



# Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

Lic. Cuauhtémoc Gómez Hernández  
Comisión Nacional de los Derechos Humanos

## Antecedentes. Ámbito nacional.

- El 7 de abril de 1989 se creó la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México del Instituto Nacional Indigenista, como órgano consultivo con la finalidad de analizar el marco jurídico nacional en materia de pueblos y comunidades indígenas.
- Como resultado del trabajo de dicha Comisión, el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto por el que se reformó el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, esta reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.
- En enero de 1994 el Estado mexicano recibió un pliego de demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), dentro de las *jornadas por la paz y la reconciliación* en Chiapas, celebrada en San Cristóbal de las Casas. A partir de ese momento se adoptaron una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.
- Durante 1996 se desarrollaron diversas mesas de diálogo entre el EZLN y el Gobierno Federal, las que concluyeron con los llamados “Acuerdos de San Andrés Larráinzar”, donde se establecieron 8 compromisos con los pueblos indígenas:

- 1) Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General;
- 2) Ampliar participación y representación políticas;
- 3) Garantizar el 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.

## Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

- El 14 de agosto de 2001, se publicó en el DOF el Decreto por el que se adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reformó el artículo 2o., se derogó el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionaron un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Federal, con la finalidad de ampliar el reconocimiento de los derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas. Se Dotó al artículo 2° de dos apartados, estableciendo en el primero de manera central, una serie de derechos, a saber:
- **a)** Decidir sus formas internas de convivencia y organización, aplicando sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.
- **b)** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades y representantes
- **c)** El derecho para acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra,
- **d)** A preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos aquellos elementos que constituyan su identidad indígena,
- **e)** Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, y
- **f)** Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

## Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

- En el apartado B se estableció, la obligación del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios de crear las instituciones de atención específica para atender a la población indígena, las cuales deben de ser operadas junto con representantes de los pueblos y comunidades interesadas y con ello lograr el desarrollo de los mismos.
- El 22 de mayo de 2015, se publicó en el DOF, el Decreto por el que se reformó la fracción III, Apartado A, del artículo 2° constitucional, garantizando a los pueblos indígenas el derecho a: “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

## Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

### Ámbito Judicial

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), ha resuelto diversos asuntos en aras de proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Destaca la resolución de la controversia constitucional 32/2012, promovida por integrantes del Concejo Mayor del Gobierno Comunal y representantes del Municipio de Cherán Michoacán, demandando la invalidez de la reforma de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Michoacán, publicada el 16 de marzo de 2012, por violar su derecho a ser consultados. En esa ocasión, ese Alto Tribunal arribó a las siguientes conclusiones:
  - ✓ Aunque la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta, el artículo 6, punto 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, **vincula a las legislaturas a prever una fase adicional en el proceso de creación de leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando un cambio legislativo pueda afectarlos directamente.**
  - ✓ Determinó que los “foros de consulta” organizados por el Poder Legislativo en esa ocasión fueron llevados a cabo sin el quórum suficiente.
  - ✓ No existía constancia en el proceso legislativo que el Municipio de Cherán hubiera sido consultado previamente, mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representan.
  - ✓ Asimismo, la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, determinó que:
    - ✓ Respecto a las medidas legislativas que regulan aspectos que atañen directamente a los pueblos indígenas, existe la obligación del Congreso correspondiente de consultarles directamente, previó a la emisión de la norma impugnada.
    - ✓ En el mismo sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 31/2014, el Supremo Tribunal recordó que:
      - ✓ Si bien la Constitución Federal no contempla la necesidad de que los órganos legislativos locales abran periodos de consulta dentro de sus procesos legislativos, los artículos 6 y 7(10) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes sí establecen en favor de las comunidades indígenas tal prerrogativa.
    - ✓ Por tanto, en respeto a ello y a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional, las legislaturas locales **tienen el deber de prever una fase adicional** en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

## Ámbito internacional.

- En los 50s, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), inició los trabajos para la redacción del Convenio de los Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 107), el cual fue adoptado en 1957 como el primer tratado internacional sobre este tema. Fue ratificado por 27 países, principalmente en América, pero también del sur de Asia, África y Europa.
- Posteriormente, con la participación de los pueblos indígenas y tribales a nivel nacional e internacional durante las décadas de 1960 y 1970, se plantearon inquietudes referentes al enfoque del Convenio 107, en el sentido de que el mismo resultaba integracionista y se efectuaron convocatorias para su revisión y actualización.
- En 1986 el Consejo de Administración de la OIT concluyó que *“el enfoque integracionista del Convenio había quedado obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno”*. Con este antecedente en junio de 1989, se adoptó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (Convenio 169)
- El Convenio 169 se basa en una actitud de respeto por las culturas y el modo de vivir de los pueblos indígenas y tribales y el supuesto fundamental de que estos constituyen sociedades permanentes con derecho a determinar sus propias prioridades para el desarrollo.
- En el sistema universal de derechos humanos, el Convenio N° 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la OIT del 27 de junio de 1989. Se trata de un cuerpo normativo cuyos principios básicos son: la identificación de los pueblos indígenas y tribales, no discriminación, medidas especiales para combatir la situación de vulnerabilidad, reconocimiento de la cultura, derecho a decidir las prioridades para el desarrollo, y el derecho a la consulta previa, libre e informada.

## Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

- En 1997, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, emitió la Recomendación General N° 23, relativa a los derechos de los pueblos indígenas en la que, entre otros temas exhorta a los Estados Partes a *“reconozcan y respeten la cultura, la historia, el idioma y el modo de vida de los pueblos indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y garanticen su preservación”*.
- Asimismo, con recomendación que figura en la resolución 1/2 del Consejo de Derechos Humanos, del 29 de junio del 2006, fue aprobada la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas el 13 de septiembre del 2007, teniendo como motivación *“el hecho de que los pueblos indígenas han sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y de haber sido desposeídos de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses”*.
- En cuanto al sistema interamericano de protección de derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. así como los pronunciamientos formulados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Como uno de los primeros antecedentes de la Corte Interamericana cabe señalar la resolución del *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, en la que determinó que el deber de los Estados de llevar a cabo la consulta a las comunidades o grupos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones.

## Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

- La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada, requiere que el Estado difunda dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas.
- Al resolver el Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, determinó los elementos que debe de contener la consulta:
- **Debe de ser previa.** Tiene que realizarse durante las primeras etapas, como una medida susceptible de afectar a pueblos y comunidades y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **Debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones, lo que exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **Debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, antes y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos incluidos los ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto, de forma voluntaria.
- **Debe ser de buena fe,** con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que toda medida legislativa o administrativa que afecte su cultura, sea tramitada y decidida con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

## Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México del año 2015, advirtió que: *“Las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales: violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales **autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado**; o en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal. **En varias ocasiones se han denunciado el otorgamiento de concesiones por parte del Estado a empresas privadas en violación del derecho a la consulta previa.** Como consecuencia de la lucha por sus tierras, también se ha recibido información sobre la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos de los pueblos indígenas”*.
- El 15 de junio del 2016, en Santo Domingo, República Dominicana, en la tercera sesión plenaria la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos se aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

## Los Derechos Humanos de Comunidades Indígenas y Afromexicanas

- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- El 14 de septiembre de 2006, se adicionó el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir entre otros legitimados al Titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para demandar normas generales que considere violan los derechos humanos consagrados en nuestra Carta Fundamental y en los tratados internacionales que México forma parte, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien una vez recabados los informes de las autoridades emisora y promulgadas de la norma impugnadas, recibidos los alegatos de las partes y la opinión de la Procuraduría General de la República, emitirá la resolución procedente.
- Se puede afirmar que el ombudsperson al promover una demanda de acción de inconstitucionalidad está cumpliendo la función de su misma denominación que es la de defender los derechos humanos.
- La CNDH ha presentado a la fecha 4 acciones de inconstitucionalidad, 3 fueron declaradas procedentes y fundadas, una está actualmente en trámite.

Muchas gracias por su atención

[jcgomez@cndh.org.mx](mailto:jcgomez@cndh.org.mx)