

Aportación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) al Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, para la elaboración del *Informe sobre la libre determinación en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

INTRODUCCIÓN

En 1990 México ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo¹ y se obligó así a implementar los derechos consignados en él, entre los que destacan los relativos a la autodeterminación. El Convenio fue durante varios años el principal instrumento que reconoció diversos derechos a los pueblos indígenas.

Años más tarde, el 12 de septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó la “*Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*”, instrumento que reforzó los derechos contenidos en el Convenio. La Declaración alude también a la libre determinación, entendida como el derecho de los indígenas a “determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural”.

Al respecto, la elaboración de la Declaración fue lenta, ya que varios gobiernos expresaron reservas acerca del derecho a la autodeterminación y del control de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales en sus territorios, además, las revisiones y discusiones fueron largas pues muchos países no aprobaban los términos de autodeterminación y derecho al territorio. Por anterior, para que la Declaración fuera aprobada se tuvieron que incluir nueve enmiendas, una de ellas relativa a la integridad territorial y la unidad política de los Estados soberanos e independientes.

Estos dos instrumentos jurídicos, dan cuenta de que el derecho colectivo a la autodeterminación de los pueblos indígenas tiene más de tres décadas de existencia en el derecho internacional. México ha sido uno de los países líderes en lograr el establecimiento de este derecho en diversas normas nacionales.

Finalmente, es necesario precisar que tanto en el Convenio como en la Declaración queda establecido que, para ejercer la autodeterminación los pueblos indígenas ineludiblemente requieren contar con un territorio, con una población, con un Gobierno propio, y una identidad cultural. No puede existir autodeterminación sin estos elementos.

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. Tratados internacionales - Convenio Internacional del Trabajo Num. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Trámite Constitucional. Disponible en: https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/muestratratado_nva.sre?id_tratado=475&depositario=

LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

La evolución del marco legal internacional relacionado con el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, particularmente después de la adopción de la Declaración de la ONU de 2007

Desde la emisión de esta Declaración la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la ha incorporado en todas sus actividades, difundiéndola por medio de pláticas, cursos y también como instrumento jurídico en la resolución de los expedientes de queja que se reciben, relativos a presuntas violaciones a los derechos humanos, tanto de personas indígenas como de comunidades.

Es así que, considerando a la Declaración como parte del marco jurídico se han emitido diversas Recomendaciones, por ejemplo:

a) Recomendación 66/2018 “Sobre el caso de violaciones a derechos humanos a la libre determinación y acceso a la justicia, en agravio de la comunidad indígena Tseltal del Municipio de Oxchuc, Chiapas”, en la que se dedicó un capítulo al Derecho a la libre autodeterminación y autonomía que tiene la población indígena de Oxchuc para elegir autoridades municipales conforme a sus sistemas normativos².

b) Recomendación 65 /2017 “Sobre el recurso de impugnación por la no aceptación de la recomendación emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, en el caso de una menor de edad, perteneciente a una comunidad indígena y víctima de un delito sexual”, en la que se reconoce que, conforme a sus costumbres, tradiciones, sistemas jurídicos (elementos de autodeterminación), los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes³.

c) Recomendación General 27/2016 “sobre el derecho a la consulta”, en la que se precisa que la consulta permite garantizar otros derechos fundamentales como el de la autodeterminación⁴.

d) Recomendación 78/2009, en la que se determinaron violación a los derechos fundamentales a la legalidad, a la seguridad jurídica y debida procuración de justicia de dos personas que fueron detenidas por tres sujetos que, sin identificarse, se los llevaron con rumbo desconocido a bordo de un vehículo negro⁵. En la que este organismo nacional uso como parte del fundamento jurídico otro de los instrumentos emitidos por la ONU, siendo este la Declaración Sobre los Principios

² https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2018-12/Rec_2018_066.pdf

³ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_065.pdf

⁴ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_027.pdf

⁵ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_027.pdf

Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y Abuso de Poder de la Organización de las Naciones Unidas, que prevén el derecho de las víctimas y ofendidos al acceso a los mecanismos de justicia, según lo dispuesto en la legislación nacional. Lo anterior, sin duda denota que este Organismo Nacional protector de derechos humanos aplica los instrumentos de la ONU.

Ejemplos del ejercicio actual de jurisdicción por parte de los pueblos indígenas, incluida la autodeterminación de jure y de facto, así como en las decisiones sobre tierras, territorios y recursos, derechos económicos, sociales y culturales y derechos civiles y políticos.

Como se advirtió en los ejemplos del apartado anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que como parte de las normas que integran el bloque de constitucionalidad en materia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México, se encuentra la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la cual reconoce la autodeterminación y, en consecuencia, su ejercicio por parte de los pueblos indígenas.

Para México esta Declaración no es vinculante, sin embargo, hay, al menos, cuatro razones para que los tres niveles de gobierno la atiendan:

1. Todos los derechos consagrados en ella son respaldados por otros instrumentos adoptados y ratificados por el Estado mexicano;
2. Porque es un instrumento con largo apoyo en la comunidad internacional, que refleja el consenso de la misma, así como las mejores prácticas para garantizar y perfeccionar los derechos humanos de los pueblos indígenas, entre estos el derecho a la libre determinación, por lo que su aplicación no puede desestimarse;
3. Porque el propio México jugó un rol positivo, importante, en el proceso de elaboración y adopción de este documento; y,
4. Aunque no se trata de un tratado, se considera que su contenido es obligatorio, ya que contiene normas del *iuscogens*, reglas generales de las Naciones Unidas, imperativas y de carácter “supra nacional”, entre las que se incluyen los acuerdos destinados a proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas⁶.

Como ejemplo cabe señalar que la comunidad de Cherán, Michoacán, perteneciente al pueblo indígena purépecha, ejerció su libre determinación al reclamar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, su derecho a elegir autoridades por el sistema denominado de Usos y Costumbres; posteriormente, solicitaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se anulara una Ley de Derechos Indígenas emitida por el Congreso local, debido a que la consulta realizada para la emisión de la misma careció de legitimidad al no contemplar los requisitos de

⁶ CONABIO-GIZ. “Análisis de los instrumentos y vacíos jurídicos para reconocer y aplicar normas, protocolos y procedimientos comunitarios”. México, 2016. p. 31. Disponible en: <https://www.giz.de/en/downloads/giz2017-es-mexico-teilhabe.pdf>

representación indígena aprobada por el pueblo purépecha, haber carecido de información culturalmente adecuada y no haber ejercido buena fe en el ejercicio de la consulta. Ambas demandas fueron ganadas. El caso se contempla en la Recomendación General 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La determinación de la ciudadanía indígena y los derechos y responsabilidades de la ciudadanía.

Hay varios componentes de la ciudadanía, en primer lugar, como lo señala la Declaración que nos ocupa, el Estado mexicano reconoce como mexicanos a los integrantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas del país.

Sin embargo, hay otros componentes donde los pueblos indígenas aún son visibilizados, desde los diferentes ámbitos de gobierno, como objetos y no como sujetos de derechos, lo cual ha sido un impedimento para su acceso a una ciudadanía plena.

Hay al menos dos derechos de la autodeterminación que están referidos a los pueblos indígenas, el derecho a organizarse de acuerdo a sus costumbres y el derecho a ser consultados antes de realizar cualquier acción que afecte directa o indirectamente su territorio y sus recursos naturales.

En México ambos no han sido plenamente respetados, dificultando así el ejercicio de la autodeterminación y con él el reconocimiento de la ciudadanía ante un Estado constitucionalmente democrático y pluricultural. El principal problema es que estos conceptos resultan difíciles de ser reconocidos dentro de la vieja estructura del Estado Nación, aún vigente en las instituciones gubernamentales y sus actuaciones, dificultando así el reclamo de los Pueblos y Comunidades Indígenas que buscan la inclusión y la participación en la vida del país, ya no más su incorporación.

Como resultado de los compromisos establecidos en las conversaciones que originaron los Acuerdos de San Andrés (ver más abajo), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, desde 1998 estableció en su estructura una Cuarta Visitaduría General orientada a la defensa y difusión de los derechos humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del país.

Integración de los ordenamientos jurídicos, los protocolos y las tradiciones indígenas en las funciones de autogobierno

Todas las comunidades indígenas cuentan con un sistema de autoridades tradicionales que idealmente rigen la vida de los pueblos, el Art. 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a elegir libremente sus autoridades, pero el reconocimiento de las mismas se delega, así como todo lo establecido en este artículo, a las entidades federativas, señalando que:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

En este tenor la Constitución federal mandata a las entidades federales a establecer en sus normas internas el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, por lo que, en observancia al artículo 1o de la Constitución de cita, el Estado Mexicano debe de garantizar que los derechos humanos a establecerse favorezcan en todo tiempo a las personas la protección más amplia, en este sentido, dicha protección debe de atender a demás a los parámetros y estándares que establece la Declaración.

Además del establecimiento de ese derecho en normas internas, es igual de trascendente la creación de protocolos o guías de actuación que establezcan estándares o parámetros sobre los derechos de los pueblos indígenas y, en su caso, que contemplen las especificidades culturales de los mismos ya que estas inciden en la forma en la que decidirán sobre autodeterminación. Lo anterior conlleva a mirar constantemente sus prácticas pues su diversidad implica que, cada uno de estos define su propia forma de autodeterminación de acuerdo a sus propias aspiraciones, particularidades y tradiciones.

En el Estado Mexicano se cuenta, entre otros instrumentos, con la “*Guía Indígena de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral del Tribunal Electoral*” del Poder Judicial de la Federación y el “*Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales proporcionan una serie de lineamientos de actuación relativos a la autodeterminación con plena observancia a las especificidades culturales de los pueblos indígenas, cuyo fundamento es las Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La reconstitución de naciones indígenas previamente divididas por políticas o fronteras impuestas por el estado y cómo la autodeterminación puede ser gestionada u obstaculizada, por ejemplo, el despliegue de estatutos de incorporación por parte del estado.

El año de 1996 marca un hito importante en la relación de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México y el gobierno federal, como resultado del levantamiento indígena chiapaneco en 1994, por el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), se realizó un diálogo entre representantes indígenas, funcionarios del gobierno federal y asesores del EZLN (académicos, políticos, OSCs), dicho diálogo generó un documento denominado Acuerdos de San Andrés Larráinzar. Desde entonces los pueblos indígenas demandan una nueva relación entre estos pueblos y el Estado mexicano, a esto se le ha denominado reconstitución de los pueblos indígenas.

Proceso que aún no termina, ya que los derechos posteriormente reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siempre son derechos acotados a los intereses del Estado Nacional, aún homogéneo y sólo con reconocimiento pluricultural en el papel, muy poco en la relación gobierno-Pueblos y Comunidades Indígenas.

Lenguas, ceremonias y espiritualidad indígena como forma de autodeterminación.

El Instituto Nacional de las Lenguas Indígenas (INALI) es el organismo gubernamental encargado de la preservación de las lenguas indígenas que se hablan en México (11 familias lingüísticas, 68 lenguas y 264 variantes lingüísticas). Después de la elaboración del catálogo de lenguas y su mapeo, considera que se requieren acciones convergentes en el que confluyan por una parte políticas públicas impulsadas desde el Estado mexicano así como iniciativas de normalización, educación, creación literaria e institucionalización del uso de las lenguas indígenas en los ámbitos público y privado, para atender las demandas que los pueblos indígenas están planteando en el ejercicio de sus derechos y en el marco de sus autonomías y libre determinación.

La CNDH ha colaborado con el INALI en varias actividades orientadas a la promoción de los derechos lingüísticos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Asimismo, esta Comisión Nacional, colaboró con el antiguo organismo de gobierno Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INI), hoy Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), en la visita a una muestra de 52 sitios sagrados de pueblos indígenas en el territorio nacional, encontrando que en todos ellos hay afectaciones con diferentes niveles de gravedad. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos elaboró una cartilla para la defensa de los sitios sagrados de los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Asimismo, se emitió una recomendación 14/2001: Sobre el caso del lugar sagrado Huichol y zona de conservación ecológica denominado Wirikuta⁷, en la que se determinó que se habían violado los derechos humanos del Pueblo Wirrarika, al no protegerse y respetarse su cultura, manifestada a través de la realización de sus ceremonias religiosas, elementos identitarios que forman parte de su derecho a la libre autodeterminación reconocida en la Declaración.

Ceremonias, sitios sagrados y espiritualidad son tolerados, a veces invisibilizados, mientras no estorben a los intereses políticos de los gobiernos en todos sus niveles (federal, estatal y municipal) y económicos, sobre todo de empresas involucradas en megaproyectos.

Reconocimiento y cooperación con la autodeterminación indígena de los estados nacionales y gobiernos subnacionales, incluido el reconocimiento legislativo y constitucional.

⁷ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2001/REC_2001_014.pdf

Sin duda alguna, México ofrece una de las experiencias más ricas y complejas por lo que al reconocimiento de la autonomía o autodeterminación de los pueblos indígenas se refiere. Esta riqueza se debe a la extraordinaria movilización social indígena a lo largo y ancho del país. Ejemplo de lo anterior, es el movimiento zapatista, el cual viene asumiendo la lucha por la autonomía como demanda y práctica política principal.

En casi todas sus declaraciones para el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), fundamentalmente a partir de los Acuerdos de San Andrés, la "autonomía" ocupa un lugar central. México es una nación multicultural, con una riqueza de culturas enorme, que requiere no sólo reconocimiento jurídico sino de contar con condiciones materiales, para que se logre la autonomía, entendida como autogobierno, como derecho a darse o a quitarse sus propios representantes y decidir sobre el camino propio.

La exigencia de la reivindicación autonómica interesa a la totalidad de pueblos indígenas en México. Así, el Congreso Nacional Indígena (CNI, red que ha aglutinado diversos movimientos indígenas del país durante los últimos años) la ha asumido como bandera del movimiento indígena y de la lucha por la reforma constitucional. El CNI adoptó como programa de lucha los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas suscritos entre el gobierno federal y el EZLN en febrero de 1996, y los difundió por todo el país, formuló una propuesta de reforma constitucional para cumplir parte de los compromisos contenidos en esos documentos, exigió su cumplimiento, y cuando el gobierno federal impulsó una reforma constitucional que se apartaba de ellos acudió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitando su anulación, sin que tuviera respuesta positiva.

El debate alrededor de la autodeterminación de los pueblos indígenas en México es grande y extenso:

1. Porque no se trata sólo de una discusión académica o de política institucional, sino que han sido los propios implicados los que se han situado en el centro del debate para lograr difundir sus planteamientos.
2. Porque se trata de un proceso que se ha ido nutriendo de constantes e intensas experiencias prácticas: frente a la lentitud y al bloqueo de los procesos de reforma normativa e institucional, se han ido sucediendo formas de "autonomía de hecho", de "autonomía sin permiso". Es el caso de los municipios autónomos zapatistas en Chiapas, o el de numerosas comunidades de Guerrero y de Oaxaca, por citar algunas de las experiencias más conocidas.
3. Porque ha recogido con nitidez una de las cuestiones capitales del debate: la escala de la autonomía, que incluye dos vertientes, el ámbito subjetivo, relativo a las cosmovisiones y, el territorial, a los que deben referirse las demandas y las propuestas que se efectúen.

4. Porque el derecho a la libre autodeterminación se encuentra reconocido en diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, mismos que el Estado Mexicano ha adoptado y suscrito, lo que conlleva a su observancia y aplicación, tal como lo es la Declaración, instrumento que fija parámetros y estándares de aplicación para garantizar ese derecho.

Juegos y deportes tradicionales indígenas como manifestación de autodeterminación.

El deporte dentro de los pueblos indígenas se ha desarrollado como prácticas comunitarias de socialización, actividades dentro de alguna fiesta establecida o simplemente como práctica cultural heredada de generación en generación.

Actualmente la Federación Mexicana de Juegos Autóctonos y Tradicionales A. C., organiza torneos y recupera las actividades deportivas de los pueblos indígenas, mientras que la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) se encarga de la organización del Encuentro Nacional de Juegos y Deporte Autóctonos y Tradicionales.

Sólo por ejemplificar se mencionan, entre los deportes tradicionales la pelota mixteca donde se utiliza un guante como raqueta para pasar la pelota entre los dos equipos que se enfrentan; la pelota purépecha, que se practica con bastones de madera para empujar una pelota hasta llevarla a la meta, juego que tiene tres modalidades, una de las cuales es la de jugar con la pelota encendida con fuego, para representar el movimiento del sol; la carrera de bola Rarámuri, juego reconocido por la UNESCO como patrimonio cultural de la humanidad. Para las niñas rarámuri, entre 10 y 12 años, se fomenta la carrera nombrada *Arihueta, exclusiva para mujeres quienes corren con su indumentaria étnica.*

El ejercicio de la autodeterminación indígena en un contexto internacional a través de la participación en foros de políticas internacionales y órganos de toma de decisiones.

La participación de los pueblos indígenas en los órganos de decisiones es sin duda un elemento necesario en las sociedades democráticas ya que la misma tiene de forma implícita un carácter transformador.

Ejemplo de lo anterior se da en la aplicación de leyes y procedimientos llevados a cabo por las comunidades para nombrar sus autoridades internas, lo anterior demuestra la vigencia dentro de las comunidades de un derecho electoral propio, de tal suerte que la participación en la política nacional, es también un derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México ha edificado ciertos criterios, reflejados en tesis y jurisprudencia, sobre la importancia del respeto al derecho fundamental a la libre determinación y autonomía.

Asimismo, ha sustentado en resoluciones que es obligación de todas las autoridades electorales respetar este derecho como condición necesaria para la sobrevivencia de los pueblos originarios como pueblos diferenciados: “ni las entidades del orden nacional ni las del orden local puedan permanecer indiferentes ante la conculcación del derecho al autogobierno de los indígenas” (SUP-JDC-1740/2012, Caso San Luis Acatlán).

También ha enfatizado que del derecho fundamental a la libre determinación se desprende como derecho central el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas, así como a sus instituciones y autoridades propias, y al correspondiente ejercicio de la jurisdicción por parte de las autoridades indígenas (SUP-JDC-9167/2011, Caso Cheran).