



**Convención Internacional
sobre la Eliminación
de todas las Formas
de Discriminación Racial**

Distr.
GENERAL

CERD/C/473/Add.1
19 de mayo de 2005

Original: ESPAÑOL

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN
DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES
DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 9 DE LA CONVENCIÓN**

**Decimoquinto informe periódico que los Estados Partes
debían presentar en 2004**

Adición

MÉXICO * * * * *

[20 de diciembre de 2004]

* El presente documento contiene los informes periódicos 12º al 15º de México que debían presentarse el 22 de diciembre de 1998, 2000, 2002 y 2004, respectivamente, recogidos en un solo documento. En lo que respecta al 11º informe periódico y las actas resumidas de la sesión en la cual el Comité examinó esos informes, véanse los documentos CERD/C/296/Add.1 y CERD/C/SR.1206, 1207, 1231, 1234, y 1235. Los anexos pueden consultarse en la Secretaría.

** Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

*** Las notas de pie de página se mantienen tal y como se refleja en la versión original del documento.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Abreviaturas y siglas		5
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	6
I. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN ...	11 - 34	7
A. Marco constitucional.....	11 - 12	7
B. Reformas constitucionales de 2001	13 - 17	7
C. Legislación federal y local.....	18 - 23	8
D. Medidas administrativas	24 - 25	10
E. Retos	26 - 34	11
II. ACCIONES EN MATERIA DE COMBATE A LA DISCRIMINACIÓN DE LOS MIGRANTES SEGÚN LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN	35 - 90	13
A. Protección de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos	36 - 43	13
B. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	44 - 49	14
C. Protección a migrantes en México.....	50 - 78	15
D. Programa de Jornaleros Agrícolas, de la Secretaría de Desarrollo Social.....	79 - 86	20
E. Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM) de la Secretaría de Educación Pública	87 - 90	21
III. ACCIONES EN MATERIA DE COMBATE A LA DISCRIMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SEGÚN LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN.....	91 -157	22
A. La atención a las problemáticas en el Estado de Chiapas.....	91 - 93	22

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
III. (continuación)		
B. Indicadores de la situación de los pueblos indígenas	94 - 110	23
C. Atención a conflictos agrarios	111 - 121	27
D. Medidas legislativas en materia de combate de discriminación de los pueblos indígenas	122 - 138	28
1. Reformas a la Constitución en materia de pueblos indígenas.....	122 - 132	28
2. Ley que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	133 - 134	30
3. Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.....	135	31
4. Reformas para reconocer usos y costumbres en procedimientos penales y civiles de los pueblos indígenas.....	136 - 137	31
5. Leyes estatales de derechos de los pueblos indígenas.....	138	32
E. Medidas administrativas y de otra índole en materia de combate a la discriminación de los pueblos indígenas	139 - 157	32
IV. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE PUEBLOS INDÍGENAS	158 - 165	36
A. Representación política de los pueblos indígenas.....	159 - 162	36
B. Libertad de expresión de los pueblos indígenas	163 - 165	36
V. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 6 DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE PUEBLOS INDÍGENAS.....	166 - 183	37

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VI. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 7 DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE PUEBLOS INDÍGENAS.....	184 - 213	40
A. Acciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación.....	184 - 189	40
B. Acciones de la Secretaría de Educación Pública en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación.....	190 - 197	41
C. Acciones del Instituto Federal de Defensoría Pública en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación.....	198	43
D. Acciones de la CNDH en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación.....	199 - 213	43
VII. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCIÓN .	214	46
VIII. CONCLUSIONES.....	215 - 220	46

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CDH	Comisión de Derechos Humanos de la ONU
CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA e ITS
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
DOF	Diario Oficial de la Federación
EUA	Estados Unidos de América
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FMVA	Forma Migratoria de Visitante Agrícola
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
INM	Instituto Nacional de Migración
MSD	Laboratorio Farmacéutico Merck Sharp & Dhome México
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORDPI	Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
PGR	Procuraduría General de la República
PNDPI	Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006
PRONIM	Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SRCI	Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas
SEGOB	Secretaría de Gobernación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN

1. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106, del 21 de diciembre de 1965. Fue firmada en Nueva York, Estados Unidos de América, el 7 de marzo de 1966. De conformidad con su artículo 19, entró en vigor el 4 de enero de 1969. México la firmó el 1° de noviembre de 1966 y la ratificó el 20 de febrero de 1975.
2. México se vinculó el 16 de septiembre de 1996 a las enmiendas al artículo 8 de la Convención, por las que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) proporcionará, cuando dichas enmiendas se encuentren en vigor, el personal y las instalaciones necesarios para el efectivo desempeño de las funciones del Comité, aprobadas el 15 de enero de 1992, durante la 14ª reunión de los Estados Partes de la Convención celebrada en Nueva York, EUA¹.
3. El 17 de enero de 2002 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el Decreto por el que se aprobó la declaración de México para el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
4. El 15 de marzo de 2002, el Gobierno de México hizo la Declaración para el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, a que se refiere el artículo 14 de dicha Convención, para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción que alegaren ser víctimas de violaciones de cualesquiera de los derechos estipulados en la Convención.
5. Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 9 de la Convención, los Estados Partes se comprometen a presentar al Secretario General de la ONU, para su examen por el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado y que sirvan para hacer efectivas las disposiciones de la Convención cada dos años y cuando el Comité lo solicite.
6. Al respecto, el Gobierno de México presentó su 11° informe periódico el 19 de agosto de 1996 y no ha presentado los informes bienales correspondientes a los períodos comprendidos de 1996 a 2003.
7. En consecuencia, el presente informe, que abarca el período citado, se presenta en forma consolidada a la consideración del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

¹ Las enmiendas deberán entrar en vigor cuando hayan sido aceptadas por una mayoría de dos tercios de los 165 Estados Partes de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

8. Para la elaboración del presente informe se contó con la colaboración de las dependencias del Ejecutivo Federal², la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), diferentes entidades federativas y, como un elemento fundamental, la consulta con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, para la revisión del presente informe antes de enviarlo al Comité con objeto de poder recabar sus observaciones.

9. El presente documento contiene del 12° al 15° informes periódicos que debían presentarse, respectivamente, el 22 de marzo de 1998, 2000, 2002 y 2004. Por lo que respecta al 11° informe periódico de México y las actas resumidas de la sesión en la cual el Comité examinó ese informe, véanse los documentos CERD/C/SR.1206, CERD/C/SR.1207, CERD/C/SR.1231, CERD/C/SR.1234 y CERD/C/SR.1235.

10. La información entregada por México, de acuerdo con las pautas para la parte inicial de los informes de los Estados Partes, se contiene en el documento de base (HRI/CORE/1/Add.12/Rev.1).

I. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN

A. Marco constitucional

11. El capítulo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció hace casi 80 años las garantías individuales de las que disfrutará toda persona en territorio mexicano, su ámbito de aplicación y los límites de su restricción o suspensión, en los casos y con las condiciones que ella misma determina³.

12. El artículo 133 de la Constitución mexicana estipula que "los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán, junto con la Constitución y las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, la Ley Suprema de toda la Unión". En consecuencia, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial es parte de la legislación nacional.

B. Reformas constitucionales de 2001

13. Sobre la sugerencia expuesta por el Comité en el sentido de que el Gobierno de México debería adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y combatir eficazmente las distintas formas de discriminación racial o étnica y, así, cumplir las exigencias de los artículos 4 y 5 de la Convención, el Gobierno de México informa al Comité que el 25 de abril de 2001, en sesión del Pleno de la Cámara de Senadores, se aprobaron modificaciones que reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena, contenidas en los artículos 1, 2, 4, 18 y 115. El proyecto de dictamen tuvo la

² Ver anexo I.

³ A estas garantías individuales se añadió el reconocimiento de los derechos sociales.

aprobación unánime de los 109 senadores presentes en esa sesión. Tres días después, el pleno de la Cámara de Diputados aprobó las modificaciones con una mayoría calificada de 386 votos a favor de una cantidad de 500 diputados.

14. El proceso de recepción en los congresos locales de la minuta aprobada por el Congreso Federal comenzó el 8 de mayo de 2001 en los Estados de Colima, Guerrero, Nayarit y Veracruz y concluyó el 19 de julio de ese año en el Estado de Baja California. Como resultado, 19 Estados la aprobaron y 9 la rechazaron, mientras que en 3 entidades federativas las modificaciones aún se discuten en comisiones.

15. El 14 de agosto de 2001 fue publicado en el DOF el Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1; se reforma en su integridad el artículo 2; se deroga el párrafo primero del artículo 4; se adicionan un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴.

16. Dichas reformas constitucionales son principalmente en materia de derechos y cultura indígenas, y de manera trascendente incluyen la elevación a rango constitucional de la prohibición de la discriminación, lo que permite concretar el principio general de igualdad. Además, el poder legislativo queda obligado a realizar una revisión de toda la legislación nacional con el objeto de identificar las normas que vulneren el contenido de la cláusula contra la discriminación y adecuarlas al nuevo principio general de igualdad.

17. Cabe subrayar que en las citadas reformas a la Constitución en materia de derechos y cultura indígenas se respeta la soberanía de las entidades federativas de la República Mexicana, ya que tendrán que decidir sobre la necesidad de desarrollar leyes estatales en las que se pueda ampliar el alcance de los nuevos preceptos constitucionales.

C. Legislación federal y local

18. Tras las reformas constitucionales del 14 de agosto de 2001, se han aprobado una serie de leyes secundarias y están en puerta otras iniciativas que contribuirán al mejoramiento y actualización del marco normativo en México para el combate a la discriminación, en específico a la que se ejerce por razones de origen racial o étnico, que se agregan a las ya existentes y que fueron presentadas en el informe anterior. A continuación se presentan algunas de las más relevantes.

Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación

19. En febrero de 2001 se instaló, con el apoyo del Gobierno de la República, la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Esta Comisión se integró con representantes de los principales partidos políticos, legisladores, funcionarios públicos, representantes de organizaciones que defienden los derechos de grupos sujetos a discriminación, académicos y otros especialistas. Se trató de una Comisión plural e incluyente y los resultados de su trabajo reflejaron esta composición. La Comisión ofreció dos productos de gran importancia: primero, el libro *La discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*, que es el primer

⁴ Ver anexo II.

estudio sistemático acerca de las prácticas discriminatorias y de exclusión social en México. El segundo resultado fue el anteproyecto de ley federal para prevenir y eliminar la discriminación, que sirvió de base para la iniciativa del Gobierno Federal de una Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación. Esta iniciativa de ley, tras el trabajo parlamentario regular, fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión en mayo de 2003, promulgada por el Jefe del Ejecutivo el 9 de junio del mismo año y publicada el 11 de junio de 2003 en el DOF⁵.

20. El objeto de la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona, en los términos del párrafo 3 del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. La ley también contempla un apartado específico para los pueblos indígenas y crea el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

21. El CONAPRED es el órgano encargado de conducir y coordinar las políticas antidiscriminatorias en México. Es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que cuenta con autonomía técnica y de gestión y que para dictar sus resoluciones a los procedimientos de reclamación o queja que se presenten no está subordinado a autoridad alguna y adopta sus decisiones con plena independencia. A partir de 2004, el CONAPRED está en posibilidad de atender, por mandato federal, procedimientos de quejas y denuncias por actos de discriminación.

22. El CONAPRED tiene como objeto (de conformidad con el artículo 17 de la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación): I) contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; II) llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; III) formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y IV) coordinar las acciones de las dependencias y entidades del poder ejecutivo federal en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

Código Penal para el Distrito Federal

23. Actualmente, el Distrito Federal es la única entidad federativa de México que tipifica y sanciona la discriminación. El artículo 206 del Código Penal del Distrito Federal castiga hasta con tres años de prisión la discriminación. Este es un valioso precedente para que otras entidades federativas trabajen en la materia⁶.

⁵ Ver anexo III.

⁶ Artículo 206. Se impondrán de 1 a 3 años de prisión y de 50 a 200 días multa al que, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud:

I. Provoque o incite al odio o a la violencia;

D. Medidas administrativas

24. Otra línea de acciones en materia de discriminación llevó a la conformación de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos creada el 11 de marzo de 2003⁷, con el objetivo de fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos en el país y a la cual concurren dependencias gubernamentales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil. Para su trabajo, la Comisión se divide actualmente en varias subcomisiones temáticas que abordan diferentes derechos humanos, algunos enfocados a grupos que históricamente han sufrido discriminación y que se refieren a asuntos en materia de:

1. Derechos civiles y políticos;
2. Derechos económicos, sociales y culturales;
3. Grupos vulnerables;
4. Derechos de la niñez;
5. Educación;
6. Coordinación y enlace para prevenir y erradicar la violencia contra mujeres en Ciudad Juárez;
7. Armonización legislativa,

II. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o

III. Niegue o restrinja derechos laborales.

Al servidor público que niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

Este delito se perseguirá por querrela.

⁷ Ver anexo IV.

8. Migrantes⁸; y
9. Indígenas.

25. Uno de los primeros actos de la actual administración fue la firma, el 2 de diciembre de 2000, de un acuerdo de cooperación técnica con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos⁹. Entre los resultados más importantes de la firma de este acuerdo hay que mencionar:

- El establecimiento en México de una Oficina de la Alta Comisionada;
- La elaboración de un diagnóstico nacional sobre la situación de los derechos humanos, elaborado por cuatro expertos nacionales y presentado al Presidente de la República el 8 de diciembre de 2003;
- La formulación de un Programa Nacional de Derechos Humanos como documento rector en la materia, el cual se encuentra actualmente en proceso de elaboración, que recuperará como insumo fundamental el Diagnóstico presentado por la Oficina del Alto Comisionado en México, y que contará con la participación de los diferentes órganos y niveles de gobierno, de los organismos públicos de derechos humanos, de organizaciones de la sociedad civil, de académicos y especialistas y de la propia asesoría de la Oficina del Alto Comisionado en México.

E. Retos

26. Como un paso de gran trascendencia para la modernización del sistema jurídico mexicano y acorde con la preeminencia que actualmente concede el Gobierno de la República al reconocimiento, defensa y promoción de los derechos humanos, el poder ejecutivo envió en abril de 2004 al poder legislativo, para su discusión y eventual aprobación, una iniciativa de reforma constitucional¹⁰ que expresamente introduce la obligación para el Estado de reconocer y garantizar la protección de los derechos humanos en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando como sigue: "*Los derechos humanos son reconocidos por esta Constitución y su protección se realizará en los términos establecidos en la misma*".

⁸ Con base en la importancia del tema para México y a raíz de la entrada en vigor el 1° de julio de 2003 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, se creó la Subcomisión sobre Derechos de los Migrantes. Dicha Subcomisión, aunque fue instalada formalmente el 14 de julio de 2004, dio inicio a sus trabajos preliminares en abril del mismo año, logrando un consenso entre dependencias y organizaciones de la sociedad civil, sobre una agenda de trabajo puntual. Esta Subcomisión estará encargada de definir las bases y ejes rectores para garantizar el desarrollo de una política migratoria arraigada en una visión integral de los derechos humanos, poniendo especial énfasis en la situación de las mujeres, niños, niñas y adolescentes migrantes.

⁹ Véase <http://www.sre.gob.mx/substg/derechoshumanos/copecon.htm>.

¹⁰ Véase <http://www.presidencia.gob.mx/actividades/index.php?contenido=8014>.

27. La iniciativa propone reformar la denominación del capítulo I, título I, de la Constitución para que los derechos humanos se agrupen junto con las garantías individuales que otorga la propia Constitución, bajo el rubro genérico de "*Derechos fundamentales*". Al respecto, de ser aprobada dicha reforma constitucional, establecerá como fundamento del orden jurídico interno mexicano el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.
28. En la iniciativa de reforma a la Carta Magna también se propone la modificación de los artículos 3, en su segundo párrafo; 14, en su segundo párrafo; 22, en su primer párrafo; 33, en su primer párrafo; 73, fracción XXI, en su primer párrafo; 89 fracción X; 103, en su fracción I; y 105, en su fracción II, inciso e); la adición de un segundo párrafo al artículo 15; un tercer párrafo a la fracción XXI del artículo 73; un noveno párrafo al artículo 102, apartado B; y los incisos g) y h) a la fracción II del artículo 105; y la supresión del último párrafo del artículo 22.
29. Una de las propuestas centrales de esta iniciativa, que pretende tanto sentar las bases de una política de Estado en la materia como generar una cultura de los derechos humanos, incluye la reforma del segundo párrafo del artículo 3 constitucional, a fin de convertir el respeto de los derechos humanos en un modo de vida, para lo cual la educación resulta el instrumento esencial. Por ello, la iniciativa se propone incorporar el respeto a los derechos humanos en la educación que imparta el Estado.
30. Por otra parte, tomando en cuenta el respeto parcial que al interior de México han tenido los derechos humanos, la iniciativa en comento se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 15 constitucional, con el objeto de enfatizar la obligatoriedad de las autoridades para proteger los derechos humanos reconocidos en los tratados y en las demás disposiciones del orden jurídico mexicano conforme a lo establecido en la propia Constitución.
31. La iniciativa de reforma a la fracción XXI del artículo 73 faculta a las autoridades federales para conocer de los delitos del fuero común relacionados con violaciones a los derechos humanos, cuando éstas trasciendan el ámbito de las autoridades locales.
32. El reconocimiento pleno de los derechos humanos en el texto constitucional implica mantener una sola política en materia de derechos humanos, tanto al exterior como al interior. En ese sentido, la iniciativa también propone reformar la fracción X del artículo 89 constitucional para incorporar, al inventario de principios fundamentales de la política exterior mexicana, la protección de los derechos humanos.
33. En cuanto al juicio de amparo, la reforma al artículo 103 faculta a los tribunales de la Federación a resolver controversias por leyes o actos de la autoridad que violen los derechos humanos y, en el caso de la modificación al artículo 105 constitucional, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, por el Presidente de la CNDH en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, leyes federales o locales que vulneren derechos humanos y los titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de cada una de las entidades federativas, exclusivamente en contra de leyes locales que vulneren derechos humanos.

34. Por otra parte, uno de los principales retos del CONAPRED es la coordinación con las legislaturas estatales para la preparación de leyes locales para combatir la discriminación. Actualmente se trabaja con los Gobiernos de los Estados de Nuevo León, Coahuila y Yucatán, los cuales contemplan igualmente la creación de instituciones que se encargarían en su ámbito de llevar a cabo esta labor.

II. ACCIONES EN MATERIA DE COMBATE A LA DISCRIMINACIÓN DE LOS MIGRANTES SEGÚN LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCION

35. El Diagnóstico Nacional sobre Derechos Humanos¹¹ cataloga a México como un país de origen, tránsito y destino de migrantes. Además, indica que los abusos más recurrentes a los que se enfrenta un migrante en el país son la extorsión, el robo, la agresión física, la intimidación y amenazas, el abuso sexual, la destrucción de documentos y la detención sin información sobre sus derechos¹².

A. Protección de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos

36. El Gobierno de la República ha hecho de la migración una prioridad interna y en su relación con los EUA. Ello quedó de manifiesto con la creación de la Oficina Presidencial de Atención a Mexicanos en el Exterior y, sobre todo, al abrir negociaciones directas, integrales y de alto nivel con la administración del presidente George W. Bush.

37. El Ejecutivo Federal ha puesto como temas centrales de esta agenda de negociaciones: la regularización de la condición migratoria de los mexicanos que ya residen en ese país; la ampliación de las visas de trabajo para entrar a los EUA con seguridad y legalidad; la colaboración en la frontera para salvar vidas y combatir el contrabando; y la promoción del crecimiento económico en las regiones de origen de la migración.

38. Un hecho que merece destacarse es la realización en la ciudad de Puebla de la Conferencia Regional sobre Migración (1996) como instancia de diálogo y cooperación entre los Gobiernos del Canadá, los Estados Unidos, México, la República Dominicana y las naciones centroamericanas, en la cual participaron también organizaciones civiles. La existencia de este grupo corrobora la necesidad de abordar el tema en instancias supranacionales y abiertas a la sociedad.

39. Cabe mencionar que en el marco de esta I Conferencia Regional sobre Migración (CRM), el Gobierno de México propuso a los países centroamericanos la creación de "Mecanismos de Consulta sobre Protección Consular", con el objetivo de generar un espacio institucional para la resolución de diferencias y problemas derivados de la aplicación de las disposiciones migratorias en México y para el intercambio de información en la materia entre las autoridades migratorias mexicanas y la representación consular del país de origen que se trate.

¹¹ Véase http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003/.

¹² Ver Diagnóstico, pág. 173.

40. Desde su creación en 1996, la CRM celebra reuniones anuales a nivel viceministerial cuyo objetivo es consensuar las actividades a desarrollar en el Plan de Acción. El Plan de Acción de la CRM incluye los siguientes temas generales a partir de los cuales se derivan diferentes actividades:

- Política y gestión migratoria;
- Derechos humanos;
- Vinculación entre desarrollo y migración.

41. Durante la IX Reunión de la CRM que tuvo lugar en la Ciudad de Panamá, del 17 al 21 de mayo de 2004, los viceministros de los países miembros acordaron avalar el *Marco General de Retorno Digno, Seguro y Ordenado de Migrantes Regionales por Vía Terrestre* y el *Programa de Cooperación Multilateral para el Retorno Asistido de Migrantes Extra-regionales* varados en países miembros de la CRM, elaborados por México y la Organización Internacional para las Migraciones, mismos que contemplan la participación de las instancias competentes en cada país para la recepción de migrantes, garantizando el acceso consular y la protección de sus derechos humanos.

42. La defensa que hace el Gobierno de México de los migrantes se extiende también al ámbito legal. En defensa de los trabajadores migrantes, el Gobierno mexicano se dirigió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para solicitarle una opinión consultiva. Al respecto, la CIDH emitió la Opinión Consultiva OC-18/03, del 17 de septiembre de 2003, que reconoce los derechos laborales de los trabajadores sin importar su condición migratoria¹³.

43. El Gobierno de la República ha defendido también a los mexicanos condenados a la pena de muerte en cárceles norteamericanas y a quienes se les violó el derecho a la protección consular (Convención de Viena de 1963), ante lo que el Gobierno mexicano acudió al máximo órgano judicial internacional, la Corte Internacional de Justicia, donde su alegato recibió el respaldo de sus integrantes, quienes emitieron una resolución, el 31 de marzo de 2004, que ordena la revisión de los procedimientos seguidos para determinar la culpabilidad de 51 presos mexicanos¹⁴.

B. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares

44. Este es el primer documento de la ONU específicamente dedicado al tema de la migración y de los trabajadores migrantes. Fue aprobado el 18 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de la ONU. México lo suscribió el 22 de mayo de 1991, el Senado lo aprobó el 14 de diciembre de 1998 y fue publicado en el DOF el 10 de febrero de 1999. Durante su elaboración y negociación, México fue un activo participante e impulsor de una perspectiva en la materia

¹³ Véase http://www.corteidh.or.cr/serieapdf/seriea_18_esp.pdf.

¹⁴ Véase <http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/imus/imusframe.htm>.

basada en los derechos humanos de los migrantes, haciendo énfasis en el combate al maltrato y la discriminación de la que son víctimas.

45. Con motivo de la entrada en vigor de dicha Convención, el 1º de julio de 2003 se realizó una edición especial de 3.000 ejemplares de la Convención que fue distribuida para su conocimiento y cumplimiento entre todo el personal del Instituto Nacional de Migración (INM).

46. Asimismo, el INM está difundiendo 5.000 ejemplares de un tríptico informativo para dar a conocer las principales disposiciones de la Convención entre la población migrante, el personal del Instituto y los servidores públicos que por sus funciones colaboran con el INM en la aplicación de las leyes migratorias.

47. El 16 de junio de 2004 el INM organizó el Taller de Diálogo en Seguimiento a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en el cual el Gobierno, la academia y la sociedad civil dialogaron acerca de la observancia en México de los compromisos contraídos en esta Convención.

48. El 24 de abril de 2004, en el marco del 60º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (CDH), México presentó, entre otras, la resolución 2004/56 "Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares". La resolución insta a los diferentes Estados a firmar y ratificar la Convención y hace un llamado a las autoridades para que emitan leyes que protejan los derechos humanos de los migrantes y regulen su estadía dentro del país receptor, dándoles un trato justo y digno. Es importante destacar que esta resolución fue adoptada por la CDH sin votación, es decir, contó con el consenso de la comunidad internacional.

49. De igual forma, en el 58º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU se presentó la resolución 58/166, que volvía a instar a los Estados a ratificar la Convención y a fortalecer los trabajos de instalación del Comité según el mandato de la Convención. Esta resolución también fue aprobada por consenso.

C. Protección a migrantes en México

50. En el ámbito interno, el Estado mexicano ha emprendido diversas acciones con resultados reconocidos por su Gobierno, desiguales e insuficientes. En los años ochenta se creó en la Secretaría de Relaciones Exteriores el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero y se inició la relación con organizaciones latinas como el Consejo Nacional de la Raza en los EUA. A finales de esa década y principios de la siguiente, nacieron dos importantes iniciativas gubernamentales: el Programa Paisano y el Grupo Beta, un cuerpo especial para protección de migrantes en las fronteras norte y sur. En esos años surgió también la Fundación Solidaridad México-Americana para la promoción de proyectos de intercambio social y educativo. En la Administración anterior se creó por acuerdo de los Gobiernos de México y los EUA un grupo binacional de académicos para el estudio del fenómeno migratorio. El trabajo de este grupo continúa siendo una referencia indispensable para el análisis de la migración mexicana a los EUA.

51. Según datos del INM, las estadísticas de aseguramientos de migrantes indocumentados en 2002 arrojan un total de 138.061 personas, de las cuales el 97,2% fueron principalmente centroamericanos (Guatemala, Honduras, el Ecuador, El Salvador y Nicaragua), los nacionales brasileños representaron el 0,6% y un 2,2% pertenece a nacionales de otros países.
52. La cifra que corresponde al período de enero a diciembre de 2003 es un total de 187.537 personas aseguradas, el 96,4% corresponden a personas centroamericanas, los nacionales brasileños representan el 0,9% y un 2,7% pertenece a nacionales de otros países.
53. La cifra para el período de enero a agosto de 2004 es de 148.361 personas aseguradas, de las cuales el 97,5% son centroamericanos, los nacionales brasileños representan el 0,6% y el 1,9% pertenece a nacionales de otros países.
54. De acuerdo con el INM, alrededor de 150.000 trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes que provienen principalmente de comunidades indígenas guatemaltecas son contratados por empleadores del Estado de Chiapas para trabajar en el café, plátano, piña, cacao y caña. No obstante, algunas organizaciones no gubernamentales han reportado quejas sobre la condición legal y contrato laboral que se otorga a los hombres, los abusos contra ellos y sus familias. Entre los más comunes estarían el despido injustificado, la retención de salarios y documentos, largas jornadas laborales, maltrato y discriminación racial, además de condiciones inadecuadas en vivienda, comida, salud y pago de transporte hacia los lugares de trabajo o de retorno a las comunidades de origen.
55. En los centros urbanos como Tapachula destaca el trabajo que desempeñan mujeres migrantes en el servicio doméstico. Alrededor del 90% de las trabajadoras en este servicio son de Guatemala y el resto de Honduras y Nicaragua. De conformidad con los casos registrados por organizaciones no gubernamentales, las trabajadoras son víctimas de abusos, como largas jornadas laborales seis días a la semana, falta de seguro médico, maltrato físico y verbal, despido injustificado, retención de salario o no pago del mismo, fabricación de delitos, amenazas de entregarlas a las autoridades migratorias por ser indocumentadas, acoso sexual y discriminación racial.
56. El INM establece que en el período de 1999 a 2003, alrededor de 260.578 trabajadores y trabajadoras agrícolas migrantes se registraron en su entrada a México como portadores de FMVAs (Forma Migratoria de Visitante Agrícola). La cifra correspondiente al período de enero a agosto de 2004 es de 29.171 trabajadores agrícolas.
57. En cuanto a la protección de los derechos de los trabajadores que llegan a territorio mexicano procedentes de Guatemala, en 1997 el INM instrumentó el *Programa de Documentación para la Seguridad Jurídica-Migratoria de los Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos*, cuyo objetivo es garantizar a los trabajadores guatemaltecos el respeto a sus derechos laborales y humanos y documentar su flujo mediante la FMVA, con la cual le autoriza a realizar actividades lucrativas en ese sector económico del Estado de Chiapas.
58. En la reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios México-Guatemala, celebrada los días 11 y 12 de septiembre de 2001 en la Ciudad de México, las autoridades guatemaltecas propusieron la creación del Grupo Ad-Hoc sobre trabajadores agrícolas migrantes temporales guatemaltecos. El objetivo del mismo es contar con un mecanismo ágil para atender

la problemática de este grupo de migrantes, a fin de garantizar el respeto a sus derechos humanos, así como fomentar la vigilancia y cumplimiento de las leyes laborales de ambos países y la implementación de mecanismos alternos de solución ágil a los problemas laborales de los trabajadores que se emplean en actividades productivas en México.

59. El 12 de febrero de 2002 en la ciudad de Tapachula, Chiapas, se llevó a cabo la reunión de instalación del Grupo Ad-Hoc sobre trabajadores agrícolas migrantes temporales guatemaltecos. El Grupo se reúne por lo menos dos veces al año. El 6 de agosto de 2002, en el marco de la VII Reunión Binacional México-Guatemala, se llevó a cabo en la ciudad de México la Primera Reunión del Grupo Ad-Hoc sobre trabajadores agrícolas migrantes guatemaltecos.

En dicha reunión se realizó la instalación de un subgrupo de asuntos laborales agrícolas México-Guatemala en el que participan las autoridades responsables de este tema por parte de ambos países, específicamente del Gobierno del Estado de Chiapas.

60. El 28 de noviembre de 2003 se realizó en Tapachula, Chiapas, el Seminario dirigido a empleadores mexicanos de trabajadores agrícolas migrantes temporales guatemaltecos. Dicho seminario se enfocó en la Ley general de población, la Ley federal del trabajo y la Ley del seguro social, con el objeto de hacer conciencia y responsabilizar a los empleadores sobre los derechos de los trabajadores agrícolas. En el evento se contó con la asistencia de representantes del Gobierno de Guatemala.

61. El INM está distribuyendo un tríptico informativo donde se explican los derechos y las obligaciones de los portadores de una FMVA vigente. Asimismo, se dignificaron los espacios de atención para trabajadores agrícolas en las oficinas del INM en las ciudades de Talismán, Tapachula e Hidalgo, Chiapas.

62. Otra línea de acción importante puesta en marcha por el INM es el Programa de Regularización Migratoria, con vigencia del 1º de enero al 30 de junio de 2004, ampliado al 31 de diciembre de 2004. El Programa tiene por objeto establecer los criterios conforme a los cuales los extranjeros de cualquier nacionalidad que habitan en el territorio nacional y no cuentan con documentación migratoria vigente o en regla, pueden tramitar la calidad migratoria de No Inmigrante, en un marco de respeto a sus derechos humanos y garantías individuales.

63. Dentro del Programa de Regulación Migratoria, en el período comprendido de enero a agosto de 2004 se recibió un total de 2.595 solicitudes de regularización; los trámites resueltos en forma positiva fueron 1.480 solicitudes (57%) y en forma negativa 36 trámites (1,4%). Para agosto de 2004 se tenían registradas un total de 1.079 (41,6%) solicitudes en proceso de resolución.

64. Otra línea de acción ha sido la dignificación de las estaciones migratorias. Durante el año 2003, tras realizar un diagnóstico integral de las 45 estaciones migratorias con las que cuenta el INM en el territorio nacional, se creó el proyecto de trabajo denominado "Programa de Dignificación de Estaciones Migratorias", cuyas metas se incluyeron como un indicador estratégico en las Bases de Desempeño del INM.

65. En 2003, se concluyó la dignificación de 23 estaciones que se encuentran en los Estados de Baja California, Quintana Roo, Tamaulipas, Chihuahua, Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Sonora, Guerrero y Campeche y en 2004 se remodelarán las 22 estaciones restantes, ubicadas en

los Estados de Sinaloa, Quintana Roo, Oaxaca, Tamaulipas, Chiapas, Veracruz, Zacatecas y Campeche.

66. El Estado de Chiapas es uno de los puntos de mayor afluencia y dinamismo en el proceso migratorio, lo cual provoca frecuentemente problemas de hacinamiento en las estaciones de la entidad, particularmente en la de Tapachula, Chiapas, por ser esta una estación concentradora de centroamericanos. Por esta razón, se decidió invertir en un terreno para la construcción de una nueva estación que cumpla con los estándares internacionales en la materia. Para tal efecto, se solicitó la asistencia de la Organización Internacional para las Migraciones.

67. Dicha estación contará con una superficie de 30.000 m² y podrá albergar 490 asegurados en pernocta y 960 de estancia temporal. Comprenderá áreas específicas para hombres, mujeres y familias. Igualmente, se contará con servicio médico, comedores, lavandería, biblioteca, dormitorios para personas de trato especial, áreas de esparcimiento con canchas, baños y bebederos, teléfonos públicos, circulaciones y estacionamiento para autobuses y vehículos particulares, áreas con jardín y áreas de trabajo social y atención psicológica.

68. En cuanto a otras acciones, el 11 de noviembre de 2003 el INM suscribió, junto con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Consejo Nacional de Población y El Colegio de la Frontera Norte, el Convenio de Concertación para el levantamiento de la Encuesta sobre Migración en la Frontera México-Guatemala. Dicho estudio permitirá disponer de información continua sobre el volumen y las características de 105 flujos migratorios que cruzan la frontera de Guatemala a México y de México a Guatemala, destacando los aspectos económicos, sociales, familiares y demográficos más relevantes de las personas que conforman dichos flujos.

69. El 2 de abril de 2004 se revisó y actualizó el Arreglo de Repatriación Segura y Ordenada de Extranjeros Centroamericanos en las fronteras de México y Guatemala, que establece los procedimientos de entrega y criterios para la repatriación de salvadoreños y nicaragüenses, y otros centroamericanos. Los nuevos criterios comenzaron a operar a partir del 17 de mayo.

70. En materia de cooperación para el retorno de connacionales, el pasado 20 de febrero México y Estados Unidos firmaron un *Memorándum de Entendimiento sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos*, el cual se basa en el principio de responsabilidad compartida y el pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes, evitando actos unilaterales. Durante 2003 se registraron 559.949 eventos de repatriación, y de enero a junio de 2004 se han registrado 319.558 eventos.

71. Asimismo, los días 12 y 13 de junio de 2002 la Dirección General de Migración de la República de Guatemala y el INM firmaron el *Arreglo para la Repatriación Segura y Ordenada de extranjeros centroamericanos en las fronteras de México y Guatemala*, que establece procedimiento, lugares y horarios específicos para la repatriación de nacionales guatemaltecos y centroamericanos. El 2 de julio de 2004 se firmó un nuevo Arreglo, a fin de adecuarlo a la dinámica actual.

72. El 9 de agosto de 2004, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) suscribió un Memorándum de Entendimiento con la Organización Internacional para las Migraciones, mediante el cual dicho organismo internacional asistirá al Gobierno de México para la obtención de documentos de viaje necesarios para la repatriación de migrantes extracontinentales que no cuentan con

representación diplomática y consular acreditada en México, beneficiándolos a su vez de las tarifas aéreas reducidas a las que tiene acceso la organización, lo que representará un ahorro de hasta el 50% del promedio anual de 12 millones de pesos que gasta el INM en la compra de boletos de avión para estos efectos.

73. El 23 de abril de 2004, en el marco de la visita oficial del Presidente Vicente Fox a Guatemala, se suscribió el *Memorándum de Entendimiento para la Protección de las Mujeres y de los Menores de edad Víctimas de la Trata y Tráfico de Personas en la frontera entre México y Guatemala*¹⁵. Dicho Memorándum contempla acciones de capacitación a funcionarios de migración para sensibilizarlos sobre el trato diferente que se les debe de dar a este grupo vulnerable.

74. A partir de enero de 2004 se dio inicio al levantamiento formal de las encuestas para la Encuesta sobre Migración en la Frontera México-Guatemala.

75. El 9 y 24 de marzo de 2004 México firmó el Plan de Acción para la Cooperación en Asuntos Migratorios y de Protección Consular con El Salvador y Honduras, respectivamente. Estos instrumentos bilaterales incluyen temas que son prioritarios, como los procesos para la repatriación segura, digna y ordenada de migrantes; el fortalecimiento de la cooperación consular; y acciones preventivas orientadas a informar a los potenciales migrantes sobre los riesgos que conlleva la migración irregular.

76. En el año 2003, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos creó, dentro de la Primera Visitaduría General, el Programa de Atención a Migrantes, con el propósito de atender las quejas relacionadas con el fenómeno migratorio, fortalecer los mecanismos de colaboración con las autoridades federales y locales vinculadas al tema migratorio, así como con los organismos públicos de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales comprometidos con esta problemática.

77. De la misma manera, entre sus objetivos primordiales se encuentra realizar visitas de supervisión a las estaciones migratorias del país, a efecto de prevenir la comisión de conductas violatorias de los derechos humanos de los migrantes que se encuentran detenidos en dichos lugares; así como fomentar la observancia y el respeto de sus derechos. Este Programa comprende la instalación de oficinas en distintos puntos de las fronteras norte y sur con objeto de tener una mayor capacidad para atender las quejas por violaciones a los derechos humanos que se cometan en contra de los migrantes.

78. En la actualidad, la Comisión Nacional cuenta con oficinas de atención a migrantes en Tapachula, Chiapas; Villahermosa, Tabasco; Ciudad Juárez, Chihuahua; Nogales, Sonora; Reynosa, Tamaulipas; y Tijuana, Baja California. Asimismo, tiene oficinas móviles en algunas

¹⁵ El 4 de marzo de 2003, México depositó ante el Secretariado de la Organización de las Naciones Unidas los instrumentos de ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, misma que entró en vigor el 28 de septiembre de 2003, y sus dos Protocolos complementarios relativos al tráfico ilícito de migrantes y a la prevención y sanción de la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

de las regiones fronterizas más conflictivas del país, para salvaguardar el cumplimiento de los derechos de este grupo.

D. Programa de Jornaleros Agrícolas, de la Secretaría de Desarrollo Social

79. El Diagnóstico Nacional sobre Derechos Humanos indica que actualmente en México existen 3,4 millones de personas que se desplazan desde sus comunidades de origen a otras regiones del país para emplearse en la cosecha de distintos productos. Los problemas principales se relacionan con la existencia de redes de explotación conformadas por contratistas, el desconocimiento que tienen de sus derechos, la invisibilidad de esta situación, la falta de involucramiento de las instituciones de procuración de justicia para atender el problema y la falta de supervisión y sanciones para aquellos empleadores de los jornaleros agrícolas¹⁶.

80. El Programa de Jornaleros Agrícolas¹⁷ tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, a partir de una atención integral y oportuna, a través de procesos de promoción social de coordinación institucional con los tres órdenes de gobierno, y de concertación con los productores, organismos sociales y los mismos beneficiarios.

81. Se atiende a la población jornalera ubicada en las entidades federativas que presenten las siguientes características:

- De atracción, con presencia significativa de población jornalera agrícola migrante y local;
- De expulsión, con presencia numerosa de jornaleros que emigran hacia campos agrícolas, y
- De carácter intermedio, con presencia importante de jornaleros migrantes y locales.

82. La estrategia de atención integral se establece por medio de los procesos de investigación, promoción social, coordinación institucional y concertación social, y se aplica con base a los siguientes tipos de apoyos:

- Vivienda y saneamiento ambiental, con vivienda transitoria en la forma de albergues y servicios sanitarios, así como vivienda permanente, con pies de casa, rehabilitaciones y ampliaciones;
- Agua potable, con plantas y redes de distribución;
- Salud y seguridad social, con el establecimiento de botiquines y consultorios;
- Alimentación y abasto, con la apertura de sistemas de abasto y compras en común;

¹⁶ Ver Diagnóstico, pág. 172.

¹⁷ Véase <http://www.sedesol.gob.mx/programas/jornaleros.htm>.

- Educación, cultura y recreación, mediante la construcción y equipamiento de aulas, guarderías y espacios recreativos;
- Empleo, capacitación y productividad, con el fomento de iniciativas productivas;
- Procuración de Justicia, con la difusión de derechos y la gestión de asuntos;
- Apoyo al tránsito migratorio, a través de albergues de tránsito, atención médica y dotaciones de despensas;
- Obtención de documentos oficiales;
- Difusión sobre los derechos laborales y humanos.

83. El programa opera en 257 municipios de 17 Estados (Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Veracruz) en los cuales se cuenta con 1.387 Unidades de Trabajo, logrando así beneficiar a 721.015 personas.

84. Según la Encuesta Nacional de Empleo, en el año 2000¹⁸ se registraron 5.255.000 sujetos agropecuarios, de los cuales 2.347.000 eran jornaleros, 85% hombres y 15% mujeres; es decir, la Encuesta registra 25% más jornaleros que el dato censal, y estas diferencias se deben a que en las áreas menos urbanizadas se consideran los fenómenos de trabajo temporal.

85. Los movimientos migratorios que se registran en las zonas rurales deprimidas son cada vez más significativos, debido a que sus pobladores se encuentran imposibilitados para sobrevivir con los ingresos y recursos que obtienen de la economía campesina, como ocurre en la región de la huasteca hidalguense.

86. En 1999 el Programa reconoció haber atendido al 75% de los jornaleros agrícolas migrantes y registraba como atendidos a 741.000 jornaleros, lo que significa que de 2,3 millones de jornaleros que registra la Encuesta en México, 1 millón de jornaleros son migrantes.

E. Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes (PRONIM) de la Secretaría de Educación Pública

87. Tomando en cuenta el artículo 32 de la Ley general de educación¹⁹, la Secretaría de Educación Pública coordina el Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes,

¹⁸ Véase http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/ene/ene00.pdf, pág. 52.

¹⁹ Ley general de educación, capítulo III, De la equidad en la educación, art. 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

cuyo propósito es desarrollar una propuesta curricular para ofrecer educación primaria a la población infantil perteneciente a familias de jornaleros agrícolas migrantes, así como el establecimiento de condiciones para llevar a la práctica dicha propuesta.

Retos en materia de migrantes

88. El 14 de junio de este año el Presidente de la República firmó la Iniciativa de Ley para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero²⁰, que permitirá, en caso de ser aprobada por el poder legislativo, que los nacionales fuera del país puedan elegir, como el resto de los mexicanos, al próximo Presidente a través del ejercicio de su sufragio por vía electrónica o postal, con la participación del Instituto Federal Electoral como aval de transparencia y confiabilidad.

89. Esta iniciativa de ley, que busca hacer realidad el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero, requerirá, además de su aprobación por parte de la mayoría de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, considerar aspectos presupuestales, logísticos, operativos que harían de esta experiencia un ejercicio democrático muy singular en el mundo.

90. Con respecto a los jornaleros agrícolas, siendo este uno de los grupos de migrantes más desatendidos, el Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos expresa que se debe combatir la explotación del intermediarismo, así como explorar la posibilidad de reformar la Ley federal del trabajo para incluir el concepto de trabajador jornalero del campo y regularizar su situación laboral²¹.

III. ACCIONES EN MATERIA DE COMBATE A LA DISCRIMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SEGÚN LO DISPUESTO EN EL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN

A. La atención a las problemáticas en el Estado de Chiapas

91. México reconoce que la solución del conflicto social en determinadas zonas de Chiapas es una prioridad de cara al cumplimiento de sus compromisos internacionales. Por ello, el Gobierno de la República creó, en septiembre de 2000, la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas. Del 1º de diciembre del año 2000 a la fecha, la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas ha realizado diversas acciones orientadas a lograr la conciliación y la convivencia pacífica en la entidad.

92. El 5 de diciembre de 2000, el Jefe del Ejecutivo, como una de sus primeras acciones de gobierno y en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno Federal en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, envió al Senado de la República para su consideración y

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que se enfrente condiciones económicas y sociales de desventaja.

²⁰ Véase <http://portal.sre.gob.mx/ime/pdf/FoxVoto.pdf>.

²¹ Véase Diagnóstico, pág. 173.

eventual aprobación la Iniciativa de Reformas Constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígenas elaborada con base en el proyecto de la Comisión de Concordia y Pacificación.

93. En cuanto a la búsqueda de reconciliación en Chiapas, las diferentes acciones emprendidas por los Gobiernos Federal y Estatal tuvieron los siguientes efectos positivos:

- Se ordenó el repliegue del Ejército de las siete posiciones militares solicitadas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Río Euseba, Guadalupe Tepeyac, Amador Hernández, Jolnachoj, Cuxuljá, Roberto Barrios y La Garrucha) tal como lo reconoció el grupo zapatista y se certificó en abril de 2001.
- Las instalaciones militares de Guadalupe Tepeyac y Río Euseba se transformaron en Centros para el Desarrollo de las Comunidades Indígenas. Estos Centros fueron inaugurados el 20 de abril de 2002.
- De los más de 100 presos cuya liberación solicitó el EZLN, solamente 5 permanecen en prisión por delitos del orden común y sujetos a normas de carácter estatal (local). Sobre la situación jurídica de estos reos, y de común acuerdo, se integró un grupo de trabajo conformado por servidores públicos de la Secretaría de Gobernación y asesores del EZLN para analizar exhaustivamente cada caso.

B. Indicadores de la situación de los pueblos indígenas

94. El Comité solicitó a México que produjera información actualizada sobre el número de indígenas que habitan su territorio y sus condiciones socioeconómicas²². Le preocupaba sobre todo la metodología censal que se sigue en el país para determinar quiénes son indígenas y verificar si la información recabada por las autoridades gubernamentales era objetiva y confiable. Destaca sobre todo el hecho de que la información en este rubro es de suma importancia ya que una forma de discriminación consiste en omitir o minimizar el conteo de la población discriminada por razones de raza o etnia. Esta forma de exclusión estadística se agudiza por el hecho de que las minorías que sufren estigmatización internalizan el rechazo social y llegan a negar su pertenencia a una etnia, nación u otro sector rechazado por la sociedad mayoritaria.

95. La cuestión de los censos relativos a las poblaciones indígenas es un tema que la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas²³ ha venido trabajando desde hace una década en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población.

96. Los dos últimos censos poblacionales practicados en 1990 y 2000 se realizaron con un enfoque metodológico muy distinto que proporciona una mayor confiabilidad.

²² Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD A/31/18 + Corr.1 (1976), párrs. 317 y 361.

²³ La explicación y funciones de la Comisión se analizarán en el párrafo 108 y subsiguientes.

97. Anteriormente, el criterio básico para determinar cuántas personas podían ser adscritas a un origen indígena era el indicador lingüístico. Existían tantos indígenas como hablantes se registraran, más el número de sus hijos menores de 5 años. Como puede deducirse fácilmente, bajo este criterio se anulaban aquellos indígenas que por desuso de la lengua, mas no de otros caracteres objetivos y subjetivos, ya no aparecían en los censos.

98. La anterior metodología se modificó a partir del censo de 1990, cambiándose por una fórmula que complementa el dato lingüístico (objetivo) con una variable social (subjetiva). Fue así que el número de indígenas se calculó bajó el criterio de que todos los habitantes de un hogar o unidad doméstica donde el jefe de la misma o el cónyuge hablara la lengua y dependiendo de su grupo socioeconómico, sería considerada como indígena.

99. La atención puesta en el mejoramiento de la metodología y la demanda de los propios pueblos para que se generaran indicadores confiables, bajo el argumento de que el criterio lingüístico no era suficiente y que, por el contrario, mediante la autoadscripción se elevarían las cifras, condujo a que en el 2000²⁴ se aplicara el criterio de que los hogares cuyo jefe de familia se considerara indígena, aunque no hablara la lengua, también se contabilizarían como tales.

100. El resultado de estos avances censales nos arroja una estimación total de 12.707.000 indígenas en la República Mexicana, equivalente aproximadamente al 13% de la población total, como puede verse en la siguiente gráfica²⁵:

Población indígena	1990	1995	2000
Población total (incluida la indígena)	81.249.645	91.158.290	97.483.412
Hablante de lengua indígena	5.282.347	5.483.555	6.044.547
Menores de 5 años cuyo jefe de familia habla lengua indígena	1.129.625	1.232.036	1.233.455
No habla lengua indígena pero se considera indígena			1.103.312
Población registrada por el INEGI	6.411.972	6.715.591	8.381.314
Población en hogares cuyo jefe o cónyuge habla lengua indígena	8.373.700	8.948.152	
Población en hogares cuyo jefe o cónyuge no habla lengua indígena	177.289	183.336	
Población datos INI/CONAPO	8.550.989	9.167.488	12.707.000

101. De manera global estos indicadores muestran que en México la población indígena en números absolutos está creciendo año con año. El registro de esta tendencia es posible que se deba, por una parte, a la afinación de los instrumentos de medición, pero por otra, a que el índice

²⁴ Los datos más precisos y detallados del resultado del censo de 2000, así como la explicación de la metodología empleada para obtenerlos, pueden consultarse en los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2002, publicados por el INI (ahora Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

²⁵ Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI), INI-SEDESOL, 2002, pág. 25.

de crecimiento de la población indígena es mayor que la media nacional de crecimiento poblacional.

102. Sin embargo, en términos relativos la población indígena ha disminuido en algunos puntos. Esta tendencia puede ser atribuible al desplazamiento de las lenguas. Es decir, a que cuantos menos hablantes de lenguas se reportan, los registros de población indígena disminuyen. Por esta razón es importante que el criterio de autoadscripción tenga un mayor alcance al momento de hacer los registros. En la medida en que el rechazo y estigmatización del indígena disminuyan, será posible hacer más confiable la autoadscripción.

103. Otro punto a considerar respecto a los censos se refiere al número de pueblos indígenas que existen en México. Hasta antes de 1980 se hablaba de 52 pueblos indígenas²⁶ basado en el número de lenguas existentes. Tal referencia es discutible, pues los pueblos no se definen por su lengua sino por compartir una historia e incluso propósitos comunes. Por otro lado, al ser una población diseminada a lo largo del territorio, los hablantes de una misma lengua no siempre comparten los mismos intereses y en muchos casos incluso sus usos lingüísticos son ininteligibles entre sí.

104. En términos de la atención que el Estado brinda a los pueblos indígenas, son dignos de mencionar los indicadores que nos muestran precisamente la distribución y localización de la población indígena. Al respecto debe señalarse que en materia de políticas públicas, la atención a la población indígena se torna doblemente difícil ya que la mayoría de ellos se encuentra en localidades dispersas.

105. De acuerdo con los datos del censo, de cada 100 hablantes de lengua indígena 65 vivían en una comunidad rural menor de 2.500 pobladores, 19 radicaban en una zona semiurbana de más de 2.500, y menos de 16 lo hacían en centros urbanos de más de 15.000 habitantes. A este dato de dispersión se debe agregar la dificultad para acceder por vías de comunicación adecuadas a muchas de ellas, lo cual reduce la capacidad de atención e incrementa la marginación.

106. Otro de los esfuerzos más importantes en materia de recolección de información y formación de indicadores sobre la situación de los pueblos indígenas fue la elaboración de un Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006 (PNDPI) por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en conjunto con la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ORDPI). El Programa, además de exponer las líneas generales que desarrollará el Gobierno mexicano en beneficio de los pueblos indígenas del país, ofrece un diagnóstico general sobre los principales rezagos y retos del país en materia indígena²⁷.

²⁶ Amuzgo, Chatino, Chichimeca, Chinanteco, Chocholteca, Chontal de Oaxaca, Chontal de Tabasco, Chol, Cora, Cuicateco, Guarijío, Huasteco, Huave Mero, Huichol, Jacalteco, Kikapú, Kiliwa, Kumiai, Lacandón, Mame, Matlatzinca, Motozintleco, Mayo, Mazahua, Mazateco, Mexicanero, Mixe, Mixteco, Mochó, Nahuatl, Ocuilteco, Otomí, Paipai, Pame, Pápago, Pima, Purépecha, Seri, Tarahumara, Tarasco, Tepehua, Tepehuán del Norte, Tepehuán del Sur, Tlapaneco, Tojolobal, Totonaco, Triqui, Tzeltal, Tzotzil, Yaqui, Zapoteco, Zoque.

²⁷ Véase <http://indigenas.presidencia.gob.mx/programa/?template=descarga.inc.html>.

107. Según dicho Programa, la marginación en la que viven los pueblos indígenas se hace aún más visible cuando revisamos los indicadores de calidad de vida de los municipios en que se encuentran. Para el año 2000 se calculó que de los 2.443 municipios que existen en el país, 803 pueden ser considerados de alta densidad indígena ya que concentran el 30% de la población indígena estimada. De 801 municipios reputados indígenas, únicamente 3 pueden ser considerados de muy baja marginación y 12 de baja marginación. En cambio, 79 son ya de media marginación, 407 de alta, es decir el 50% del total, y 300 de muy alta marginación.

108. Lo anterior nos muestra que el grueso de la población indígena vive en condiciones de marginación y desigualdad, de manera que los municipios con muy alta marginación representan el 37% del total nacional, mientras que los de alta marginación el 79%, y los municipios indígenas con baja marginación son apenas el 0,4% en relación con el resto de los municipios no indígenas. Los municipios en donde los índices de marginación son más altos se concentran en los estados de Oaxaca, Puebla, Chiapas, Guerrero y Veracruz.

109. Las referencias más directas sobre estas condiciones de desigualdad se observan en los indicadores de salud y nutrición. Por ejemplo, la esperanza de vida de los mexicanos registrada en 1998 giraba alrededor de los 74 años. En cambio, entre los indígenas se situaba en los 69 años. Esta diferencia se produce sobre todo por las cifras de mortalidad que se presentan entre los menores de 5 años. En 1992 la mortalidad en las ciudades mayores de 15.000 habitantes era cercana a 30 por cada 1.000 nacidos vivos.

110. Otras cifras que ofrece el Programa en materia de indígenas son:

- En los municipios con 30% o más de población indígena, donde la Secretaría de Salud y el INI realizaron un balance, la tasa era de 55 muertos por cada 1.000 nacidos. En el caso de la región cora (Nayarit), tarahumara (Chihuahua) y huichol (Jalisco, Nayarit, Durango) la mortalidad alcanzaba los 89, 95 y 100%, respectivamente. Esto significa que, en el caso extremo, muere un 10% antes de cumplir los 5 años.
- Un poco más alentador es el dato de que la mortalidad infantil en la población indígena en menores de 1 año ha disminuido de manera constante, aunque esto no significa que se alcancen los patrones nacionales. En Guerrero la tasa es de 52% mientras que en Nuevo León es de 15 por cada 1.000.
- En vivienda, algunos datos pueden indicarnos el estado de la situación. En 1995, 16,5 millones de viviendas que equivalen al 85% del total tenía agua potable, en tanto que de las viviendas indígenas sólo la tenía el 62%. En cuanto a drenaje, 14,5 millones lo tenían (74% del total), pero entre los indígenas, de 1.600.000, sólo 563.217 contaban con él, con lo cual este servicio alcanzaba el 33,7% de la población indígena.
- En cuanto a educación, según el censo del año 2000 en México existen 6 millones de analfabetas, que equivale al 11% de la población mayor de 15 años. De ellos 1.564.856 son indígenas, lo cual representa el 34%, es decir, tres veces más del promedio nacional.

C. Atención a conflictos agrarios

111. El Programa Sectorial Agrario 2001-2006, de la Secretaría de la Reforma Agraria, establece que la propiedad social del país cuenta aproximadamente con 103.500.000 ha. Esta propiedad se conforma con los núcleos agrarios existentes: 27.664 ejidos de derecho y 2.278 comunidades, que en conjunto suman 29.942 núcleos agrarios.

112. Según el Diagnóstico Nacional sobre Derechos Humanos, en algunas partes las comunidades indígenas no poseen seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra por la lentitud y la corrupción que han caracterizado a los trámites agrarios, así como por intereses de particulares. Los desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos; conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas; la presencia de caciques locales y del narcotráfico, entre otros, son factores cotidianos en las disputas territoriales de los propietarios agrícolas. Esto se ha informado en los casos de indígenas yaquis de Sonora, huicholes de Jalisco, tarahumaras de Chihuahua y huaves de Oaxaca, entre otros²⁸.

113. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales fue creado para resolver estos problemas. De esta manera, al 30 de octubre de 2003 se han certificado y titulado 2.506 ejidos y comunidades, en una superficie de 10.373.460 ha, beneficiando a 553.049 sujetos agrarios, a quienes se les han expedido 1.115.747 certificados y títulos. De esta forma, de 1993 a octubre de 2003 se certificaron el 81,4% de los ejidos y comunidades del país, garantizando el patrimonio familiar de 3.431.752 campesinos.

114. Se tienen identificados los núcleos agrarios que cuentan con presencia indígena mayor o igual al 70% de la población, de tal forma que se han certificado 2.260 núcleos agrarios indígenas, 1.920 en ejidos y 340 en comunidades ubicadas en Chiapas, Hidalgo, Oaxaca, Veracruz y Yucatán. Juntos, abarcan una superficie de 5.510.000 ha, beneficiando a 355.167 sujetos agrarios a quienes se les han expedido 706.870 certificados y títulos.

115. En sus comentarios, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial se encuentra preocupado por los efectos que la nueva Ley agraria puede tener sobre la seguridad de las tierras que pertenecen a los pueblos indígenas²⁹. Al respecto es oportuno comentar que el programa de certificación de tierras no tiene como propósito la privatización de la misma, sino parcelar las tierras de uso común y particular con el fin de dotarlas de certeza jurídica.

116. Ciertamente la ley vigente en México ya permite la venta de ejidos, más no de comunidades agrarias. Sin embargo, esta venta no puede realizarse de manera individual sino sólo mediante el consentimiento de la asamblea ejidal³⁰. En otras palabras, la ley estimula la parcelación con el fin de dar certeza a los usufructuarios y a las instituciones crediticias, pero esto es muy diferente al procedimiento para la venta de la propiedad ejidal, la cual debe contar

²⁸ Véase Diagnóstico, pág. 154.

²⁹ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD A/31/18 + Corr.1 (1976), párr. 363.

³⁰ Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

con el consentimiento de los miembros. Debe además aclararse que no está permitida la venta de tierras de propiedad comunal.

117. En lo que se refiere a ejidos indígenas, los datos indican que la respuesta a este programa de parcelación voluntario ha sido bastante baja y se ha aceptado sólo con el fin de establecer un mejor control sobre las tierras de uso común. En este sentido, tenemos que de 24.341 núcleos agrarios certificados a nivel nacional, únicamente 1.126 son comunidades, lo que representa tan sólo el 4,6% del total. De éstas, el 80% han procedido únicamente a delimitar el perímetro asignado a tierras de uso común con el fin de establecer un sistema de rotación de cultivos o de barbecho que permita un uso más sustentable y evite la erosión o agotamiento del suelo. Esto significa que, a octubre de 2003, sólo 224 comunidades han hecho su parcelación individual.

118. Entre las causas que ocasionan la poca participación comunal en el Programa de Certificación podemos mencionar precisamente que la gran mayoría de las comunidades no cuentan con documentación básica completa, requisito indispensable para entrar al programa y para no enfrentar problemas de límites. Es así que las comunidades que se encuentran sin regularizar asciende al 90%, contra un 56,2% del promedio nacional.

119. Esto se ve reflejado en la inseguridad en la tenencia de la tierra y en la persistencia de indefiniciones y conflictos por ella. Esto significa que el desgaste de las comunidades y la pérdida de tierras se deben más al rezago agrario que a cualquier otra causa, lo cual origina invasiones, traslape de límites y falta de títulos de propiedad.

120. Como una forma de atención a los conflictos agrarios más álgidos, el Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de los Estados, realizó un diagnóstico que permitió detectar 14 asuntos de atención prioritaria conocidos como "*focos rojos*", que comprenden un ámbito de influencia más allá de las poblaciones en donde se localiza el conflicto y que tienen una duración mayor de 30 años, y que en ocasiones han provocado enfrentamientos y muertes. De estos "*focos rojos*", 13 se ubican en regiones indígenas.

121. En respuesta a ello se han integrado grupos de trabajo con personal de las instituciones del sector agrario y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, así como de los gobiernos de los Estados, que se abocan de manera especial a la conducción de mesas de conciliación o de negociación en los lugares de origen para buscar la mejor forma de solución. Ello ocurre en los casos de Bernalejo, Zacatecas, entre los yaquis de Sonora, en Chimalapa, Oaxaca y en otras regiones. Actualmente se tienen avances en tres de esos casos, habiéndose logrado la firma de acuerdos de conciliación mediante contraprestación.

D. Medidas legislativas en materia de combate de discriminación de los pueblos indígenas

1. Reformas a la Constitución en materia de pueblos indígenas

122. El 15 de agosto de 2001 se introdujo un nuevo texto del artículo 2 constitucional³¹, y que se agrega al informe presente en el anexo II, que supera sustancialmente el contenido del antiguo

³¹ El texto anterior del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohibía la esclavitud, es ahora el segundo párrafo del artículo 1 constitucional.

primer párrafo del artículo 4 constitucional³² ya que, en primer lugar, establece una definición clara de lo que son los pueblos y las comunidades indígenas (definición no incluida en el párrafo antiguo), reconociendo su existencia como elemento fundamental dentro de la composición del país.

123. En segundo término, determina la necesidad del reconocimiento en las leyes federales y estatales de la libre determinación de estos pueblos con base en criterios propios de los pueblos indígenas (etnolingüísticos, usos y costumbres, entre otros) para la determinación de autoridades, sistemas de regulación y solución de conflictos y organización social. En tercer lugar, garantiza su condición de igualdad ante el Estado mexicano para participar en la vida política del país (como en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo).

124. Finalmente, reconoce la condición de vulnerabilidad en la que viven los pueblos indígenas haciendo hincapié en la obligación del Estado mexicano de propiciar el desarrollo económico-regional de las zonas indígenas con el destino de partidas presupuestales específicas para estas comunidades en las entidades federativas y ayuntamientos, y garantizar el acceso de los pueblos indígenas a servicios básicos de educación, infraestructura, salud, entre otros.

125. El reconocimiento de la libre determinación de los pueblos indígenas, más la especificación de tareas precisas del Estado para abatir la desigualdad, implica el reconocimiento de la situación que padecen esos grupos.

126. El que se plasme constitucionalmente la obligación del Estado de promover la elevación de las condiciones de vida de las comunidades indígenas implica, también, la novedad legal de introducir mecanismos de "acción afirmativa" para compensar y promover a las personas que viven en grupos indígenas históricamente marginados y discriminados.

127. Estas reformas constitucionales reflejan la intención de que los indígenas puedan ejercer, en igualdad de condiciones, todos los derechos que los demás nacionales mexicanos. De esta manera el Gobierno mexicano asume que la no discriminación incluye el reconocimiento del principio que señala que las garantías de las que gozan todos los mexicanos deben aplicarse considerando, respetando y valorando las diferencias de origen cultural.

128. La reforma constitucional de 2001 representa un avance adicional, toda vez que reconoce entre otras cosas la libre determinación de los pueblos indígenas para que, en un régimen de autonomía, puedan decidir sobre la forma de organización, la elección de autoridades, la

³² El texto anterior del primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derogado por el Decreto publicado el 14 de agosto de 2001, señalaba:

"La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley."

vigencia de sus sistemas normativos y en general la manera de resolver su orden interno. Otros derechos contemplados en el artículo 2, y que permiten el ejercicio de derechos colectivos, son la preservación de sus lenguas y hábitat así como el acceso preferente al uso y disfrute de sus tierras. También se establece que para acceder a la justicia en todos los juicios y procedimientos se debe tomar en cuenta las especificidades culturales de los pueblos y comunidades indígenas, así como su derecho a ser asistidos por defensores que conozcan su lengua y cultura.

129. En la segunda parte de este mismo artículo, la Constitución considera una serie de políticas públicas y medidas programáticas orientadas a: "*Promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria*", pugnando por que la Federación, los estados y los municipios cuenten con instituciones adecuadas que permitan ampliar y asegurar la vigencia de todos los derechos a los integrantes de dichos pueblos. Además, se exige que en el diseño y operación de tales instituciones deben participar los miembros de dichos pueblos originarios.

130. En este sentido, el reformado artículo 2 de la Constitución incluye nuevas obligaciones que el Estado debe atender: 1) impulsar el desarrollo regional mediante un reparto equitativo de los recursos entre los municipios; 2) incrementar niveles de escolaridad promoviendo un modelo de educación bilingüe e intercultural; 3) asegurar la atención efectiva en los servicios de salud; 4) mejorar las condiciones de vivienda mediante facilidades de financiamiento; 5) propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; 6) extender la red de comunicaciones y telecomunicaciones de manera que los indígenas operen medios de comunicación masiva; 7) apoyar actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades; 8) establecer políticas públicas para proteger a los migrantes, y 9) consultar a los indígenas en la elaboración de los planes de desarrollo.

Retos de la reforma

131. La reforma constitucional de 2001 en materia de derechos de los pueblos indígenas, si bien reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, dejó fuera varias premisas de la llamada Ley Cocopa ya aceptadas con anterioridad por la comunidad indígena. Por ejemplo, obvió la necesidad de realizar una consulta abierta con los pueblos indígenas al respecto de la reforma, tal como lo debería haber hecho de acuerdo con los compromisos adquiridos al ratificar el Convenio 169 de la OIT. Este hecho provocó el rechazo de la población indígena a la reforma y llevó a la presentación de más de 300 controversias constitucionales ante la SCJN para solicitar la nulidad del procedimiento.

132. Actualmente, las comunidades indígenas siguen exigiendo una revisión del texto constitucional.

2. Ley que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

133. Como resultado del amplio proceso de reforma legal e institucional para atender los problemas de discriminación en general que vive México, y en particular los referidos a la discriminación y atraso padecido por las poblaciones indígenas del país, en el año 2003 desapareció el Instituto Nacional Indigenista (INI), que era la institución que articulaba las políticas del Gobierno Federal en materia indígena. En su lugar se creó una institución con mayores atribuciones legales, más recursos y mayor capacidad para concentrar y coordinar

esfuerzos a favor de los indígenas mexicanos, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

El 19 de mayo de 2003 el Jefe del Ejecutivo mexicano promulgó la Ley, previamente aprobada por el Congreso de la Unión, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual fue publicada en el DOF el 21 de mayo de ese año³³.

134. La existencia de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas permite al Estado mexicano contar con una política transversal en materia de desarrollo indígena y con un recurso institucional sólido para la eliminación de las prácticas de discriminación contra los indígenas por razón de su raza o pertenencia étnica.

3. Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas

135. El 13 de marzo del 2003 se publicó en el DOF el Decreto que crea la Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y que reforma la fracción IV del artículo 7 de la Ley general de educación³⁴. Mediante esa ley se declara a todas las lenguas indígenas en México lenguas nacionales y se reforma una disposición de la Ley de educación que establecía únicamente al castellano como idioma en las aulas. Esta ley tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas. Asimismo, la citada ley establece las bases para crear el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que tendrá como misión la investigación, promoción y ampliación del uso de las lenguas indígenas.

4. Reformas para reconocer usos y costumbres en procedimientos penales y civiles de los pueblos indígenas

136. El 18 de diciembre del 2002 se publicó en el DOF reformas y adiciones a diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles y del Código Federal de Procedimientos Penales³⁵. En ambos se consigna que los jueces deben tomar en cuenta los usos y costumbres de los indígenas y se exige el respeto a la autoadscripción de los indígenas que participan en los procesos o procedimientos, es decir, que, según el mandato constitucional, debe tenerse por indígena aquel que alegue serlo o que la autoridad de una comunidad lo reconozca (esto en acatamiento a la propia Constitución y al Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo).

137. A pesar de la progresiva mejoría del reconocimiento de los usos y costumbres indígenas en el sistema judicial mexicano, el Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos reconoce que son varias las entidades estatales en donde persiste el desconocimiento de los llamados "juzgados indígenas", lo que permite que las autoridades judiciales sigan aplicando sentencias fuera de la

³³ Ver anexo V.

³⁴ Ver anexo VI.

³⁵ Ver anexo VII.

proporción de los delitos imputados, como en el caso de los delitos ambientales o contra la salud³⁶.

5. Leyes estatales de derechos de los pueblos indígenas

138. En cuanto a reformas legislativas en los Estados, se cuenta con la Ley de derechos indígenas del Estado de Oaxaca³⁷, la Ley de derechos y cultura indígena del Estado de México³⁸ y una reforma a la Constitución y aprobación de una ley sobre los indígenas en el Estado de San Luis Potosí³⁹.

E. Medidas administrativas y de otra índole en materia de combate a la discriminación de los pueblos indígenas

1. Políticas públicas a favor de las poblaciones indígenas

a) Actividades de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para garantizar derechos sociales y culturales.

139. Con objeto de reducir drásticamente las desigualdades racial o étnicamente motivadas y atacar el problema de la discriminación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas implementa una serie de proyectos destinados a brindar apoyo al desarrollo económico de las comunidades y los pueblos indígenas. Estas medidas contienen un enfoque material y cultural, en el sentido que se trata de atender las necesidades de los pueblos considerando sus aspiraciones y respetando las propuestas que plantean.

140. De esta manera, se diseñan, aplican y evalúan los programas encaminados a promover el desarrollo económico y social de los pueblos bajo estrategias y líneas de acción expresados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, entre ellas la del pleno respeto a la diversidad cultural y a sus formas de organización y participación.

141. La estrategia fundamental de esta política de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se aplica a través del financiamiento de fondos regionales. Un fondo regional es una instancia de operación y toma de decisiones operativas, técnicas y financieras con responsabilidad directa de los productores indígenas y con representantes de sus comunidades u organizaciones. Opera como una caja de financiamiento en la cual los recursos recuperados pueden ser utilizados nuevamente por los miembros. Algunas de sus normas básicas son: destinar al menos el 80% del recurso a proyectos productivos, aplicar un 30% en proyectos de mujeres, y que los dictámenes de proyectos los emita un profesional ajeno al fondo y a la institución.

³⁶ Véase Diagnóstico, pág. 155.

³⁷ Ver anexo VIII.

³⁸ Ver anexo IX.

³⁹ Ver anexos X y XI.

142. En la actualidad se han constituido 246 fondos regionales que operan en 25 entidades federativas. Algunos de los logros más importantes de este programa son haber apoyado al 23,5% de la población indígena total del país, ya sea mediante recursos fiscales o con los fondos recuperados. Asimismo, 28 de los fondos regionales son de mujeres y por regla de operación todos los fondos deben ser de naturaleza mixta. De igual forma existen ya 14 fondos que operan con migrantes, dando una atención a este sector especialmente vulnerable.

143. La inversión de los fondos regionales ha permitido crear infraestructura productiva en las regiones indígenas, como bodegas, beneficios de café, pimienta, vainilla, sistemas de riego, instalaciones pecuarias, pesqueras, forestales, etc. Incluso, algunas organizaciones indígenas han exportado productos como vainilla, pimienta y miel a Estados Unidos y Europa.

144. En cifras generales, se han canalizado un total de 2.160,47 millones de pesos y se han logrado reinvertir recursos por 810,9 millones. Se han financiado 40.387 proyectos productivos que han beneficiado a un total de 2,5 millones de indígenas.

145. En lo que respecta al apoyo de la infraestructura de las comunidades, a continuación se resume en un cuadro las actividades realizadas durante 2003⁴⁰.

Tipo de obra	Cantidad
Agua potable	276
Alcantarillado	60
Caminos rurales	132
Carreteras	51
Electrificación	359
Urbanización	1
Vivienda	30
Infraestructura escolar	2
Centros de salud	2

146. La salud es otro rubro que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas trata de respaldar considerando las especificidades de la población objetivo. Bajo estas circunstancias también se toma en cuenta la dispersión geográfica, la limitación de recursos y las concepciones de salud y enfermedad que sostienen los pueblos indígenas. Contempla el apoyo al fortalecimiento de la medicina tradicional así como el apoyo a los enfermos indígenas de bajos recursos económicos que requieren de servicios de tercer nivel.

147. En este sentido la Comisión mantiene una relación de acompañamiento y colaboración con las organizaciones de médicos indígenas tradicionales y contribuye a la recuperación de la salud de los enfermos y enfermas indígenas que requieren de una atención especializada a través de su canalización a los servicios de segundo y tercer nivel. He aquí algunos de los resultados:

⁴⁰ Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, pág. 80.

Atención de tercer nivel

Año	Beneficiarios
2000	9.494
2001	8.484
2002	3.781
2003	

Medicina tradicional

Año	Beneficiarios
2000	4.545
2001	4.784
2002	4.850
2003	3.198

148. Un programa de vital importancia para las comunidades indígenas es la asistencia que se brinda a los padres de familia para que mantengan a sus hijos e hijas en albergues donde se les proporciona alimentación, hospedaje, cuidados y otras actividades extraescolares. Mediante este programa se toma en cuenta la dispersión geográfica de las comunidades de manera que se facilite la asistencia del estudiantado al ciclo escolar.

149. A través de este programa se contribuye a la disminución del rezago educativo en las zonas y comunidades indígenas, promoviendo el desarrollo integral de la población infantil al brindarle la posibilidad de ingresar, continuar y terminar su educación primaria. Actualmente operan 1.082 albergues localizados en 21 entidades federativas atendiendo a una población de 60.694 infantes.

150. Estos son algunos de los beneficios que se han alcanzado a través de este programa de albergues:

Año	Albergues	Beneficiarios
2000	1.079	59.673
2001	1.081	59.993
2002	1.081	60.494
2003	1.085	60.694

b) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la protección a los derechos humanos de los pueblos indígenas

151. La CNDH protege y promueve los derechos humanos de los pueblos indígenas a través del Programa de Asuntos Indígenas. En el marco de éste, la Comisión, especialmente a través de su Cuarta Visitaduría General, recibe, tramita y concluye las quejas que se presentan por violaciones a los derechos humanos de los integrantes de estos pueblos, con el objeto de lograr el

respeto de los mismos, así como de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos, prácticas religiosas y espirituales y formas específicas de organización social.

152. Es muy importante subrayar que muchos de los actos violatorios a los derechos humanos de los indígenas pueden tener componentes discriminatorios con independencia de la clasificación que se haga del acto violatorio o de la garantía que se esté transgrediendo. Al respecto, es igualmente importante señalar que el precepto constitucional de no discriminación y otras disposiciones legales en esta materia son de reciente incorporación al orden jurídico y ello no implica la inexistencia de discriminación hacia los indígenas en la actualidad.

153. Para evitar la discriminación hacia los pueblos y comunidades indígenas, en particular sobre los derechos reproductivos, la CNDH emitió el 16 de diciembre de 2002 la Recomendación general N° 4 en respuesta a las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto a la obtención del consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar⁴¹.

154. En este caso, con motivo de la atención de diversos expedientes de queja, así como de las múltiples visitas de trabajo realizadas a las comunidades indígenas, la CNDH observó que miembros del personal de las instituciones de salud pública, tanto estatales como federales, han realizado prácticas para la adopción de métodos de planificación familiar, que restringen el ejercicio de los derechos de los indígenas de decidir de manera libre, responsable e informada, sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

155. La CNDH recomendó a las autoridades de salud federales y estatales que implementaran mecanismos de coordinación interinstitucional a todos los niveles de gobierno, con la finalidad de que los usuarios ejerzan el derecho humano a la libre decisión y elección consagrado en el artículo 4 constitucional, además de que se adoptaran las medidas administrativas pertinentes para la elaboración y difusión, en la lengua de las comunidades indígenas, de material informativo en el que se expusieran los derechos sexuales y reproductivos.

156. Por lo que respecta a los defensores de los derechos humanos de los indígenas, durante el período de 2003 a julio de 2004, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió 19 quejas en el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, por presuntas violaciones a los derechos humanos de miembros de organizaciones no gubernamentales dedicados a la defensa de garantías individuales, de los cuales 8 casos se relacionan con organizaciones cuya actividad está encaminada a la defensa de los grupos indígenas.

157. El Programa no sólo atiende las quejas presentadas directamente por los defensores civiles, sino también da seguimiento permanente a las publicaciones de diversos medios de comunicación, con lo que se realiza una compilación hemerográfica, por medio de la cual se documentaron 13 preexpedientes de defensores civiles, de los cuales 6 son de organizaciones de

⁴¹ Ver anexo XII.

indígenas, quienes denunciaron públicamente haber sufrido algún tipo de acción para tratar de obstaculizar su labor.

IV. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE PUEBLOS INDÍGENAS

158. A fin de cumplir las exigencias de los artículos 4 y 5 de la Convención, el Gobierno de México adicionó un segundo y tercer párrafos al artículo 1; reformó en su integridad el artículo 2 y derogó el párrafo primero del artículo 4; adicionó un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción III del artículo 115; todos ellos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dichas reformas constitucionales fueron principalmente en materia de derechos y cultura indígenas, e incluyeron la elevación a rango constitucional de la prohibición de la discriminación.

A. Representación política de los pueblos indígenas

159. La fracción VII del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

160. Al respecto, las constituciones y leyes de las entidades federativas deben reconocer y regular estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

161. En cuanto a casos específicos relativos a la limitación del acceso a derechos políticos, el Instituto Federal Electoral trató de registrar, en la jornada electoral federal intermedia de julio de 2003, datos específicos sobre demandas de discriminación, sin haber obtenido resultados significativos. Se trató de un primer ensayo y el propio IFE tiene contemplada la afinación de instrumentos para una nueva medición en 2006.

162. En septiembre de 2003, el EZLN anunció la instalación de "juntas de buen gobierno" en las regiones donde hay comunidades que son bases zapatistas, autodenominadas Caracoles, para fortalecer el ejercicio de la autonomía regional y crear instancias locales de administración e interlocución con la sociedad nacional y la administración pública.

B. Libertad de expresión de los pueblos indígenas

163. En México existe un Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), que inició su operación en 1979 con la puesta en marcha de la radiodifusora XEZV "La Voz de la Montaña", en Tlapa de Comonfort, Guerrero. A partir de entonces el SRCI ha ido creciendo hasta sumar en la actualidad 24 Radiodifusoras Culturales Indigenistas en todo el país, 4 de las cuales son emisoras de baja potencia que operan los niños y niñas de los albergues en Yucatán.

164. Según la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, las Emisoras transmiten en distintas frecuencias de amplitud modulada (AM), en un promedio diario de 12 horas continuas, y cubren alrededor de 928 municipios, donde pueden ser escuchadas por más de 5 millones de hablantes de lenguas indígenas que, junto con la población mestiza de esos municipios, suma un auditorio potencial superior a los 22 millones de personas.

165. A través de las estaciones de radio que integran el SRCI, se fortalece el carácter pluricultural de la nación mexicana promoviendo el uso de 31 lenguas indígenas diferentes. Diariamente los locutores bilingües atienden la problemática de las comunidades con avisos comunitarios y personales, programas que abordan temas diversos, cápsulas informativas y promocionales de diferentes campañas.

V. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 6 DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE PUEBLOS INDÍGENAS

166. De acuerdo con el Diagnóstico Nacional sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, existe mayor vulnerabilidad para los pueblos indígenas en el campo de la procuración y administración de justicia, quienes denuncian ser víctimas de discriminación, vejaciones y abusos⁴².

167. Los juicios en que se ven involucrados los indígenas están con frecuencia plagados de irregularidades, no solamente por la falta de intérpretes y defensores capacitados, sino también porque el ministerio público y los jueces suelen ignorar las costumbres indígenas. En ocasiones las sentencias dictadas están fuera de toda proporción con los delitos imputados, como sucede en los casos vinculados con delitos ambientales o contra la salud, o a las leyes federales de armas y de telecomunicaciones.

168. Ante este panorama de irregularidades y abusos, la Procuraduría General de la República (PGR) cuenta, desde el 24 de julio de 2003, con la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.

169. La Unidad atiende a la población penitenciaria indígena involucrada en delitos de tipo federal que se encuentra recluida en los Centros de Readaptación Social del país. Por tal motivo, tiene un programa permanente de visitas para conocer la situación legal de cada uno de los indígenas internos y les brinda asesoría y orientación legal personalizada hasta la resolución definitiva de sus casos.

170. Como resultado del programa de visitas, se gestiona la libertad anticipada de los indígenas que reúnen los requisitos establecidos por la ley, agilizando los casos de aquellos afectados en su salud y de los ancianos, haciendo valer la imposibilidad legal o física de cumplir con la pena impuesta.

⁴² Véase Diagnóstico, pág. 155.

171. El 18 de diciembre de 2002 se reformó y adicionó el Código Federal de Procedimientos Penales que establece que, cuando intervengan en las acusaciones personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas, deberán ser asistidos por defensores con pleno conocimiento de su lengua y cultura, en el supuesto que la designación recayera en un defensor de oficio⁴³.

172. Según el Informe Anual de Labores 2003-2004 del Instituto Federal de Defensoría Pública⁴⁴, se gestionaron 255 solicitudes de preliberación o reubicación, ayudando a 134 presos indígenas; además, se llevó a cabo un censo nacional que permitió la localización de 82 abogados que reúnen las características señaladas en la reforma legal. Se solicitó al Consejo de la Judicatura Federal la autorización de recursos financieros para designar como defensores públicos federales interinos a aquellos que conozcan las lenguas y culturas de indígenas, particularmente en las entidades federativas de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Yucatán.

173. El Consejo de la Judicatura Federal acordó elaborar un padrón de posibles defensores públicos que pudieran atender a quienes no entiendan suficientemente el idioma español y que podrían ser remunerados mediante el pago de honorarios profesionales, priorizándose la frecuencia de la lengua o el dialecto de que se trate. Se giraron instrucciones de entrevistas y constancias de que los abogados incluidos en el censo hablan alguna lengua indígena y conocen la cultura. En febrero de 2003, se integró una lista de 49 abogados acreditados en alguna lengua y cultura indígena.

174. Por otra parte, a fin de preparar profesionales que en el futuro sean defensores de quienes pertenecen a pueblos y comunidades indígenas, el Instituto lleva a cabo acciones con la Unidad de Relaciones Internacionales del Consejo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal aprovechando el Convenio de Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en México, en el marco de la Cooperación Bilateral Comunidad Europea-México.

175. Dichas acciones consisten en la preparación de estudiantes de derecho de universidades que mantienen convenios con el Instituto, como la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo el auspicio de la Unión Europea y del Consejo, para que puedan servir como defensores públicos en materia indígena.

176. En torno a las observaciones del Comité sobre indicadores que muestren la forma en que son juzgados los indígenas, la información que arroje el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Poder Judicial de la Federación, que es el encargado en el país de administrar la justicia y, por tanto, de dictar sentencias de manera autónoma, se hará saber en cuanto se cuente con ella.

177. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta octubre de 2003 la población indígena detenida en reclusorios, tanto procesada como sentenciada, era de 6.270 individuos. De ellos 5.112 corresponden al fuero común y 1.158 al fuero federal. Cabe aclarar que 5.946 eran hombres (95% del total) y 324 mujeres. En cuanto a su situación jurídica, los procesados del fuero común eran 1.788 (28,52%); los sentenciados del

⁴³ Artículo 15 del Código Federal de Procedimientos Penales.

⁴⁴ Véase <http://www.ijf.cjf.gob.mx/docs/2003/informe2003.pdf>.

fuero común 3.324 (53%), los procesados federales 266 (4,24%) y los sentenciados federales 892 (14,23%).

178. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la CNDH, la Secretaría de Seguridad Pública, la PGR y el Instituto Federal de Defensoría Pública firmaron el 2 de marzo de 2001 el Convenio de Procuración y Administración de Justicia, con el que se pusieron en marcha acciones en materia de excarcelación que han beneficiado a numerosos detenidos indígenas en Estados como Oaxaca, Chiapas y Guerrero. Con estos programas se promueve el beneficio de la libertad a través de ciertas promociones como el análisis de su situación penitenciaria hasta la aportación de fianzas según la situación del detenido. Las aportaciones provienen de instituciones privadas interesadas, como la Fundación Telmex, que ese mismo día firmó un convenio de colaboración con la Comisión para la liberación de presos indígenas.

179. La CNDH realiza actividades de promoción y protección de los derechos de la población indígena en reclusión, las que comprenden la obtención de las libertades anticipadas de los indígenas presos a nivel nacional ante las autoridades competentes en aquellos casos que procedan conforme a derecho. Para ello, y con apoyo de las diferentes Direcciones de Prevención y Readaptación Social de las entidades federativas, Distrito Federal, Colonia Penal Federal de las Islas Marías y del órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, se mantiene actualizado el registro de la situación jurídica de la población indígena que se encuentra privada de su libertad en los diversos Centros de Readaptación Social y cárceles municipales del país, tanto del fuero común como del federal.

180. Como resultado de las propuestas formuladas por la CNDH a la autoridad ejecutora federal y a las autoridades ejecutoras del fuero común de diferentes entidades federativas, se obtuvo la liberación de internos indígenas en ambos fueros, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Año	Personas liberadas
Del 1º de enero al 15 de noviembre de 1999	924
Del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2000	422
Del 16 de noviembre de 2000 al 31 de diciembre de 2001	922
2002	1.206
2003	688

181. La Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas canaliza la asistencia de traductores en lenguas indígenas. La asistencia del traductor se hace presente en todos los juicios y procedimientos y en cualquier etapa del juicio (desde la detención hasta la sentencia). Sin embargo, esta asistencia se presenta principalmente cuando se toman las declaraciones ministeriales y preparatorias ante el juez. En este rubro la canalización de servicios a las instancias competentes es la siguiente: en 1998 se asistió con 574 traductores, en 1999 con 308, en 2000 con 601, en 2001 con 247, en 2002 con 389 y en 2003 con 287.

182. En cuanto al derecho a que los jueces consideren las especificidades culturales de los indígenas (establecido en el artículo 2 de la Constitución), se ha ido avanzando pausadamente debido a que, en principio, esta garantía debe ser promovida por el propio defensor.

183. En estos casos los defensores pueden recurrir a peritos prácticos (autoridades de las comunidades) o peritos oficiales (principalmente de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). En este sentido, la Comisión ha brindado servicios periciales en materia de antropología desde 1993; anualmente se realiza un promedio de 30 estudios de este tipo.

VI. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 7 DE LA CONVENCIÓN EN MATERIA DE PUEBLOS INDÍGENAS

A. Acciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación

184. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas cuenta con un programa de becas para estudiantes de nivel profesional. A la fecha se ha logrado respaldar a un total de 1.620 personas, además de 18 estudiantes en la especialización de música y 7 en carreras de lingüística.

185. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas también aplica un programa de transferencia de recursos a las comunidades indígenas que tiene como objetivo apoyar actividades culturales. El programa es llamado "*Fondos para la cultura indígena*" y apoya los procesos comunitarios y regionales de revaloración, defensa, fortalecimiento, promoción y difusión del patrimonio cultural de los pueblos. Durante los últimos seis años, la Comisión, y antes el INI, apoyaron 6.248 proyectos en 24 entidades federativas.

186. Existen cursos para funcionarios públicos en los cuales se difunden los derechos humanos. Al respecto, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha organizado talleres con defensores de oficio, judicatura federal y otros que impactan en el conocimiento de los derechos indígenas.

187. Dentro de los programas de capacitación dirigidos a los grupos en situación vulnerable, se han impartido cursos de derechos humanos a pueblos indígenas, mujeres, población infantil, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, personas con VIH/SIDA, personas en reclusión y población migrante.

188. En el período de 1977 a 2003 se editaron 150 publicaciones para difundir la información del estado de desarrollo y las condiciones de los pueblos indígenas de México, entre las que destacan 5 números de la colección "*Historia de los Pueblos Indígenas de México*", 6 textos sobre literatura para niños y niñas, 2 libros sobre indicadores socioeconómicos, 5 libros sobre lenguas indígenas, 4 sobre derechos indígenas, 5 textos de antropología social y otros títulos de temas variados.

189. Con el propósito de apoyar, promover y difundir la preservación y el desarrollo de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas así como para incrementar el nivel de conocimiento de la diversidad cultural del país, desde 1997 a la fecha, la Comisión Nacional para

el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha realizado un total de 455 eventos a nivel nacional, entre los que resaltan los dedicados a:

- Los niños y niñas que viven en las ciudades;
- Las mujeres;
- Los y las jóvenes indígenas;
- Difundir las lenguas indígenas;
- Difundir las publicaciones;
- Propiciar la reflexión y el análisis sobre la situación actual de los pueblos indígenas;
- Difundir la medicina tradicional; y
- Difundir acervos.

B. Acciones de la Secretaría de Educación Pública en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación

190. El Programa Integral de Formación Cívica y Ética para la Educación Primaria tiene como propósito brindar al alumnado una sólida formación cívica y ética, de tal manera que encuentren en la escuela un ambiente propicio para el desarrollo de su potencial humano y la adquisición de competencias para la vida. Asimismo, se busca lograr que las niñas y niños, en sus interacciones con otras personas, se conduzcan bajo los principios y procedimientos de la democracia y reconozcan y defiendan sus derechos humanos.

191. El Programa de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa constituye una respuesta del Gobierno Federal a las demandas y propuestas ciudadanas en materia de educación especial y establece una ruta que se habrá de seguir para consolidar una cultura de integración de las personas con discapacidad con el propósito de que tengan las mismas oportunidades de acceso a una vida digna. El objetivo del Programa es garantizar una atención educativa de calidad para las niñas, niños y jóvenes con necesidades educativas especiales, otorgando prioridad a los que presentan discapacidad, mediante el fortalecimiento del proceso de integración educativa y de los servicios de educación especial.

192. Desde la década de los años sesenta la Secretaría de Educación Pública inició un programa de educación indígena en las escuelas primarias oficiales, diseñó una pedagogía con contenidos y métodos adecuados a las culturas indígenas y produjo cartillas en la mayoría de las lenguas indígenas.

193. Sin embargo, la capacitación de los maestros bilingües ha sido insuficiente. Por ello, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Educación Indígena, impulsa el desarrollo de la educación intercultural bilingüe, para satisfacer las necesidades educativas de los niños, niñas y jóvenes indígenas.

194. La Educación Intercultural Bilingüe incorpora la ciencia y la tecnología, así como los recursos pedagógicos y didácticos, para garantizar que los alumnos alcancen los objetivos nacionales de educación básica, logrando un bilingüismo oral y escrito efectivo. A su vez, busca adaptar las normas académicas a las necesidades y características de la diversidad cultural y lingüística para lograr la valoración de su propia cultura y el desarrollo de la curricula educativa en su totalidad.

195. Desde esta perspectiva, se planteó el desarrollo de tres programas que expresan la respuesta y el compromiso para disminuir las inequidades y problemáticas existentes en la educación indígena:

1. *Programa para el Fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe.* Realiza procesos de investigación, definición de propuestas de metodología, capacitación y colaboración de materiales educativos que garanticen que los alumnos y las alumnas aprendan a leer y escribir tanto en lengua indígena como en español. Además, busca elaborar materiales educativos dirigidos a fomentar prácticas educativas que atiendan las necesidades básicas de aprendizaje de los niños indígenas.
2. *Programa para la Formación y Desarrollo Profesional de los Docentes y Directivos de Educación Intercultural Bilingüe.* Concibe la formación básica y profesional de los docentes y directivos bilingües como un proceso integrado, sistemático y permanente que busca dar continuidad, progresión, capacitación, nivelación académica y superación profesional a la formación inicial de los maestros en servicio, para fortalecer la formación docente en el centro de trabajo e impulsar el trabajo colegiado entre el personal docente y generar condiciones para el intercambio pedagógico entre las y los directivos y profesores con el enfoque intercultural bilingüe.
3. *Programa para el Fortalecimiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe.* Tiene como objetivo asegurar el funcionamiento adecuado de las escuelas que atienden a población indígena, con infraestructura suficiente, equipamiento con calidad, uso efectivo del tiempo escolar, entre otros. Asimismo, busca mejorar el logro de los aprendizajes de la curricula básica nacional, del bilingüismo oral y escrito, y del conocimiento y valoración de su cultura.

196. A fin de mejorar y desarrollar infraestructura para la educación superior indígena, se han establecido varias universidades, tanto públicas⁴⁵ como particulares⁴⁶, y elaborado, entre otros, los siguientes proyectos:

⁴⁵ Actualmente están en funcionamiento la Universidad Intercultural del Estado de México en San Felipe del Progreso, Estado de México, y que comenzó labores en septiembre de 2004; la Universidad Autónoma Indígena de México "Mochicahui", en el municipio de Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, fundada en mayo de 1999 con alrededor de 2.000 alumnos; y la Universidad Comunitaria, con tres campus en San Luis Potosí (Tamazunchale, Tancanwitz y Tamuin), creada por iniciativa del Gobierno del Estado en 1999.

⁴⁶ Centro de Estudios para el Desarrollo Rural en Zautla; Puebla, para la formación de profesionales indígenas para el desarrollo rural-comunitario que opera desde hace 18 años;

- Universidad de Quintana Roo, que se ubicaría en el Puerto Felipe Carrillo de Quintana Roo.
- Universidad Intercultural de Mexiquito, que se ubicaría en Tacotalpa, Tabasco.
- Universidad Intercultural de Guerrero, que se ubicaría en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.
- Universidad de las Etnias, que se ubicaría en Zacatlán, Puebla.
- Universidad Indígena de Michoacán, que se ubicaría en Pátzcuaro Michoacán.
- Universidad Intercultural de Chiapas, que se ubicaría en San Cristóbal Las Casas.
- Universidad Tarahumara, que se ubicaría en Guachochi, Chihuahua.

197. Por otra parte, en agosto de 2003 se aprobó la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, que tiene el propósito de regir las políticas públicas necesarias y diseñar estrategias e instrumentos para vigorizar el conocimiento de las lenguas autóctonas que aún se hablan en el territorio nacional. Actualmente el proyecto del Instituto se encuentra en la discusión para la aprobación del presupuesto de egresos.

C. Acciones del Instituto Federal de Defensoría Pública en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación

198. A través de la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Atención a Quejas e Inspección, se impartió en los Estados de Chiapas, Querétaro, Oaxaca y Yucatán, el curso-taller de derechos humanos y derechos Indígenas, dirigido a agentes del ministerio público, agentes federales de investigación y peritos.

D. Acciones de la CNDH en el fortalecimiento de una cultura de no discriminación

199. En materia del fortalecimiento de una cultura de la no discriminación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha elaborado diversas publicaciones de distribución gratuita⁴⁷.

Centro Universitario del Totonacapan en Papantla, Veracruz, operada como organización no gubernamental, en funcionamiento desde 2000, donde se imparte enseñanza a nivel técnico y profesional; y el Centro Rural de Educación Superior de Estipac, Jalisco, creado hace 23 años para promover la profesionalización de docentes bilingües para atender a los alumnos de educación básica del pueblo Huichol.

⁴⁷ Ver anexo XIII.

200. En 2004, por ejemplo, la CNDH publicó el libro *Principales instrumentos internacionales sobre discriminación y racismo* con el objetivo de difundir entre la sociedad mexicana el conocimiento de los tratados y declaraciones en la materia.

201. Las publicaciones fueron distribuidas entre aproximadamente 10.000 destinatarios, en los que se incluyen instituciones de promoción y protección de los derechos humanos; organizaciones no gubernamentales; instituciones gubernamentales federales, estatales y descentralizadas; organismos internacionales con oficinas en México; cuerpo diplomático acreditado en México; instituciones de educación media superior y superior, entre otras.

202. Para lograr el respeto al derecho a la educación y evitar un trato discriminatorio, la CNDH emitió en 2003 la Recomendación general N° 5 con motivo de las 1.110 quejas que recibió entre junio de 1991 y marzo de 2003, en las que se mencionan como agraviados a niños que profesan la religión de los Testigos de Jehová, y se expresa el reclamo de los padres de familia por las sanciones impuestas a sus hijos al negarse a participar en las ceremonias cívicas y a la violación del derecho a la educación, por parte de las autoridades educativas, de niños que profesan dicha religión.

203. En cuanto a la divulgación de los derechos humanos, durante 2003 la CNDH impartió 37 cursos, conferencias magistrales y módulos dentro de diversos centros académicos e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, de los cuales 8 cursos versaron sobre la salud reproductiva en comunidades indígenas, con motivo del cumplimiento de la Recomendación general N° 4 de la Comisión.

204. Como resultado de los estudios e investigaciones realizados por la CNDH y con objeto de fomentar y fortalecer la cultura de los derechos humanos entre organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, se realizó la difusión de los derechos humanos de los mexicanos indígenas, a través de la distribución de los siguientes materiales: *Discriminación a los pueblos indígenas; Derechos humanos de los indígenas; Los derechos de los pueblos indígenas* (fascículo 1 del ciclo de conferencias y mesas redondas 2000, prevención de la violencia, atención a grupos vulnerables y derechos humanos).

205. De manera semejante, considerando las perspectivas de género y multicultural, la CNDH ha impartido talleres sobre derechos humanos de los pueblos indios y derechos humanos de las mujeres indígenas, tomando en cuenta su especificidad como mujeres indígenas migrantes y mujeres indígenas reclusas, y la forma particular en que enfrentan los fenómenos de violencia de género, discriminación y el acceso a la justicia, así como cursos y talleres sobre la niñez indígena infractora. En ellos han participado tanto funcionarios del sistema de justicia penal y penitenciario, como integrantes de instituciones defensoras de derechos humanos y las propias mujeres y niños que han visto vulnerados sus derechos. Algunos de estos cursos y talleres se llevaron a cabo en Chiapas, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca y Puebla, en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista (actualmente Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, los Gobiernos de los Estados, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional.

206. Por lo que se refiere a la no discriminación hacia las personas con discapacidad, en 2003 la CNDH inició la campaña *Nos unimos por el respeto a las personas con discapacidad*, en coordinación con la Embajada de Suiza en México, centrada en la edición de

cuatro cartillas y un cartel sobre las personas con discapacidad que se distribuyeron entre aproximadamente 3.500 destinatarios. Asimismo, organizó el seminario *Nos unimos por el respeto a las personas con discapacidad*, celebrado el 24 de noviembre de 2003. El objetivo fundamental de este seminario fue evidenciar la importancia del respeto a los derechos de las personas con discapacidad con base en la no discriminación.

207. De igual forma, presentó los materiales: *Normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; El derecho al trabajo de las personas con discapacidad: El Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983; Discriminación hacia las personas con discapacidad: Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, y *Nos unimos por el respeto a las personas con discapacidad*.

208. También en 2003, como parte del combate a la discriminación hacia las personas con VIH/SIDA, se realizó el *Segundo concurso imágenes de vida, la niñez y la juventud en un mundo con VIH/SIDA*, con la finalidad de sensibilizar a la población sobre los derechos humanos de las personas afectadas por esta enfermedad. Como resultado de este certamen se editaron cuatro carteles con los trabajos ganadores inscritos en la campaña *Nos unimos por el respeto a las personas que viven o se ven afectadas por el VIH/SIDA*.

209. Para este concurso se contempló la participación del Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el SIDA (Grupo Temático de ONUSIDA en México); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); el Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA e ITS (CENSIDA), y el Laboratorio Farmacéutico Merck Sharp & Dhome México (MSD).

210. Cabe señalar que, a petición del Papalote, Museo del Niño, 52 de los trabajos participantes en el certamen estuvieron expuestos desde el mes de febrero al mes de abril de 2004, con la finalidad de que los visitantes a este museo, tuvieran un acercamiento al tema del VIH/SIDA y la no discriminación.

211. Con el objetivo de mostrar la importancia de que las personas de edad se incorporen al desarrollo de la sociedad, en 2003 se llevó a cabo el *Segundo concurso nacional de fotografía ecos de juventud, derechos humanos de las personas de edad*. Como resultado se editó un calendario y una agenda ejecutiva para 2004. Este concurso estuvo coorganizado por la CNDH, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

212. En 2004, la Comisión editó el tríptico "*Nos unimos por el respeto a la diversidad*", mismo que se publicó en tzeltal, náhuatl, otomí, mixteco, zapoteco y maya, a fin de hacer posible su difusión entre los diferentes pueblos indígenas. Esta actividad se llevó a cabo con base en el patrocinio de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que aprobó un proyecto de colaboración con la CNDH a través de una donación de 7.550 USD para la reimpresión de 50.000 ejemplares del tríptico y 12.000 ejemplares del mismo.

213. En la ciudad de Mérida, Yucatán, los días 4 y 5 de marzo de 2004 se llevó a cabo el taller internacional "Mujeres indígenas entre la violencia y la discriminación", organizado por la CNDH en su calidad de Secretaría *pro tempore* de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano. En el taller participaron expertos de las Naciones Unidas, instituciones nacionales, miembros de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, representantes de pueblos indígenas e invitados especiales.

VII. INFORMACIÓN SOBRE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS, JUDICIALES, ADMINISTRATIVAS O DE OTRA ÍNDOLE QUE SIRVAN PARA PONER EN PRÁCTICA LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCIÓN

214. En relación a la sustentación que hiciera el Gobierno de México del 11º informe periódico y las observaciones finales del Comité en cuanto a que, en 1997, México aún no había hecho la Declaración para el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, prevista en el artículo 14 de la Convención, para recibir y examinar comunicaciones de personas o grupos de personas comprendidas dentro de su jurisdicción, que alegan ser víctimas de violaciones de cualesquiera de los derechos estipulados en la Convención, el Gobierno de México tiene a bien recordar que el 15 de marzo de 2002 hizo dicha declaración.

VIII. CONCLUSIONES

215. Como se ha visto en el presente informe, en México se han dado pasos significativos y decisivos en la eliminación de la discriminación; sin embargo, México reconoce que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se siguen dando en todos los niveles de la sociedad mexicana.

216. En México el combate a la discriminación es un reto de la más alta prioridad, por lo que el Gobierno de México ha procurado contar con un marco jurídico apropiado y con instancias competentes para prevenir y sancionar los actos de discriminación que aún persisten en el país.

217. La discriminación de cualquier tipo constituye una violación a la dignidad de la persona y una grave violación a sus derechos humanos, por lo que es necesario redoblar los esfuerzos en el terreno de la educación, como una herramienta fundamental para eliminar el racismo, la discriminación racial y la xenofobia.

218. La educación en derechos humanos es la vía primordial para detener la transmisión generacional de las prácticas racistas y discriminatorias; además, favorece el desarrollo de una cultura de tolerancia, en un mundo que se caracteriza por estar conformado por sociedades multiétnicas.

219. El Gobierno de México está consciente de que todos los derechos de las personas se derivan de los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación. Cualquier afirmación en contrario resulta incompatible con los fundamentos democráticos que deben regir la conducta de los Estados.

220. Sin el respeto al principio fundamental de igualdad no se pueden sentar las bases para el ejercicio de otros derechos humanos, ya que su ejercicio está ligado a la erradicación de condiciones que les resultan desfavorables y discriminatorias; por ello, a través de la presentación de este informe, el Gobierno de México ratifica su compromiso en la eliminación de prácticas discriminatorias a fin de que todas las personas puedan gozar en México de una verdadera igualdad de oportunidades y de desarrollo.
