

**Respuesta del Gobierno de México al informe del Relator Especial
sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de
los Indígenas sobre su visita a México.**

Ginebra, Suiza, marzo de 2004.

INDICE

- I. **Introducción.**

- II. **Acciones a realizar por parte del gobierno de México**

- III. **Acciones orientadas a solucionar los conflictos agrarios prioritarios (“focos rojos”).**

- IV. **Política del gobierno federal sobre desplazados internos y acciones en proceso.**

- V. **Consulta Nacional a los Pueblos Indígenas (noviembre de 2003 a febrero de 2004).**

I. Introducción

Del 1° al 18 de junio de 2003, el Sr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas visitó México en el marco de la invitación abierta extendida por el Gobierno de México en el 2001 a los representantes de los mecanismos internacionales de derechos humanos.

La manifestación expresa del interés del Gobierno mexicano transmitida al Señor Stavenhagen, para visitar el país, fue la primera que recibió posterior a su nombramiento como Relator. Esta surgió de la convicción de este gobierno de que el proceso de transición democrática que está experimentando nuestro país se verá impulsada por la discusión amplia y abierta sobre las diferentes problemáticas que padece el país, que en ocasiones asumen dimensiones históricas. La de los pueblos indígenas de México es una de ellas: Es una asignatura pendiente del Estado mexicano, cuyos orígenes se arraigan no sólo en el período temporal de nuestra existencia como país, sino en la formación colonial y sus secuelas en los pueblos indígenas.

Coincidimos con el diagnóstico del Relator en que el desarrollo de nuestro país, enfrentado a múltiples obstáculos que aún no hemos vencido, particularmente en el aspecto de la justicia social, es un reto formidable a superar por parte de esta y de las generaciones venideras.

El Sr. Stavenhagen ha presentado un documento que muestra los rezagos ancestrales de nuestra población indígena en todos los órdenes, las carencias de atención hacia sus problemas y la falta de cumplimiento de sus derechos colectivos. Se trata de una evaluación que considera no solo dos años de la presente administración, sino una serie de rezagos históricos que han dejado como legado la pobreza, la marginación y la discriminación hacia estos mexicanos que hoy exigen la participación plena en la nación mexicana. No es fácil revertir

esa tendencia de largo aliento, pero el gobierno mexicano está comprometido en su resolución.

En el contexto histórico de esta problemática, el Relator sintetiza la política indigenista del siglo XX, basada en la educación bilingüe, la reforma agraria y la construcción de vías de comunicación que, pese a su enfoque integracionista, reconoce como avance a favor de los indígenas. Acredita también los aspectos positivos –aunque insuficientes- de la reciente reforma constitucional que destaca “el carácter pluricultural de la nación mexicana”, la definición de los miembros de las comunidades y la mención del “derecho de los pueblos indígenas a la libre de determinación en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”, atribución que nuestra actual Constitución señala como responsabilidad de los Congresos de los estados.

Igualmente, el Relator destaca la transformación –en 2003- del Instituto Nacional Indigenista (INI) en la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), cuyas funciones actualizan su mandato al enfocar todas sus actividades al “desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas; y la obligación de ser instancia de consulta y coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas”. Enfatiza, asimismo, la adopción de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (2003), tendiente a rescatar y fortalecer este aspecto de las culturas indígenas de México. Constata, así mismo, la suscripción por parte de México de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos y la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Todas estas acciones muestran la voluntad del gobierno de México de continuar sus esfuerzos para apoyar en forma decidida todo aquello que apunte al mejoramiento de la población indígena del país.

El gobierno de México reconoce que aún falta mucho por hacer para disminuir los grandes rezagos de los pueblos indígenas. reflejados en el hecho de que la población indígena presenta los más bajos índices de desarrollo humano del país, lo que demuestra que se requieren aún mayores esfuerzos de parte de todos los integrantes de la nación mexicana para solucionarlos.

El país atraviesa por un complejo proceso de transición en la que intervienen más que nunca múltiples actores sociales y políticos. El cambio de dinámicas no ha sido fácil de asimilar para muchos sectores, que funcionan aún bajo los remanentes de una cultura política autoritaria que se niega a desaparecer. Ello se agrava por la crisis económica por la que atraviesa la economía campesina. Factores económicos adversos han impedido disponer de los recursos necesarios para el desarrollo de políticas públicas de mayor amplitud. En algunos aspectos, se carece de los medios materiales para actuar adecuadamente, en otros, la complejidad de los problemas impide soluciones fáciles y expeditas, lo que complica los problemas.

En este contexto pueden enmarcarse los dos aspectos prioritarios que el Relator detecta como fuentes principales de la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de México: conflictos por cuestiones agrarias (“focos rojos”), agravados por ambigüedades sobre derechos agrarios que es donde se concentran mayoritariamente los conflictos en regiones indígenas y la conflictividad política derivada de disputas por el poder político, que involucran el manejo de recursos públicos en el ámbito local (municipal). Se está atendiendo la cuestión de los “focos rojos”, respecto de lo cual ya ha habido avances importantes, a los cuales se hace referencia en la segunda parte de este documento.

Como apunta el Sr. Stavenhagen, todo ello se complica porque en la procuración y administración de justicia se expresa con mayor amplitud la vulnerabilidad de los pueblos indígenas. Es ahí donde acontece la violación de los derechos humanos

de los indígenas. En cuanto a los indígenas injustamente encarcelados, pese a los esfuerzos que la Comisión para el desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Secretaría de Gobernación han hecho para establecer programas de excarcelación, a fin de atenuar las violaciones a sus derechos humanos, las entidades públicas carecen de los recursos suficientes para vigilar la estricta aplicación de la ley. Haciendo eco de las palabras del Relator, se reconoce que falta mucho por hacer, “a pesar de la progresiva mejora de la situación de los indígenas en el sistema de justicia”. También en este aspecto se han iniciado acciones concretas que son el comienzo de un proceso que esperamos rendirá buenos frutos.

El estancamiento del proceso de paz en Chiapas, también es un pendiente por resolver que exigirá mayores esfuerzos por las partes involucradas. Las secuelas de esta situación se están atendiendo, particularmente lo que se refiere a los desplazados internos, sobre los cuales informamos en la cuarta parte de este texto. La paz en Chiapas es un compromiso que continua pendiente al que no se ha claudicado y se harán mayores esfuerzos por lograrla.

Otros aspectos considerados son: la escasez de recursos destinados a regiones indígenas, cuestión que responde a una coyuntura económica que limita las asignaciones en todos los rubros; la baja prioridad que los partidos políticos asignan a la temática indígena, coincide con los conflictos derivados de la transición política que vive el país; y las preocupaciones por planes de desarrollo cuya puesta en marcha está aún en proceso y que preparan procesos de consulta; son cuestiones que constituyen el objeto de los trabajos públicos.

Muchos de los aspectos señalados por el Relator constituyen situaciones cuya solución depende de los múltiples actores involucrados (en los ámbitos nacional, estatal y local), pues en la actualidad no es la decisión y el impulso únicos del gobierno federal lo que determina la solución de los problemas. El Gobierno Federal exhortará a todos los sectores involucrados a hacer sus mejores

esfuerzos por tomar en cuenta las recomendaciones del Relator, a fin de coadyuvar en dar a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del país la oportunidad de un desarrollo equitativo y respetuoso.

El Gobierno de México ha examinado las recomendaciones del Relator Especial y está diseñando las acciones que el gobierno de México se propone realizar para su aplicación. En el apartado II de esta respuesta se detallan dichas acciones.

Con relación a la recomendación del Relator Especial sobre el Plan Puebla Panamá y en particular a la preocupación del Relator sobre la importancia de consultar con los propios pueblos indígenas sobre los proyectos de desarrollo que se planeen ejecutar en el marco de este Plan, en el apartado V se detalla la realización de la “*consulta nacional a los pueblos indígenas sobre sus formas y aspiraciones de desarrollo*”. La consulta pretende convertirse en un mecanismo permanente de los pueblos y comunidades indígenas que tomarán las consultas para plasmar las concepciones de desarrollo a que los pueblos indígenas aspiran.

Por otro lado, en el apartado IV se destaca la política del Gobierno Federal para la atención de los desplazados internos, un tema de particular relevancia para el Relator Especial y para el gobierno mexicano.

Con referencia a la solicitud que formula el Relator en su informe, a las agencias del sistema de las Naciones Unidas, para fortalecer la atención a los derechos humanos de los pueblos indígenas, el gobierno de México está en contacto con las agencias del sistema de la ONU que se encuentran en el país, incluyendo a la Oficina del alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU, para poder contar con su apoyo en la ejecución de la política que el gobierno de México se encuentra desarrollando y que tiene por objeto la búsqueda de mejores condiciones para satisfacer las necesidades, apoyar y promover los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas de México.

II. Acciones a realizar por parte del gobierno de México.

A continuación se describen las acciones a desarrollar para dar seguimiento a las recomendaciones contenidas en el informe del Relator Especial. Los números hacen referencia a los párrafos del Informe del Relator .

LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL
64. El Gobierno de México promoverá ante el Congreso de la Unión, en el marco del respeto a la soberanía del poder legislativo, iniciar el debate sobre una nueva reforma constitucional en la que se discutan los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.
65. El Gobierno de México incrementará y promoverá en el ámbito de su competencia la protección de las tierras de los grupos indígenas. Asimismo promoverá ante el Poder Legislativo la reglamentación necesaria de lo establecido en el Artículo 27, fracción VII, párrafo segundo.
66. El Gobierno de la República, en el marco de respeto a la soberanía de las Entidades Federativas, promoverá ante los Gobiernos de los Estados, previa consulta con los pueblos indígenas, las reformas a sus constituciones con el fin de que se dé reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas.
PROCESO DE PAZ
67 y 69. El Gobierno mexicano continuará sus esfuerzos para dar una solución definitiva a la situación en Chiapas.
68. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas. De acuerdo con lo anterior, la Constitución Federal reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (Artículo 2°, Apartado A, Fracción I).
CONVENIO 169 DE LA OIT
70. El Gobierno mexicano, en el marco de la división de poderes, promoverá ante el legislativo y judicial de la Federación, que los derechos establecidos en el Convenio 169 se reflejen en la legislación nacional y en su aplicación respectiva.
71. El Gobierno mexicano continuará con su labor de convocar a la sociedad civil, funcionarios federales y estatales, así como a representantes de los

pueblos indígenas, a fin de promover y difundir el contenido y alcance del Convenio 169-OIT.

72. El Gobierno mexicano continuará promoviendo que el Congreso de la Unión y los Congresos Estatales, cuando así proceda, ajusten las legislaciones federal y estatales, a las disposiciones del Convenio 169-OIT, en términos de lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política Federal.

CONFLICTOS AGRARIOS Y AMBIENTALES

73. EL Gobierno mexicano, exhortará al Poder Judicial Federal e instancias competentes, para que, en los asuntos y juicios en los que se involucren tierras de los grupos indígenas, se consideren los usos y costumbres de cada núcleo agrario indígena, mientras no contravenga lo dispuesto por la Constitución Política Federal y las leyes de la materia.

74. El Gobierno mexicano ha creado grupos de trabajo interdisciplinarios para revisar los casos de conflictos agrarios en todo el país, y ha consultado a los representantes de los pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, a fin de establecer y ejecutar los mecanismos de solución de cada uno de esos conflictos.

75. Los reacomodos de población en la Reserva de la Biosfera de Montes Azules, deberán ser acordados por consenso de todos los participantes involucrados, particularmente de las comunidades indígenas ahí asentadas.

76. El Gobierno mexicano promoverá que las comunidades lleven el control, conservación y regeneración de los recursos naturales que se encuentren en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos y las propuestas de las comunidades, en el marco de las leyes de la materia.

77. El Gobierno mexicano realizará las consultas cuando se tengan proyectos para crear nuevas reservas ecológicas en territorios con población indígena, de acuerdo al marco legal que regula esta materia.

78. El Gobierno mexicano tiene como objetivo el desarrollo Sur – sureste de México a través de un nuevo esquema de desarrollo regional. En donde se contemplan nuevas políticas públicas de desarrollo humano con especial atención hacia los pueblos indígenas de esta región, estableciendo los mecanismos de información, consulta y participación que garanticen el respeto de los derechos, intereses y necesidades de estos pueblos.

79. El Gobierno mexicano permite el acceso, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos

por terceros y por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

80. El Gobierno mexicano se encargará de promover la reforma al marco jurídico, para proteger los conocimientos y prácticas tradicionales para el mejor manejo y conservación de los recursos naturales.

DESPLAZADOS INTERNOS

81. El Gobierno de México revisará la situación que viven los desplazados internos en el país, para buscar acciones de atención y ayuda necesarios para el retorno a sus comunidades. Analizará también la creación de una instancia encargada de los Desplazados Internos.

LA JUSTICIA

82. El Gobierno mexicano promoverá la revisión del Sistema de Procuración y Administración de Justicia con la participación de las instituciones involucradas e integrantes de los pueblos indígenas para que se tome en cuenta el derecho a la diferencia cultural

83. El Gobierno mexicano promoverá ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, la revisión del sistema de justicia agraria para que sean tomados en cuenta los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, en el marco del respeto a sus sistemas normativos internos.

84. El Ejecutivo Federal, a través de su sector agrario, estrechará contacto con los núcleos agrarios indígenas y adecuarán el perfil de su personal para la mejor atención de los pueblos indígenas.

85. El Gobierno mexicano promoverá que en los Tribunales, Agencias del Ministerio Público, defensorías públicas y organismos auxiliares del sistema de justicia, se cuente con personal que tenga conocimiento de la lengua y cultura de los pueblos indígenas para la atención de estos. (Artículo 2° apartado A Fracción VIII CPEUM)

86. El Ejecutivo Federal promoverá y fortalecerá la integración de un grupo interinstitucional, conformado por la Procuraduría General de la República, Instituto Federal de Defensoría Pública, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Secretaría de Gobernación y Comisión Nacional de los Derechos Humanos para revisar los expedientes de indígenas sujetos a proceso por delitos del orden federal y buscar las alternativas legales para liberarlos.

87. La CDI intensificará el trabajo con las instituciones de procuración y

<p>administración de justicia, en todas las materias con el propio Poder Judicial y en la asesoría a instancias estatales y municipales, y con las organizaciones de la sociedad civil.</p>
<p>88. El Gobierno mexicano promoverá, con respeto a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, el establecimiento de áreas específicas para la atención de asuntos indígenas.</p>
<p>89. El Gobierno mexicano vigilará que en las corporaciones policíacas y militares, se erradiquen las prácticas de tortura física y psicológica en perjuicio de persona alguna y promoverá ante los gobiernos de las Entidades Federativas la adopción de medidas para prevenir y sancionar esta práctica, particularmente en los códigos penales y promoverá el empleo del Dictamen Médico psicológico Especializado para casos de posible tortura y/o maltrato de la Procuraduría General de la República basado en el Protocolo de Estambul.</p>
<p>90. El Gobierno mexicano promoverá la creación de un grupo interinstitucional para revisar y analizar la viabilidad de reformas legislativas y para transformar las prácticas institucionales en este ámbito.</p>
<p>91. El Gobierno mexicano, con respeto a la división de poderes y a la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, exhortará al poder judicial federal y estatales así como a dichos organismos para que la legislación y la impartición de justicia se apegue a lo establecido por el segundo párrafo del artículo 17 Constitucional. (“Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.”)</p>
<p>92. El Gobierno mexicano vigilará, en el ámbito de su competencia, que todo delito que atente contra la integridad y libertad sexual en perjuicio de toda mujer indígena sea investigado en términos de lo establecido en la Constitución y en los códigos penales y de procedimientos penales.</p>
<p>93. El Gobierno mexicano “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación de los jueces o tribunales correspondientes. (artículo 2° apartado A fracción II)</p>
<p>94. El Gobierno mexicano promoverá el establecimiento de un grupo de trabajo interinstitucional que se encargue de la revisión y análisis de la compatibilidad de los sistemas normativos internos con los derechos humanos</p>

reconocidos en la legislación nacional e internacional para la adopción de las medidas que resulten pertinentes.

95. El Gobierno mexicano promoverá, ante el poder legislativo, federal y estatales, la promulgación de leyes de amnistía, previa revisión y análisis de los asuntos incriminados por razones políticas o sociales que así lo ameriten, con la participación de las instancias competentes

96. El Gobierno Federal reconoce y respeta las estructuras comunitarias; y promoverá ante los Gobiernos Estatales, el reconocimiento y respeto de sus propias formas de gobierno interno y otras formas de solución de conflictos propios de los pueblos indígenas.

97. El Gobierno mexicano promoverá ante el poder legislativo federal el análisis de la posible inclusión de los delitos de homicidio de defensores de derechos humanos en el Código Penal Federal, previo diagnóstico que realicen las instancias competentes.

LA MILITARIZACIÓN Y LOS GRUPOS ARMADOS

98. El Gobierno mexicano promoverá la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos vigente, en el marco de las garantías establecidas en la Constitución.

99. El Gobierno mexicano se compromete a revisar y analizar las demandas de las comunidades indígenas sobre el repliegue de las fuerzas armadas, para adoptar las medidas que resulten pertinentes en el marco de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

INDÍGENAS MIGRANTES

100. El Gobierno mexicano fortalecerá el Programa de Atención a Jornaleros Migrantes, así como el diseño de programas de migrantes indígenas en zonas urbanas, que pongan especial atención e interés en las mujeres y niños.

101. El Gobierno de México presta atención a la situación de los migrantes indígenas que habitan en el país vecino, atendiendo las demandas y recomendaciones de este sector a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal.

EDUCACIÓN Y CULTURA

102. Por acuerdo del Presidente de la República, la SEP creó la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, misma que será fortalecida con el objetivo de asegurar que todos los mexicanos, especialmente los niños

indígenas en edad escolar, estén incluidos en el proceso educativo adoptando medidas de carácter presupuestal para mejorar la atención en la materia.

103. El Gobierno mexicano establecerá las condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas extiendan la red de comunicaciones que permita la integración de éstas, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación y establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen. (Artículo 2° apartado B fracción VI CPEUM)

SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

El Gobierno mexicano se compromete a prestar especial atención a los acuerdos que se adopten de manera conjunta para fortalecer las acciones relacionadas con la atención de los derechos de los pueblos indígenas.

III. Conflictos Agrarios prioritarios (“focos rojos”)

De la Agenda Agraria con impacto nacional se han atendido 14 “focos rojos”, y se tienen considerados otros 56 asuntos de alto riesgo clasificados como prioritarios, principalmente en Oaxaca, Puebla, Sonora, Guerrero, e Hidalgo. En su gran mayoría los conflictos refieren presencia predominantemente indígena y en donde prevalecen la práctica de los usos y costumbres en relación a la tenencia de la tierra.

El desgaste de los mecanismos institucionales para atender los conflictos agrarios, ha hecho necesaria la aplicación de una estrategia especializada para solucionarlos. La CDI en colaboración con las autoridades agrarias federales han impulsado un mecanismo que promueve una amplia coordinación con gobiernos estatales y municipales, así como la concertación con organizaciones campesinas y grupos en conflicto, privilegiando la conciliación como vía idónea para la solución de los conflictos, que aporta recursos económicos o en especie como elementos de negociación.

A la fecha, como consecuencia de los trabajos emprendidos, de los 14 focos contabilizados el año pasado, el Gobierno Federal ha resuelto seis: (1) Bernalejo de la Sierra, en Zacatecas y Durango; (2) San Juan Lalana y Santa Clara y Anexos, en Veracruz y Oaxaca; (3) Pujal Coy Segunda Fase, en San Luis Potosí; (4) El Milagro, en Oaxaca; (5) Santo Domingo Teojomulco contra Santiago Xochiltepec, conflicto conocido como “Aguas Frías, en Oaxaca, y por último, el de (6) Santa María Chimalapa contra la colonia Cuauhtémoc, también en Oaxaca. Respecto a los asuntos prioritarios restantes, su negociación se encuentra avanzada, por lo que esperamos poder informar sobre sus soluciones en un futuro cercano.

RELACIÓN DE ASUNTOS PENDIENTES.

- CHIAPAS. Selva Lacandona vs. Ejidos y Particulares.
- SONORA. Controversia entre la Tribu Yaqui con un núcleos de población ejidal y particulares
- MICHOACÁN.Región purépecha. Se han detectado 49 conflictos agrarios en la Meseta Purépecha y Cañada de los 11 pueblos.
- JALISCO-NAYARIT. Puente de Camotlán vs San Sebastián Teponahuatlán
- JALISCO-ZACATECAS. San José del Refugio vs. San Andrés Cohamiata
- OAXACA. San Sebastián Nopalera vs. San Pedro Yosotato
- OACACA. Santa Lucía Monteverde. vs. San Sebastián Nopalera
- OAXACA. San Juan Lachao vs. Santa María Temaxcaltepec
- OAXACA. San Francisco del Mar vs. San Francisco Ixhuatán.

IV. POLITICA DEL GOBIERNO DE MEXICO SOBRE DESPLAZADOS INTERNOS Y ACCIONES EN PROCESO.

Introducción

El Gobierno de México está convencido de que la consolidación de la democracia debe tener como eje fundamental el reconocimiento y el respeto irrestricto de los derechos humanos, que contribuye de manera importante al desarrollo integral de todas las instituciones sociales y a un el verdadero bienestar de cada persona.

El Estado Mexicano está obligado a proteger el goce de las libertades y derechos fundamentales de todas las personas, sin discriminación por cuestiones de género, edad, condición social, estado de salud, religión, origen étnico o nacional.

La búsqueda de soluciones permanentes para la situación que viven los desplazados internos en nuestro país es parte del objetivo del actual gobierno de defender y promover los derechos humanos. Para lograrlo, ha iniciado un proceso de vinculación entre dependencias estatales y organizaciones civiles de los estados de donde existe el mayor número de éxodos internos (Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Sinaloa). El mayor número se encuentra en Chiapas, pero el gobierno está conciente de que es necesario destinar recursos a poblaciones de desplazados en otros estados. Cabe subrayar que, aunque esta problemática había sido atendida antes en forma conjunta por el Gobierno Federal y los gobiernos locales involucrados, es necesario reforzar dicha coordinación.

Se estima que un 40% de la población desplazada en Chiapas está en la zona de influencia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), lo que exige adoptar medidas especiales para acceder a ella, lo cual es un reto para el gobierno Federal.

El gobierno federal invitó al Representante Especial del Secretario de Naciones Unidas sobre Personas Internamente Desplazadas, Dr. Francis Deng, quien realizó una visita a México del 18 al 28 de agosto de 2002. Después de su visita elaboró diversas recomendaciones al gobierno mexicano, que son los fundamentos de la política gubernamental sobre el tema de desplazados internos en el país.

A raíz del Informe del Dr. Deng, el gobierno federal se ha empeñado en localizar grupos de poblaciones desarraigadas forzosamente y contactarlas, así como a organizaciones y dependencias interesadas, para profundizar en la problemática.

Al adoptar los *Principios Rectores de los Desplazados Internos*, de la ONU, el gobierno asume el compromiso de garantizar la protección de las personas que sin abandonar el país, se ven obligadas a abandonar sus hogares a causa de conflictos violentos y graves violaciones a los derechos humanos.

Pese a que existe voluntad política, aún hay muchas tareas urgentes por realizar, que se plantean a continuación

Marco conceptual

El Estado Mexicano carece por ahora de una definición jurídica específica sobre el tema. Sin embargo, la Constitución mexicana, la legislación federal y los instrumentos internacionales suscritos por nuestro país, así como los *Principios Rectores sobre Desplazados Internos*, tutelan una serie de derechos fundamentales que se vinculan íntimamente con el desplazamiento interno.

Para solventar dicha carencia, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de la Secretaría de Gobernación, está formulando una definición sobre desplazados internos para homogenizar conceptos dentro de

la administración pública federal. En este sentido, se considerarán desplazados internos a:

“todos aquellos individuos o grupo de personas que se han visto obligados, o han sido presionados, para abandonar o huir de sus lugares de residencia como consecuencia de conflictos armados, religiosos, de violencia generalizada, de violación de sus derechos humanos fundamentales, de construcción de obras de infraestructura o de catástrofes naturales.”^{1[1]}

Por lo tanto, las principales causas de desplazamiento forzoso en México son:

- Por conflictos armados
- Por conflictos religiosos
- Por obras de infraestructura
- Por desastres naturales

La definición fue formulada por el Dr. Deng, pero ha sido adaptada para responder a situación de México.

Para diferenciar los términos de desplazado internos y refugiado:^{2[2]} No hay refugiados por catástrofes naturales o por desplazamientos forzados por obras de infraestructura; éstos deben cruzar una frontera internacional; por otro lado, el desplazado interno no sale de su país de origen, permanece bajo la relación jurídica de protección que debe brindar el Estado a sus habitantes. El gobierno federal también distingue entre migrantes por motivos económicos y desplazados internos. Atiende a ambas poblaciones mediante recursos y políticas públicas específicos.

^{1[1]} Esta definición fue tomada del Artículo 6 de los *Principios Rectores de los Desplazados Internos* del Representante del Secretario General de la ONU para Desplazados Internos de 1998.

^{2[2]} Definición de refugiado: Es la persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o -a causa de dichos temores- no quiere acogerse a la protección del país (Art. 1 *Convención de 1951 Relativa al Estatuto de los Refugiados*).

Avances del gobierno para crear una política gubernamental de atención a las poblaciones desplazadas internamente.

- La Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha realizado múltiples acciones en la materia. Instaló el “*Grupo de Trabajo sobre Desplazados Internos*”, que es coordinado por la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la misma dependencia. Cuenta con la participación activa de siete secretarías de Estado: de Reforma Agraria (SRA), de la Defensa Nacional (SEDENA), de Desarrollo Social (SEDESOL), de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de Relaciones Exteriores (S.R.E.), de Salud (SS) y de Educación Pública (SEP); así como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México (CDI) y la Procuraduría General de Justicia de la República (PGR).
- El grupo de trabajo ha celebrado cuatro sesiones, en las cuales se ha acordado la adopción de medidas inmediatas. Los miembros del grupo encargaron a la SEGOB recopilar toda la información sobre desplazados internos existente en las distintas dependencias federales, para agruparlas bajo una política federal única para aumentar su eficacia.
- Cada dependencia participante en el Grupo de Trabajo ha nombrado un representante a cargo del tema, que actúe como coordinador interno.
- El Grupo de Trabajo invitará a representantes de organizaciones de la sociedad civil a participar activamente con el mismo.
- El Grupo de Trabajo ha identificado los siguientes aspectos básicos a ser considerados en una política pública para desplazados:
 - Asegurar su protección física (seguridad)
 - Asegurar su bienestar material (en la medida de lo posible)
 - Encontrar soluciones permanente al desarraigo
 - Elaborar un marco jurídico sobre desplazados internos
 - Consultar a los desplazados –en la medida de lo posible- sobre todas las acciones y programas de desarrollo para desplazados que se diseñen.

- Crear un Programa Nacional de Documentación para Desplazados Internos.
- Los miembros del Grupo de Trabajo participaron activamente en el Seminario “Desplazados Internos en México”, realizado en Tlaxcala los días 30 y 31 de enero 2004.
- El Grupo de Trabajo propondrá su institucionalización ante la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en Materia de Derechos humanos (Comisión Intersecretarial).

Acciones gubernamentales sobre desplazados internos durante 2003

- *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)*
En 2003, la extinta Oficina Presidencial de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el entonces Instituto Nacional Indigenista (INI) y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJER), financiaron un diagnóstico sobre la situación de las mujeres indígenas desplazadas en el estado de Chiapas. Fue elaborado por la ONG Na'snopel, A.C., a partir de talleres y entrevistas entre mujeres desplazados, que fue presentado el 24 de febrero pasado.
A partir de dicho estudio, la CDI inició en 2003 programas de apoyo a proyectos productivos de comunidades de desplazados indígenas en Chiapas. Se han financiado 193 proyectos (asegurando una participación igualitaria para mujeres) en 17 comunidades de desplazados, con un costo total de \$10, 390,00.00.
- *La SEDESOL* y el gobierno del Estado de Chiapas, han definido una estrategia de atención a las poblaciones desplazadas, en la que la primera ha financiado proyectos productivos y de servicio en los municipios de Altamirano, Las Margaritas y Tila, por un total de \$1,432,967.00.
- *La SEP* lleva a cabo en 15 entidades el *Programa de Educación Primaria para Niñas y Niños Migrantes*, para fortalecer la educación primaria entre la población infantil migrante. Aunque este programa no está específicamente dirigido a la población desplazada, en algunos estados comprende a esta

población. El programa ha sido tan exitoso que se está contemplando llevarlo ponerlo en práctica en estados donde se encuentra la mayor concentración de población desplazada. En 2003, 1014 educadores atendieron a 14,024 niños y niñas migrantes, con un costo de \$8,452,400.00.

- La Cancillería mexicana organizó el *Seminario Regional sobre Desplazamiento Interno en América*”, celebrado en la Ciudad de México, D. F., del 18 al 20 de febrero de 2004, con la participación de 60 expertos internacionales, entre ellos el Dr. Francis Deng, así como funcionarios públicos de las áreas del gobierno federal y estatal, tanto del poder ejecutivo como del judicial, de las Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, diputados y senadores del Congreso de la Unión, además de organizaciones sociales nacionales e internacionales involucradas en el tema.
- *El Gobierno del Estado de Chiapas* ha desarrollado un programa específico denominado “Atención Integral a la población desplazada del estado de Chiapas”, elaborado a partir de información directa obtenida de las demandas de la población interesada, consistente en: servicios públicos, instrumentos de labranza y de uso doméstico, reposición de documentos, incorporación a programas productivos, compra o regularización de predios, apertura de caminos y fortalecimiento organizativo y cultural. Atendiendo los lineamientos de la ONU, el programa comprende los siguientes aspectos: Salud, Nutrición infantil, Acciones de saneamiento, Alimentación, Abrigo, Apoyo psicológico, Educación, Apoyo jurídico y procuración de justicia, Desarrollo económico, Rehabilitación, Organización para el trabajo de hombres y mujeres y Fortalecimiento cultural.

Acciones por realizar.

- Consolidación de una política pública para atender el desplazamiento interno.
- Áreas prioritarias identificadas por el Grupo de Trabajo:

- Negociar las reformas legislativas federales y estatales para crear un marco jurídico efectivo para proteger a la población desplazada.
- Buscar soluciones permanentes para las poblaciones desarraigadas, como integración en su nueva comunidad, reasentamiento a un tercer lugar o retorno a su lugar de origen.

V. CONSULTA NACIONAL A LOS PUEBLOS INDIGENAS.

(noviembre de 2003 a febrero de 2004).

CARACTERISTICAS GENERALES	DEFINICIONES
1. CARACTERISTICAS DE LA CONSULTA	La consulta pretende convertirse en un mecanismo permanente de los pueblos y comunidades indígenas que tomarán las consultas para plasmar las concepciones de desarrollo a que los pueblos indígenas aspiran.
2. PARTICIPANTES	Participaron en la consulta representantes de pueblos y comunidades indígenas, autoridades indígenas constitucionales, tradicionales y comunitarias.
3. N° DE PERSONAS CONSULTADAS ³	El universo total de la consulta fue de 2,740 personas, que participaron en 53 foros municipales-estatales y 1 regional /TOTAL 54 foros.
LUGARES DE LOS FOROS.	Los foros se celebraron en localidades de: Puebla (7), Oaxaca (9), Guerrero (5), Tabasco (2), Campeche (4), Quintana Roo (2), Chiapas (8), Veracruz (8), Yucatán (9)
PERIODO DE APLICACIÓN	Noviembre de 2003 a febrero de 2004.
4. OBJETIVOS/METAS	Obtener información que contribuya a plantear el modelo de desarrollo al que aspiran los pueblos y comunidades indígenas de México.
5. ENTIDADES GUBERNAMENTALES	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México, Coordinación General del Plan Puebla-Panamá de la Secretaría de Relaciones Exteriores y entidades estatales encargadas de dar atención a la población indígena.
6. ORGANISMOS INTERNACIONALES	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
7. COSTO DE CONSULTAS EN EL SUR-SURESTE MEXICANO	\$3'700,000.00, en gastos derivados organización, viáticos y transportes de los participantes.

FUENTE: Unidad Coordinadora del PPP, S. R. E., febrero, 2004.

En cuadro adicional se desglosan los datos correspondientes al punto 3:

³ Se incluye cuadro adicional que amplía el punto 3.

ESTADO	SEDE	FECHA	PARTICIPANTES
PUEBLA	CHILCHOTLA	14-15/11/03	44
	CUETZALAN	18-19/11/03	104
	HUAUCHINANGO	25-16/11/03	47
	TEPEXI DE RODRÍGUEZ	28-29/11/03	54
	ZOQUITLÁN	4-5/12/03	35
	TETELA DE OCAMPO	1-2/12/03	40
	CUETZALAN (Taller Estatal)	8-9/01/04	50
	7		374

OAXACA	CUICATLÁN	1-2/12/03	50
	PUERTO ESC.	6-7/12/03	50
	JUCHITÁN DE Z.	7-8/12/03	70
	TUXTEPEC	4-5/12/03	106
	HUAJUAPAN DE LEÓN	4-5/12/03	80
	IXTLÁN DE JUÁREZ	1-2/12/03	86
	MIAHUATLÁN	10-11/12/03	50
	TLACOLULA	10-11/12/03	60
	OAXACA (Taller Estatal)	17-18/12/03	66
	9		618
GUERRERO	XOCHITLAHUACA	14-15/11/03	35
	TLACOAPA	4-5/12/03	35
	TOTOLZINTLA	2-3/12/03	35
	TLAPA	8-9/12/03	30
	ZITLALA	9-10/12/03	38
	5		173
TABASCO	VILLA HERMOSA	2-3/12/03	52
	VILLA HERMOSA	9-10/12/03	29

	2		81
CAMPECHE	HOPELCHEN	25-26711/03	25
	CALKINI	28-29/11/03	30
	XPUJIL	2-3/12/03	40
	CHAMPOTON	5-6/12/03	35
	4		130

QUINTANA ROO	CARRILLO PUERTO	8-9/12/03	50
	CHETUMAL	13-14/01/04	50
	2		100
CHIAPAS	PALENQUE	8-9/01/04	74
	OCOSINGO	8-9/01/04	104
	MARGARITAS	8-9/01/04	70
	MOTOZINTLA	12-13/01/04	70
	SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS	12-13/01/04	39
	TAPILULA	12-13/01/04	70
	TUXTLA	14-15/01/04	70
	BOCHIL	14-15/01/04	42
	8		539
VERACRUZ	UXPANAPA	10-11/11/03	17
	XOCHIAPA	11-12/11/03	27
	ACAYUCAN	12-13/11/03	34
	IXHUATLANCILLO	14-15/11/03	66
	PAPANTLA	17-18/11/03	77
	CHICONTEPEC	18-19/11/03	38
	HUAYACOCOTLA	19-20/11/03	20
	OTONTEPEC	20-21/11/03	26

	8		305
	FORO REGIONAL		
YUCATÁN	TIZIMIN	26-271103	35
	CHEMAX	26-271103	35
	TEKOM	27-281103	35
	TZAMAL	25-261103	35
	YAXCABA	28-291103	35
	PETO	28-291103	35
	MÉRIDA	27-281103	35
	TEKAX	1-21203	35
	MAXCANU	4-51203	190
	9		470
TOTAL 54 EVENTOS			2,740