

APUNTES EN TORNO AL TRABAJO INDÍGENA Y TRIBAL

SUMARIO: I. *Interés actual en legislar sobre el trabajo indígena y tribal.* II. *El trabajo indígena en el México colonial.* III. *El trabajo indígena en el México independiente.* IV. *El trabajo indígena y tribal en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.* V. *Educación y formación profesional del indígena.* VI. *Salud y sanidad en beneficio del indígena.* VII. *Integración de las poblaciones tribales.* VIII. *Conclusiones.*

En etapa reciente de la actividad laboral se ha despertado un gran interés por rescatar al trabajo indígena y tribal en todos aquellos países que confrontan problema étnico y racial: cuestión jurídico-ideológica por largo tiempo abandonada. Los países desarrollados sintieron durante largo periodo que no era asunto de su competencia puesto que no se presentaba en su territorio ningún síntoma de preocupación; a su vez los países en vías de desarrollo tampoco pudieron ofrecer atención a dicha cuestión, por carecer de elementos. Por fortuna, unos y otros han cambiado su modo de pensar y actualmente se realizan esfuerzos conjuntos para atender al trabajo de la población indígena y, en su caso, de las tribus.

¿Qué debemos entender por indígena y por indigenismo como programa de acción social? Si recurrimos al concepto gramatical, el *Diccionario enciclopédico abreviado* define al indígena en estos términos: “natural, original del país del cual se trata; por error vulgar son algunos sectores del pueblo de varias comarcas de América”. Adicionalmente se indica: “En varios países, cuando se hace referencia del vocablo, se considera indígena al que haya nacido en determinado país, antes o después del Descubrimiento de América y descendencia con exclusividad de la población aborígen.”¹

Por indigenismo —se asienta en la *Enciclopedia jurídica omeba*— debe entenderse la tendencia cultural inspirada en el conocimiento y valoración de las civilizaciones aborígenes. Es —para los autores de esta voz— la corriente que llena un capítulo de la política continental, con su plataforma de reivindicaciones por las sacrificadas clases au-

1 *Diccionario enciclopédico abreviado*, 7a. ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1957.

tóctonas, que atiende desde el punto de vista histórico-jurídico, los problemas suscitados en el ámbito institucional de un vasto sector racial de aborígenes, desde los días iniciales de la conquista hasta el presente. Se agrega que indigenistas son las soluciones encaminadas a encontrar una adecuada solución a los múltiples intereses en juego, a través de distintas épocas y circunstancias. La razón de esta búsqueda la encuentran los partidarios de esta teoría en el hecho de que el indigenismo no sólo tiene raigambre histórica sino vigencia contemporánea, ya que un gran número de países cuentan en su población con importantes contingentes humanos de raza indígena, cuyos problemas y reclamos deben preverse y proveerse con criterio realista, si se desea instaurar una auténtica democracia social, presupuesto ineludible para una auténtica democracia política.²

Por tanto, no es indígena hoy en día —podríamos admitir como conclusión— no sólo el natural o aborigen de nuestras tierras americanas, sino todas aquellas personas a quienes se ha ubicado en un estanco racial específico, tanto por sus características como por su estado comunal. Trabajador indígena, consideramos por nuestra parte, es la persona que desempeña determinadas tareas en su país de origen o nacimiento, a quien la ley reconoce existencia física especial y le otorga por ello un conjunto de derechos mínimos, no sólo para su protección sino para su desenvolvimiento natural en la comunidad a la cual pertenece, al estimarse que por su arraigo a la tierra y sus condiciones de vida, no es prudente retirarlo de su hábitat ni conveniente aislarlo del grupo del cual forma parte. El trabajo indígena no es de calidad inferior al usual sino distinto en su ejercicio y proyecciones.

I. INTERÉS ACTUAL EN LEGISLAR SOBRE EL TRABAJO INDÍGENA Y TRIBAL

Hacia la mitad de los años cincuenta un sector muy importante de países con problema indígena o tribal, propusieron a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la conveniencia de reglamentar la actualidad de los aborígenes o naturales, pues al tener lugar la independencia política de varias Colonias, los nuevos gobiernos encontraron dificultades de adaptación de muchos de ellos a los regímenes imperantes, tanto por no resultar posible aplicarles la legislación laboral regular como por la necesidad de adecuar dicha le-

² *Enciclopedia jurídica omeba*, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1962, t. XV.

gislación a la diversidad de situaciones sociales que priva en estos grupos humanos.

La OIT, con apoyo en la Declaración de Filadelfia sobre el derecho de todo ser humano a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en igualdad de oportunidades, presentó a la Asamblea de esta Organización, el año 1957, un proyecto de convenio que, aun cuando fue aprobado por mayoría, no tuvo el éxito que se esperaba, pues gobiernos como el de México, por ejemplo, no lo ratificaron, al estimarse entonces que los indígenas de nuestro país encontraban ya amplia protección en los postulados del artículo 27 constitucional y por considerar que sus derechos laborales encontraban solución dentro del parámetro del artículo 123 de la propia Constitución. Otros países tampoco consideraron indispensable tal aprobación al no tener problema indígena o tribal. Por esta razón, hacia los años ochenta sólo Angola, Brasil, Guinea, Fidji, Ghabon, Ghana, Honduras, Jamaica, Mali, Portugal, República Árabe Unida y Túnez eran los únicos países que lo habían ratificado e incorporado a su legislación.

El argumento expuesto para no llevar a cabo tal ratificación fue que si aún no se lograba elevar los grupos indígenas o tribales a los de menor desarrollo en cada Estado miembro, debido a que su situación social, económica y cultural lo impedía, menos factible resultaba aplicarles, en igualdad de condiciones a los trabajadores de más alto nivel, los derechos mínimos que podían corresponderles. Se prefirió adaptar las leyes vigentes y olvidarse, por el momento, de aceptar las reglas recomendadas en el proyecto, a reserva de adaptarlas gradualmente, en cuanto su capacidad económica lo permitiera.

Han sido los organismos mundiales: Organización de las Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, los preocupados por promover en los gobiernos nacionales la conveniencia de atender a la población indígena y tribal, mediante leyes adecuadas a su adaptación social y a su incorporación a los métodos civilizados de vida familiar. Ante este interés la OIT no podía hacer menos y de ahí su empeño en inducir a sus miembros, la formación de leyes encaminadas a tal propósito. En el momento actual, varios países de América Latina, Asia y África, han legislado sobre la materia, no sólo en el campo de la educación sino en el del trabajo y la previsión social, consignándose disposiciones que dan trato especial a las comunidades indígenas y tribales.

La administración pública es por ahora el único órgano capacitado para atender a esta población, al no ser posible inhibirse de sus

problemas aduciendo incapacidad económica. La solución está —como lo dejó asentado la Asamblea de la OIT desde 1957— en la colaboración desinteresada. Si las comunidades con retraso cultural observan que no son intereses políticos los que llevan a los gobiernos a intentar su mejoría, gustosas contribuyen a las obras de beneficio colectivo que se pongan en ejecución y ofrecen su trabajo con la esperanza de una vida mejor.

Los convenios y recomendaciones sobre el trabajo indígena y tribal señalan, por esta razón, la urgencia de atender el aspecto humanitario que debe contener la legislación correspondiente, aconsejándose las siguientes acciones:

1a. Preparar programas coordinados y sistemáticos de protección especial a la población indígena o tribal, que promuevan su desarrollo y creen posibilidades de integración nacional.

2a. Informar sobre la utilidad social de la iniciativa individual, excluyendo el recurso de la fuerza o la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional.

3a. Tomar en cuenta sus valores culturales y religiosos; evitar toda discriminación o menoscabo de la identidad de la persona; atender los problemas colectivos o individuales que les sean propios y estar pendientes de los cambios de orden social o económico a los cuales puedan estar expuestos, y

4a. Intentar, ante todo, la colaboración de los jefes o representantes de las comunidades respectivas, a efecto de allanar cualquier dificultad de adaptación que pudiera presentarse, disponiendo las medidas procedentes.³

II. EL TRABAJO INDÍGENA EN EL MÉXICO COLONIAL

Desde los tiempos de la Colonia se han puesto en práctica en nuestro país diversas soluciones al problema indígena, no siempre con resultados halagüeños pero sí demostrativos de un interés por mejorar las condiciones de vida y de trabajo de nuestra población aborigen. La protección a las poblaciones indígenas —dejó escrito el doctor Alcalá-Zamora y Torres— no fue durante el imperio español, ni de exterminio ni de aislamiento, sino de atracción moral e igual-

³ Organización Internacional del Trabajo, *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Ginebra, 1987, Convenio número 107 y Recomendación número 104, pp. 973-978.

dad jurídica. La impresión psicológica y religiosa de la maravilla del descubrimiento, con proporciones de milagro, se perpetuó con una mira política de compenetración entre españoles e indígenas, con un empeño tenaz para facilitar con súbditos unidos por la fusión de raza, la población de territorios enormes. El impulso no se detuvo sino que llegó remozado con la ideología igualitaria del movimiento constitucional, a los decretos generosos, ya tardíos e ineficaces, con los que las Cortes de Cádiz se despidieron del mundo americano, equiparándolo a la metrópoli.⁴

El maestro De la Cueva agrega, por su parte, que sorprende el reconocimiento de un derecho que siglos después formó parte de las Constituciones modernas: el de poner coto a muchas intransigencias patronales y el concepto de desconfianza que a los propios monarcas españoles inspiraba la afirmación hecha por los encargados de poner en ejecución las leyes de Indias, en el sentido de que los indios trabajaban por su propia voluntad. Admite el maestro que varias leyes expresaron el empeño de España por garantizar el trabajo indígena: a) la ley VI, título VI, libro III, sobre el descanso dominical; b) la ley XII, título VI, libro III, sobre protección del salario; c) la ley VI, título VI, libro II, sobre la jornada de ocho horas (cuatro por la mañana y cuatro por la tarde); así como la semana de cuarenta y siete horas, a efecto de dejar libre una hora los días sábado para el pago de jornales; d) la ley VII, título XIII, sobre el pago de salario en efectivo, ley en cuyo texto se dice:

...los indios que trabajen en la labor y ministerio de la viña (en Chile), no se les pague por jornal en vino, miel o yerva; tampoco se les pague en géneros (según se acostumbraba en Paraguay). Todo lo que se pague será perdido y el indio no le reciba en cuenta. El español que lo haga incurre en pena de veinte años cada vez, porque nuestra voluntad es que la satisfacción se haga en dinero.⁵

Lo expuesto confirma que la protección del indígena fue preocupación y mandato de la Corona española y que tratándose de los indios se dispuso no sólo su asistencia espiritual sino también material; su atención en enfermedades y accidentes por cuenta del patrono; el pago del jornal en efectivo y el disfrute de jornadas redu-

4 Alcalá-Zamora y Torres, Niceto, *Nuevas reflexiones*, 3a. ed., México, Porrúa, 1980, pp. 39-48.

5 Cueva, Mario de la, "Derecho del trabajo", *México en la cultura*, México, SEP, 1946, pp. 853-889.

cidas para la época. Sólo que —como expuso Genaro Vázquez— “el europeo estimó, desde su llegada a estas tierras, que la gran riqueza de la América Tropical era el hombre y no la tierra únicamente”. La edificación y desarrollo se hizo a base de mano de obra indígena; de ahí que el progreso social y económico de México y Perú, no contemplado en otras regiones con igual nivel cultural, haya sido debido al trabajo de los pobladores originales de estos países.⁶

Habida cuenta del interés jurídico por otorgar alguna protección al indio, cabe hacer una reflexión respecto a los avances y retrocesos del periodo colonial en este aspecto. Es cierto que se pretendió poner su persona y bienes a cubierto de toda clase de abusos, y que aquellas tierras que poseían de antaño no podían ser adquiridas por los colonos españoles si no era con intervención de una autoridad competente. También lo es que de acuerdo con lo dispuesto por la Real Ordenanza de Intendentes, las tierras de labor o comunales, al igual que los ejidos de los indios, debían ser reservados para uso exclusivo de éstos, pues como se dijo en dicha Ordenanza: “es mi real voluntad que todos aquellos naturales gocen de una competente dotación de tierras que se repartan para los prevenidos fines”. Sin embargo, como el respeto se constreñía a la comunidad “pueblo de indios” y no a personas determinadas, esta propiedad quedó relegada a tierras de temporal, en regiones incomunicadas, donde jamás llegaba auxilio oficial y menos aún el interés del hacendado.

Las tierras colectivas o del “fundo legal” existentes en las demás poblaciones eran de hecho propiedad pública y sólo cuando estaban asentados en ella indígenas con derechos reconocidos, se respetaba, más que por otra cosa, por la facilidad de disponer de mano de obra oportuna y barata. Pese al interés de la Corona por impulsar la libertad de trabajo, ésta se redujo al avanzar el gobierno colonial y al perder los indios sus escasos bienes. Tal conducta condujo a los naturales al sometimiento del peonismo y al aislamiento más profundo de que se tenga noticia. De ahí el retroceso legal que se aprecia durante este periodo.

III. EL TRABAJO INDÍGENA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

La situación del indio no mejoró en el México independiente. Al triunfo de la causa libertadora el cambio sufrido por el trabajador

⁶ Vázquez, Genaro, “El movimiento indigenista”, *México, 50 años de Revolución*, t. II, *Vida social*, México, FCE, 1960, pp. 167-202.

indígena tuvo escasa importancia. Fuera del Decreto de fecha 15 de septiembre de 1829, que confirmó las disposiciones del Bando dictado por Hidalgo en la ciudad de Guadalajara sobre la abolición de la esclavitud en la República, nada se legisló respecto de las condiciones serviles en que se encontraban los indios. Es cierto que las Cortes de Cádiz y las primeras Constituciones mexicanas prescribieron la libertad de trabajo, pero ninguna referencia se hizo del trabajo indígena, el cual continuó en el mismo estado en que se le mantuvo durante la época colonial, es decir, sometido al yugo del terrateniente y tratado como ser inferior. Sobre el particular, la doctora Refugio González dice que fueron las leyes orgánicas del año 1843 las que hicieron referencia, por primera vez en nuestro territorio, junto a la inviolabilidad de la propiedad comunal y al libre aprovechamiento de los bienes obtenidos por ésta, a una indirecta protección del trabajo indígena, tal y como puede apreciarse de la redacción del artículo 9º, inciso XIII, de dicho documento.⁷

El Constituyente de 1857 impuso como garantía individual el principio de que a nadie puede obligarse a prestar servicios personales sin su consentimiento y sin la justa retribución. Idéntico principio se incluyó en el Código Civil de 1870 (artículo 1245), lo cual significa que tanto el Constituyente del siglo pasado como el legislador, aceptaron la libertad de trabajo, sin hacer referencia alguna a la protección debida a las clases laborantes. En consecuencia, tampoco mejoró la situación del trabajador indígena, quien permaneció en igual estado de abandono.

Dos fueron únicamente —expresa el maestro Cosío Villegas— las instituciones en las cuales se pretendió ubicar al trabajo indígena: el peonaje y la aparcería. Si del peonaje —agrega— fueron materia los salarios de hambre (veinticinco centavos diarios), las jornadas excesivas (diez y doce horas por día), las tiendas de raya y el trabajo obligatorio y gratuito; de la aparcería lo fueron las deudas del peón, los préstamos y las prácticas que unían el hombre a la tierra. Por ello no es extraño para él que en la primera oportunidad que se le presentaba al indígena de abandonar la hacienda, con sigilo regresaba a la comunidad a la cual pertenecía, manteniéndose aislado y ajeno a toda clase de progreso. Todas las demandas de “desacomodo” o separación de las fincas fracasaron ante la lenidad de las autoridades, por lo que el trabajador indígena se decidió a huir, co-

7 González, Refugio, *Trabajo y Estado (fuentes para su estudio)*, México, Editorial Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano, 1982, p. 317.

riendo un gran riesgo, para reincorporarse a sus grupos étnicos y mantenerse alejado de los centros productivos.⁸

No obstante haber proliferado “los enganchadores de indios” encargados de hacer atractivos ofrecimientos y de asegurarles que su trabajo sería libre y aprovechable, con el tiempo el trabajador se ausentó de la aparente labor autónoma que significaba la aparcería, al darse cuenta que al entregar la cosecha y descontársele del 50% que le correspondía, el importe de las deudas contraídas tanto con el enganchador como con la tienda de raya, su trabajo no había tenido ninguna utilidad o aprovechamiento y por el contrario le había significado sacrificios y renunciadas a su natural modo de entender “ganar la subsistencia”.

El siglo XX en su inicio, dejó al indio la misma frustración ya expresada, al sentir el desamparo en que lo mantenía el gobierno de don Porfirio Díaz, prolongado por más de treinta años. El motivo era —dice el doctor Mendieta y Núñez— que aun cuando los gobiernos independientes dejaran en vigencia las mejores disposiciones coloniales, otros problemas sociales demandaron su preferencia y se dejó la protección del indio al marco del liberalismo imperante. La absurda idea de individualizar la propiedad agraria comunal y la destrucción gradual del interés colectivo —agrega— dio al trabajo indígena un tinte de aparente libre contratación de sus servicios, así como de personal responsabilidad de su actividad productiva, sólo que esto jamás resultó efectivo en el campo de la actividad humana.⁹

Las primeras leyes del trabajo se ocuparon de los aspectos básicos de la previsión social, sin mencionar siquiera la garantía del trabajo individual en los capítulos medulares de la relación laboral. Por este motivo ni la ley de José Vicente Villada en el Estado de México, ni la de don Bernardo Reyes en el Estado de Nuevo León, consideradas las pioneras de la reglamentación jurídica del trabajo; ni las leyes anteriores a la Constitución de 1917 nos son útiles para el objetivo del presente análisis. La raíz del movimiento social posterior se encuentra en la Revolución mexicana, al haber sido la explotación del trabajador agrícola, incluido dentro de este sector el indígena, el factor principal del levantamiento armado de reivindicación agraria.

⁸ Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México*, tomo acerca de *El Porfiriato, vida social*, México, Hermes, 1957, pp. 217-229.

⁹ Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, 7a. ed., México, Porrúa, 1959, pp. 123-133.

El Constituyente de 1917 tomó en cuenta el estado de cosas que imperaba, siendo este cuerpo colegiado quien introdujo, al lado de las garantías individuales, un capítulo de garantías sociales, bajo cuyo rubro quedaron comprendidas disposiciones que incluyeron en beneficio de las comunidades indígenas: a) la facultad otorgada a los núcleos de población carentes de tierras, para exigir la restitución de las mismas cuando carecieran de título, cuando resultase imposible identificar dicho título, o cuando legalmente hubiesen sido enajenadas por desconocimiento de sus derechos (fracción X del artículo 27 constitucional); b) el reconocimiento de su capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les hubiesen pertenecido (fracción VII del artículo 27 constitucional). Con base en estos principios se declararon revisables todos los contratos o concesiones hechas, que hubieren traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y demás riquezas naturales.

En materia de trabajo el Constituyente de 1917 no hizo especial mención del trabajo indígena, al haber dejado a los estados de la República la facultad de promulgar sus propias leyes laborales de acuerdo con sus particulares exigencias poblacionales. De ahí que sea en algunas legislaciones locales donde se encuentren sendos capítulos reglamentarios del trabajo agrícola, los cuales hacen referencia al servicio prestado por el "peón campesino", como se llamó al trabajador indígena ocupado en menesteres agrarios. En las leyes del trabajo de los estados de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Oaxaca y Puebla, es donde se aprecia un intento de particularizar la protección del trabajo indígena que mucho habla en favor del Constituyente estatal de la época.¹⁰

La Ley Federal del Trabajo de 1931 contiene, a su vez, un capítulo destinado a reglamentar el trabajo del campo (artículos 190-205), donde quedó comprendida la ocupación del peón que desempeñase trabajos propios y habituales, tanto a las empresas agrícolas como ganaderas y forestales. Este capítulo, con disposiciones más concretas se incluyó en el actual título de "trabajos especiales" de la ley vigente a partir del año 1970 (artículos 279-284) y ha debido abarcar al trabajador en general dedicado a labores campesinas, que como hemos dejado dicho, son las características del trabajo indígena.

¹⁰ Véanse las leyes del trabajo locales de los siguientes estados: Aguascalientes (artículos 74-109); Campeche (artículos 51-74); Chiapas (artículos 15, 16, 40-47); Oaxaca (artículos 114-126), y Puebla (artículos 44-61).

Aclaremos en el apartado respectivo que la amplia protección constitucional y reglamentaria dada al indígena, acorde al reconocimiento de su actividad, ha sido el motivo para no haber emprendido una tarea legislativa destinada a favorecer el trabajo de los núcleos de población aborigen. Debe reconocerse, por lo mismo, que la casi totalidad de las leyes agrarias contienen disposiciones que atañen en particular a estas comunidades, pues si bien es cierto la población mestiza ha ido en aumento en los dos recientes siglos, aún se contempla la existencia de una población indígena autóctona de más de tres millones de personas, preocupación de todos los gobiernos posteriores a la Revolución, no sólo para incorporarla al entorno rural colectivo sino para educarla en sus propias lenguas y ofrecerle el conocimiento del idioma oficial. Pobladores de grandes extensiones del país fomentan su arraigo a las tierras nativas, solicitan comunicaciones, demandan la atención a la salud y exigen su reconocimiento cultural y respeto a sus costumbres y tradiciones (Chihuahua, Chiapas, Nayarit, Oaxaca y Yucatán).

En fecha reciente, al ser ratificado el Convenio número 169 de la OIT, el interés manifestado por la administración pública en beneficio de nuestra población indígena, ha adquirido fuerza de ley y permite hoy que grupos étnicos, habitantes de determinadas regiones geográficas desde sus ancestros precoloniales conserven, cualquiera que sea su situación jurídica, sus tradiciones, sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o parte de ellas al menos.¹¹

IV. EL TRABAJO INDÍGENA Y TRIBAL EN EL CONVENIO NÚMERO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

En la septuagésima sexta reunión de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo (reuniones que tienen lugar cada año entre los meses de mayo y junio), se aprobó por la Asamblea el año de 1989 un nuevo convenio sobre el trabajo indígena, resultado de las experiencias obtenidas durante poco más de los treinta años de no aplicación del Convenio número 107, al cual ya hemos hecho referencia. En esta ocasión el director de la Organización hizo ver a los presentes que aceptaba las reservas habidas por varios Estados miembros para no ratificar el anterior Convenio, pero que

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, Decreto que promulgó el Convenio Internacional de la OIT, número 169, 24 de enero de 1991, cuyo cumplimiento vienen exigiendo ya varias comunidades indígenas.

debían atender no sólo al contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino a lo aprobado por la propia Conferencia de la ONU en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, apreciando que de su contenido se desprenden serias obligaciones respecto de la población indígena y tribal.

Obligaba ello —agregó— a la adopción de nuevas normas internacionales en materia del trabajo indígena a cuya población aún no llegaba la aplicación de los derechos humanos fundamentales, ya reconocidos por el organismo mundial aludido. Recalcó también que debía tomarse en consideración la situación en que aquélla vive, al igual que sus valores, costumbres, perspectivas de una vida mejor, debido a haber sufrido éstas grave erosión que era necesario corregir, porque una comunidad internacional que pretende la armonía social y ecológica de la humanidad, se encuentra comprometida a promover y asegurar la cooperación y comprensión internacionales. De ahí la exigencia de dictar, en el marco de los niveles apropiados, disposiciones mínimas destinadas al sector indígena y tribal, o de otros sectores de la colectividad nacional que se encuentren en similares condiciones, a través de una legislación especial.¹²

De la discusión sostenida surgió la conveniencia de adoptar un convenio más amplio que el anterior, al cual dedicaremos nuestra atención en este apartado. Diez capítulos forman parte del susodicho Convenio número 169. En los primeros, bajo el título de “Política general”, se establece que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de la población indígena interesada, una acción coordinada tendente a:

A. Asegurar a los miembros de las poblaciones indígenas, en pie de igualdad, el disfrute de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue al resto de su población.

B. Promover la efectividad de los derechos sociales de toda población indígena o tribal, respetando su identidad, costumbres, tradiciones e instituciones históricas.

C. Ayudar al conglomerado indígena en particular, a su identificación con el resto de la población nacional, con el objeto de que, gradualmente, se eliminen las diferencias económicas y culturales existentes y que sus aspiraciones y formas de vida sean compatibles con el resto de la comunidad nacional.

¹² OIT, Convenio número 169 adoptado por la Conferencia con fecha 7 de junio de 1989, ajustado y adaptado a las exigencias sociales actuales.

D. Reconocer la relación íntima que existe entre la población indígena y las tierras que habita, al igual que su derecho a la propiedad y posesión de esas tierras; garantizarle la utilización y explotación de los recursos del subsuelo.

E. Evitar cualquier traslado o reubicación de la población indígena, sin antes tomar el parecer de las comunidades respectivas; explicarles las conveniencias de su reubicación y respetar su parecer, máxime si ésta va a ser definitiva. De ser temporal se sugiere reintegrar a los afectados a sus tierras de *origen* para evitar, asimismo, su desaparición.

Se hace una sugerencia final: respetar sobre cualquier interés político las modalidades de transmisión del derecho de estas comunidades indígenas sobre las tierras, y prever sanciones apropiadas contra cualquier intrusión no autorizada.

En otros capítulos se ofrecen lineamientos para la contratación de la población indígena o tribal, recalándose la protección a las condiciones de empleo a implantar a través de la legislación nacional. Igualmente se destina un capítulo al tratamiento que debe darse dentro del contexto general: *a)* al acceso que corresponda a la población indígena en ciertos empleos calificados, mediante la conveniente capacitación o adiestramiento de la misma; *b)* obtener para estas comunidades una retribución igual por trabajo de igual valor; *c)* hacerla sujeto de asistencia médica y social; *d)* dar preferencia a la implantación de métodos que le garanticen seguridad e higiene en el trabajo, y *e)* dar a las personas plena libertad de asociación profesional conforme a sistemas propios.

Se hace hincapié en el hecho de que la condición social de estos grupos de trabajadores (por regla general estacionales, eventuales o migrantes), se dedican con preferencia a las actividades agrícolas y rara vez a otras actividades. Este reconocimiento obliga a imponer condiciones especiales de empleo, también, pues se ha observado a lo largo de múltiples experiencias que las contrataciones coercitivas o la imposición de normas generales ajenas a su idiosincrasia y costumbres, ha traído funestos resultados que en lugar de beneficiar a estos trabajadores, han contribuido a la aparición de nuevas formas de servidumbre, al hostigamiento sexual y a contraer deudas injustas, si se toma en cuenta su estadio cultural.

Las autoridades gubernamentales que se responsabilicen de estas cuestiones están obligadas a formular planes y programas adecuados; a crear instituciones encargadas de los problemas individuales y colectivos de la población indígena; a poner en ejecución mecanismos

apropiados encaminados a proteger, en todas sus formas, grados y especies, el trabajo indígena o tribal. Dichos programas deben incluir —se dice— la planificación, coordinación, ejecución, evaluación y ambientación de los sistemas de apoyo que se establezcan, a efecto de que, contando con la cooperación de los grupos interesados, se propongan disposiciones legislativas de control y aplicación de las propuestas que vayan a ponerse en práctica. El alcance de las medidas que se adopten para dar debido cumplimiento a la Convención, han de estudiarse con base en las tendencias actuales a la flexibilización de la relación laboral y a las conveniencias sociales de cada país.¹³

V. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL DEL INDÍGENA

Los programas que se elaboren en el campo de la educación y formación del conglomerado indígena (aplicables en su modalidad al trabajo de las tribus), deben garantizar aspectos que quizá no se encuentren en la legislación ordinaria o de los cuales disfruten otros sectores de población; sin embargo, indispensables para su desarrollo normal bajo condiciones especiales. Resulta esencial por lo mismo evitar cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores estimados con grado cultural más avanzado respecto de trabajadores indígenas, porque de no implantar sistemas adaptables se corre el riesgo de rehacer los planteamientos previos y ajustar los programas a situaciones no previstas.¹⁴

Que tengamos noticia, existen instituciones indigenistas en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En otros países se han instalado organismos encargados de estas cuestiones según registro del Instituto Indigenista Americano. México, durante la presencia política del maestro José Vasconcelos, cuando fue secretario de Educación Pública, dio singular impulso a la instrucción indígena, pues no sólo estableció escuelas para su enseñanza especial, sino que fundó la “Casa del Estudiante Indígena” en esta capital, con el objeto de que a través de un internado sostenido por el gobierno, fuesen instruidos algunos jóvenes con el rudimentario conocimiento del idioma español para encargarse de impartir los elementales aspectos de la edu-

13 OIT, *El trabajo temporario en el sector indígena de América Latina*, Ginebra, 1986, pp. 77-89.

14 OIT, *La educación obrera y sus técnicas; programas para la formación de trabajadores de diverso origen*, Ginebra, 1975.

cación, método bajo el cual se fue incorporando al indígena a la cultura nacional.

Años más tarde, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, se abrieron en el país numerosas escuelas primarias rurales destinadas a hijos de familias campesinas e indígenas y se preparó a profesores en escuelas normales rurales para impartir tanto instrucción bilingüe como la apropiada al estado cultural de cada etnia. En un documento reciente el presidente Carlos Salinas de Gortari ha estimado de justicia social reconocer a los pueblos indígenas la capacidad de decidir su forma de vida y disponer de los medios para alcanzarla.

Su interés —ha dicho— debe conducir a los órganos gubernamentales a la promoción y protección del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas tradicionales de organización. El hecho de que los pueblos indígenas hayan aportado las raíces más profundas de nuestra historia y nacionalidad —agrega— obliga a corregir la desigualdad que sufren, y por lo mismo debe impulsarse el ejercicio de su libertad y otorgar respeto a la integridad de sus propias comunidades. Su educación ha de estar dirigida a conservar su identidad y a perseguir su incorporación al estado actual de otros sectores de la población, con olvido absoluto de reservas culturales que los identifiquen, al ser esto totalmente negativo de su dignidad.¹⁵

En cuanto a la formación profesional de las etnias, dos son los caminos sugeridos en el Convenio número 169 de la OIT: uno, el impulso a la artesanía y a las industrias rurales; otro, el establecimiento de medios de capacitación profesional que las coloque en situación de igualdad al resto de los nacionales del país interesado en el problema. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias, las actividades tradicionales relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos indígenas (caza, pesca, recolección, etcétera), constituyen factores de importancia para el mantenimiento de su cultura y su autosuficiencia, siempre que los gobiernos velen por el desarrollo de tales actividades.

En otro campo de acción, la formación profesional de estas comunidades debe impulsarse con el mayor empeño mediante asistencia técnica y financiera apropiada, tomando en cuenta, en primer lugar, los métodos tradicionales implantados en cada grupo indígena;

¹⁵ Salinas de Gortari, Carlos, documento titulado "Liberalismo social, nuestro camino", publicado en los periódicos del país el 8 de marzo de 1992.

en segundo término, atendiendo a las características culturales que lo sustenten a fin de que no pierdan su carácter étnico. Tres son los caminos aconsejados por el organismo internacional para el cumplimiento de las disposiciones propuestas: a) la participación individual y voluntaria de los miembros de las comunidades interesadas en los programas de aplicación general que sean puestas en ejercicio; b) la respuesta de dichos programas a necesidades especiales de cada grupo humano, siempre conformes con su nivel cultural, pues de esta manera se asegura su plena participación, y c) los programas habrán de apoyarse en el entorno económico de cada comunidad, atendiendo las necesidades concretas de cada grupo, porque de otra manera será difícil la implantación de cualquier programa formativo. Los miembros de las comunidades interesadas serán consultados respecto de la organización y funcionamiento de dichos programas a efecto de que éstos no fracasen o sufran demoras innecesarias.

Un programa agrícola de enormes posibilidades en materia de trabajo indígena es atender, por una parte, toda contratación de elementos indígenas, cuidando que esté apoyada en la protección básica de la persona y sus intereses. La ignorancia en los métodos, en la lengua nativa o en el modo de vida impuesto, acarrea problemas difíciles de corregir *a posteriori*. Por otra parte, la admisión al trabajo, las justas remuneraciones, las compensaciones en especie que se propongan, deben ser iguales a las de otros sectores de trabajadores. Se ha comprobado que la remuneración en dinero es conveniente mas no en su totalidad, debido a que el trabajador indígena carece de conocimientos sobre el valor económico de los objetos. De ahí que sea preferible atender su alimentación y salud frente a otro tipo de satisfactores, no siempre inteligibles o apropiados para el desarrollo de las comunidades indígenas.¹⁶ México, por fortuna, se ha mantenido a la vanguardia en materia de protección al trabajo indígena.

VI. SALUD Y SANIDAD EN BENEFICIO DEL INDÍGENA

En este apartado se hará referencia más bien a la salud y sanidad social del indígena que a la seguridad social, porque a nuestro juicio son los sistemas sanitarios gratuitos aplicados a las comunidades indígenas y distribuidos en módulos hospitalarios próximos al mayor

¹⁶ Gros Espiell, Héctor, *La OIT y los derechos humanos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, pp. 203-206.

número de pequeñas poblaciones, los que permiten, si no una cabal solución a sus problemas de salud, sí al menos un paliativo a sus necesidades largo tiempo olvidadas. El Convenio número 169 sugiere, por lo mismo, extender un régimen sanitario aplicable de manera especial a la población indígena, sin discriminación alguna.

Sin embargo, el propio Convenio reconoce que aun cuando es tarea de los gobiernos preocuparse por poner a disposición de los núcleos étnicos el mayor número de servicios de salud ordinarios, bajo la responsabilidad de los beneficiarios, es de mayor importancia hacer surgir en ellos la conveniencia de conservar su salud en el mejor estado posible, al igual que sus facultades físicas, su capacidad mental y de movilidad, debido al interés que individualmente representa seguir esta conducta. Varias son las recomendaciones sugeridas al efecto por el organismo internacional, destinadas a implantar un adecuado servicio sanitario, con apoyo en la colaboración desinteresada de los miembros de cada comunidad. La falta de recursos ha obligado en varias naciones, a poner en práctica medios de auxilio *sui generis*, a tomar en cuenta condiciones sociales, geográficas y ecológicas de cada región y a aplicar géneros propios de medicamentación, utilizando los recursos que la naturaleza otorga, en aras de conservar la salud humana.

Lógico resulta que cualquiera que sean los métodos utilizados, es preferible implantar sistemas particulares de asistencia sanitaria, campo en el que la administración pública tiene plena intervención. De esta manera las medidas impuestas resultarán siempre prácticas; podrá prepararse de modo conveniente al personal que deba encargarse de las funciones respectivas e instruir a una población reticente en los cuidados primarios de su salud a fin de evitar cualquier brote de oposición a los métodos que vayan a ponerse en ejecución. De contarse con la cooperación de las comunidades interesadas, la tarea se facilita al máximo y resulta posible que éstas entiendan los objetivos de los programas correspondientes.¹⁷

Estos programas, aunados al servicio educativo al que ya se ha hecho alusión, requieren:

1º La total colaboración de las comunidades, sin cuyo requisito toda labor emprendida puede conducir al fracaso, ya que si éstas no entienden la noble finalidad de los propósitos perseguidos pue-

17 Korsback, Leuf, "El sistema de cargos, el poder y la autoridad", ponencia presentada en el seminario "Etnicidad y derecho", México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

den atentar contra ellos involuntariamente, más que por otra cosa, por la falta de comprensión de los enunciados.

2º La indagación previa de la historia, de los conocimientos que sustenten cada cultura, de los valores arraigados en cada comunidad, son factores indispensables en la adaptación de las peculiaridades propias de cada grupo étnico.

3º Un tercer paso es la preparación y capacitación del elemento humano que vaya a encargarse de atender a estas comunidades. A efecto de que tenga identificación con sus miembros, los encargados serán bilingües para explicar en la propia lengua los ordenamientos cuyo ejercicio se intente.

4º Los programas de salud no deben menoscabar las ventajas de cualquier práctica observada, sino procurar por lo contrario, aprovecharla en lo conducente, adaptarla en lo posible a las reglas convencionales del país y aplicarla con la mayor individualización que permita el grupo.

México puede ser en el presente un buen ejemplo de las prácticas que en beneficio de la salud y sanidad de las comunidades indígenas contengan los planes a preparar. En años recientes se elaboró un programa para la formación de sociedades de solidaridad social, que entre otros objetivos procura la atención médica en general. En quince años se han logrado resultados muy halagüeños tanto en el sector rural como en el indígena. La primera acción puesta en práctica se constriñó a la convocatoria de las comunidades para solicitar su colaboración desinteresada en las tareas de comunicación y construcción de los centros asistenciales. Dicha colaboración se lleva a cabo mediante la prestación de servicios voluntarios temporales, en los horarios que mejor convengan a cada miembro de la comunidad y bajo la dirección técnica de un cuerpo de asesores. De acuerdo con este sistema se ha logrado construir caminos vecinales de elemental desarrollo —que requieren mínima utilización de maquinaria y máxima de mano de obra— que actualmente comunican nuestros poblados más apartados con las carreteras municipales, estatales o federales, según el caso.

Concluida esta labor se ha iniciado el levantamiento de los edificios modestos que albergarán las instalaciones sanitarias, a las cuales una vez terminadas, se les dota del instrumental necesario y del equipo de más utilidad en la zona o región donde se ubique. Enseguida se nombra al personal médico y de enfermeras que habrá de hacerse cargo de la atención de la comunidad y a continuación se otorgan servicios a cambio de trabajos adicionales que requiera cada centro médico.

La legislación respectiva comprende cinco capítulos:

- 1) La creación de fuentes de trabajo independientes de la colaboración ciudadana que se preste;
- 2) La práctica de medidas que atiendan a la conservación y mejoramiento de la ecología de cada zona;
- 3) La explotación racional de los recursos renovables y no renovables bajo dirección técnica gratuita;
- 4) La producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios necesarios, y
- 5) La educación de los socios y sus familiares en programas continuos de solidaridad social.

Base de la integración de estas sociedades, hoy ampliadas a las comunidades indígenas a través del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), es la afirmación de los valores cívicos de estas comunidades, pero ante todo, lo pretendido en el programa es el fomento del nivel de vida de sus miembros. A título de corolario se indica la necesidad de proveer a la defensa e independencia política, cultural y económica de ellas.¹⁸

El control y administración de las industrias agrícolas y de las comunidades indígenas se ha dejado a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria; las demás formadas en otros campos de la actividad productiva, están bajo la autorización y vigilancia de la Secretaría del Trabajo. Ambas secretarías llevan registros de las sociedades formadas, de sus bases constitutivas y el otorgamiento de personalidad jurídica, en sus respectivas esferas administrativas. La inspección la realizan también independientemente, para cuidar que no se violen los derechos de los socios y establecer los términos bajo los cuales puedan realizarse ciertas operaciones mercantiles.

VII. INTEGRACIÓN DE LAS POBLACIONES TRIBALES

Se examina por último la preparación de programas aconsejados por la OIT para incorporar los grupos tribales al sistema de trabajo que mejor convenga a su estado cultural e intereses. No obstante el desarrollo alcanzado en el mundo en las últimas décadas en aquellas naciones que recién han adquirido su independencia política, escaso ha sido el mejoramiento de sus tribus y poco el avance administra-

¹⁸ Barajas Montes de Oca, Santiago, *Sistemas para la formación de empresas de los trabajadores*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, pp. 186-190.

tivo logrado para ubicarlas en un nivel social similar al alcanzado por otros sectores de su colectividad.

La circunstancia de ser herederas de la población aborigen, el hecho de conservar sus costumbres y tradiciones, el hablar todavía sus lenguas nativas, la ubicación de sus poblados en zonas de difícil acceso; todo ello ha contribuido a mantenerlas en estado primitivo, casi incivilizado, sin progreso alguno y en etapas de colonización sustituida. El abandono encontrado, hecho notar más por misioneros que por autoridades, confirma su situación de pobreza e insalubridad. Por esta razón la Asamblea de las Naciones Unidas ha insistido en preparar soluciones de carácter humanitario, más que de índole política o programación económica.

Varios expertos de la OIT han sido encargados de formular un programa de ayuda especial, que por una parte atienda los aspectos sociales más urgentes de las tribus; por otra, organice sistemas sencillos de administración de recursos, que permitan en el corto y mediano plazos sacar a estos sectores de los abismos en que se encuentran a nivel nacional. El resultado de los estudios realizados, productos de innumerables visitas a estas comunidades, es la redacción de las varias comunicaciones y recomendaciones preparadas por la OIT en torno a la conflictiva situación de las tribus existentes aún. Sus conclusiones incluyen las siguientes acciones que deberá llevar a cabo la comunidad internacional:

A) Garantizar a las comunas tribales una reserva de tierras que basten para cubrir las necesidades de cultivo trashumante, que por regla general es a lo cual se dedican. Esto mientras se les puede proporcionar asiento definitivo, dotado de los servicios públicos elementales.

B) Catalogar a los grupos nómadas y seminómadas, con objeto de separarlos y ubicarlos en asentamientos provisionales, a efecto de irlos acostumbrando a labores de arraigo y enseñarles los rudimentos de la agricultura de riego o temporal.

C) Si las tierras cultivables ociosas se encuentran amparadas con títulos de propiedad, se recomienda a las autoridades encargadas de la reincorporación tribal, obligar a los dueños al arrendamiento forzoso de ellas, con el objetivo de asentar a las tribus susceptibles de tal integración.

D) Se deben adoptar medidas tendentes a evitar el endeudamiento de los miembros de la tribu, poniendo en ejecución sencillos sistemas de crédito que en forma alguna constituyan limosna, sino una ayuda destinada a elevar su régimen de vida.

E) Se instalarán cooperativas bien dirigidas y mejor vigiladas, por ser éste el método ideal tanto para la ocupación de la mano de obra ociosa como para la obtención de beneficios colectivos. Estas cooperativas pueden extenderse a tres sectores de trabajo: a) producción, b) abastecimiento, c) comercialización.

La legislación que se prepare al efecto deberá atender, por un lado, la instalación de los trabajadores y sus familias en los centros de trabajo creados para tal propósito; por otro, el servicio de empleo y la contratación de mano de obra disponible. A ésta se le utilizará en trabajos sencillos o en actividades de fácil ejecución agrícola, de no existir oportunidades en otras áreas. Después podrá ofrecerse adiestramiento en oficios técnicos o mecánicos, seleccionando a las personas más destacadas para el desempeño de tareas superiores y de mayor rendimiento económico.

Por último, la intervención de la autoridad en todo el proceso de adaptación y formación se considera impostergable, pues de otro modo se propiciaría un sentimiento de abandono en las personas que en ningún momento debe presentarse, porque se perdería todo el trabajo previo de orientación, al sentir el trabajador que ya no cuenta con el interés oficial en la ejecución de cualquier tarea emprendida.

La lucha reivindicadora de los movimientos tribales o indígenas en lo particular, es reconocida hoy porque constituye una forma de progreso de la humanidad y el enriquecimiento de una conceptualización moderna de los derechos humanos. La voz de los sujetos sociales, cualquiera que sea su origen o condición, no debe ser motivo de experimentos gubernamentales, sino materia de estudio y aplicación de sus auténticas necesidades. Si se desea dignificar a las porciones de población más atrasadas y se pretende con sinceridad el avance de su nivel de vida, factores ambos de toda metodología multifacética y multicultural, precisa intentar acciones de efectiva reintegración social.¹⁹

VIII. CONCLUSIONES

Primera. El trabajo indígena y, en el campo que le es propio, el trabajo tribal han adquirido importancia inusitada en los años recientes. Del olvido en que se mantuvo a estas comunidades a las

19 Instituto Indigenista Interamericano, *Documentos (1940-1986)*, México, 1987.

cuales sólo se intentó incorporar al resto de los sectores sociales de cultura aproximada en cada país, se ha pasado hoy a un reconocimiento y a una acción que busca su propia integración y desarrollo, bajo la protección del Estado. Los indígenas de ayer y de hoy —se dice en los documentos examinados— están separados del resto de las comunidades activas por algo más que el paso del tiempo; de ahí que los gobiernos den a la geografía indígena un tratamiento social y territorial jamás emprendido, con base en el hecho de que la naturaleza no define fronteras, sino que son otros los factores que obligan la atención ciudadana respecto del problema. No pueden ser leyes sujetas a un análisis de laboratorio sino leyes prácticas, actuales y de confrontación directa con el fenómeno sociológico, las que ayudarán a su solución.

Segunda. El esfuerzo que lleva a cabo la OIT para dar impulso a tal reconocimiento, se ha dirigido en las últimas décadas al ejercicio de un conjunto de acciones de diversa naturaleza, que lo mismo comprendan la protección al trabajo realizado por los indígenas, cualquiera que sea la forma de su presentación, los aspectos de su educación y formación profesional, la salud y la higiene, por estimarse estas actitudes de enorme valor para la solución de los problemas personales y familiares de la población aborígen. La conducta aconsejada por la Organización, en el sentido de que al indígena o al miembro de la tribu debe atenderse en su situación primaria y no en su posible adaptación a sistemas sociales que chocan con su idiosincrasia, reconoce al trabajo indígena y tribal un trato especial y una legislación ajustada a sus necesidades, mediante métodos propios de acción colectiva.

Tercera. La adopción por México del expresado Convenio número 169 es simplemente la continuación de planes y programas puestos en práctica por la administración pública en nuestra patria; primero, para incorporar al indio al ambiente social y ecológico que priva en el país; después, para reconocer sus inclinaciones, sus aspiraciones y sus virtudes, ya que todo esto subyace en su personalidad retraída e individualista. Despertar el deseo de igualdad y de libertad que corresponde a esa personalidad será el complemento de la acción del Estado, a través de los medios que se pongan en ejecución, con la finalidad de abatir ese retraimiento ancestral mediante el empleo de programas propios de su cultura, de su lengua y de su vida comunitaria. Al indígena, como actualmente ocurre con el trabajador migrante en los países industrializados, debe dársele un trato especial sin pretender el cambio de sus costumbres y formas de subsistencia,

al igual que ha hecho la CEE en las últimas décadas; es decir, olvidarse de convertirlo en un ciudadano más del país que lo acoge, para mejor respetarlo en su carácter de persona diferente debido a su origen, llevando hasta él los derechos ciudadanos concedidos al resto de la población y aplicándolos en lo que de individual y colectivo contenga.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA