tal vez con el fin de que sean observados desde diferentes aristas, no sólo por los involucrados o el gobierno, sino con la perspectiva de expertos en estos temas, actores sociales, organizaciones civiles y ONG’s que quieran participar, con el propósito de plantear soluciones desde diferentes puntos de vista.
- Tomar en cuenta la visión de cada uno de los poblados involucrados, en lo referente a la disputa por tierras y a las que se presenten en el camino a una solución duradera.
- Replantear la solución de los conflictos agrarios —no sólo la compra-venta y restitución de terrenos—, con alternativas que respeten los intereses de los pueblos indígenas, ejidatarios y demás involucrados.
- Reconocer, corregir y/o sancionar los errores de las autoridades en los conflictos.
- Orientar y capacitar en otras formas de resolución de conflictos al grupo interdisciplinario con el que cuenta la Secretaría de la Reforma Agraria y no sólo la vía económica.
- Informar y transparentar en detalle el desarrollo de la solución de conflictos.
- Informar a la sociedad sobre los resultados de los conflictos, con el fin de reactivar, como una alternativa, su participación activa en los problemas sociales.
- Implementar soluciones a largo plazo en la problemática agraria para el verdadero desarrollo de los poblados afectados.
- El Estado mexicano debe actuar conforme a derecho, basado en las leyes nacionales que lo sustentan, así como respetar los acuerdos internacionales que ha firmado.

C. Comisiones públicas de derechos humanos

En la recomendación sita en el párrafo 88 del informe del Relator Especial se señala: “El sistema nacional de *Ombudsman* (Comisión Nacional y Comisiones Estatales de Derechos Humanos), debe fortalecer sus áreas de atención a los derechos humanos indígenas...”.¹⁹

Al respecto, el Observatorio Ciudadano elaboró un cuestionario dirigido a las 33 Comisiones públicas de derechos humanos, para conocer los proyectos, programas y presupuestos destinados a los asuntos indígenas.

De las 31 Comisiones Estatales de Derechos Humanos, respondieron sólo 18 de los siguientes estados: Querétaro, Veracruz, Yucatán, Tlaxcala, Puebla, Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Monterrey, Morelos, Michoacán, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Chihuahua, Chiapas y Coahuila. También contestó la del Distrito Federal.

Estas comisiones conforman el 53% del total de organismos públicos de derechos humanos. Cabe destacar que, de ahora en adelante, nuestro 100% estará basado en las 18 comisiones que respondieron.

Los Organismos Públicos de Derechos Humanos que no contestaron el cuestionario son 14 de los siguientes estados: Campeche, Baja California Sur, Baja California, Aguascalientes, Hidalgo, Zacatecas, Tabasco, San Luis Potosí, Quintana Roo, Oaxaca, Nayarit, Durango, Colima y Jalisco.

Pese a que todas las preguntas del cuestionario en que se basa nuestra investigación son inherentes a su campo específico de actividades, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) paladinamente ignoró nuestro requerimiento y se negó a responderlo.

En esta investigación, la AMDH obtuvo los siguientes resultados:

El 82% de las Comisiones que respondieron no cuentan con traductores e intérpretes, siendo éstos una garantía para los indígenas, tomando en consideración que no hablan ni entienden suficientemente el español.

Los traductores pueden formular opiniones técnico-jurídicas, en las que se tomen en consideración los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales y remitir tales opiniones a los agentes del Ministerio Público que intervengan en el procedimiento.

Cabe destacar que el intérprete es quien realiza los peritajes culturales mediante un estudio-diagnóstico, tomando en cuenta la cultura, lengua, tradiciones usos y costumbres, con la finalidad de recopilarlos y presentarlos una vez analizados ante el tribunal.

Otro de los resultados relevantes es que sólo el 18% de las comisiones

¹⁶ Los numerales corresponden al número de párrafo correspondiente al Informe del Relator Especial.

cuenta con gestor, a pesar de que su presencia en las comunidades y pueblos indígenas es de suma importancia, debido a que éstos dominan la lengua local y acompañan al agraviado desde el principio del proceso, para presentar, en caso dado, quejas de violaciones a sus derechos humanos ante los organismos públicos correspondientes.

Es por ello que se torna indispensable la existencia de visitadurías especializadas en materia indígena, pues los pueblos y comunidades ancestrales no cuentan con los recursos para desplazarse hasta la sede de los organismos públicos de derechos humanos, que por lo regular se encuentran en la capital de cada estado.

Otro indicador destacable es el relacionado a los funcionarios de las Comisiones de Derechos Humanos que cuentan con capacitación en materia indígena, solamente tres Comisiones mencionan que cuentan con capacitación en la materia: Puebla, Guanajuato y Guerrero.

Relacionado a las Comisiones de Derechos Humanos que cuentan con programas específicos y permanentes para indígenas, en otro indicador sólo detectamos, conforme las respuestas obtenidas, los siguientes casos: Morelos, Consejo Consultivo para la atención de Pueblos Indígenas (CCAPI); Estado de México, Séptima Visitaduría General ubicada en San Felipe del Progreso, Segunda Visitaduría General de Supervisión al Sistema Penitenciario, y en Guerrero existen visitadurías en las zonas de población indígena.

Resulta grave que las Comisiones antes referidas hayan sido las únicas que cuentan con este tipo de acciones, aunque es un avance innegable el hecho de que existan programas específicos y permanentes, especializados en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas del país, debido a la situación de especial vulnerabilidad que padecen.

Es indispensable que dichos programas se fundamenten en acciones y pronunciamientos apegados a los instrumentos legales que derivan de los preceptos del artículo 2 Constitucional, en el cual se reconoce la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como en toda la legislación que refiera derechos de este amplio sector de la población.

Estos programas deben también promover acciones que den vigencia al Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT, instrumento del derecho internacional suscrito por el gobierno mexicano y ratificado por el Senado de la República, parte integrante de nuestro orden jurídico.

Las actividades de las Comisiones deben asimismo favorecer actividades de educación para la tolerancia, la paz, la convivencia y contra la discriminación.

Un quinto indicador, respecto al papel que juegan las Comisiones de derechos humanos en cuanto a materia penitenciaria, relevante en tanto que éstas tienen competencia para conocer las quejas que, por acción u

omisión de las autoridades de los centros de rehabilitación, indiquen violaciones a los derechos de los reclusos.

Asimismo, las Comisiones tienen la facultad de presentar las recomendaciones pertinentes para hacer respetar las garantías individuales de los indígenas por parte de los servidores públicos, así como tomar las providencias legales necesarias para asistirlos evitando que purguen sentencias injustas.

Con las visitas *in situ* se obtiene un panorama real acerca de la situación de los internos indígenas, con lo que las recomendaciones emitidas serán certeras y útiles, tal como lo indica el Art. 2, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "Los indígenas tienen, en todo momento, el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura."²⁰

Un indicador más: el vinculado a las Comisiones de derechos humanos que realizan visitas a los lugares de internamiento como los Centros de Readaptación Social (Ceresos), para supervisar y evitar la violación de derechos humanos a los indígenas reclusos: Puebla y Estado de México (20 centros preventivos y de readaptación social).

Por los resultados hasta ahora presentados, la AMDH considera indispensable recomendar que los servidores públicos de las Comisiones de derechos humanos reciban cursos de capacitación y de actualización en materia indígena, con el objeto de, por una parte, conocer las lenguas, usos, costumbres y sistemas normativos específicos y, por la otra, aplicar en su adecuado contexto la normatividad nacional e internacional en la materia.

El resto de los indicadores identificados a lo largo de la investigación sobre los OPDH, por parte del proyecto Observatorio Ciudadano, se incluirán con mayor amplitud en el Informe Final de inminente presentación pública.

D. Educación Intercultural Bilingüe

De las recomendaciones del Relator Especial, la ubicada en el párrafo 102, refiere: "El sistema de educación bilingüe intercultural en el país deberá ser fortalecido institucionalmente y dotado de recursos suficientes para cumplir efectivamente sus objetivos".²¹

En su respuesta, el gobierno mexicano señala: "Por acuerdo del Presidente de la República, la SEP creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, misma que será fortalecida con el objetivo de asegurar que todos los mexicanos, especialmente los niños indígenas en edad escolar, estén incluidos en el proceso educativo adoptando medidas

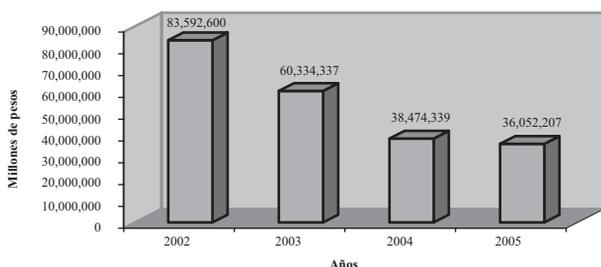
¹⁷ Respuesta del gobierno de México al Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México. Ginebra, Suiza, marzo del 2004, p. 14

de carácter presupuestal para mejorar la atención en la materia”.²²

Establecer una Coordinación de esta naturaleza representa un paso significativo en el reconocimiento de la diversidad y de la pluralidad lingüístico-cultural del país, pero según se desprende de los resultados de esta investigación, su consolidación y desarrollo tropieza con obstáculos y dificultades de variada índole.

En este punto, debe mencionarse que el proyecto Observatorio Ciudadano recurrió al Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el cual resultó una herramienta eficaz y útil para verificar el tipo de líneas, medidas, acciones y políticas públicas que implementa el gobierno mexicano en esta materia.

Como se puede observar, en el año 2002 el presupuesto asignado fue de



\$83,592,600; en 2003 descendió a \$60,334,337; en 2004 disminuye a \$38,474,339 para finalmente en 2005 registrar un monto total de \$36,052,207.

Lo anterior comprueba que a pesar de la intención del Poder Ejecutivo por asignar mayores recursos al presupuesto anual de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (SEP), no se contó con la autorización del Congreso de la Unión quien tiene esa facultad constitucional.²³

La maestra Sylvia Schmelkes, titular de la Coordinación General de la Educación Intercultural y Bilingüe escribió dos cartas, una dirigida al Diputado Javier Mendoza Salazar, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, y la otra al Diputado Salvador Martínez de la Rocca, Presidente de la Comisión de la Educación de dicha Cámara, manifestando su inconformidad por la disminución del presupuesto asignado durante 2004 y las consecuencias del mismo, que se transcriben:

“No fue posible, dado el recorte presupuestal, que cumpliéramos

¹⁸ Programa Nacional de Derechos Humanos/Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Talleres Gráficos de México, México, 2004, pp. 218

¹⁹ Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. Comisión de Derechos Humanos, ONU, 23 de

otras metas que nos propusimos:

- Interculturalizar los bachilleratos regulares (más allá de la propuesta de EMSAD).
- Avanzar en el enfoque intercultural en las universidades convencionales.
- Dar seguimiento a los equipos de docentes formados en años anteriores en todos los Estados de la República.
- Producir un 50 % más de material videográfico y audiográfico que se tenía planeado y comprometido originalmente.
- Publicar (imprimir) títulos diversos en materia de:
 - Serie de documentos - 3 títulos
 - Serie investigaciones - 12 títulos
 - Serie literatura (bilingüe náhuatl-español) un título".²⁴

Otro problema de asignación de recursos lo enfrentan los estados supeditados a las decisiones de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto de la SEP. Sin embargo, son ellos los que deciden la manera de ejercerlos.

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que las medidas adoptadas por el gobierno en materia de programas de educación, que reciben los niños indígenas, son insuficientes.

E. Programas de capacitación a servidores públicos

En cuanto a la recomendación número 71 del Relator Especial que a la letra dice: "Deberá capacitarse a funcionarios federales y estatales (en materia laboral, agraria, judicial, etc.), a los organismos del sistema nacional de *Ombudsman* y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación del Convenio 169".²⁵

La respuesta a este respecto, por parte del gobierno de México fue: "El Gobierno mexicano continuará con su labor de convocar a la sociedad civil, funcionarios federales y estatales, así como a representantes de los pueblos indígenas a fin de promover y difundir el contenido y alcance del Convenio 169 - OIT."²⁶

Para dar seguimiento a dicha recomendación, AMDH elaboró un Diagnóstico de capacitación a funcionarios federales en materia de derechos de los pueblos indígenas con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

A través de la obtención de información veraz, por medio del SISI, sobre

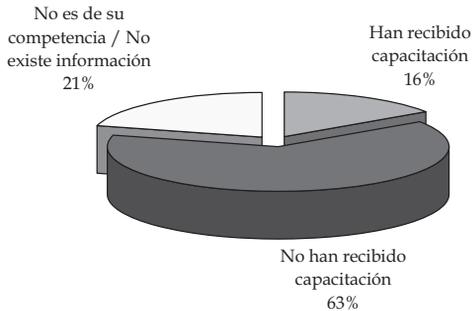
diciembre de 2003.

²⁰ Artículo 2, fracción 8ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas. CDH, ONU, 23 de diciembre de 2003, p. 24

²² Respuesta del Gobierno de México al Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México. Ginebra, Suiza, marzo del 2004, p. 13

los programas y proyectos destinados al rubro de capacitación en 77 dependencias públicas, el diagnóstico arroja como resultado que el 60% del personal de la Administración Pública Federal no ha recibido capacitación en la aplicación del Convenio 169 de la OIT, mientras que el 21% de las dependencias señalan que no es de su competencia o que no tienen ninguna información sobre esta materia, como lo refleja la siguiente gráfica:



Es preocupante el precario compromiso que refleja esta gráfica por parte de las instituciones públicas en materia de capacitación a sus funcionarios, sobre todo si consideramos que en muchos casos se trata de instituciones que tienen entre sus obligaciones, la atención directa de asuntos relativos a los pueblos indígenas. Lo anterior, sin considerar los aspectos cualitativos de los cursos de capacitación, ni tampoco los resultados sobre su impacto, temas que abordamos en el Diagnóstico mencionado.

F. Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (SISI)

El SISI es una herramienta eficaz y útil para verificar qué tipo de líneas, medidas, acciones y políticas públicas en materia indígena implementa el gobierno mexicano.

Recurrimos a este Sistema y como primer paso, elaboramos una serie de preguntas dirigidas a 17 Secretarías de Estado y a la Oficina de Presidencia de la República, por medio del SISI, para conocer cuál fue la implementación en la Administración Pública Federal de las Recomendaciones del Relator Especial, dentro de su respectivo ámbito de competencia, de acuerdo a las facultades que le otorga la Ley Orgánica y sus reglamentos internos.

El Observatorio pone en evidencia que sólo cinco Secretarías de Estado dieron información acerca de las acciones realizadas para cumplir con las recomendaciones del Relator Especial, dentro de las facultades y ámbitos de competencia que les asigna la norma jurídica:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores

- Secretaría de Salud
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca

En contraste, se identificó a la Oficina de la Presidencia de la República así como a cinco Secretarías de Estado que declararon no ser competentes para implementar las recomendaciones del Relator Especial de acuerdo al despacho de los asuntos señalados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), ellas son:

- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de Energía

Por su parte, otras cuatro Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal declararon que no cuentan con la información en sus archivos o es inexistente, tales dependencias del Ejecutivo son:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Turismo

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) señaló que no era la indicada para conocer de las recomendaciones del Relator Especial.

Así, la Administración Pública Federal, no revela un verdadero compromiso para implementar de forma gradual las recomendaciones del Relator Especial, muestra evidente falta de comunicación y descoordinación entre las dependencias que la conforman.

En marzo de 2004, durante la sesión, en Ginebra Suiza, de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el gobierno mexicano manifestó que: “[...] ha examinado las recomendaciones del Relator Especial y está diseñando las acciones que el gobierno de México se propone realizar para su aplicación”.²⁷

El gobierno trabajó en la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), que finalmente fue anunciado el 10 de diciembre del 2004. En una sencilla comparación entre el informe del Relator Especial y las líneas estratégicas del PNDH, las recomendaciones del primero desaparecen y/o se diluyen en su totalidad. La Secretaría de Gobernación (SEGOB), que

²³ Artículo 74 de la Carta Magna.

coordinó la formulación del PNDH, elaboró una matriz que contenía una sistematización que se suponía debía contener todas las recomendaciones de organismos internacionales hechas a México en años recientes; y resultó que en dicho instrumento ya no se reflejaban las recomendaciones del Relator Especial.

En los trabajos de la preparación del PNDH, cabe señalar que le correspondió a la CDI participar como experta en la materia; y ésta prácticamente ignoró las recomendaciones del Relator Especial, en lugar de enfatizarlas e instrumentar su implementación.

Es así como el principal esfuerzo del gobierno de Vicente Fox de política pública en materia de derechos humanos, no asume en el PNDH sus compromisos con los pueblos indígenas.

En el ámbito del Poder Ejecutivo, no existe claridad sobre cuál es la dependencia de gobierno que da seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial. Podemos pensar que la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como encargada de la relación con los organismos internacionales de derechos humanos, sería la dependencia vigilante del seguimiento de los compromisos, sin embargo, es claro que tiene poca incidencia en materia de política interna. En cambio, la SEGOB que tendría posibilidades de coordinar las acciones de cumplimiento de las recomendaciones, puso su principal empeño en el PNDH y dejó de lado las posibilidades de proponer estrategias de cumplimiento directo.

Para la AMDH estos hechos muestran que no ha existido voluntad política real de cumplir con las recomendaciones del Relator Especial. La Oficina de la Presidencia de la República, a pregunta expresa de la AMDH, sobre las acciones que había realizado para cumplir con las recomendaciones del Relator Especial, manifestó que no era de su competencia y que en todo caso le preguntáramos a la ONU o a la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas.²⁸

Al término del gobierno de la alternancia, su política en materia de derechos de los pueblos indígenas puede ser evaluada en términos de sus contradicciones. Por una parte, favorece una presencia mayor de los mecanismos convencionales y extra-convencionales de la ONU, como las figuras de Relatores Especiales, aprueba y ratifica mecanismos internacionales y, por la otra, no da cumplimiento a sus recomendaciones o lo da, como se infiere en el Observatorio, de manera parcial.

¿Cuáles son los elementos estructurales que impiden al Estado mexicano cumplir con los compromisos que firma? ¿Cuál es la suerte de las recomendaciones de organismos internacionales en materia de derechos humanos en el gobierno de Vicente Fox?

La AMDH considera que un verdadero compromiso con las obligaciones internacionales en esta materia, pasaría por modificar la legislación para

²⁴ Anexo 1, Oficio CGEIB/1821/2004 de la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, 27 de agosto del 2004.

establecer una entidad coordinadora y responsable del seguimiento de las mismas, y la obligación de una transversalidad en su aplicación de todos los poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno. Es decir, que todas las dependencias tengan claras sus obligaciones correspondientes y las asuman, pero eso exige, primero, conocerlas y después implementarlas, para lo que debe existir, desde luego, la voluntad política del gobierno.

El diseño e implementación de una indispensable política de Estado, en materia de derechos humanos con el gobierno de Vicente Fox, si bien aparece en declaraciones, decretos y oficinas especializadas, no traspasa los umbrales de su realización efectiva.

El panorama se ensombrece más aún, si observamos la ausencia de medidas para llevar a cabo las recomendaciones del Relator Especial, en los poderes legislativo y judicial. Lo anterior debe convocarnos a fortalecer la figura del Relator Especial y al establecimiento de Observatorios permanentes, con objeto de medir avances reales y esperar cambios efectivos en beneficio de los pueblos indígenas.