

## Capítulo 6

# La administración pública federal centralizada y las recomendaciones del Relator Especial sobre la situación de los derechos y las libertades fundamentales de los indígenas

### 6.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La forma republicana del Estado mexicano se caracteriza por “el modo de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos”,<sup>1</sup> los cuales son territorio, población y gobierno. El gobierno a su vez está dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La forma de Gobierno hace referencia a los órganos de poder en el ejercicio de las atribuciones que les son conferidas a nivel constitucional, así como a las relaciones políticas que se establecen entre sí.

En México, el régimen de gobierno es presidencialista. Esto quiere decir que el Poder Ejecutivo tiene preponderancia sobre los otros poderes, por la suma de facultades que le otorga la Constitución y las leyes ordinarias; además, se reúnen las potestades de jefe de Estado y jefe de gobierno en una misma persona.

Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él, quien selecciona libremente a sus colaboradores sin injerencia de otro poder, así como para removerlos.

El Poder Ejecutivo se sustenta en la Administración Pública Federal y ésta se divide en centralizada y paraestatal; la administración centralizada, según el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), señala que estará integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A su vez, el artículo 26 de la LOAPF señala que, para el despacho de los asuntos del orden administrativo centralizado, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con las siguientes dependencias:

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
3. Secretaría de la Defensa Nacional (SDN)
4. Secretaría de Marina (SM)
5. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
7. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
9. Secretaría de Energía (SENER)
10. Secretaría de Economía (SE)
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
13. Secretaría de la Función Pública (SFP)
14. Secretaría de Educación Pública (SEP)
15. Secretaría de Salud (SSA)
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

<sup>1</sup> Véase Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*. México, Edit. Porrúa, 2ª ed., pág. 123.

17. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
18. Secretaría de Turismo (SECTUR)
19. Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF)

## 6.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA: LEYES Y REGLAMENTOS

La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la autoridad encargada de coordinar la visita a México de un funcionario internacional, en este caso, del Relator Especial; si bien no existe una disposición clara al respecto en el Reglamento Interior de la Cancillería, así lo dicta la costumbre internacional reconocida por nuestra política exterior y por el Derecho Internacional.

En la visita oficial a México por parte del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, fue la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), la dependencia que se encargó de prepararle los encuentros con diversos funcionarios de la APF mexicana.

Lo que sí contempla el Reglamento Interior de la Cancillería, en la materia que nos ocupa, es que el titular de la SRE tiene como una de sus funciones: "XII. Acordar las acciones necesarias para la aplicación de los programas nacionales en el ámbito de la política exterior y las correspondientes al cumplimiento de los compromisos internacionales de México, en coordinación con las dependencias competentes del Ejecutivo Federal y sus órganos desconcentrados".<sup>2</sup>

De ahí que se pueda señalar que la SRE es la autoridad competente para informar a las demás dependencias de los resultados de la visita a México por parte del Sr. Rodolfo Stavenhagen, a fin de que se cumplan los compromisos contemplados en la respuesta del Gobierno mexicano a las recomendaciones del Relator Especial.<sup>3</sup>

Sin embargo, no hay que olvidar que implementar acciones gubernamentales al interior de la República Mexicana, corresponde al titular de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) de acuerdo al reglamento interior de esta dependencia: "XIX. Fomentar las relaciones de colaboración entre los Secretarios de Estado, jefes de Departamento Administrativo y titulares de entidades paraestatales, para la mejor coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".<sup>4</sup>

A su vez, la institución obligada de coordinarse en esta materia, tanto con la SRE como con SEGOB es la mencionada CDI, que tiene, entre otros de sus objetivos: "orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política".<sup>5</sup>

En el mismo Estatuto orgánico de la CDI, en su Art. 16 relativo a las atribuciones asignadas al Director General, se puede leer: "VIII. Proponer a la Junta de Gobierno las modalidades y los mecanismos de colaboración entre las dependencias y entidades, siempre que dos o más concurren en la ejecución de acciones de gobierno en materia indígena;

IX. Celebrar los convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado, respectivamente, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;

<sup>2</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México, Diario Oficial de la Federación de agosto 10, 2001 (con reformas posteriores). Artículo 7.

<sup>3</sup> Véase: Respuesta del Gobierno de México al informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México. Ginebra, Suiza. Marzo de 2004.

<sup>4</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. México, adoptado el 29 de julio del 2002. Artículo 5.

<sup>5</sup> Estatuto orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. México, firmado por su titular el 19 de abril del 2004, introducción (Considerandos).

Véase también: Ley de la CDI publicada en el Diario Oficial de la Federación del 21 de mayo del 2003.

X. Promover y defender los derechos de los indígenas ante las autoridades administrativas y judiciales en los diferentes órdenes de gobierno”.<sup>6</sup>

En el Art. 24 del citado Estatuto: “compete a la Unidad de Coordinación y Enlace: I. Promover y fortalecer la colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la coordinación con los gobiernos estatales y municipales; y la concertación con miembros de los sectores social y privado, así como instrumentar la capacitación que se imparta para apoyar las acciones de las instancias federales, estatales y municipales;

- II. Promover e instrumentar la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado para el desarrollo de programas, proyectos y acciones conjuntas en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas;
- III. Promover y apoyar los programas y proyectos de desarrollo regional, observando los principios a que se refiere el artículo 3 de la Ley;
- IV. Proponer al Director General las modalidades y mecanismos de colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuando dos o más concurran en la ejecución de un programa o acción de gobierno en materia indígena;
- V. Dar asesoría a las comunidades y organizaciones indígenas y apoyarlas en sus gestiones ante dependencias, entidades, agencias, organismos e instituciones, tanto federales como estatales, nacionales como internacionales;
- VI. Promover y fortalecer las acciones de coordinación con las autoridades estatales para la gestión y atención de los asuntos relacionados con el desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas;
- VII. Recibir y atender peticiones ciudadanas y canalizarlas a las unidades administrativas de la propia Comisión o bien a las dependencias o entidades competentes, así como realizar el seguimiento de su atención;
- VIII. Coordinar y supervisar las actividades que realizan las Delegaciones y los Centros Coordinadores para el Desarrollo Indígena”.<sup>7</sup>

Para concluir este panorama jurídico, a la Unidad de Asuntos Internacionales le corresponde, entre otras acciones institucionales: “Dar seguimiento a los compromisos internacionales que el Gobierno de México ha asumido en materia indígena y aquellos relacionados con la competencia de la CDI. Así como al cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los relatores y representantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), derivadas de las visitas realizadas a México”.<sup>8</sup>

Ahora bien, resulta interesante observar en el Programa Nacional de Derechos Humanos, el punto 3.1.2. Línea Estratégica. “Cooperar con los mecanismos y organismos internacionales de protección de los derechos humanos”, que aludiendo a las recomendaciones de la ONU y de la OEA, incluye lo siguiente:

Líneas de acción:

- Facilitar todas las condiciones que resulten necesarias para recibir a los representantes de los mecanismos de protección antes mencionados. (SRE)
- Promover y procurar que las recomendaciones que formulen los organismos internacionales con motivo de sus visitas a México, sean difundidas y atendidas cabalmente por las autoridades responsables. (SRE, SEGOB).

<sup>6</sup> Estatuto orgánico... Op. Cit.

<sup>7</sup> Estatuto orgánico... Op. Cit.

<sup>8</sup> Página web de la CDI: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=543](http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=543), 4 de enero de 2006.

- Difundir la recopilación hecha por la SRE de las recomendaciones emitidas a raíz de las visitas realizadas, a fin de consolidarlas como documento de consulta por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal para el diseño de sus políticas públicas. (SRE-SEGOB).<sup>9</sup>

En este marco, tanto la SRE como la SEGOB y la CDI son, en consecuencia, responsables del seguimiento. Sin embargo, la CDI ha declarado claramente “no ser la institución facultada para emitir una respuesta a nombre de gobierno de México”. En efecto, la respuesta la presentó la SRE en Ginebra, en marzo del 2004, como lo hemos señalado reiteradamente.

En este sentido, como mencionamos en la introducción de este texto, surgen las siguientes preguntas: ¿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? ¿Conocen los responsables de implementar las políticas públicas las obligaciones del Gobierno mexicano?

Para responder a tales cuestionamientos, hemos desarrollado en el Observatorio Ciudadano una metodología a través del Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

La normatividad federal y estatal sobre transparencia y acceso a la información pública, como herramienta de seguimiento eficaz de las acciones del gobierno, es la base de la metodología utilizada para revisar si la Administración Pública Federal mexicana está realizando acciones específicas para atender las recomendaciones del Relator Especial y si responden a los compromisos asumidos por el Gobierno mexicano en marzo de 2004, en respuesta al citado documento.

La AMDH decidió, entonces, proceder a enviar a través del SISI varios cuestionamientos sobre a las distintas dependencias involucradas en temas indígenas, con objeto de saber, por una parte, si la SRE y SEGOB dieron a conocer a la Administración Pública Federal el Informe del Relator Especial y sus recomendaciones, así como su seguimiento. Por la otra, con este mismo sistema del IFAI, la AMDH investigó también las tareas desarrolladas por la CDI encaminadas a responder a los compromisos del gobierno de México.

### 6.3. DIFUSIÓN DE LA VISITA Y EL INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE

#### LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS

Lo primero fue indagar qué difusión tuvo la visita oficial del Relator Especial, su informe y las 42 recomendaciones entre 12 Secretarías de Estado y a la Procuraduría General de la República que, a juicio de la AMDH, tienen injerencia directa en la implementación de las observaciones del funcionario internacional, conforme las atribuciones y facultades que les otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF).

Después de dar información sobre la visita, así como sobre los documentos que la sustentan, el informe y la respuesta del gobierno, se solicitó concretamente expedientes, reportes, estudios, actas, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos o cualquier otro registro que documente si la Secretaría de Relaciones Exteriores informó a la dependencia de la visita del Relator Especial en 2003 y de su Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Indígenas Misión México, 2003, y de las recomendaciones que contiene dicho informe.<sup>10</sup>

La solicitud se estructuró de esta manera, ya que la Secretaría de Relaciones Exteriores debió ser la autoridad encargada de coordinar la visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas conjuntamente con la SEGOB y la CDI, por las razones antes expuestas.

Los resultados de las distintas dependencias involucradas a esta pregunta N° 1 contienen varios datos, que están a disposición del lector en el anexo siguiente: <http://www.amdh.com.mx/webObservatoriIn->

<sup>9</sup> *Programa Nacional de Derechos Humanos*. (PNDH) México. Secretaría de Gobernación. Diciembre 2004. pp. 243-244.

<sup>10</sup> Véase por ejemplo: solicitud electrónica de la AMDH al SISI número 000650905 dirigida a la Secretaría de Gobernación.

dígena/Resultados/Informe2004/cuadros sinópticos/, donde se presenta un resumen esquematizado que contiene la información relativa a las solicitudes electrónicas formuladas por la AMDH al SISI, con el número de folios respectivos, la dependencia a la cual fue dirigida la pregunta, las fechas en la que se envía y se recibía, así como la respuesta.

Análisis de las respuestas a la pregunta relativa a la información y difusión de la visita del Relator Especial, por parte de la SRE.

Las siguientes ocho 8 secretarías de Estado informaron no contar con ningún documento referente a la información que acredite que la SRE haya informado de la visita oficial o del Informe del Relator Especial:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación
- Secretaría de Comunicaciones
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Turismo

Otras tres dependencias gubernamentales comunicaron que la información requerida no era de su competencia:

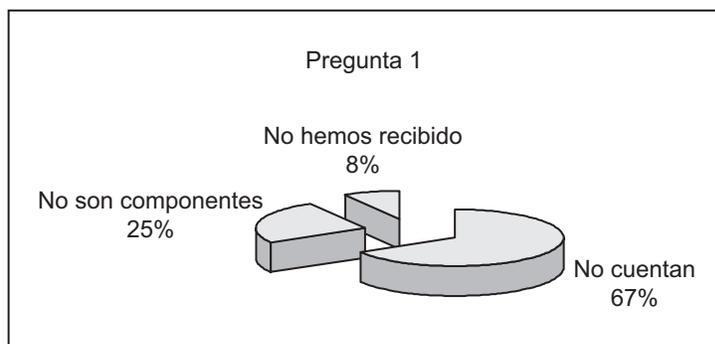
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Economía
- Secretaría de la Reforma Agraria

En el caso de la Secretaría de Educación Pública, ésta comunicó que su respuesta la envió por vía postal, pero a la fecha no se ha recibido en la AMDH.

Así, a partir de las respuestas obtenidas por la AMDH, se puede comprobar que ni la SRE, ni la CDI, ni la SEGOB informaron de la visita del Relator Especial y su informe a las dependencias del Ejecutivo involucradas a través de algún medio escrito o cualquier otro tipo de registro.

Al respecto, es de llamar la atención el hecho de que en ninguna respuesta se hizo alusión a la participación de la CDI como la oficina que se encargó de arreglar los encuentros del Relator Especial con los altos funcionarios de varias dependencias aunque algunas nos remitían a la CDI para localizar dicha información.

Asimismo, en el Informe del Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la ONU, se señala que “mantuvo consultas con autoridades gubernamentales a nivel federal”,<sup>11</sup> y en ese sentido, se reconoce que se reunió con el Sr. Vicente Fox Quezada, Presidente de la República; así como con los entonces Secretarios



<sup>11</sup> Véase: Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. Suiza, Comisión de Derechos Humanos, ONU. Documento E/CN/ 2004/80/Add. 2. diciembre 23, 2003. punto 6.

de Gobernación (Lic. Santiago Creel); del Medio Ambiente (Lic. Victor Lichtinger); la Subsecretaría para Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (Mtra. Mariclaire Acosta); y los todavía Secretario de la Reforma Agraria (Lic. Florencio Salazar), y el Procurador Agrario (Dr. Isaías Rivera). Sin embargo, al investigar en dichas instituciones, en su trabajo cotidiano, existe un desconocimiento de la figura del Relator Especial.

Todo lo anteriormente expuesto, corrobora que no existe en la administración pública una cultura del cumplimiento a las recomendaciones en materia de mecanismos internacionales, incluso existe desconocimiento de éstos y de la figura del Relator Especial. Si bien se realizó una agenda de visitas, éstas parecen concebirse a título individual con los titulares, y no institucional, ya que ninguna dependencia pública aportó documentos relacionados al seguimiento de la visita. Pero lo más lamentable, es la falta de coordinación interinstitucional entre las diversas dependencias del Ejecutivo Federal encargadas del seguimiento de los compromisos internacionales.

#### 6.4. IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Se envió otra pregunta dirigida a 17 Secretarías de Estado y a la Oficina de la Presidencia de la República, en la que se solicitó que manifiesten las acciones para el cumplimiento de las Recomendaciones del Relator Especial, dentro de su ámbito de trabajo, de acuerdo a las facultades que le otorga la LOAPF y sus reglamentos internos.

La pregunta N°. 2, solicita copia de los informes, convenios, programas, resoluciones o cualquier otra documentación donde se consignen labores para cumplir con las recomendaciones citadas (Párrafos 63-103 del informe).

Análisis de las respuestas a la pregunta relativa a la solicitud de documentos donde señalen acciones para atender las recomendaciones del Relator Especial, sólo 5 secretarías de Estado y la CDI, como organismo público desconcentrado, dieron información acerca de la implementación de las Recomendaciones del Relator Especial.

La Secretaría de Gobernación comunicó las siguientes acciones realizadas: la firma del acuerdo de cooperación técnica con la OACNUDH. Dicho acuerdo sirvió para realizar un diagnóstico independiente sobre la situación de los derechos humanos en México. Este documento sirvió para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos, cuya Línea Estratégica I.3.5, menciona lo siguiente: "Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas de la Administración Pública Federal en materia de no discriminación, derechos humanos de las mujeres, derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, migrantes, refugiados y desplazados internos".<sup>12</sup>

La Secretaría de Relaciones Exteriores señala que promueve la elaboración de instrumentos internacionales en la materia, como el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. También hace referencia a la existencia de dos proyectos de cooperación entre el Gobierno Federal y OACNUDH, con financiamiento de la Comisión Europea relacionados con la promoción de los derechos de los pueblos indígenas".<sup>13</sup>

La Secretaría de Salud señala que ha implementado acciones a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, en este sentido, indica que se administraron micro nutrientes a 379,136 niños y 258,100 mujeres embarazadas o en periodo de lactancia de población indígena, para atender la anemia. Asimismo, menciona que durante el 2004 se incorporaron 153,174 familias de 138 municipios con más de 40% de hablantes de lengua indígena de 18 entidades federativas, al Sistema Nacional de Salud y se inició

<sup>12</sup> Ver folio número 0000400022305, Secretaría de Gobernación.

<sup>13</sup> Véase: folio 0000500017405, S.R.E.

el Programa de “Salud, Agua y Saneamiento para disminuir la Tracoma en San Juan Cancún del Estado de Chiapas.<sup>14</sup>

La Secretaría de Comunicaciones y Transporte señaló que en relación con las “Radios Comunitarias”, la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento no las define ni las contempla, por lo que, dichos ordenamientos legales no distinguen entre trámites para obtener concesiones o permisos para las denominadas radios comunitarias y concesiones o permisos en general; indica también que en igualdad de condiciones, cualquier interesado en obtener una concesión o permiso, debe cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos por dicha Ley y el Reglamento”.<sup>15</sup>

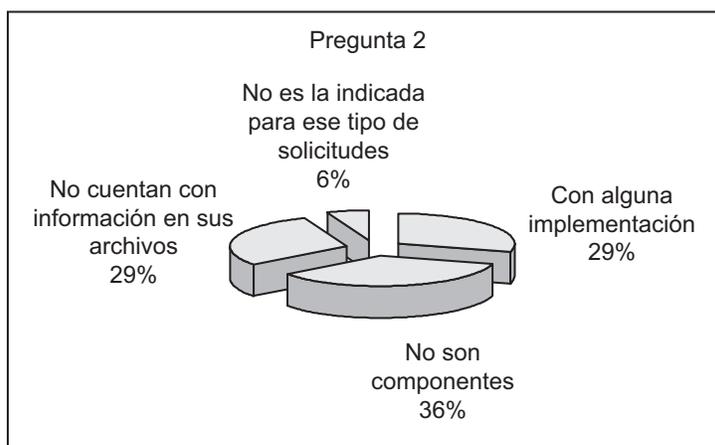
La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales manifestó que para el Programa Recursos Biológicos Colectivos se ha trabajado en colaboración con organizaciones civiles, indígenas, campesinas e instituciones académicas y gubernamentales, con las que se definieron los principios y criterios bajo los cuales funciona. Dicho programa trabaja con organizaciones de base indígena y campesina evitando la confrontación y respetando plenamente los derechos sobre sus patrimonios e innovaciones. En el caso del proyecto Corredor Biológico Mesoamericano-México se cuenta con un Consejo Nacional y cuatro Consejos Estatales para Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Yucatán. Para la inclusión del sector social se realizó un amplio proceso de consulta en más de 250 comunidades rurales e indígenas del sureste mexicano donde se eligió a 11 representantes sociales para el Consejo de Chiapas y 2 representantes sociales para cada uno de los Estados de la Península.<sup>16</sup>

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas mencionó que ha promovido y difundido el contenido y alcance del Convenio 169 mediante la realización de la Consulta a los Pueblos Indígenas sobre las Formas y Aspiraciones de Desarrollo, que se llevó a cabo en 2003 y 2004 ([www.cdi.gob.mx/Index.php](http://www.cdi.gob.mx/Index.php)), así como a través del trabajo que realiza el Consejo Consultivo de la Comisión. De igual manera informa de acciones desde 1999 que omitimos por no corresponder al periodo de investigación, y completa con información de las colaboraciones realizadas por la CDI con la OACNUDH.

Cabe señalar que tres de estas dependencias tienen como obligación su seguimiento y la implementación de las recomendaciones. Sus respuestas son un mero trámite sin que exista una propuesta sistemática, ni programa de seguimiento al respecto.

Paralelamente, otras cinco (5) secretarías de Estado y la Presidencia de la República, declararon no tener competencia alguna en asuntos referentes a las recomendaciones del Relator Especial, tales dependencias son:

- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Energía



<sup>14</sup> Ver: folio 0001200024305, SSA

<sup>15</sup> Ver: folio 0000900023305, SCT.

<sup>16</sup> Ver: folio número 0001600158105, SEMARNAT.

- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de la Función Pública
- Secretaría de la Reforma Agraria

Por su parte, otras cuatro (4) secretarías de la Administración Pública Federal y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal manifestaron no contar en sus archivos con la información requerida por la AMDH, se trata de:

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

Un caso en el que una dependencia declaró no ser la oficina indicada, fue:

- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

## 6.5. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Aunado a las diversas responsabilidades en materia indígena que tiene la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció “el respeto a los derechos fundamentales como una prioridad para el desarrollo integral del país, al tiempo que reconoce que su atención no puede ser concebida sin la coordinación de los esfuerzos de toda la Administración Pública Federal”.<sup>17</sup>

De acuerdo al Programa Nacional de Derechos Humanos 2001–2006 del Gobierno Federal, se incluyeron los derechos humanos de los pueblos indígenas, comprometiéndose a implementar “acciones para atender los rezagos históricos de los pueblos indígenas que les han dejado como legado la pobreza, la marginación y la discriminación”,<sup>18</sup> a través de las siguientes líneas de acción:

- Orientar a las dependencias de la Administración Pública Federal para que identifiquen a los beneficiarios de pueblos y comunidades indígenas en sus programas, proyectos, estrategias y acciones públicas.
- Colaborar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la atención integral a los pueblos y comunidades indígenas.
- Proponer y promover las medidas que se requieran para dar cumplimiento a lo señalado en el Apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Promover la protección de las tierras de los pueblos indígenas; la reglamentación del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional; y exhortar al Poder Judicial Federal e instancias competentes, para que, en los asuntos y juicios en los que se involucren tierras de los pueblos indígenas, se consideren los usos y costumbres de cada núcleo agrario indígena, conforme lo marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Promover las adecuaciones legales procedentes para que los derechos establecidos en el Convenio 169 se reflejen en la legislación nacional; dar seguimiento a su aplicación respectiva ante las instancias competentes; y difundir su contenido.
- 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.
- Impulsar el desarrollo Sur-sureste de México a través de un nuevo esquema de desarrollo regional, en

<sup>17</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México. Presidencia de la República. Pág. 213.

<sup>18</sup> PNDH. Op. Cit. Pág. 179.

<sup>19</sup> Ibid. Pp. 243 – 244.

donde se contemplen nuevas políticas públicas de desarrollo humano con especial atención hacia los pueblos indígenas de esta región, estableciendo los mecanismos de información, consulta y participación que garanticen el respeto de los derechos, intereses y necesidades de estos pueblos”.<sup>19</sup>

Cabe hacer notar que dicho Programa no señala qué autoridades serán las competentes para implementar dichas líneas de acción en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas, aspecto extraño por cuanto en otros derechos tanto políticos como económicos, sociales y culturales del mismo documento, se señala claramente qué autoridad será la responsable de atender la implementación de las correspondientes líneas de acción.

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 y las líneas estratégicas del PNDH, las recomendaciones del primero desaparecen y/o se diluyen en su totalidad. La Secretaría de Gobernación, que 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 resulta 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 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) participar como experta en la materia.

Pasemos, ahora, a revisar la información proporcionada por la CDI a la AMDH.

## 6.6. IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL RELATOR ESPECIAL POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL (ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS)

Por la temática principal de la investigación realizada por la AMDH, a través de Observatorio Ciudadano, revisten importancia especial las solicitudes de información planteadas a través del SISI a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

1. Se le solicitó copia de cualquier documentación donde se consignen acciones para cumplir con las Recomendaciones del Relator Especial (Puntos 63-103 del informe).

Al respecto, la CDI proporcionó copia de los siguientes documentos:

- a) Carta con fecha 11 de marzo de 2004 dirigida al Alto Comisionado Interino para los Derechos Humanos por la Misión Permanente de México ante la Oficina de la Naciones Unidas en Ginebra
- b) Intervención de la Delegación de México en la presentación del Informe del Dr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas sobre su visita a México (durante el debate del tema 15 “Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas”).

2. La AMDH solicitó copia del documento que contiene las propuestas a la reforma constitucional en materia indígena realizadas por ese Organismo descentralizado.

En respuesta, CDI entregó el documento “Análisis y Propuestas sobre la Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena”.

3. En relación con el punto 71 de la “Respuesta del gobierno federal al informe del Relator Especial” se establece que el Gobierno mexicano continuará su labor de convocar a la sociedad civil, funcionarios federales y estatales, así como representantes de los pueblos indígenas, a fin de promover y difundir el contenido y alcance del Convenio 169 de la OIT. En congruencia con lo anterior, se le solicitó algún documento o memoria que contenga los resultados de dicha convocatoria así como los informes de trabajo de dichos encuentros.

La CDI respondió que aún cuando la citada Comisión “no es la facultada para emitir una respuesta a nombre del gobierno de México”, informó que ha realizado acciones tendientes a dar cumplimiento a las

recomendaciones del Relator Especial, promoviendo y difundiendo el contenido y alcance del Convenio 169, mediante la realización de la Consulta a los Pueblos Indígenas sobre las Formas y Aspiraciones de Desarrollo que se llevó a cabo en 2003 y 2004, así como a través del trabajo que realiza el Consejo Consultivo de la Comisión, especialmente en el Grupo de Trabajo Vigencia de Derechos.

Cabe señalar que, el Informe Final de la Consulta a los Pueblos Indígenas sobre las Formas y Aspiraciones de Desarrollo y la del Consejo Consultivo, se encuentra disponible en la dirección electrónica <http://www.cdi.gob.mx/index.php>.

4. También se le preguntó acerca de la manera en que se ha promovido la revisión del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en el ámbito de los pueblos indígenas; y si existe documentación referente a la participación de las instituciones involucradas e integrantes de los pueblos indígenas para que se tome en cuenta el derecho a la diferencia cultural, tal como lo establece el gobierno mexicano en su respuesta al informe del relator especial para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas en el punto 82.

Volviendo a señalar que la CDI no es la institución facultada para emitir una respuesta a nombre del gobierno de México, informó que la Comisión ha realizado acciones tendientes a dar cumplimiento a las recomendaciones del Relator Especial, promoviendo la revisión del Sistema de Procuración y Administración de Justicia participando con una propuesta concreta en la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia* que convocó la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Agregó que el documento que la Comisión entregó a la Suprema Corte *Un sistema Judicial para la Diversidad Cultural* contiene una propuesta a través de la cual se ofrece, al Poder Judicial de la Federación, una imagen de un futuro posible y deseable en materia de impartición de justicia para los indígenas de México.

“En este documento se apuntan algunas de las transformaciones que es necesario llevar a cabo para que se tome en cuenta la diferencia cultural al impartir justicia”.<sup>20</sup>

La CDI informó también que durante el 2005, en colaboración con la Procuraduría General de la República, se llevó a cabo el Primer Seminario sobre la no discriminación indígena (de fecha 1 de marzo de 2005), y el Seminario de Derechos Humanos en materia indígena y Procuración de Justicia Penal Federal (de fecha 21 y 22 de abril de 2005).

5. Se le solicitó copia de los documentos que muestren las acciones y conclusiones del *Grupo Interinstitucional*, conformado por la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional de la Defensoría Pública, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dirigido a revisar los expedientes de indígenas sujetos a proceso por delitos de orden federal y buscar alternativas legales para liberarlos, como lo estableció el Gobierno Federal en su respuesta al informe del Relator Especial.

Una vez más la CDI reiteraba que esa Comisión no es la facultada para emitir una respuesta a nombre del gobierno de México.

Sin embargo, la CDI comunicaba que ya ha realizado acciones tendientes a dar cumplimiento a las recomendaciones del Relator Especial.

Mencionó que, teniendo como antecedente la firma de un acuerdo interinstitucional de marzo de 2001, para que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) se incorporara en lugar de la Secretaría de Gobernación, en materia de atención a la ejecución de sanciones penales, por corresponder esa materia a partir de ese año a la SSP, el 12 de julio del 2005, suscribió un convenio bilateral con la Secretaría de Seguridad Pública.

La CDI apuntó además que en el ejercicio 2004, se logró la libertad de 117 indígenas sentenciados por delitos federales. En tanto que de enero a junio del 2005 se habían liberado a 39. En ese mismo año, la Secretaría de Seguridad Pública y la Comisión, establecieron dos brigadas de trabajo para la revisión de expedientes de indígenas sentenciados por delitos del orden federal; en el Estado de Oaxaca se revisaron 422 expedientes y en el de Chiapas 186.

<sup>20</sup> Solicitud de información de la AMDH a la CDI, con N° de folio: 0062500006705 de fecha 28/06/2005 y fecha de respuesta 26/07/2005.

Agregó que la CDI ha colaborado con la SRE y con la “Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos” en el diseño y puesta en marcha del “*Componente de Administración y procuración de justicia para los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca del proyecto Implementación de las recomendaciones derivadas del diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*”.

Este proyecto que está a cargo de la Oficina del Alto Comisionado, comenzó su fase operativa el 23 de junio del 2004 y en el marco del mismo, la CDI ha interactuado con instancias federales y locales de procuración y administración de justicia entre las cuales están la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional de Defensoría Pública.

6. La AMDH le solicitó copia de los informes de trabajo que documenten la labor de la CDI con las instituciones de procuración y administración de justicia, así como lo relativo a las asesorías a instancias estatales y municipales, y con las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante que la CDI reiteró que esa Comisión no es la instancia facultada para emitir una respuesta a nombre del gobierno de México, informó lo siguiente:

Que en el marco de la coordinación interinstitucional con la Procuraduría General de la República, el Instituto Federal de Defensoría Pública, la Secretaría de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la CDI, en el ejercicio 2004, se logró la libertad de 117 indígenas y en el ejercicio fiscal del 2005, con cierre de cifras al mes de junio, se habían liberado 39; todas las libertades son relativas a sentenciados por delitos del orden federal.

Añadió que con la Procuraduría General de la República, se ha participado en 6 eventos de capacitación en materia de derechos indígenas y de derecho a la diferencia cultural (4 en 2004 y 2 en 2005), dirigidos a agentes del Ministerio Público de la Federación y a agentes federales de investigación; con el Instituto Federal de Defensoría Pública, se participó en 17 cursos de capacitación (11 en 2004 y 6 en 2005), dirigidos a defensores públicos y asesores jurídicos federales.

Adicionalmente, en 2004, participó en dos eventos de capacitación a Jueces Federales organizados por la Casa de Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Tlaxcala y Sinaloa. Y señaló que la CDI está colaborando con el Consejo de la Judicatura Federal en la formación de defensores públicos bilingües dentro del proyecto: Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en México.

En el marco de la participación de la sociedad civil, comunicó que la CDI implementa el “Programa de Promoción de Convenios en Materia de Justicia”, que tiene como objetivo promover que los pueblos y comunidades indígenas ejerzan los derechos reconocidos en la legislación nacional e internacional, mediante el financiamiento de los proyectos de procuración de justicia. La CDI informó de programas desde 1989, periodo anterior al analizado en este volumen, por lo cual no se presenta esta información.

Durante 2004, señaló que se apoyó con recursos a un total de 253 organizaciones con un presupuesto de 20 millones para realizar tareas de defensoría y asistencia legal en materia agraria penal, actualización de actas de registro civil, formación de promotores de derechos humanos, capacitación en derechos indígenas, protección jurídica de recursos naturales y lugares sagrados, promoción de derechos reproductivos y género, entre otros temas.

Respecto al año fiscal 2005, la CDI esperaba financiar un total de 345 proyectos en 25 entidades federativas con un monto total de \$31'111,157 de pesos. Esta Información se encuentra en la dirección electrónica <http://www.cdi.gob.mx>.

## 6.7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS:

Si bien quedó de manifiesto que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es un organismo paraestatal descentralizado que se ha encargado de coadyuvar parcialmente en el cumplimiento de las Recomendaciones formuladas al Gobierno mexicano por el Relator Especial de la ONU en materia de derechos de pueblos indígenas, también resulta cierto que en el ámbito de la Administración Pública centralizada no existe claridad sobre cuál es la dependencia de gobierno que da seguimiento a

estas recomendaciones. Podemos pensar que la Secretaría de Relaciones Exteriores 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 Secretaría de Gobernación tiene mayores facultades de coordinar las acciones de cumplimiento de las recomendaciones. Sin embargo, puso su principal empeño en el PNDH y éste dejó de lado la posibilidad de proponer estrategias de cumplimiento efectivo de los compromisos del gobierno.

Para la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) estos hechos muestran que no ha existido voluntad política real de cumplir con las recomendaciones del Relator Especial, Dr. Rodolfo Stavenhagen. La misma 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, manifestó que no era de su competencia y que en todo caso le preguntáramos a la Organización de las Naciones Unidas o a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.<sup>21</sup>

A meses que culmine la gestión de Vicente Fox al frente del primer gobierno de la alternancia, su política en materia de derechos humanos puede ser evaluada en términos de sus evidentes 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 esta investigación, de manera parcial.

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

¿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 identificar 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. Este tema será esencial en las próximas elecciones: los compromisos que los contendientes electorales establezcan en sus plataformas serán determinantes a la hora de exigirles su realización.

<sup>21</sup> Solicitud hecha con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.