

## NOTAS SOBRE LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LOS GRUPOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Lucio CABRERA ACEVEDO

*SUMARIO: Introducción. I. El derecho internacional incorporado al derecho mexicano. II. Derecho constitucional. III. El Constituyente de 1917. IV. Problemas prácticos y procesales en la protección judicial de las comunidades indígenas en la actualidad. V. Necesidad de una legislación procesal para proteger a las comunidades indígenas ante el Tribunal Superior Agrario en México. Anexos.*

### INTRODUCCIÓN

Los grupos étnicos son sujetos de derecho acreedores ante todo el resto de la sociedad de un estado nacional, así como frente a toda la comunidad internacional, que tradicionalmente ha destruido sus propiedades, sus idiomas, su salud, sus instituciones y su cultura, y que son los sujetos pasivos o deudores. Pero existen también relaciones interétnicas y conflictos entre grupos indígenas, lo que hace muy difícil de precisar su papel dentro de un sistema jurídico nacional. También son sujetos de derecho pasivo o deudores, pues deben respetar la Constitución como norma suprema y los derechos fundamentales del hombre, tanto de cada nación como de aquellos que están internacionalmente reconocidos.

La destrucción de la cultura indígena ha sido histórica y se ha prolongado por generaciones. En la actualidad es imposible reparar el daño causado, y el que se cause a las generaciones futuras es motivo de preocupación y de la firma de convenios internacionales, como el aprobado en Madrid, en la Segunda Cumbre de los Estados Iberoamericanos, en julio de 1992.

El derecho de los indígenas tiende a ser global y a desconocer fronteras de países soberanos. Esto plantea graves problemas a nivel nacional e internacional y a que las organizaciones no gubernamentales (ONG) principien a tener un activismo supranacional. Es decir, el derecho de los indígenas es motivo de interés mundial, pues incluso los grupos étnicos no están localizados

dentro de los límites fronterizos de cada Estado nacional moderno, por lo cual plantean la necesidad de organismos internacionales.

En estos complicados problemas la contribución de la Revolución mexicana de 1910 ha sido muy importante y original. Incluso puede enriquecer los actuales estudios y tratados internacionales. Uno de sus propósitos fue restituir a las comunidades indígenas sus terrenos comunales y conservar sus idiomas. Pero también fortalecer la soberanía y la unidad de la nación, así como procurar su progreso en aspectos de salud, bienestar y mínimos de calidad de vida.

En México fue estimada como inevitable la tendencia a que los grupos étnicos se mezclaran entre sí, sin discriminación, e incluso en la pintura mexicana quedó reflejada la idea de José Vasconcelos de una “raza síntesis o integral”, denominada *La raza cósmica* (1925), en la que “el signo es lo universal [...] y fraternal, para todos los colores de la piel y todos los caprichos del temperamento”.

## I. EL DERECHO INTERNACIONAL INCORPORADO AL DERECHO MEXICANO

El principio 22 de la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo de junio de 1992, dice así:

Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar por que participen efectivamente en el logro del desarrollo sostenible.

El principio 22 de esta Declaración —aprobado por México— vincula la protección a las comunidades indígenas con la protección al ambiente. Asimismo, señala como una relación de interdependencia e interacción la protección a las comunidades indígenas con el “desarrollo sostenible”. Este concepto de desarrollo, aprobado por la ONU y por la misma Declaración, forma parte esencial del TLC para América del Norte y del convenio paralelo sobre protección ambiental del mismo TLC, aprobados en 1993.

El principio de soberanía de las partes del TLC para América del Norte señala que el elevar los niveles de calidad del ambiente, por encima de los internacionales, debe ser congruente con el “desarrollo sostenible”. Tan importante es este último que limita derechos soberanos que sean incompatibles con los intereses y derechos de otros Estados de diverso nivel de desarrollo y de la humanidad en su conjunto.

En efecto, el preámbulo del TLC expresa que los tres gobiernos han decidido promover el “desarrollo sostenible”, y el artículo 915 define que es un objetivo legítimo para lograr la “normalización” el desarrollo sostenible. Por esta razón, el TLC vincula los problemas del desarrollo a los del ambiente y está consciente de la diversidad de niveles o grados de desarrollo que existen entre las tres naciones. Al estar relacionado al ambiente, el TLC también obliga a las partes a la protección de las comunidades indígenas.

El concepto de desarrollo sostenible fue aprobado por la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo efectuada en Río de Janeiro en junio de 1992. Lo aprobaron más de 103 jefes de Estado en la llamada Declaración de Río, los que se apoyaron en la propuesta de la Comisión Brundtland, en su informe a la Asamblea General de la ONU en 1987.

Este concepto establece que son inseparables e interdependientes el desarrollo y el ambiente. El informe Brundtland lo define así:

- a) El desarrollo debe incluir la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.
- b) Debe incluir acceso a los recursos y la distribución racional de costos y beneficios.
- c) Tomará en cuenta la igualdad social entre las generaciones y la igualdad dentro de cada generación.
- d) Considera al desarrollo en todos los países, desarrollados o en desarrollo, de economía de mercado o centralizada.
- e) El desarrollo sustentable o sostenible, es global.
- f) El desarrollo incluye a todos los seres humanos respetando su diversidad cultural, lingüística y de costumbres, o sea, con respeto a todas las comunidades de la humanidad.
- g) El desarrollo sostenible implica el acceso a la justicia de todos los seres humanos y de todas las comunidades, incluyendo los indígenas.

El Preámbulo del Convenio Paralelo sobre Cooperación Ambiental de América del Norte dice que reafirma en todas sus partes... “la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992”.

El Convenio de Ginebra 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, celebrado en la OIT, Parte II, sobre tierras, artículos 13 y 14 (*Diario Oficial* de 24 de enero de 1991) señala que los gobiernos deben respetar las culturas y valores espirituales de los pueblos indígenas. Para ello deben ser respetados sus territorios y tierras, así como el *habitat* de las regiones que utilizan. Señala que deberán reconocerse sus derechos de propiedad y posesión sobre las tierras

que tradicionalmente han ocupado y crearse procedimientos adecuados en el sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras para los pueblos.

Este convenio indica que los pueblos tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales del sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Ordena que deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos y aplicar este principio.

Estas disposiciones de derecho internacional forman parte del derecho interno mexicano al haber sido aprobados los tratados antes indicados por el Senado de la República y promulgados por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar que estos tratados internacionales forman parte del llamado “derecho duro”, o sea, totalmente obligatorio y no del “derecho suave”, que consiste en recomendaciones para que el Estado mexicano las cumpla a su libre discreción, a un plazo indefinido. Su incumplimiento puede ocasionar represalias internacionales y la crítica de la opinión mundial, así como el mencionado activismo de las ONG.

## II. DERECHO CONSTITUCIONAL

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28-I-1992, introdujo el siguiente párrafo primero al artículo 4o. de la Constitución Política:

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

La población indígena de México está formada por 56 grupos étnicos diferenciados, y, aunque no existe certeza sobre el particular, podría superar los diez millones de personas. El Programa Nacional de Población 1989-1994 destaca los elevados índices de mortalidad y fecundidad que presenta dicha población, los que en una importante medida se relacionan en su secular situación de extrema pobreza y marginación.

No existe una legislación propiamente indigenista que establezca un sistema de protección de este importante segmento de la población del país, como no

sea la ley que en 1948 estableció el Instituto Nacional Indigenista, que hoy se encuentra adscrito a la SEDESOL.

El artículo 4o. de la Constitución consagra el principio contemporáneo del respeto a la diversidad cultural. Supera las ideas tradicionales de paternalismo —como bajo la época colonial— y de asimilación del indígena para forjar una nación mestiza de cultura Occidental —como idea del liberalismo positivista del porfiriato del siglo XIX— para reconocer el derecho a ser de cultura distinta y de costumbres no occidentales.

En la actualidad, parece faltar la ley que establezca los juicios y procedimientos para respetar a las comunidades indígenas.

Esta ley debe ser en lo esencial agraria —aunque también pertenezca a otras ramas jurídico-procesales— como lo indica el precepto constitucional mencionado. Estos juicios caerían bajo la jurisdicción del Tribunal Superior Agrario, como se advierte en otro precepto constitucional.

En efecto, el párrafo segundo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución mexicana dice: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.

Además, el artículo 106 de la Ley Agraria (*Diario Oficial* del 26-2-92) indica: “Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4o. y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional.”

Por lo tanto, es inevitable y obligatorio que sea expedida la ley orgánica reglamentaria del artículo 4o. y del segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución. Pero cabe subrayar que los juicios y procedimientos deben proteger no solamente la propiedad y posesión de las tierras de los indígenas, sino también su cultura, idiomas y costumbres, por lo que puede haber varias jurisdicciones que conozcan de lo que podría ser denominado “derecho procesal de protección al indígena”.

Los juicios deben proteger el ambiente y hábitat de las áreas en que viven los indígenas, relacionando el ambiente con la propiedad de la tierra, como lo señalan los convenios internacionales y, en especial, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en Ginebra en la Septuagésima Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el que México aprobó y promulgó (*Diario Oficial* del 24-I-91).

Por lo tanto, la protección de la identidad cultural y de las tierras y ambiente de las comunidades indígenas mexicanas se ha convertido en una obligación de derecho interno (artículos 4o. y segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 de la Constitución) y en una obligación de derecho internacional. Esta última derivada del Tratado de Libre Comercio de América del

Norte y sus convenios paralelos y de tratados globales celebrados por México como parte de la ONU y de la OIT. De aquí la enorme importancia de proteger judicialmente a las comunidades indígenas en el derecho procesal mexicano.

### III. EL CONSTITUYENTE DE 1917

La Constitución mexicana de 1917 estableció un cambio radical en cuanto a los derechos de los grupos y comunidades indígenas... y campesinos, pero no cambió en esencia la naturaleza individualista de su protección judicial, o sea, del juicio de amparo.

El proyecto de Constitución de 10. de diciembre de 1916 decía en el artículo 107: “Todas las controversias de que habla el artículo anterior se seguirán a instancia de la parte agraviada [...] I. La sentencia será siempre tal que sólo se ocupe de individuos particulares [...]”. Así fue aprobado el texto en la Constitución de 5 de febrero de 1917, sin haberse modificado hasta la actualidad.

El concepto de agraviado se amplió al de las personas morales, sindicatos obreros y comunidades agrarias. Sin embargo, en realidad hay una trayectoria individualista del juicio de amparo desde el siglo XIX hasta la actualidad, y ha sido casi imposible superar al individualismo del siglo pasado. Con la Revolución mexicana de 1910, la Constitución de 1917 consagró derechos sociales. Pero en éstos —los agrarios y los obreros— solamente los representantes debidamente organizados pudieron ejercer con legitimidad el juicio de amparo. Fuera de estos dos grupos sociales, no hubo posibilidad de que individuos, capas o sectores de la población con intereses colectivos, fragmentarios o difusos tuvieran legitimación.

Durante el Constituyente de 1917, el Poder Judicial Federal, y en especial la Suprema Corte, fue considerado un factor esencial para la unidad nacional. El diputado Pastrana Jaimes dijo en la sesión de 22 de enero de ese año que:

si rompemos la unidad del Poder Judicial [por otorgar soberanía a los estados en este poder] no será raro que también rompamos la unidad de nuestra raza; mañana resurgirá el maya en Yucatán [...] el quiché en Tabasco, el tlahuica en Guerrero, el meco en el Estado de México, el tarasco en Michoacán, el chichimeca en Tlaxcala. ¿Qué vamos a hacer si atentamos contra la unidad nacional?

De esta manera fue aprobado el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en el sentido de que hubiese el llamado amparo de legalidad que estuvo tradicionalmente apoyado en el artículo 14 de

la Constitución, o sea, en la revisión de todo acto de autoridad para que estuviese conforme y exactamente con la ley correspondiente.

Puede ser advertido en las palabras del diputado Pastrana Jaimes —aceptadas por la Asamblea de Querétaro— que era necesario evitar que las distintas etnias de México tuviesen reglas propias para resolver sus conflictos. Es decir, que debían estar sometidas a la Constitución federal y al Poder Judicial de la Federación sin autonomía jurisdiccional, como un elemento esencial de la unidad nacional.

Pero tampoco se habló de la destrucción de las culturas, idiomas y costumbres propias de los diversos grupos indígenas. Al contrario, hubo el intento en el artículo 27 de la Constitución de 1917 y en la ley de 6 de enero de 1915 —la que formó parte del texto constitucional— de restituirles las tierras y aguas que habían perdido históricamente, sobre todo durante el porfiriato.

La intención del Constituyente fue incluso más allá de la restitución al ordenar la dotación de las tierras y aguas a favor de las comunidades. El procedimiento consistió fundamentalmente en acciones del Estado, restitutorias y dotatorias, que incluían la expropiación en contra de propietarios particulares.

No fue negada la personalidad a las comunidades ni su legitimación para actuar en juicio. Sin embargo, el deseo del Constituyente fue que no hubiera demasiados litigios y que no tuvieran la carga de probar la extensión y límites de sus terrenos. Por eso prefirió un rápido proceso administrativo del Estado en su favor.

Además, las comunidades no fueron distinguidas por sus rasgos o características étnicas y no se les calificó como “indígenas”. Podrían tener en mayor o menor grado mezcla de otras etnias o de grupos occidentales. Por ello se expresa que son comunidades simplemente.

En el Constituyente fue creada una especie de comisión de derechos sociales, cuyo presidente fue el ingeniero Pastor Rouaix, y que sesionó en una capilla, en lugar aparte del teatro Iturbide de Querétaro, para tener mayor calma y concentración en el proyecto del artículo 27. Rouaix era secretario de Fomento de Carranza y diputado constituyente. En esta Comisión hubo varios estudiosos, llamados especialmente a colaborar, como el abogado Andrés Molina Enríquez, antiguo amigo y compañero de Luis Cabrera. En cierta forma fue renacida la tradición de la Nueva España, estudiada desde 1909 por Cabrera y Molina Enríquez y que ambos citaron en ese año en dos trabajos.

El principio de la Legislación de Indias, aceptado finalmente por el Constituyente, decía:

Habiéndose de repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos entre los que fueren a poblar, los Virreyes o Gobernadores, que de Nos tuvieren facultad, hagan el re-

partimiento...; y a los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos de forma que non les falte lo necesario, y tengan todo el alivio y descanso posible para el sustento de sus casa y familias. (D. tit. ley 5, r. I.)

La ley 8 del mismo artículo 12, del libro IV, de la Recopilación de Indias lleva por rubro: “que declara ante quien se han de pedir solares, tierras y aguas” y dice: “Ordenamos que si se presentare petición pidiendo solares o tierras [...] y si la petición fuere sobre repartimiento de aguas y tierras para indígenas, se presente ante el Virrey o Presidente [...]”.

La Real Instrucción de 15 de octubre de 1754 que reformó el sistema de titulación y composición de tierras, dice en su párrafo quinto: “[...] les despachen en mi real nombre la confirmación de sus títulos con los cuales quedará legitimado en la posesión y dominio de tales tierras, aguas o baldíos sin poder en tiempo alguno ser sobre ellos inquietados los poseedores ni sus sucesores universales ni particulares”.

Estas ideas fueron recogidas por el gobierno del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en la ley de 6 de enero de 1915 y formaron parte también de toda la corriente revolucionaria del Plan de Ayala y de la Soberana Convención Revolucionaria.

Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de México han tratado después de 1917 de proteger a las comunidades indígenas. Sin embargo, el quién sea el representante de ellas ha sido siempre un problema difícil. Incluso con la reforma de 1963, que aceptó que no solamente los comisariados podían representarlas, los tecnicismos y formalidades del juicio de amparo —en esencia individualista— han constituido un obstáculo para que estas comunidades tengan un acceso sencillo y humano a la justicia.

#### IV. PROBLEMAS PRÁCTICOS Y PROCESALES EN LA PROTECCIÓN JUDICIAL DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN LA ACTUALIDAD

El profesor Henrik Lindblom, de la Universidad de Uppsala, hace estas observaciones sobre la gran obra *Access to Justice*; el acceso a la justicia es considerado como un derecho humano, como una gran institución de bienestar social, en la que el individuo puede y debe participar en todo aquello que lo afecte. Indica que en la protección de los intereses difusos coinciden las tendencias históricas de todo el derecho procesal: el civil, el penal, el administrativo, el constitucional, etcétera. Sin embargo, agrega que es difícil superar el individualismo tradicional del proceso, y en Suecia se ha mantenido el Có-

digo de Procedimientos de 1948 —de raíces individualistas— a pesar de varias décadas de gobierno socialdemócrata.

Dice Lindblom que una de las razones por las cuales resulta impráctica y casi imposible la protección judicial de los intereses difusos es la naturaleza vaga, demasiado abstracta y general de las leyes que regulan —en el aspecto sustantivo— a estos intereses. La actual legislación —leyes marco, por ejemplo— contienen definiciones, enumeraciones, y fija estándares o niveles poco claros para un juez. Es lo contrario al casuismo. Entonces —dice Lindblom— la posición del juez resulta difícilísima para aplicar esta clase de leyes, por lo cual se dejan al arbitrio de la administración.

Existen problemas que escapan, por su naturaleza, a una acción judicial. Por ejemplo, el de la explosión demográfica y el del monstruoso crecimiento urbano. Son de carácter complejo, social, económico y político, y escapan a la intervención de los tribunales.

Otro problema práctico que dificulta la protección de los intereses difusos consiste en que se han roto los niveles institucionales. Por ejemplo, los problemas de protección al ambiente deben ser tratados a su debido nivel institucional: o sea, un problema ambiental municipal es jurisdicción de la autoridad municipal. Un problema ambiental nacional es competencia del respectivo estado en uso de su soberanía. Los problemas binacionales transfronterizos competen a los dos países interesados, y así hasta llegar a problemas subregionales, regionales y globales o mundiales.

Estos diversos niveles de autoridad han empezado a romperse debido a los avances tecnológicos y al comercio mundial y regional. Estos avances han determinado una globalización y regionalización de los problemas ambientales, y lo mismo ocurre —aunque en menor grado— con la protección de la cultura indígena como patrimonio de la humanidad. La explosión demográfica y urbana han contribuido también a una ruptura del orden territorial en aquellos lugares en donde se asentaban tradicionalmente las comunidades indígenas.

Existen límites a la actividad judicial y serios problemas de competencia jurisdiccional-territorial para resolver estas cuestiones.

Los problemas estrictamente procesales a los que se enfrenta un tribunal de tradición europea continental son —como lo señala la doctrina— los siguientes:

- a) el de la legitimación o interés para actuar en juicio (*standing* o *locus standi*);
- b) el que el juez pueda asumir funciones de suplencia y no sólo de verificación de legalidad o garantía de los actos administrativos;
- c) el que la sentencia afecte a personas ubicadas en posición idéntica o semejante al actor o demandado, sin notificación (la garantía constitucional

de audiencia no debe exagerarse al grado de hacer imposible estas acciones). Es la *res judicata*;

- d) permitir que se exijan daños y perjuicios con base en el principio del “daño causado” y no únicamente del “daño sufrido”, o sea, del daño global, para evitar que cada individuo tenga la carga de exigirlo judicialmente.
- e) el problema jurisdiccional por razón del territorio, o sea, el de qué tribunal sea competente para juzgar de la protección a derechos e intereses difusos que existen en todo el planeta o en lugares dispersos del mundo sin estar localizados en un solo país, o en lugares dispersos de los municipios y estados de la República mexicana.

Por lo anterior, estimo que es conveniente que en México y en América Latina el Poder Judicial esté involucrado en la protección de intereses colectivos y difusos, sobre todo en los de las comunidades indígenas y su ambiente, superando tradiciones procesales y haciendo simples los procedimientos.

#### V. NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN PROCESAL PARA PROTEGER A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO EN MÉXICO

El juicio de amparo ha sido hasta ahora un medio procesal incorrecto para proteger a las comunidades indígenas, sobre todo por tener una finalidad preventiva y no de reparación —pago de daños y perjuicios— a favor de las víctimas. Es por ello necesario retornar tal vez a la época de la Nueva España para que exista un instrumento procesal y un órgano judicial que resuelva sus problemas, teniendo como base los tratados internacionales en vigor y la legislación federal ordinaria mexicana. También conviene acudir al derecho procesal comparado actual, pues los grupos indígenas no están organizados conforme a principios jurídicos estrictos y son más bien agrupaciones amorfas con identidad racial que ha tratado de ser olvidada desde hace años en México, como en Jalisco en 1823, cuya diputación provincial dijo que “a los antiguamente llamados indios se les dieran tierras [...] sean de las castas que fueren, cuyo nombre deberá cuidarse que se olvide enteramente” (3 de febrero de 1823, González Navarro, 1993).

Algunas instituciones de la Nueva España resurgieron en 1910, y el interés en su estudio es notable en los ideólogos de la Revolución, como Luis Cabrera, autor de la ley del 6 de enero de 1915 y de un diccionario de “aztequismos”.

En el derecho procesal contemporáneo han tenido cierto éxito estos tres tipos de acciones ante órganos judiciales en la protección de intereses difusos y agrupaciones dispersas como las indígenas:

- a) Las acciones colectivas o de grupo de los Estados Unidos (*class actions*), tanto para prevenir actos como para exigir indemnizaciones. Cabe aclarar que las acciones de grupo estadounidenses persiguen la protección de numerosos derechos humanos: la igualdad racial, el acceso a la educación, etcétera, y que en Canadá también existen las *class actions* a nivel provincial y forman parte de un capítulo del Código de Procedimientos Civiles de Quebec.
- b) El *jämställhetsombudsmannen*, para proteger el derecho humano a no ser discriminado en el trabajo, como acción preventiva. Este *ombudsman* ejercita juicios ante los tribunales.

En México un procurador podría representar a los indígenas ante el Tribunal Superior Agrario, siempre que gozara de plena autonomía y estuviese identificado con las costumbres y culturas indígenas. Esta solución tiene arraigo en México, pues al desaparecer el Juzgado de Indios en 1820, José Joaquín Romanos fue el primer abogado para defender a los pueblos indígenas de las extinguidas parcialidades (Andrés Lira).

- c) Las acciones preventivas que ejercitan ciertas asociaciones (ONG) en los países de Europa Occidental, como es el caso de *Italia Nostra*, cuyos juicios defienden ante los tribunales la herencia cultural, el paisaje, el ambiente, al consumidor y otros derechos humanos.

Esta opción puede también ser aceptada en México para la defensa de las comunidades indígenas, aunque tienen la desventaja de proliferar los juicios.

Tal vez una opción mejor sería implantar reformas al Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Agraria, dando características propias a los juicios que plantearan los indígenas en lo individual y las comunidades como grupos. En estos juicios deberían protegerse las propiedades y posesiones, el ambiente, la cultura y la no discriminación de los indígenas, así como tener como finalidad su desarrollo sustentable y progreso material. Es posible que existan otros tribunales diferentes al agrario que conozcan de estos juicios, en cuyo caso debería precisarse la competencia de cada uno. Pero tal vez sea mejor ampliar la esfera jurisdiccional del Tribunal Superior Agrario.

ANEXOS

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO PARA  
EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <sup>1</sup>  
(Fragmento)

Las Altas Partes Contratantes:

Convocadas en la Ciudad de Madrid, España, en la ocasión de la Segunda Cumbre de los Estados Iberoamericanos el 23 y 24 de julio de 1992;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

Considerando las normas internacionales enunciadas en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989;

Adoptan, en presencia de representantes de pueblos indígenas de la región, el siguiente

CONVENIO CONSTITUTIVO DEL FONDO  
PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ARTÍCULO 1o.  
*Objeto y Funciones*

1. 1. Objeto. El objeto del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, en adelante denominado “Fondo Indígena”, es el de establecer un mecanismo destinado a apoyar los procesos de autodesarrollo de pueblos, comunidades y organizaciones indígenas de la América Latina y del Caribe, en adelante denominados “Pueblos Indígenas”, para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio Constitutivo.

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993.

La utilización del término Pueblos en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional.

1. 2 Funciones. Para lograr la realización del objeto enunciado en el párrafo 1.1 de este artículo, el Fondo Indígena tendrá las siguientes funciones básicas:

- a) Proveer una instancia de diálogo para alcanzar la concertación en la formulación de políticas de desarrollo, asistencia técnica, programas y proyectos de interés para los Pueblos Indígenas, con la participación de los Gobiernos de los Estados de la región, Gobiernos de otros Estados, Organismos proveedores de recursos y los mismos Pueblos Indígenas.
- b) Canalizar recursos financieros y técnicos para los proyectos y programas prioritarios, concertados con los Pueblos Indígenas, asegurando que contribuyan a crear las condiciones para el autodesarrollo de dichos Pueblos.
- c) Proporcionar recursos de capacitación y asistencia técnica para apoyar el fortalecimiento institucional, la capacidad de gestión, la formación de recursos humanos y de información y, asimismo, la investigación de los Pueblos Indígenas y sus organizaciones.

## ARTÍCULO 2o.

### *Miembros y Recursos*

2.1. Miembros. Serán Miembros del Fondo Indígena, los Estados que depositen en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas el instrumento de ratificación, de acuerdo con los requisitos constitucionales internos y de conformidad con el párrafo 14.1. del artículo catorce de este Convenio.

2.2. Recursos. Constituirán recursos del Fondo Indígena las contribuciones de los Estados Miembros, los aportes de otros Estados, organismos multilaterales, bilaterales o nacionales de carácter público o privado, donantes institucionales y los ingresos netos generados por las actividades e inversiones del Fondo Indígena.

2.3. Instrumentos de Contribución. Los instrumentos de Contribución serán protocolos firmados por cada Estado Miembro para establecer sus respectivos compromisos de aportar al Fondo Indígena recursos para la conformación del patrimonio de dicho Fondo, de acuerdo con el párrafo 2.4. Otras contribuciones se registrarán por lo establecido en el artículo quinto de este Convenio.

2.4. Naturaleza de las Contribuciones. Las Contribuciones al Fondo Indígena podrán efectuarse en divisas, moneda local, asistencia técnica y en es-

pecie, de acuerdo con los reglamentos dictados por la Asamblea General. Los aportes en moneda local deberán sujetarse a condiciones de mantenimiento de valor y tasa de cambio.

## CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO CONVENIO 169

### Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes<sup>2</sup>

27 de junio de 1989, Ginebra, Suiza

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo.

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

<sup>2</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 24 de enero de 1991.

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Adopta con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

## PARTE 1 POLÍTICA GENERAL

### Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales y en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término <pueblos> en este Convenio, no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional.

## Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

## Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

## Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

## Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo;

## Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se provean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

## Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

## Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberán impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

## Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

## Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tener en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberán darse la preferencia tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

## Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición, a miembros de los pueblos interesados, de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

## Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

## PARTE II TIERRAS

### Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación.

2. La utilización del término <tierras> en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del habitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

### Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.

2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

### Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de inspección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible, en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

## Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no se pueda obtener su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de sus desplazamientos.

## Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.

2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

## Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

## Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población a los efectos de:

- a) La asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) El otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

## PARTE III CONTRATACIÓN Y CONDICIONES DE EMPLEO

## Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garan-

tizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

- a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
- b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
- c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, incluidas todas las prestaciones de seguridad social y prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
- d) derecho a asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:

- a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
- b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
- c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
- d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá presentarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

## PARTE IV FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANÍA E INDUSTRIAS RURALES

### Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

### Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

### Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

## PARTE V SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

### Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

### Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar porque se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados y proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.

2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

## PARTE VI EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

## Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

## Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

## Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional.

### Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

### Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

## PARTE VII CONTACTOS Y COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS

### Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

## PARTE VIII ADMINISTRACIÓN

### Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos

interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

- a) La planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
- b) La proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

## PARTE IX DISPOSICIONES GENERALES

### Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medida que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

### Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

## PARTE X DISPOSICIONES FINALES

### Artículo 36

Este convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

### Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

## Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.

2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

## Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un periodo de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.

2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que en el plazo de un año después de la expiración del periodo de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo periodo de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada periodo de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

## Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

La presente es copia fiel y completa en español del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve.

Extiendo la presente, en catorce páginas útiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciocho días del mes de septiembre del año de mil novecientos noventa, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo, Rúbrica.