



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

Distr.  
GENERAL

CERD/C/296/Add.1  
30 de septiembre de 1996

Original: ESPAÑOL

COMITE PARA LA ELIMINACION  
DE LA DISCRIMINACION RACIAL

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES  
DE CONFORMIDAD CON EL ARTICULO 9 DE LA CONVENCION

Undécimo informe periódico que los Estados Partes  
debían presentar en 1996

Adición

MEXICO\*

[19 de agosto de 1996]

INTRODUCCION

1. México, como Estado Parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, presenta a la consideración del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial su 11º informe periódico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de este instrumento multilateral, con las directrices del Comité en cuanto a la presentación de informes y de acuerdo a la recomendación hecha al Gobierno de México por el Comité en su sesión de agosto de 1995 respecto a que el presente informe fuera de actualización, lo cual es congruente con la

---

\* El presente documento contiene el undécimo informe periódico que debía presentarse el 22 de marzo de 1996. En lo que respecta al noveno y décimo informes periódicos de México y las actas resumidas de la sesión en la cual el Comité examinó esos informes, véanse los documentos CERD/C/SR.1104 y 1105.

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.

práctica adoptada desde 1988, en el sentido de considerar informes amplios de los Estados Partes cada cuatro años, junto con breves informes de actualización en el intervalo de dos años.

2. El presente documento incluye información adicional a la presentada en 1994, en el documento consolidado conteniendo los noveno y décimo informes periódicos del Gobierno de México, así como a la presentada en 1995, en el documento complementario a dichos informes, sobre la situación en el Estado de Chiapas.

3. Por otra parte y en relación a la sustentación que hiciera el Gobierno de México de los informes noveno y décimo, en 1995, y en particular, sobre la sugerencia expuesta por el Comité en el sentido de que México debería contar en su legislación con un artículo expreso que tipificara la discriminación como un delito del orden común, el Gobierno de México se permite señalar que actualmente distintas instancias de la administración pública se encuentran discutiendo con asociaciones y comunidades minoritarias el tema, a efecto que, de contar con su aprobación, el estudio pasaría para su análisis jurídico y procedimental para ser incluido como una reforma al Código Penal federal.

4. En el presente documento, el Gobierno de México hace énfasis en cinco cuestiones que le resultan de gran importancia y trascendencia para el momento histórico en que actualmente se vive como nación:

- a) derechos humanos e impartición de justicia en las comunidades indígenas, especialmente los indígenas internos en centros de reclusión del país;
- b) labor en materia educativa orientada a combatir las formas manifiestas y encubiertas de racismo y a promover una justa valoración de la contribución de los pueblos indígenas a la construcción histórica de la nación;
- c) el proceso de pacificación en el Estado de Chiapas, especialmente en lo que se refiere a las negociaciones en materia de derechos y cultura indígena;
- d) flujos migratorios en la frontera sur, protección y defensa de los derechos humanos de los trabajadores migratorios centroamericanos que se internan en el territorio nacional;
- e) labor en materia de protección de los nacionales mexicanos en el extranjero, que son sujetos de crecientes manifestaciones de racismo y xenofobia, en particular en la frontera norte de México.

I. DERECHOS HUMANOS E IMPARTICION DE JUSTICIA EN LAS COMUNIDADES  
INDIGENAS, ESPECIALMENTE LOS INDIGENAS INTERNOS EN CENTROS DE  
RECLUSION DEL PAIS

5. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) estableció desde 1994 un programa de asuntos indígenas, cuyo objetivo es brindar atención específica a las comunidades indígenas que, por sus condiciones particulares de vida, constituyen uno de los grupos mas vulnerables a la violación de derechos humanos. Dicho programa se enfoca principalmente a la defensa de los derechos humanos de los indígenas internos en los distintos centros de reclusión que existen en el país.

6. Entre mayo de 1995 y mayo de 1996 se realizaron 22 brigadas de trabajo en 16 entidades federativas: Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En dichas brigadas de trabajo se visitaron un total de 56 centros de reclusión del país y se revisaron 984 expedientes de indígenas internos.

7. Durante el mencionado período se formularon 530 propuestas; 399 corresponden al fuero común y 131 al fuero federal; 21 procesados y 509 sentenciados. Como resultado de dichos pronunciamientos, 234 indígenas fueron puestos en libertad, 172 del fuero común y 62 del fuero federal; 226 fueron sentenciados y 8 procesados que alcanzaron su libertad, por alguna de las siguientes causas: 158 por tratamiento preliberacional, 45 por remisión parcial de la pena, 11 por libertad condicional, 8 por caución, 5 por libertad preparatoria, 4 por adecuación de la pena y 3 por permiso de trabajo.

8. En suma, a partir de la creación de este programa se han revisado 6.858 expedientes de indígenas internos en diversos centros de reclusión. Se han formulado 1.727 propuestas de liberación a las autoridades competentes y como resultado de dichos pronunciamientos, 998 indígenas alcanzaron su libertad; 719 correspondientes al fuero común y 279 al fuero federal.

9. La Comisión Nacional de Derechos Humanos creó una base de datos, dentro de la cual se han capturado los 6.858 expedientes de indígenas internos. Asimismo, en coordinación con el Instituto Nacional Indigenista, se ha elaborado un censo penitenciario indígena, básicamente con información recabada durante las brigadas de trabajo y con información proporcionada por las Direcciones Generales de Prevención y Readaptación Social de las entidades federativas del país.

10. Por otra parte, entre mayo de 1995 y mayo de 1996, la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió 69 nuevas quejas que, sumadas a las 23 que se encontraban en trámite, hacen un total de 92. Las nuevas quejas se refieren a dilación en la procuración de justicia, falsa acusación, detención arbitraria, ejercicio indebido de servicio público, irregular integración de averiguación previa y despojo.

11. Del total de las 92 quejas se han concluido 53: 3 por recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 20 por orientación jurídica; 16 por no competencia; 3 por acumulación; 3 por falta de interés procesal del quejoso; 2 por amigable composición y 6 resueltas durante el proceso.

Hasta mayo de 1996, la Comisión Nacional de Derechos Humanos había emitido 45 recomendaciones sobre asuntos indígenas que versan sobre diferentes temas: libertad de tránsito; cuestiones agrarias; detención arbitraria; allanamiento de morada; lesiones; dilación de justicia y libertad religiosa, entre otras.

12. Respecto a la impartición de justicia, la Comisión Nacional realizó un conjunto de estudios que sirvieron como base para modificar, en 1991, diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Entre las reformas a dichos Códigos, sobresalen las siguientes: el derecho de los indígenas que no hablan español a que un traductor los asista en las diversas etapas del proceso penal y la obligación del juzgador de allegarse todos los elementos para conocer y valorar la personalidad y circunstancias de los sujetos y actores involucrados en la comisión de un delito, cuando éstos pertenecen a grupos étnicos. En concordancia con estas reformas, el Instituto Nacional Indigenista ha promovido la presencia de traductores indígenas en los juicios con el objetivo de brindar apoyo a los involucrados en ellos.

13. Con la finalidad de difundir aspectos particulares relacionados con la tutela de los derechos humanos en materia indígena, los días 29 y 30 de noviembre de 1995 se llevó a cabo el Seminario de Derechos Humanos de los Indígenas en México, organizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social y la Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco. En dicho evento se destacó la necesidad de profundizar en el análisis de las bases constitucionales de las comunidades indígenas y sus costumbres jurídicas; la necesidad de atender el problema consistente en la compatibilidad entre las normas e instituciones derivadas de las tradiciones y costumbres de los pueblos indígenas y el sistema jurídico federal y local; una aproximación a lo que implica el respeto a la autonomía de los pueblos, municipios y regiones indígenas; y la necesidad de crear un nuevo marco jurídico que atienda el legítimo reclamo de los indígenas del país.

14. Asimismo, del 25 al 28 de marzo de 1996 se realizó el Taller sobre derechos humanos de los pueblos indios, dirigido a traductores e intérpretes de diversas lenguas indígenas, sobre aspectos relacionados con derechos humanos, averiguación previa y procedimiento penal. Además, a fin de desarrollar un mecanismo de asesoría y apoyo en la defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas del país, la Comisión Nacional de Derechos Humanos suscribió convenios con la Universidad Autónoma de Baja California, el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Autónoma de México y con la Universidad Pedagógica Nacional.

15. Finalmente, es importante mencionar que la presencia y cada vez mayor participación de los pueblos indígenas en México plantea la necesidad de

desarrollar nuevos espacios de autonomía y de respeto al derecho de ser diferentes. La reforma de 1992 al artículo 4 constitucional representa un avance respecto al reconocimiento del derecho a la diferencia, y por ende el respeto a sus costumbres jurídicas. Sin embargo, existen carencias en muchas de las leyes y reglamentos, en ocasiones graves, al desconocer las normas constituidas por las tradiciones y costumbres que ordenan la vida y las relaciones en el mundo indígena. En consecuencia, es necesario establecer las normas, medidas y procedimientos que protejan y respeten las lenguas, culturas, usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social, siempre y cuando no contravengan con la Constitución.

II. LABOR EN MATERIA EDUCATIVA ORIENTADA A COMBATIR LAS FORMAS MANIFIESTAS Y ENCUBIERTAS DE RACISMO Y A PROMOVER UNA JUSTA VALORACION DE LA CONTRIBUCION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS A LA A LA CONSTRUCCION HISTORICA DE LA NACION

16. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través de su programa de educación, divulgación e información, realizó una segunda serie de diez programas radiofónicos dramatizados, de cinco minutos de duración cada uno, sobre casos de recomendaciones relativas a asuntos indígenas, emitidas por ese organismo, los cuales, con apoyo del Instituto Nacional Indigenista, se transmitieron en todas sus estaciones radiofónicas de los Estados de la Federación.

17. Dentro del programa de capacitación, en la parte dirigida a los grupos en situación vulnerable, se impartieron 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.

18. El siguiente cuadro muestra el total de eventos realizados con estos grupos, número de horas y de participantes en los mismos:

Grupos	Eventos	Horas	Participantes
Poblaciones indígenas	55	601	2 543
Mujeres	23	160	1 693
Niños	87	376	3 167
Población migrante	3	21	172
Personas con discapacidad	21	53	616
Personas con VIH/SIDA	26	153	1 275
Personas de la tercera edad	8	20	335
Total	223	1 384	9 801

19. Respecto a la población indígena, entre mayo de 1995 y mayo de 1996 se realizaron eventos y seminarios de capacitación a promotores indígenas en temas de derechos humanos y de los pueblos indígenas, en los Estados de Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, Puebla, San Luis Potosí, Durango, Nayarit, Jalisco, Sonora, Guanajuato y Chiapas, en donde además participó la

Comisión Nacional en el diseño de los programas sobre capacitación directa, asesoría pedagógica y elaboración de materiales didácticos y de apoyo, los cuales fueron traducidos a la lengua tzeltal para su uso en las diversas comunidades de la entidad.

20. Asimismo, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha colaborado con el Centro Estatal de Defensa Evangélica de Chiapas, que trabaja principalmente en la solución de problemas que tienen los expulsados del municipio de San Juan Chamula y de la zona de Los Altos, por motivos religiosos. Como parte de las respuestas a estos problemas, se han impartido cursos sobre cuestiones legales de defensa frente a las distintas situaciones que enfrentan como consecuencia de las expulsiones, así como también para que estos agraviados difundan y promuevan, a su vez, el conocimiento de estos mecanismos legales de defensa entre sus comunidades.

21. Dentro de este orden de ideas se produjeron los videodocumentales "La Comisión Nacional de Derechos Humanos y los grupos vulnerables" y sobre temas indígenas, "La CNDH en Oaxaca con los zapotecos"; "La CNDH en Sonora y Sinaloa con los mayos"; "La CNDH en el Estado de México con los mazahuas" y "La CNDH en Puebla con los totonacos", en los cuales se destacan sus condiciones de vida, costumbres y tradiciones y, en particular, su acceso a la justicia y principales violaciones a sus derechos humanos. Estos videodocumentales son transmitidos por los canales de televisión comercial, lo cual contribuye a su difusión no sólo entre la población indígena afectada, sino que también coadyuva a la promoción de una justa valoración de la contribución de los pueblos indígenas a la construcción histórica de la nación.

22. Por cuanto hace a publicaciones, en 1995 se publicaron las obras Contribución al Estudio del Derecho Consuetudinario Triquí y también Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas en México; a esta labor editorial se suman en el presente año, la traducción a seis lenguas indígenas de la cartilla y el tríptico Los Derechos Humanos de los Indígenas, y se concluyó, el Directorio de Servicios y Programas del Gobierno Federal Orientados a los Pueblos Indígenas, con el cual se pretende contribuir al desarrollo de los grupos o comunidades indígenas por medio de la difusión y orientación de los programas y actividades que llevan a cabo las diversas dependencias gubernamentales.

23. Finalmente, en lo que respecta a la labor de difusión y capacitación de la CNDH, se encuentran en proceso editorial las obras Antología de las Recomendaciones de la Comisión Nacional en la Defensa de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y la Compilación de Leyes y Disposiciones Federales y Estatales Relacionadas con los Pueblos Indígenas.

III. EL PROCESO DE PACIFICACION EN EL ESTADO DE CHIAPAS,  
ESPECIALMENTE LO QUE SE REFIERE A LAS NEGOCIACIONES  
EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDIGENA

24. En el contexto del Programa para la Selva y los Altos de Chiapas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se continúa con las investigaciones de la quejas ya radicadas y aquellas de las cuales en el futuro se desprenda que se encuentran relacionadas con el trastorno interno en ese Estado.

25. En el período comprendido del 26 de mayo de 1995 al 25 de mayo de 1996, el número de quejas vinculadas con el trastorno interior y radicadas en la Comisión Nacional fue de 36, a las que se suman 74 que se reportaron en trámite en el informe anual anterior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que hace un total de 110 quejas y 16 adicionales que se relacionan con el conflicto interno, pero cuyos hechos presuntamente violatorios tuvieron lugar en otras entidades federativas.

26. Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos también ha recibido quejas por presuntas violaciones a derechos humanos que no se encuentran relacionadas con los hechos suscitados a partir del 1º de enero de 1994 en Chiapas. Respecto a este tipo de quejas, se han recibido un total de 267 quejas, a las que se suman 149 que se reportaron en trámite en el informe anual anterior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo que hace un total de 416 quejas, en las que se involucran 779 agraviados. De ese total de 416, 110 están relacionadas con el conflicto armado y 306 a hechos distintos.

27. Las actividades de la Comisión Nacional en la entidad mencionada, además de la recepción e integración de quejas de violaciones a los derechos humanos, han sido de apoyo y orientación a la población civil en la protección de sus derechos fundamentales, de difusión de estos derechos y de capacitación para el personal de las procuradurías de justicia.

28. El Gobierno de México mantiene invariable su postura, en las declaraciones y en los hechos, de que la negociación política en el marco de la ley es la única solución para el conflicto que se inició el 1º de enero de 1994 en el Estado de Chiapas. Es de señalarse que el conflicto en dicho Estado, se encuentra limitado a tan sólo 7 de los 111 municipios con que cuenta el Estado, y no a todo el Estado de Chiapas.

29. A partir de la fecha en que se inició el conflicto, el Gobierno de la República se planteó como objetivo primordial el lograr en Chiapas una paz justa, digna y definitiva, que contribuya al propósito nacional de fortalecer el Estado de derecho a través de un régimen jurídico que exprese la pluralidad de nuestra sociedad, nos preserve como nación y sea capaz de reconocer y garantizar plenamente los derechos que la Constitución confiere a todos los mexicanos.

30. Con base en ello, el Gobierno de México estableció una estrategia institucional e integral, tendente a fortalecer la vía del diálogo y la negociación, dentro del marco de la ley, restablecer el Estado de derecho

en la entidad, atender las causas sociales que están en el fondo del conflicto, garantizar la seguridad de la población y la integridad territorial del Estado de Chiapas.

31. Para encauzar el proceso de negociación dentro de un marco legal y político, el 11 de marzo de 1995 el Congreso de la Unión expidió la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas, a partir de una iniciativa conjunta de los poderes legislativo y ejecutivo, la cual constituye un mecanismo inédito, que implica un compromiso explícito con la paz, garantiza la negociación y conduce hacia una solución definitiva.

32. Con base en la Ley se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), la cual se integra el 14 de marzo de 1995 con miembros de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión; se forma la Delegación Gubernamental como la representación del poder ejecutivo, y se acepta la mediación de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), cuya integración fue una propuesta del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

33. Así, a partir del 9 de abril de 1995, el Gobierno federal y el EZLN formalizaron un proceso de diálogo y negociación que tiene como base la voluntad de las partes de alcanzar una solución pacífica, justa y digna al conflicto, cuyo marco es la Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas, contando con la mediación de la CONAI y con el apoyo de la COCOPA, facultada por la ley para coadyuvar, facilitar y promover el diálogo y la negociación.

34. Es conveniente señalar que, en la apertura de espacios que encaucen la participación política y social del EZLN y le permitan convertirse en una organización legal, han sido determinantes los esfuerzos de la COCOPA y la voluntad política del Gobierno de la República, que ha adoptado una actitud de tolerancia y respeto a la realización de acciones externas a la mesa de negociación que el EZLN ha considerado necesarias para su reinserción en la vida política nacional.

35. En estas reuniones sostenidas entre el Gobierno federal y el EZLN se han establecido los principios, la agenda, las reglas de procedimiento y el formato de negociación; y se avanzó en la discusión del primero de los temas de fondo que dieron origen a la inconformidad de las poblaciones indígenas.

36. La agenda es única, se estableció de mutuo acuerdo y es conocida por la opinión pública; no hay pactos secretos. Los temas son:

- 1) Distensión integral - medidas de distensión y garantías que erradiquen la posibilidad de que se reanuden las hostilidades y que conduzcan a un acuerdo de concordia y pacificación con justicia y dignidad.
- 2) Temas políticos, sociales, culturales y económicos que comprenderán:
  - a) derechos y cultura indígena;

- b) democracia y justicia;
  - c) bienestar y desarrollo; y
  - d) derechos de la mujer en Chiapas.
- 3) Conciliación entre los distintos sectores de la sociedad chiapaneca.
- 4) Participación Política y Social del EZLN conforme al artículo 2 de la Ley para el diálogo, la concordia y la paz digna en Chiapas.

37. El 3 de septiembre de 1995, el Presidente Ernesto Zedillo sostuvo una reunión de trabajo con senadores y diputados integrantes de la COCOPA, en la cual sugirió que el proyecto de ley sobre derechos indígenas fuese discutido en la mesa de diálogo de San Andrés Larráinzar, y que también, se escuchase a todos los grupos indígenas del país a través de otros foros regionales, para lograr una propuesta que contenga el consenso nacional en la materia.

38. En el marco del proceso de diálogo y negociación, durante el VI Encuentro de San Andrés Larráinzar, que se llevó a cabo del 5 al 11 de septiembre de 1995, se realizó un intenso trabajo para instalar las mesas de atención a las demandas de las comunidades indígenas, lo que fue el objetivo central de esa reunión, lográndose establecer la primera mesa sobre derechos y cultura indígena, en la cual se han alcanzado ya consensos fundamentales.

39. Los acuerdos alcanzados en la reunión del 10 al 19 de enero de 1996 incluyen un pronunciamiento conjunto que establece la tesis de un nuevo pacto entre el Estado y los pueblos indígenas. Este pacto asume los siguientes planteamientos básicos:

- a) reconocer y atender las profundas desigualdades socioeconómicas que enfrentan, con especial intensidad, los pueblos indígenas;
- b) impulsar una reforma institucional trascendente que exprese los principios de un nuevo trato gubernamental, fundado en la participación central de los pueblos indígenas en las acciones que afectan o inciden en su desarrollo;
- c) fomentar un renovado orden social, jurídico y político, que propicie el desarrollo y la vigencia de los derechos que se reconocen a los pueblos indígenas;
- d) reconocer la pluriculturalidad en el sistema jurídico nacional, con el establecimiento de garantías específicas para asegurar la igualdad de los indígenas ante la ley.

40. El día 13 de febrero de 1996, se reiniciaron las pláticas en San Andrés Larráinzar entre el Gobierno federal y el EZLN, con el objetivo de establecer una nueva relación con las comunidades indígenas, impulsando reformas a los derechos indígenas en tres vertientes:

- a) instrumentación de una política social consistente e integral;
- b) reformas a las instituciones de atención a las comunidades indígenas;
- c) reformas constitucionales que satisfagan los derechos de las diferentes comunidades.

41. Al cabo de esta reunión, el día 16 de febrero de 1996, las partes firmaron un Acuerdo sobre Derechos y Cultura Indígena, lo cual constituye un avance fundamental en el proceso de pacificación.

42. Por otra parte, contrariamente a lo señalado por algunas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales respecto al supuesto aislamiento de algunas de las poblaciones de la región en conflicto, como sería el caso de Ocosingo, Las Margaritas y Altamirano, bloqueando el abastecimiento de alimentos, medicinas y otros productos básicos, el Gobierno de México señala que nunca ha pretendido ni pretende eliminar a las poblaciones indígenas. Nunca lo ha hecho ni lo hará en los siete municipios en conflicto, en cualquier otra parte del Estado de Chiapas, ni tampoco en el resto del territorio nacional. El libre tránsito no ha sido suspendido y se ha permitido el libre acceso a caravanas de ayuda humanitaria, tanto nacionales como extranjeras.

43. Es importante mencionar que la participación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), que es potestativa para los Estados, se llevó a cabo en Chiapas en el marco del conflicto interno surgido a partir del 1º de enero de 1994, como consecuencia de un intercambio de notas que para estos fines suscribieron el Gobierno de México y dicho Comité el 10 y 17 de enero de 1994, respectivamente.

44. Sin embargo, por considerar que el proceso de paz ha tomado el curso adecuado, en visita realizada a nuestro país, el Presidente del CICR, Sr. Cornelio Sommaruga, anunció oficialmente, en septiembre de 1995, el retiro de todo el personal de Chiapas y el cierre de su oficina en San Cristóbal de las Casas. Esta decisión del CICR fue llevada a cabo, confirmando el restablecimiento de un clima de normalidad en la zona, que refleja la voluntad de las partes en ese conflicto local de buscar, a través del diálogo directo y por la vía pacífica, una solución satisfactoria a los problemas planteados.

45. Cabe destacar que la Cruz Roja Mexicana continuará con el apoyo material y financiero del CICR los programas asistenciales que el Comité llevaba a cabo en esta región desde comienzos de enero de 1994, y podrá desarrollar programas de difusión del derecho internacional humanitario con la Cruz Roja Mexicana y las autoridades competentes.

46. Por otra parte, es importante mencionar que el Gobierno de México es respetuoso del derecho internacional y de los instrumentos que suscribe, en especial, de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Con objeto de dar un seguimiento puntual a la situación de estos derechos en el Estado de

Chiapas y particularmente en la zona de conflicto, el 7 de febrero de 1994 la Comisión Nacional de Derechos Humanos creó, mediante acuerdo 1/94, la Coordinación General en los Altos y Selva de Chiapas, cuyo objetivo principal es realizar las investigaciones de las quejas presentadas por presuntas violaciones a derechos humanos relacionadas con el trastorno interior, auxiliar a la población civil afectada y promover la cultura de los derechos humanos en la región y cuyos trabajos y programas fueron ampliamente expuestos en páginas anteriores.

47. Por otra parte y con fecha 13 de febrero de 1995, la Comisión Nacional de Derechos Humanos envió al Procurador General de la República un oficio solicitando la instrumentación de una medida cautelar, con el fin de prevenir hechos que pudieran violentar garantías individuales, en el Estado de Chiapas o en otros puntos del país, y que se relacionen con el referido trastorno interior. En este sentido, se solicitó que se informara a la Comisión Nacional de cualquier aprehensión o detención realizada, a fin de constatar que al llevar a cabo éstas y durante las mismas, se cumplan los requisitos que al efecto establece la Constitución federal, en sus artículos 18, 19 y 20. El Procurador General de la República respondió a la solicitud formulada por la Comisión Nacional, aceptando en todos sus términos la citada medida cautelar.

48. Mediante el acuerdo 1/95, de fecha 6 de marzo de 1995, el Consejo de la Comisión Nacional aprobó el establecimiento de tres campamentos itinerantes en la zona de conflicto en Chiapas, en los municipios de Altamirano, Las Margaritas y Ocosingo, cuya tarea principal, entre muchas otras, consistió en facilitar el regreso de los desplazados hacia sus comunidades de origen. Estos campamentos se encontraban compuestos exclusivamente por personal de la Comisión Nacional y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas, y como se considera que ya cumplieron su labor fueron cerrados en fecha reciente.

49. En el contexto del Programa para la Selva y los Altos de Chiapas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se continúa con las investigaciones de las quejas ya radicadas y aquellas de las cuales en el futuro se desprenda que se encuentran relacionadas con el trastorno interno en ese Estado.

50. En cuanto a la difusión y programas de información, la CNDH instrumentó un programa de información y promoción de los derechos humanos en Los Altos y Selva de Chiapas. Se gestionó la difusión en las radiodifusoras locales de las siguientes cápsulas informativas: justicia expedita, detención, declaración y respeto a los derechos humanos. Estos mensajes se continúan transmitiendo 16 veces al día en español, tzeltal y tzotzil, garantizando así que la población indígena de la región tenga acceso a la información.

51. Con relación a algunas denuncias sobre supuestos actos de intimidación a extranjeros en el Estado de Chiapas, el Gobierno de México informa que las autoridades migratorias, en uso de sus facultades y en forma temporal, establecieron puestos de control migratorio en una serie de localidades de la zona de conflicto, a efecto de verificar que los extranjeros que ahí se encuentran cuenten con su documentación migratoria en regla. A aquellos extranjeros portadores de visas de turistas, se les conminó a abandonar la zona, a efecto de garantizar su seguridad.

52. Asimismo, es importante resaltar que tanto la Coordinación de Quejas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como su Coordinación General en los Altos y Selva de Chiapas, no tienen en sus registros queja alguna procedente de algún miembro perteneciente a una organización no gubernamental de defensa y promoción de los derechos humanos, nacional o extranjero.

53. En el Estado de Chiapas y en todo el país se mantiene el total y absoluto respeto a las garantías individuales consagradas en la Constitución, entre las que se encuentra el libre tránsito por todo el territorio nacional, tanto de nacionales como de extranjeros.

54. Hasta hoy, el logro más importante respecto al conflicto en Chiapas ha sido la construcción y consolidación de un proceso de diálogo que es inédito, porque cuenta con una ley que compromete a las partes a una salida pacífica; auténtico, porque en él participan quienes verdaderamente viven los problemas y expresan sus reivindicaciones sin limitaciones, con libertad y respeto; fructífero, porque ha permitido poner los cimientos de una nueva relación entre el Estado y las comunidades indígenas; y creíble, porque el propio grupo inconforme ha anunciado su transformación en una organización política legal.

55. Este conjunto de avances permite asegurar que las posibilidades de confrontación armada prácticamente han desaparecido. Existe hoy en Chiapas un clima de mayor tranquilidad y distensión, que fortalece la convivencia social en un marco de derecho, que contribuye a impulsar las actividades productivas, y que permite el ejercicio de las libertades civiles.

#### IV. FLUJOS MIGRATORIOS EN LA FRONTERA SUR, PROTECCION Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS CENTROAMERICANOS QUE SE INTERNAN EN EL TERRITORIO NACIONAL

56. La situación en la frontera sur presenta una realidad muy diferente a la de la frontera norte. No obstante que México tiene lazos históricos más antiguos, así como mayores rasgos en común con Belice y Guatemala, los esfuerzos y mecanismos de defensa de los derechos humanos de los inmigrantes provenientes del sur han resultado hasta ahora insuficientes, si se les compara con los creados para la frontera norte.

57. El fenómeno migratorio de nacionales de Centroamérica, América Latina y Asia, que se internan en México a través de su franja fronteriza sur o utilizan el territorio nacional para llegar a los Estados Unidos de América, no puede ser enmarcado como meros traslados poblacionales. Tampoco debe reducirse la problemática a una perspectiva que limite su origen meramente en razones económicas, pues en ésta inciden otros factores políticos y sociales interactuantes que han variado de acuerdo con el tiempo y las circunstancias, transformándose radicalmente a partir de la década de los ochenta.

58. Los migrantes que se internan en México desde el sur tienen objetivos diferentes. Algunos realizan la travesía para trabajar temporalmente en México, como es el caso de los guatemaltecos que se ocupan de la recolección del café, la caña o el plátano en la región del Soconusco, Chiapas. Otros migrantes vienen a asentarse en la franja fronteriza de México con Belice y Guatemala; otro sector emigra hacia la ciudad de México, y un grupo muy importante de transmigrantes utiliza el territorio nacional como tránsito para llegar a los Estados Unidos de América. A partir de la década de los ochenta el objetivo de muchos de ellos era solamente sobrevivir a esas expresiones violentas de las luchas sociales y los ambientes políticos que surgieron en sus países a finales de los setenta.

59. Los centroamericanos que cruzan la frontera con México, en su trayecto hacia el norte, se enfrentan a un panorama de temor e incertidumbre y, en algunas ocasiones, a situaciones de violencia, corrupción y vulnerabilidad, situaciones a las que no son ajenos los migrantes que se contratan en las fincas cafetaleras, ingenios y plantaciones bananeras, en el sector servicios, o que practican diversas actividades vulnerables e informales, como el comercio ambulante y la prostitución, entre otras, en la franja fronteriza sur.

60. El estado de indefensión del inmigrante indocumentado lo hace sujeto de abusos por parte de las autoridades y de violaciones a sus derechos humanos. Este mismo estado de indefensión hace que el afectado frecuentemente no denuncie las violaciones que sufre, no obstante existir los canales diplomáticos y no gubernamentales respectivos para presentar una queja en contra de la autoridad supuestamente responsable.

61. Sin embargo, es alentador constatar que ya se realizan esfuerzos de protección a través de diferentes instancias como son los consulados de países centroamericanos, así como la labor que las organizaciones no gubernamentales y las iglesias realizan en la zona.

62. El Gobierno de México reconoció, en enero de 1995, que su política migratoria, como la de muchos otros países, es un desafío de gran envergadura, mayor que en el pasado, y podría crecer en el futuro si México no se prepara para prever, conducir y atender eficazmente el fenómeno de las migraciones y, por tal motivo, el Gobierno de la República inició un proceso de evaluación crítica y de revisión profunda de la actual política migratoria, con el fin de adecuarla a la realidad que se vive.

63. En México empezaron a sentirse los efectos de esos movimientos migratorios en la frontera sur a finales de los setenta, a partir de la profundización de los conflictos armados. Sin embargo, el momento más crítico ocurrió cuando al territorio nacional ingresaron masivamente grupos de familias y comunidades guatemaltecas. En tanto que para las poblaciones no combatientes su motivación para huir se basaba en el terror y en la persecución de que eran objeto.

64. En forma paralela y de manera menos explícita, también se observaron modificaciones substanciales en el comportamiento de otros flujos migratorios. Desde el punto de vista de la oferta de mano de obra, las migraciones laborales -sobre todo para trabajo agrícola- se ampliaron y diversificaron. La creación de nuevas fuentes de empleo en la zona fronteriza constituyó un factor favorable para su ampliación. Sin embargo, lo ostensible es que la crisis en sus países de origen fue determinante para aumentar su participación en esos movimientos migratorios, aunque éstos fueran temporales.

65. La vecindad con una región en conflicto requirió la definición de una actitud y políticas en razón de sus efectos reales y potenciales. Así, el Gobierno de México ha desplegado una política tendiente a favorecer los procesos de pacificación y de desarrollo de los países de la región. En los primeros, actuó como promotor y mediador entre las partes en conflicto y, en cuanto a los segundos, utilizó la vía de la cooperación internacional dirigida específicamente hacia ellos.

66. Este nuevo patrón de inmigración provocó diversos efectos en la sociedad mexicana. Por una parte, fue necesario establecer medidas solidarias de asistencia y protección para la población refugiada, mientras que las instituciones de gobierno formularon y ejecutaron programas específicos, los que se vieron fortalecidos y respaldados por los organismos internacionales y los no gubernamentales.

67. Ante esa situación, el Gobierno de México también se vio comprometido a modificar el contexto jurídico que se orientó especialmente a introducir un estatuto específico que amparara adecuadamente a la población refugiada. Ante el incremento de las corrientes de transmigrantes indocumentados que se internan al país, ha reforzado las medidas de control, aseguramiento y deportación y ha aumentado las sanciones para aquellas personas que lucran con el tráfico de inmigrantes.

68. En abril de 1995, la Comisión Nacional de Derechos Humanos dio a conocer el estudio realizado en la frontera sur: Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes, en el cual se formulaban sugerencias para las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, Salud, y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, así como la Procuraduría General de la República, los gobiernos de los Estados involucrados, sus Procuradurías Estatales de Justicia y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

69. Como seguimiento a dicho estudio, la CNDH ha realizado una evaluación de las medidas adoptadas por las mencionadas autoridades para atender las propuestas que les fueron formuladas y así contribuir a dar fin a las prácticas que atentan contra la dignidad humana de los extranjeros que ingresan a México por su frontera con Belice y Guatemala. De las medidas adoptadas destacan las siguientes:

- a) Cartilla Guía de Derechos Humanos para Migrantes (anexo).  
Con objeto de promover el respeto a los derechos de las personas que ingresan al país por su frontera sur, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos elaboró y dio a conocer la Cartilla Guía de Derechos Humanos para Migrantes, en mayo de 1996, la cual busca orientar a los extranjeros para conocer y defender sus derechos fundamentales, enfatizando que todas las personas que se encuentran dentro del territorio mexicano, sin importar de qué país son, o bien si cuentan o no con documentación migratoria en regla, tienen derechos humanos garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Grupo de Protección a Migrantes Beta Sur. Resulta de gran importancia el inicio de actividades, el pasado 4 de mayo, del Grupo de Protección a Migrantes Beta Sur, integrado por 25 servidores públicos de los tres niveles de gobierno: agentes federales de migración, policía judicial del Estado de Chiapas y agentes de la policía de los municipios de Tapachula y Pijijiapan. Dicho grupo ha sido creado para proteger los derechos humanos y la integridad física y patrimonial de los migrantes nacionales y extranjeros que transitan por esa región del país, independientemente de su calidad migratoria.
- c) Programa Permanente de Atención a Indocumentados. Para salvaguardar los derechos humanos de los indocumentados asegurados en territorio nacional, la Secretaría de Gobernación y la Comisión Nacional de Derechos Humanos establecieron un programa permanente de atención ante todo arribo masivo de indocumentados, a fin de observar y certificar que durante el operativo de repatriación correspondiente los derechos humanos de dichos extranjeros se respeten. Con la instrumentación de este programa, en el período de mayo de 1995 a mayo de 1996 se ha coadyuvado en la protección de los derechos humanos de 3.473 indocumentados de origen guatemalteco, hondureño, salvadoreño, ecuatoriano, nicaragüense, costarricense, brasileño, venezolano, dominicano y peruano, así como de la India y Bangladesh, mismo que se han internado en territorio nacional careciendo de la documentación migratoria requerida, de conformidad con la legislación vigente en la materia. Para estos efectos, se organizaron 25 brigadas de trabajo, en las que personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos observó la debida atención a los indocumentados por parte de las autoridades nacionales.

V. LABOR EN MATERIA DE PROTECCION DE LOS NACIONALES MEXICANOS EN  
EL EXTRANJERO, QUE SON SUJETOS DE CRECIENTES MANIFESTACIONES  
DE RACISMO Y XENOFOBIA, EN PARTICULAR EN LA  
FRONTERA NORTE DE MEXICO

70. Uno de los sectores de la población mexicana que resulta especialmente importante, no sólo por su alto grado de vulnerabilidad sino por su impacto en la sociedad y en la economía, lo constituyen los trabajadores migratorios mexicanos. Esta migración, de escasa proporción numérica respecto del total de la población, tiene efectos políticos, económicos y sociales de tal

trascendencia, que no guardan proporción con su magnitud. Sus muy particulares condiciones, que en ocasiones pudieran traducirse en un estado de total indefensión, así como las autoridades involucradas, exigen un tratamiento metódico y sistemático de la problemática que se genera.

71. La migración México-Estados Unidos de América es un proceso histórico que se remonta casi a siglo y medio. Su evolución ha pasado por diferentes etapas y momentos coyunturales y asume características particulares de acuerdo con la dinámica económica, política, social y jurídica de ambos países.

72. En los últimos tres años, el fenómeno migratorio de mexicanos hacia los Estados Unidos de América ha motivado especial preocupación por lo que se refiere al respeto a los derechos humanos de los trabajadores migratorios y a las características que éstos han adoptado en el período referido. Ello es el resultado de la interrelación de múltiples factores que han estado presentes en la evolución de este proceso.

73. Entre los principales aspectos que hoy en día motivan un panorama diferente al contexto anterior en el que se desenvolvía el tránsito de los migrantes mexicanos encontramos:

- a) el sentimiento xenófobo y de discriminación racial en algunos sectores de la sociedad estadounidense;
- b) la situación por la que atraviesa la economía de los Estados Unidos de América, en general, y la del Estado de California, en particular, con sus diversas secuelas, entre las que destaca el incremento del desempleo; y
- c) los efectos negativos de algunos cambios económicos resentidos por determinados sectores de la sociedad mexicana, que aunados al estado de recesión de la economía mundial y a su impacto en el ámbito nacional, han afectado el salario y la situación de empleo de los trabajadores mexicanos.

74. Por otra parte, los cambios que en fechas recientes ha manifestado la política migratoria estadounidense, proponiendo una serie de reformas que, de materializarse, afectarían en sus derechos humanos a los trabajadores migratorios contrasta con la perspectiva mexicana que concibe el flujo migratorio, como un fenómeno del mercado internacional del trabajo, en el cual la demanda desde la Unión Americana es tan real como la oferta lo es en México; de ahí que los trabajadores migratorios, en su inmensa mayoría, continúen viajando a los Estados Unidos de América, con documentos o sin ellos, independientemente de que mejoren o no sus expectativas de trabajo y de vida en general.

75. En la actualidad, resulta relativamente sencillo encontrar los sentimientos racistas y xenófobos de algunos sectores de la sociedad estadounidense, en contra de las corrientes migratorias laborales o de refugiados, atribuyéndoles a éstos, en muchas ocasiones, ser la causa del aumento del desempleo, de los desequilibrios impositivos, de la delincuencia y de enfermedades epidémicas, por citar algunos ejemplos.

76. Si bien es cierto que las relaciones entre México y los Estados Unidos están basadas en el respeto mutuo y son congruentes con las transformaciones económicas mundiales y que han encontrado importantes puntos de coincidencia, no es menos cierto que en el tema del flujo migratorio internacional no se han alcanzado aún, en la misma dimensión, acuerdos que permitan fijar mejores condiciones de protección y respeto a los derechos humanos de los mexicanos migrantes.

77. Al respecto, es importante destacar que pese a las diferencias existentes en torno al tema migratorio, hoy se cuenta con un mayor número de mecanismos de consulta gubernamental entre México y los Estados Unidos de América para atender la problemática derivada del flujo migratorio entre ambos países. Sin embargo, los retos actuales exigen fortalecer dichos mecanismos, así como buscar nuevas formas de organización y actuación de las autoridades responsables que permitan un tratamiento justo y digno al fenómeno.

78. La Comisión Nacional de Derechos Humanos cuenta con un Programa sobre Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios, el cual tiene como propósito contribuir, en colaboración con las autoridades competentes, a la detección y el diagnóstico de las principales violaciones de que es objeto este grupo vulnerable y buscar que se pongan en marcha las medidas tendientes a eliminar dichas irregularidades, tanto en la frontera norte como en la frontera sur.

79. Con relación a la frontera norte, uno de los aspectos destacados de este Programa es la actual elaboración de un estudio sobre las violaciones a los derechos humanos de la mujer mexicana que emigra hacia los Estados Unidos de América, con el fin de dar a conocer la situación específica de este grupo y elaborar sugerencias dirigidas a las autoridades involucradas en la comisión de abusos a sus derechos humanos.

80. De igual forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó el Segundo informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana. Este estudio fue elaborado a partir de las quejas recibidas por la Comisión Nacional y las comisiones de derechos humanos de los Estados de la frontera norte de la República Mexicana; con los datos proporcionados por las organizaciones no gubernamentales, tanto mexicanas como estadounidenses, que trabajan en favor del respeto a los derechos fundamentales de este grupo; por instituciones académicas, así como por las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación del Gobierno de México.

81. Durante la elaboración de este segundo informe se constató el esfuerzo realizado por el Gobierno de México para implantar una infraestructura tal que permita que las labores de protección consular redunden en mejores resultados en cuanto a los servicios que se brindan a los trabajadores migratorios que van a los Estados Unidos de América.

82. En efecto, los consulados mexicanos que se encuentran en la franja fronteriza estadounidense han tenido como principal objetivo que el mayor tiempo y recursos sean dedicados a atender y solucionar los casos que les son planteados por los migrantes mexicanos. Por ello, la participación de los cónsules es cada día más importante en la vigilancia y protección de los trabajadores mexicanos en aquel país, lo cual ha permitido resultados alentadores en cuanto al pago de indemnizaciones económicas a mexicanos que fueron objeto de abusos y violencia por parte de autoridades estadounidenses.

83. No obstante lo antes señalado, es menester el no perder de vista el que pudieran llegar a permear algunas tendencias aisladas que se han dado en algunos Estados de los Estados Unidos de América que tienden a crear un clima de rechazo en contra de los migrantes, por lo que ha sido necesaria una mayor y mejor actuación del Gobierno de México, de sus agentes diplomáticos y consulares para reforzar aún más las labores de protección que se realizan en la franja fronteriza sur estadounidense.

84. El Gobierno de México, congruente con sus esfuerzos en la lucha por la protección y defensa de los derechos humanos de los trabajadores migratorios, presidió el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas que negoció la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; fue el primer país en firmar dicho instrumento y actualmente las diversas dependencias del Gobierno federal analizan la posibilidad de ratificarla al más breve plazo.

85. El Gobierno de México ha pugnado en diversos foros internacionales por la ratificación de este instrumento, promoviendo resoluciones tanto en la Comisión de Derechos Humanos como en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, instando a los gobiernos a firmar y ratificar lo antes posible la Convención.

86. Asimismo, México ha copatrocinado resoluciones sobre las medidas para combatir las formas contemporáneas del racismo, la discriminación racial y la xenofobia, proponiendo que la Comisión de Derechos Humanos condene las manifestaciones de racismo, discriminación y violencia racista en contra de los trabajadores migratorios, y que el Relator Especial sobre este tema investigue los incidentes relacionados.

87. Sin embargo, considerando la amplitud y complejidad de los temas y cuestiones contenidos en la Convención de Naciones Unidas sobre Trabajadores Migratorios, así como el previsiblemente complicado proceso que deberá seguir su plena vigencia jurídica, el Gobierno de México anunció durante el pasado 52° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, que de no lograrse una pronta y urgente entrada en vigor de la Convención y la plena observancia de sus muy completas normas, se buscará una fórmula inmediata que centre la atención en el respeto a los derechos humanos fundamentales de los transmigrantes, proponiendo la creación de un mecanismo institucional para la elaboración de un proyecto de normas mínimas aplicables a los migrantes, en cualquier país donde se encuentren y cualquiera que sea su estado legal migratorio, así como la creación de un mecanismo temático para la presentación de denuncias de violaciones de los derechos fundamentales de los migrantes.

88. Con relación al Programa de Capacitación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto a los derechos de la población migrante, en el período de mayo de 1995 a mayo de 1996, en la ciudad de Tijuana, Baja California, se realizaron seis eventos con población migrante y organismos que se dedican a su defensa.

89. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Nacional Indigenista y seis organizaciones no gubernamentales convocaron al foro "Los distintos rostros de la migración". Asimismo, se realizaron cinco talleres con promotores de organizaciones no gubernamentales que, en su primera etapa consistieron en una capacitación básica sobre derechos humanos y los instrumentos internacionales referidos a los derechos de los migrantes y de sus familias.

-----