

Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Nota de Cooperación Técnica dirigida al Gobierno de la Ciudad de México

I. Introducción

El Mecanismo de Expertos y su mandato

El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue creado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos, el principal órgano de derechos humanos de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 6/36 como un órgano subsidiario del Consejo. Este mandato fue luego modificado en septiembre de 2016 mediante la resolución 33/25 del Consejo de Derechos Humanos.

El Mecanismo de Expertos proporciona al Consejo de Derechos Humanos conocimientos especializados y asesoramiento sobre los derechos de los pueblos indígenas, enunciados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y presta a los Estados miembros que lo soliciten asistencia para alcanzar los fines de la Declaración promoviendo, protegiendo y haciendo efectivos los derechos de los pueblos indígenas.

El Mecanismo está compuesto por siete expertos independientes, uno de cada una de las siete regiones socioculturales indígenas. Los expertos son nombrados en su capacidad personal y no representan a ningún Estado, pueblo indígena u organización.

Para cumplir con su mandato de asistencia a los Estados miembros para alcanzar los fines de la Declaración, el Mecanismo puede llevar a cabo misiones de cooperación técnica (para más información referirse a los métodos de trabajo del mecanismo).¹

Antecedentes y objetivos de la solicitud de cooperación técnica del Gobierno de la Ciudad de México

La Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades de la Ciudad de México solicitó la cooperación técnica del Mecanismo de Expertos en octubre de 2017.

Siguiendo la solicitud, el Mecanismo de Expertos llevó a cabo la misión de cooperación entre el 26 de febrero y el 2 de marzo. La misión fue conformada por Erika Yamada, vice-presidenta del Mecanismo y encargada de la misión y Kristen Carpenter, miembro del Mecanismo.

La misión se centró en las disposiciones con respecto a los pueblos indígenas² consagradas en la Constitución de la Ciudad de México, promulgada el 31 de enero de 2017 (artículos 57-59), con el objetivo general de apoyar a las autoridades de la Ciudad de México en el desarrollo de las leyes y políticas que se desprenderán de estos artículos. En particular, una ley sobre los derechos de los pueblos indígenas y una ley sobre la consulta.

Los objetivos específicos de la misión fueron los siguientes:

1. Contar con asistencia técnica de integrantes del Mecanismo de Expertos de ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en el rol de observadores y asesores del proceso de implementación práctica de la Declaración ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el marco constitucional de Ciudad de México.

¹ Disponibles en: <http://www.undocs.org/es/a/hrc/36/57>

² En este documento, el término “pueblos indígenas” abarca tanto a los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas residentes, a menos que se haga referencia específica a uno de estos grupos.

2. Que el Mecanismo de Expertos preste asesoría técnica para la agenda legislativa de implementación de la Constitución CDMX en materia de derechos de los pueblos indígenas, aportando con referencias e insumos de derecho comparado y buenas prácticas y lecciones de otros países respecto a legislaciones y presupuesto público para cumplir los derechos de pueblos indígenas.
3. Construir una agenda de cooperación técnica con el Mecanismo de Expertos y las Agencias de Naciones en el País (UNCT) para la implementación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Ciudad de México en su nuevo marco constitucional.
4. Crear nuevas buenas prácticas con el Mecanismo y UNCT en la aplicación del Artículo 42 de Declaración ONU que establece:
" Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración."

Actividades llevadas a cabo durante la misión

La misión incluyó las siguientes actividades:

- Seminario para la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas dirigido a representantes de comunidades indígenas y originarias.
- Taller de capacitación sobre los derechos de los pueblos indígenas dirigido a servidores públicos del Gobierno de la Ciudad de México
- Reuniones con representantes indígenas
- Reuniones con personal de agencias de Naciones Unidas
- Visitas a predios interculturales y comunidades indígenas y originarias
- Asamblea con comunidades indígenas y originarias
- Reuniones con el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y su gabinete
- Sesiones de trabajo con el personal de la SEDEREC
- Reunión con la Secretaría de Relaciones Exteriores
- Reunión con la Comisión de Derechos Humanos de la CDMX
- Reunión de cierre de misión

II. Comentarios acerca de la Constitución Política de la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México, promulgada el 31 de enero de 2017, es un documento único, con un gran potencial transformador para los pueblos indígenas de la Ciudad de México y sienta un importante antecedente para toda la región. En particular, sus artículos 57, 58 y 59 proporcionan un altísimo nivel de garantías para los pueblos y barrios originarios y las

comunidades indígenas residentes de la Ciudad de México. El hecho de que estos artículos son presentados en el capítulo denominado “Ciudad Pluricultural” en el Título V “De la distribución de poder” también es pertinente, pues representa un reconocimiento de parte de la Ciudad de que los pueblos indígenas han visto denegados sus derechos y continúan padeciendo injusticias históricas, en particular con respecto a su derecho a la auto-determinación, a definir su participación política, a fortalecer su representación política y a determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo.

Por consiguiente, un elemento imprescindible del proceso de implementación es lograr un enfoque común y una plena aplicación de la consulta, la participación y el consentimiento, tomando en cuenta que la Constitución considera nula cualquier medida adoptada sin consulta (ver artículos 59b y 59c).

El Mecanismo de Expertos quisiera hacer especial hincapié en el artículo 57, el cual dispone, entre otros elementos, que la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (de ahora en adelante “la Declaración”) será de observación obligatoria en la Ciudad de México, así como los tratados de derechos humanos ratificados por México. En este aspecto la Constitución de la Ciudad de México es única, y a conocer del Mecanismo de Expertos es el primer documento constitucional a nivel sub-nacional que le da este altísimo estatus a la Declaración.

El artículo 4 en particular establece los principios de interpretación y aplicación de los derechos humanos y confiere jerarquía constitucional a los derechos reconocidos en tratados, como el Convenio 169 de la OIT, e Instrumentos internacionales como la Declaración. Aunque por el bloque de constitucionalidad vigente en México desde la reforma del artículo 1º constitucional en 2011 los tratados internacionales de derechos humanos ya habían alcanzado este reconocimiento, la mención da muestra de la voluntad de cumplir con las obligaciones internacionales a nivel municipal.

Por esta razón el Mecanismo de Expertos es de la opinión que la nueva Constitución de la Ciudad de México tiene especial potencial para contribuir al avance del reconocimiento, respeto e implementación de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos por instrumentos del derecho internacional de derechos humanos. El Mecanismo de Expertos subraya la conexión de este dictamen/paradigma constitucional en la Ciudad de México con los compromisos internacionales de México hacia los órganos de tratados y respecto al Examen Periódico Universal (EPU). La Ciudad de México también puede, por lo tanto, por compromiso constitucional local impulsar importantes ejemplos de implementación de recomendaciones internacionales de respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

El Mecanismo de Expertos exhorta al Gobierno de la Ciudad de México, en conjunto y con la participación de los pueblos indígenas, a enmarcar las diversas políticas locales para los pueblos indígenas y la implementación del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México en un Plan de Acción, que mantenga todos los elementos de un enfoque de derechos humanos³.

El Artículo 58 reconoce la composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de la Ciudad, sustentada en sus pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes. También proporciona una definición de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes y, en línea con la Declaración, reconoce el derecho a la autoadscripción y reconoce la

³ Ver el Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígena, párrafos 8 y 9. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/69/2>

conciencia de la identidad colectiva e individual. Acordemente a un contexto como el de la Ciudad de México, la Constitución reafirma los derechos colectivos e individuales de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes y sus integrantes.

El Artículo 59 recoge una serie de derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, los cuales están fuertemente anclados en la normativa internacional de derechos humanos y en particular en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Éstos incluyen la libre determinación y autonomía, los derechos de participación política (incluyendo el principio del consentimiento libre, previo e informado), el acceso a la justicia y una serie de derechos económicos, sociales y culturales, entre otros.

La Constitución representa un enorme compromiso social de todas las partes de sobreponerse a la falta de confianza derivada de la tendencia histórica a no reconocer los derechos de los pueblos indígenas. En el caso de México, los avances han sido sustanciales con respecto al reconocimiento de los logros de los pueblos indígenas, en particular en relación a sus derechos agrarios contemplados en los Acuerdos de San Andrés y en las leyes nacionales y sub-nacionales existentes. Es de suma importancia para el proceso de implementación de la Constitución de la CDMX, que cualquier preocupación con respecto a los derechos colectivos sobre las tierras, territorios y recursos naturales, particularmente con respecto al agua, sea abordada de buena fe. También es esencial que toda ley, política o proyecto de infraestructura o explotación de recursos naturales que afecte a los pueblos indígenas respete el derecho a la consulta y el consentimiento.

III. Temas específicos a ser considerados en el desarrollo de las leyes secundarias

Es importante tener en cuenta que, dados los altísimos estándares de la Constitución con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, su implementación representará importantes desafíos para las autoridades de la Ciudad. Las leyes secundarias sobre los derechos de los pueblos indígenas y la consulta necesariamente tendrán un amplio alcance.

A continuación se enumeran una serie de elementos que el Mecanismo considera deben ser tomados en cuenta en el proceso de redacción y adopción de las leyes secundarias.

Participación, consulta y consentimiento (artículo 59, secciones C y sección L)⁴

Se deben contemplar en las leyes medidas para asegurar la participación de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la toma de decisiones que les afecten, idealmente bajo el principio del consentimiento, libre, previo e informado. Esto incluye por supuesto garantizar el derecho a la consulta y el respeto al consentimiento libre, previo e informado por parte del Congreso de la Ciudad de México en el proceso de elaboración de las leyes secundarias, según establece el artículo 19 de la Declaración⁵.

En el caso de un proceso de reglamentación de la consulta, éste mismo también debe pasar por un proceso de consulta y cumplir con los altos estándares que contempla la Constitución. Es imprescindible para todas las partes que se desarrollen acuerdos previos de cómo se darán los

⁴ Referirse también al estudio del Mecanismo de Expertos sobre el Consentimiento libre, previo e informado, disponible en: <http://www.undocs.org/es/a/hrc/39/62>

⁵ “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.”

procesos de consultas, o sea, un Plan de Consulta considerando los distintos niveles de consulta aplicables a cada caso, además de garantizar recursos suficientes para estos procesos.

Es necesario desarrollar protocolos de consulta, con la participación activa de los pueblos originarios y comunidades indígenas, y que éstos contemplen suficiente tiempo y recursos para llevar a cabo las consultas, así como el respeto a los mecanismos tradicionales de consulta de los pueblos indígenas a modo de reconocer y respetar las distintas formas de toma de decisiones. Esto incluye el reconocimiento de protocolos elaborados por las propias comunidades en ejercicio de su autonomía y de procesos de auto-consulta⁶. Es necesario tener claro el objetivo de la consulta y quiénes son las personas involucradas o autoridades responsables de la toma de decisión, así como garantizar asesoría independiente a los pueblos indígenas para que puedan participar con equidad en estos procesos y hacer sus propuestas al gobierno o legislativo.

Por otra parte, La consulta no puede ser solamente una lista procedimental, sino que debe constituir una oportunidad significativa para construir propuestas, de forma conjunta, entre las autoridades y los pueblos indígenas. También se deben establecer mecanismos de participación para los pueblos indígenas en el contexto de los presupuestos públicos. Las instancias, consejos, grupos o comisiones instituidos para representar a los pueblos indígenas y barrios originarios deben pasar por un proceso de legitimación que garantice su representatividad, así evitando conflictos a lo interno de las comunidades. Otras instancias de participación y monitoreo pueden contribuir a los procesos de consulta (por ejemplo la Comisión de Derechos Humanos de la CDMX) siempre y cuando los pueblos/comunidades interesados estén de acuerdo.

Participación electoral (artículo 59, secciones C y L)

Las leyes podrían incluir medidas específicas para asegurar la representación de los pueblos originarios y comunidades indígenas en los órganos consultivos y de gobierno y en los puestos de representación popular (incluyendo el Congreso de la Ciudad). Es importante que las leyes hagan operativo el reconocimiento por parte de las autoridades de la Ciudad de los sistemas normativos indígenas, sus sistemas de organización y de autogobierno, así como de las autoridades y representantes indígenas, tal como establece la Constitución. También sería importante promover la participación de los pueblos originarios y comunidades indígenas en los procesos electorales, asegurando la igualdad y no-discriminación y realizando acciones afirmativas para enfrentar la falta de representatividad indígena en el órgano legislativo.

Cabe resaltar que los pueblos indígenas deben ser incluidos en los procesos electorales *como pueblos*, es decir, como colectivos políticos, culturales y étnicos, de acuerdo con sus propios sistemas de organización y representación. No es suficiente que a los individuos indígenas se les garantice el derecho al voto – la autodeterminación requiere también la participación de los pueblos colectivamente.

Empoderamiento de las mujeres indígenas (Artículo 11, sección C)

En la Constitución queda plasmado un compromiso con la igualdad de género y se reconoce la contribución fundamental de las mujeres al desarrollo de la Ciudad. Las mujeres indígenas son muchas veces objeto de una doble discriminación. La Constitución y las leyes secundarias representan una oportunidad para empoderar a las mujeres indígenas y avanzar en la protección y

⁶ Ver recomendación 107 del informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México A/HRC/39/17/Add.2

promoción de sus derechos, tanto a lo interno de sus comunidades como en la sociedad en general. Sería importante, por lo tanto, que las leyes adopten un enfoque de género de manera transversal, y también incluyan provisiones específicas sobre los derechos de las mujeres indígenas y la igualdad de género. En cuanto a la ley de consulta, se debe asegurar que las mujeres participen en igualdad de condiciones en toda consulta con los pueblos originarios y comunidades indígenas.

Derechos específicos a ser abordados en las leyes secundarias

Aparte de los temas transversales ya mencionados, el Mecanismo de Expertos sugiere que se le brinde atención a los siguientes temas específicos, basándose en sus observaciones durante su visita a la Ciudad de México. Abordar estos desafíos es esencial para el bienestar de los pueblos indígenas de la Ciudad y la protección y promoción de sus derechos. Todas estas líneas de acción representan oportunidades claras para la implementación de la Declaración y la Constitución en la Ciudad de México.

- **Acceso a la justicia con enfoque cultural:** La Constitución dedica la sección I del Artículo 59 a este tema. Las leyes deben contemplar el acceso a intérpretes y traductores interculturales, como establece la Constitución, y el respeto a las costumbres o sistemas jurídicos, siempre y cuando sean conformes con las normas internacionales de derechos humanos (Artículo 34 de la Declaración)⁷.
- **Los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de los sismos y otros desastres:** el Mecanismo de Expertos constató de primera mano el impacto del sismo de septiembre 2017 sobre los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes, en particular con respecto a la vivienda. Es fundamental que las leyes secundarias y políticas municipales contemplen la prevención y mitigación de riesgos y la respuesta a los sismos y otros desastres con un enfoque específico hacia los pueblos indígenas, quienes frecuentemente se encuentran en situaciones de particular vulnerabilidad⁸.
- **El derecho a la vivienda** (artículos 21 y 23 de la Declaración): El derecho a la vivienda no sólo se ve vulnerado en el contexto de los sismos y otros desastres. También es necesario desarrollar políticas para asegurar que tanto los barrios y pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes tengan acceso a una vivienda digna, en cumplimiento con la sección E del Artículo 9 de la Constitución.
- **El derecho a la salud** (artículos 21, 23 y 24): Será esencial que las leyes secundarias hagan operativa la sección H del artículo 59 de la Constitución, en donde, según lo establecido en la Declaración, se garantiza no solo el derecho a la salud y el acceso a los servicios del Sistema de Salud Pública, sino también el derecho a las prácticas de salud tradicional⁹.

⁷ Ver los estudios del Mecanismo de Expertos sobre Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, disponibles en <http://undocs.org/es/A/HRC/24/50> y <http://undocs.org/es/A/HRC/27/65>

⁸ Ver estudio del Mecanismo de Expertos sobre Promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de reducción del riesgo de desastres, disponible en <http://undocs.org/es/A/HRC/27/66>

⁹ Ver también el estudio del Mecanismo de Expertos sobre el derechos a la salud y los pueblos indígenas, disponible en: <http://www.undocs.org/es/a/hrc/33/57>

- **El derecho a la educación** (artículos 14 y 21 de la Declaración): Al igual que el caso del derecho a la salud, la Constitución en la sección G del Artículo 59 se alinea estrechamente con lo establecido en la Declaración. Las leyes secundarias y políticas municipales de educación deberán garantizar el acceso a la educación sin discriminación, incluyendo su impartición en lenguas indígenas y en consonancia con los métodos culturales de enseñanza y aprendizaje¹⁰.
- **Derechos vinculados al medio ambiente, incluyendo acceso a agua y saneamiento** (artículos 21, 25 y 29 de la Declaración): El Artículo 13, Sección A de la Constitución establece el derecho a un medio ambiente sano. Este derecho es de especial importancia para los pueblos y barrios originarios, quienes mantienen una estrecha relación con sus tierras tradicionales. Las leyes y políticas deben incluir medidas para reducir la contaminación en territorios originarios, incluyendo los canales y lagos, así como la deforestación y medidas de reparación integral. También se debe asegurar el acceso al agua y el saneamiento¹¹.
- **Derechos relativos a las tierras, territorios y recursos** (artículos 10, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Declaración): En la sección J del Artículo 59, la Constitución establece un altísimo nivel de protección del derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales, en particular con respecto a los pueblos y barrios originarios. Es esencial que las leyes secundarias y las políticas hagan plenamente operativos estos derechos. En particular, se deben respetar los sistemas tradicionales de tenencia de las tierras. Un desafío pendiente es crear conciencia sobre las provisiones sobre este tema en la Constitución de la Ciudad de México, y su relación con las provisiones al respecto contempladas en la Constitución Federal.
- **Derecho al desarrollo propio** (artículos 20, 23 y 32 de la Declaración): La Constitución dedica la sección F del Artículo 59 a este tema. Durante su visita el Mecanismo de Expertos constató que uno de los grandes reclamos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México es la promoción de su autonomía económica. Las leyes secundarias y políticas deben, según lo establecido en la Constitución, asegurar un acceso a mercados para las artesanías y los productos agrícolas y también facilitar el emprendimiento por parte de los pueblos indígenas¹².
- **Situación de las personas indígenas con discapacidad** (Artículos 21 y 22 de la Declaración): La Constitución hace varias referencias a las personas con discapacidad, incluyendo la no-discriminación, su acceso a la salud y a la educación, así como los ajustes razonables, proporcionales y objetivos para garantizar su acceso a los derechos. Las personas indígenas con discapacidad se encuentran frecuentemente entre los segmentos más vulnerables de la población y suelen ser víctimas de múltiples formas de discriminación. Es esencial por lo tanto que las leyes y políticas sobre los derechos de los pueblos indígenas sean inclusivas y aborden su situación.

¹⁰ Ver también el estudio del Mecanismo de Expertos sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación, disponible en: <http://undocs.org/es/A/HRC/12/33>

¹¹ Ver el Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México, disponible en: <http://www.undocs.org/es/A/HRC/36/45/Add.2>

¹² Ver estudio del Mecanismo de Expertos sobre Buenas prácticas y problemas, incluida la discriminación, observados en el ámbito empresarial y el acceso a servicios financieros para los pueblos indígenas, disponible en <http://www.undocs.org/es/a/hrc/36/53>

IV. Medidas específicas para fortalecer la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas en la Ciudad de México

A continuación se recomiendan algunas medidas específicas para que las normas secundarias, presupuestos y políticas públicas cumplan con las necesidades y expectativas de los diversos pueblos indígenas de la Ciudad.

- Desarrollo de un marco de consultas durante el proceso de las leyes secundarias. Éste debe surgir de un reconocimiento de los desafíos y las lecciones aprendidas durante el proceso de consulta de la Constitución, asegurando suficientes plazos y recursos y cumpliendo con las normas internacionales de consulta y de consentimiento libre, previo e informado, tal como lo establece la Constitución.
- Desarrollo de actividades de difusión de la Constitución y educación sobre su contenido a partir de un enfoque de derechos humanos basado en la Declaración, incluyendo con pueblos y comunidades indígenas.
- Fortalecimiento de capacidades del servicio público en todos los niveles, para pasar de un enfoque asistencialista a un enfoque de derechos humanos en las políticas y programas para los pueblos indígenas.
- Desarrollo de un enfoque transversal en las políticas para los pueblos indígenas y mejorar la coordinación entre las diferentes Secretarías.
- Fortalecer el papel de la Comisión de Derechos Humanos de CDMX con respecto a la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.
- Llevar a cabo actividades de difusión dirigidas a la población de la ciudad en general, con el objetivo de crear conciencia para combatir la discriminación hacia los pueblos indígenas y valorar su contribución a la vida multiétnica y pluricultural de la ciudad.

V. Seguimiento

El Mecanismo de Expertos se compromete a apoyar a las autoridades de la Ciudad de México durante la fase de desarrollo, adopción e implementación de las leyes secundarias. Más específicamente, el Mecanismo de Expertos está dispuesto a:

- Proporcionar comentarios a las propuestas de leyes secundarias
- Facilitar la comunicación e interacción entre el Gobierno de la Ciudad y las agencias del sistema de Naciones Unidas presentes en México
- Llevar a cabo visitas de seguimiento de ser necesario y posible.