

32
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



**POR UNA REFORMA A FONDO DE LA LABOR
NORMATIVA DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL
DEL TRABAJO (OIT): EL CASO DEL CONVENIO
NUM. 169, SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES
RATIFICADO POR MEXICO EN 1993.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
ANA MERCEDES HERNANDEZ
F E R N A N D E Z

MEXICO, D. F.

1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES:

SAUL Y ANA

A MI ESPOSO:

GREGORIO

A MI HIJA:

ANA MARIA

POR SU APOYO Y AMOR

INDICE

INTRODUCCION

1.	Origen y evolución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1
1.1.	Antecedentes	1
1.2.	Origen y desarrollo	3
1.3.	Estructura organizacional de la OIT	14
2.	La función normativa de la OIT	22
2.1.	Orígenes	22
2.2.	Las normas internacionales del trabajo	25
2.3.	Origen de las normas internacionales del trabajo	26
2.4.	Procedimiento de discusión de las normas del trabajo	29
2.5.	Procedimientos básicos que rigen la acción normativa de la OIT	29
2.5.1.	Sistema de control y seguimiento	30
2.5.1.1.	Procedimiento de supervisión	36
2.5.2.	Reclamaciones y sanciones	39
2.6.	Asesorías y capacitación	40

2.7.	Propuestas de cambios en los mecanismos de establecimiento y control de normas	42
2.8.	Efectos de la mundialización de la economía en la labor normativa de la OIT	46
3.	Procedimientos que rigen en la aplicación de convenios entre la OIT y el Gobierno de México: El caso del Convenio Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	58
3.1.	La acción normativa de la OIT hacia pueblos indígenas y pueblos tribales	58
3.1.1.	Otras actividades de la OIT de apoyo a comunidades indígenas	61
3.2.	Antecedentes relativos al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	65
3.3.	Procedimientos que rigen la ratificación de convenios entre México y la OIT	69
3.4.	La acción de México en el ámbito legislativo	71
3.5.	Programas del Gobierno de México para las comunidades indígenas	73
3.5.1.	Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL)	74
3.5.2.	Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 1991-1994	74

3.5.3. Programa Nacional de Capacitación y Productividad, 1991-1994	77
3.5.4. Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994	78
3.5.5. Programa Nacional de Vivienda, 1990-1994	79
3.5.6. Programa Nacional de Salud, 1990-1994	80
3.5.7. Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia, 1990-1994	80
3.5.8. Programa de Modernización del Campo, 1990-1994	81
3.5.9. Programa Nacional de Población, 1989-1994	82
3.6. Algunas reflexiones sobre el tema	82

CONCLUSIONES 87

BIBLIOGRAFIA

ANEXO I. Lista de países miembros de la OIT.

ANEXO II. Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes.

INTRODUCCION

El propósito de esta tesis, como lo señala su nombre, es demostrar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) requiere una reforma a fondo en su función normativa, básicamente, por lo que compete a sus procedimientos internos que tienen como propósito permitir la discusión, elaboración y supervisión de la misma; así como de los mecanismos utilizados para su efectiva aplicación por parte de los países. La discusión en torno a las mencionadas reformas se inició en la OIT en 1990, motivo por el cual el período que abarca esta tesis parte básicamente de ese año a la fecha.

Los motivos que me condujeron a elegir como tema de la tesis, la principal actividad de la OIT (normativa), fueron:

1) El trabajo desempeñado por más de un año en la Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas (DGSNU) de la Secretaría de la Relaciones Exteriores (SRE), como Jefe del Departamento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la mayor parte de ese tiempo lo dediqué a revisar y apoyar en la elaboración de propuestas relativas a posibles modificaciones que se deberían incorporar a la OIT para hacerla por un lado, más eficiente y por el otro, más acorde con la realidad económica, política y social imperante en nuestros días, la cual es totalmente diferente a la situación que existía cuando se creó.

2) El carácter tripartito de la OIT que la hace única en su género. En sus órganos principales se encuentran representantes de empleadores y trabajadores que participan en igualdad de condiciones con los representantes de los gobiernos en los debates y en la toma de decisiones (Principio de Representación Tripartita).

3) La eficiencia que ha demostrado en el desempeño de su trabajo y la gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros que ha invertido en su cometido.

Ahora bien, concretamente elegí el tema de la labor normativa, porque constituye la principal actividad a través de la cual la Organización persigue la consecución de sus principios y objetivos; así como, por haber podido mantener su papel central entre las diferentes actividades de la OIT, no obstante que éstas se han ampliado considerablemente desde 1919.

La importancia de esta actividad se puede apreciar en los 170 convenios y 181 recomendaciones -formas que revisten las normas de la OIT- adoptados por la Organización hasta abril de 1994, los cuales abarcan casi todas las esferas del derecho del trabajo y de la seguridad social.

Sin embargo, como ya se mencionó dicha actividad realizada ininterrumpidamente desde 1919, tendrá que ser reconsiderada para hacerla más acorde con la realidad mundial actual, ya que cuando se llevó al cabo

la última revisión de la misma, las condiciones eran totalmente diferentes. Por lo anterior, los mandantes de la Organización se han visto obligados a plantearse una serie de interrogantes en torno a la pertinencia de la función legislativa su grado de eficacia y de adecuación al mundo actual.

Dicho de otra manera, habría que recordar que la historia de la OIT fue paralela a la historia del surgimiento, desarrollo, auge y declinación del comunismo, motivo por el cual desde su creación hasta muy recientemente sus pautas de conducta estuvieron fuertemente determinadas por la bipolaridad. Su origen en 1919 coincide con el establecimiento de la primera sociedad comunista. Posteriormente, cuando se realiza la primera revisión a fondo de sus principios en 1945 (Declaración de Filadelfia), el mundo estaba dividido en dos bloques que establecieron conductas políticas muy específicas de las cuales no podía quedar al margen el quehacer cotidiano de la Organización.

Actualmente, el hundimiento del comunismo está terminando con esta situación y ha dado paso al nacimiento de muchos países con sistemas políticos y económicos diferentes (p.e. regímenes democráticos y economías de mercado). Otro factor determinante, en el inicio del proceso de revisión de las funciones de la OIT, ha sido el impacto que en ellas ha tenido la creciente globalización de la economía que ha generado grandes transformaciones en las relaciones y actores tradicionales que intervenían en la misma, tales como la relación gobierno-patrón-trabajador en torno a la cual han girado los temas de los convenios y recomendaciones.

Por lo anterior, dicha labor que en su momento constituyó un auténtico punto de referencia para las organizaciones internacionales por lo innovativo de su concepción, universalidad y efectividad en su aplicación, actualmente encuentra cuestionada su supervivencia.

En tal virtud, el planteamiento, en el transcurso de la presente tesis, de una serie de consideraciones en relación a la forma en que se desarrolla la multitudada función normativa de la OIT, me indicaron que sus dificultades son de: carácter interno por lo que concierne a los procedimientos utilizados para su establecimiento y supervisión; y de carácter externo, ocasionados básicamente por los efectos de la mundialización de la economía.

En este sentido esta tesis plantea, analiza y propone soluciones básicamente a los procedimientos internos los cuales se han convertido en procesos largos y complejos que generan grandes cargas de trabajo, las que se traducen a su vez en aumentos constantes en el presupuesto destinado para su operación. Asimismo, como otra cuestión interna se plantean los problemas derivados de la no ratificación de los convenios o la no debida aplicación de los mismos por los Estados Miembros. Cabe señalar, que debido a la gran importancia que tiene los efectos externos en la función normativa, se considero necesario su tratamiento, aunque de manera muy general.

Dado lo anterior, en el Capítulo 1 se expone sucintamente lo que es la OIT, su origen, principios y estructura, con el objeto de contextualizar el medio en que surgen y se les da debido seguimiento a la citada labor normativa.

El Capítulo 2 se refiere a esta labor planteada desde dos perspectivas diferentes. La primera relativa a los mecanismos establecidos por la OIT para su concepción, discusión y supervisión; y la segunda, a los efectos que ha tenido la mundialización de la economía en la misma.

En el Capítulo 3 se analiza la aplicación que de los convenios se hace en los países: El caso de estudio es la aplicación por el Gobierno de México del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Cabe hacer la observación de que la presente tesis no tiene como propósito cuestionar la labor normativa desde un punto de vista jurídico, sino que persigue demostrar la pertinencia de esta a la luz de los cambios políticos y económicos del mundo.

CAPITULO 1

ORIGEN Y EVOLUCION DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1.1. ANTECEDENTES.

Los primeros antecedentes que encontramos de organizaciones laborales y que dieron la idea de fundar a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ubican hacia mediados del Siglo XIX, en los movimientos sindicalistas y las primeras reuniones de varios gobiernos europeos para examinar aspectos de derecho laboral.

La Asociación Internacional de los Trabajadores (AIT), popularizada años más tarde como la Primera Internacional (1864-1874), así como la Segunda Internacional (1889-1914), propugnaron el establecimiento de medidas que coadyuvaran a elevar el nivel de vida de los trabajadores.

Las ideas expuestas por estos movimientos se propagaron por todo el mundo y se acentuaron con el tiempo, manteniéndose vigentes a la fecha en el movimiento obrero mundial.

Paralelamente a los citados movimientos obreros organizados, a partir de 1889 tuvieron lugar las primeras iniciativas por parte de gobiernos para examinar cuestiones laborales, como sucedió en la Conferencia Internacional sobre el Trabajo en las Minas y el Trabajo Dominical (Conferencia de Berlín) celebrada en 1890.

Aquellas conferencias, dieron origen a la forma más antigua de la **Oficina Internacional del Trabajo**, que fue la **Asociación Internacional de Legislación del Trabajo (AILT)** creada en Basilea, Suiza, el 1ro de mayo de 1901. La agrupación no estaba formada por gobiernos, sino por asociaciones nacionales que se pronunciaban en favor de una acción internacional en materia laboral. No obstante, los gobiernos que estaban dispuestos a aceptar sus objetivos podían estar representados en el Comité Internacional, que se reunía cada dos años, tal como lo hicieron los Gobiernos de Francia, Italia, Países Bajos y Suiza estuvieron representados desde el primer momento y, cuando quedaron interrumpidas sus actividades a causa de la Primera Guerra Mundial, eran veintidós los gobiernos asociados a la Organización.

En 1905 y 1906 se celebraron en Berna dos Conferencias de la **Asociación Internacional de Legislación del Trabajo** en las que participaron trece Estados. La Conferencia de 1906, reviste particular importancia ya que en ella se adoptaron dos tratados internacionales, uno para prohibir el uso del fósforo blanco y otro para reglamentar el trabajo nocturno de las mujeres. Estos constituyeron los primeros convenios internacionales del trabajo. ¹

En virtud de la profunda intranquilidad social con que fueron marcados los años que precedieron a la primera guerra, los sindicatos dedicaron todas sus

energías en adoptar resoluciones y pliegos de peticiones que tenían por objeto ejercer presión sobre la conferencia de la paz que se suponía habría de reunirse cuando el conflicto bélico terminara.

1.2. ORIGEN Y DESARROLLO.

En 1916 se realizó una conferencia sindical en Leeds, Reino Unido, bajo los auspicios de los movimientos obreros de Francia y Gran Bretaña. En la citada reunión estuvieron presentes delegaciones de Bélgica e Italia. Cabe mencionar, que entre los asistentes se encontraba León Johaux quién años después sería el líder del grupo de los trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), durante muchos años y recibiría el Premio Nobel de la Paz en 1951.²

Las propuestas más relevantes, emanadas de la Conferencia de Leeds fueron las relativas a la pertinencia de que se incluyeran en los Tratados de Paz de la Primera Guerra Mundial ciertas garantías para los trabajadores, en lo referente a la jornada de trabajo, la seguridad social y la seguridad en el trabajo; la creación de una comisión internacional que vigilara la aplicación de esas disposiciones integrada por representantes de los trabajadores y los empleadores; la organización de futuras conferencias internacionales en las que se debatiera la formulación de normas internacionales del trabajo; y la creación de una oficina internacional del trabajo de carácter permanente. Aquí se funda la célula de la OIT como la conocemos en la actualidad.

Al término de la Primera Guerra Mundial, existía el convencimiento de que la paz universal sólo sería posible en un mundo en el cual los motivos de conflicto

se hubieran eliminado. Para entonces se sabía que estos eran originados por cuestiones de carácter político y económico, por lo que un organismo internacional era absolutamente indispensable para coordinar y promover la cooperación internacional en todos los terrenos de las actividades humanas para ayudar al desarrollo de los países.

Al celebrarse la Conferencia de Paz en París, una de sus primera medidas consistió en constituir la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo (CLIT), encargada de presentar propuestas para su inclusión en el Tratado de Versalles. La Comisión era de composición tripartita,³ por cuanto había en ella representantes de los gobiernos, de los sindicatos de los trabajadores y de las organizaciones de empleadores.

Las recomendaciones de la Comisión plasmadas en un documento titulado "Carta de Trabajo", consistieron en nueve principios que fueron la base del Título XIII del Tratado de Versalles, a partir del cual se constituyó la Organización Internacional del Trabajo. A la fecha, la mayoría de las citadas disposiciones sólo con algunas pequeñas modificaciones continúan vigentes, en la Constitución de la OIT.

Lo que caracteriza a la OIT, es que a excepción de la Oficina Internacional del Trabajo, que es un órgano eminentemente técnico-burocrático, en la Organización hay otras instancias decisorias, donde se da la representación tripartita (gobiernos, empleadores y trabajadores), lo que constituye uno de los elementos mas fuertes del organismo.

Sus miembros originarios eran todos los miembros de la Sociedad de Naciones (SDN) y todos aquellos que no lo eran podían solicitar su incorporación, como fue el caso de Estados Unidos o como el de Japón y Brasil que permanecieron en ella tras de abandonar a la SDN.

El establecimiento de las tareas fundamentales de la Organización se ha llevado a cabo en dos ocasiones, en 1919 cuando se creó y en 1944 en la reunión de Filadelfia, siempre trabajando sobre la misma concepción de la justicia social.

La razón de ser de la OIT se halla claramente enunciada en el preámbulo de su Constitución y puede ser resumida en pocas palabras: contribuir a una paz universal y permanente mediante la promoción y el desarrollo de la justicia social. Lo anterior aunado al convencimiento de que las "naciones retardatarias en el terreno social constituyen un obstáculo a los esfuerzos de otros países para mejorar la situación de los trabajadores", constituyeron los motivos por los que se decide crear una organización permanente que se encargara de aplicar dichas disposiciones.

La OIT para la lograr la consecución de sus propósitos se apoyaría en una serie de acciones tendientes a ayudar al desarrollo de los países mejorando las condiciones de empleo y de los trabajadores en sus más diversos aspectos.

Se eligió para ser el primer director de la nueva Oficina Internacional del Trabajo al francés Albert Thomas, ex-periodista, político y ministro de estado durante la guerra, a quien le tocó guiar a la organización en sus años de formación

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano supremo de la OIT, tuvo lugar en Washington en octubre de 1919. Esta reunión tuvo lugar por recomendaciones de la Comisión de Paz del Tratado de Versalles. *

A dicha reunión asistieron delegaciones de cuarenta países de Europa, América, Asia y África. Entre los cuales se encontraban, por mencionar algunos, Argentina, Bolivia, Canadá, Colombia, Cuba, Chile, China, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, India, Japón, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Persia (Irán), Perú, Sudáfrica, Uruguay y Venezuela. Tan amplia representatividad demuestra el carácter verdaderamente internacional que tuvo la OIT desde sus inicios, además de quedar en ella plasmados los intereses de los trabajadores de los países desarrollados y subdesarrollados. ⁴

Cabe señalar, que desde el año de 1925, el grupo de trabajadores de la Organización Internacional del Trabajo sugirió al Consejo de Administración examinar la posibilidad de invitar a México para que ingresara en la Organización. Pero no fue sino hasta el 12 de septiembre de 1931, que nuestro país se le adhirió en congruencia con los principios surgidos de la Revolución Mexicana de 1910, plasmados en el Artículo 123 de la Constitución de 1917 relativo al trabajo y a la previsión social y a la Ley Federal del Trabajo de 1931.

El establecimiento de normas internacionales y recomendaciones en materia laboral y social es el principal mecanismo adoptado por la OIT para el cumplimiento de sus objetivos y propósitos. Estas formas tienen carácter obligatorio para los países que los ratifican. Los convenios y recomendaciones (instrumentos) no son un fin en sí mismos. En particular los convenios tienen un

efecto práctico en la medida que son ratificados (prerrogativa de la soberanía de los estados) y efectivamente aplicados.⁵

Lo primeros convenios internacionales del trabajo adoptados por la Conferencia de Washington se referían a: 1) las jornadas de trabajo, 2) el desempleo, 3) la protección de la maternidad, 4) el trabajo femenino nocturno, 5) la edad mínima para el empleo en la industria, y 6) el trabajo nocturno para menores.

Asimismo, en el período comprendido entre las dos guerras mundiales se adoptaron una serie de convenios y recomendaciones en materia de desempleo y seguridad social, así como sobre ciertos problemas concretos como el del trabajo en las colonias. Después de la abolición de la esclavitud, las potencias coloniales fomentaron la inmigración de trabajadores extranjeros (especialmente de china y la India) contratados para Africa, el Caribe, Indonesia y las Islas del Pacífico.

Cabe señalar que cuando la OIT comenzó a interesarse en el trabajo de las colonias, la reacción de los círculos coloniales fue de gran hostilidad. Sin embargo, el Sr. Albert Thomas, Director General de la OIT, se mantuvo firme en la necesidad de elaborar convenios que tuvieran en cuenta las circunstancias privativas de las colonias. De ahí que la OIT se preocupara por las condiciones de migración, contratación, salud, accidentes de trabajo, el trabajo femenino e infantil, las consecuencias de la industrialización, las obras públicas, la agricultura de latifundio o plantación, la formación profesional y la educación en las colonias.

Entre las dos guerras mundiales la OIT adquirió una competencia excepcional en materia de estudios laborales, documentación y publicaciones y en materia de asistencia técnica. A partir de 1930 empezó a proporcionar asistencia técnica a países como Cuba, China, Egipto, Estados Unidos, Marruecos y Venezuela. Durante la depresión económica de 1929 preparó programas encaminados a mitigar el grave problema del desempleo, imperante en la época. Sin embargo, en el incierto panorama de la década de los 30's, la Organización tuvo menos progresos que en la década anterior.

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, la Organización Internacional del Trabajo trasladó su sede temporalmente de Ginebra a Montreal y suspendió por cinco años la celebración de las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo.

En 1944, se realizó la Conferencia de Filadelfia que tuvo como propósito fundamental analizar los problemas que le esperaban después de la Segunda Guerra Mundial y definir de manera más precisa sus fines y objetivos.

En 1944, una vez concluida la guerra, la Conferencia se reunió en Filadelfia para evaluar la situación imperante en el mundo la cual había sufrido grandes cambios en lo político, económico y social, causas que condujeron a la adopción de la "Declaración de Filadelfia" la cual reafirma y amplía los objetivos de la organización a saber:

- a) el trabajo no es una mercancía;
- b) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;

c) pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;

d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incansable energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.⁶

Asimismo, en ella se proclama que "todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de circunstancias", criterio a partir del cual considera se deben establecer las políticas y programas de acción nacionales e internacionales por lo que se obliga a fomentar entre las naciones del mundo, programas que permitan:

a) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;

b) emplear a trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos, y de contribuir al máximo al bienestar común;

c) conceder, como medio para lograr ese fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;

d) adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los

frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;

e) lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la aplicación de medidas sociales y económicas;

f) extender las medidas de seguridad para garantizar ingresos básicos a quienes los necesitan y prestar atención médica completa;

g) proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;

h) proteger a la infancia y a la maternidad;

i) suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y culturas adecuadas;

j) garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.⁷

En 1946 la OIT pasó a ser el primer organismo especializado de las Naciones Unidas, al que se le reconoció especial responsabilidad por las cuestiones sociales y laborales que atendía.⁸

Durante sus 75 años de existencia, la OIT ha concentrado sus esfuerzos fundamentalmente a proteger los derechos humanos básicos en materia laboral y a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y sus familias, promoviendo el pleno empleo. Sin embargo, aún cuando dichos planteamientos continúan siendo vigentes en lo general, las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales que imperan en el mundo actual, obligan a la Organización a hacerle frente a nuevas circunstancias generadas por las nuevas tecnologías, las empresas transnacionales y el ambiente de trabajo, por

lo que se requiere de un replanteamiento de los objetivos, medios de acción y estructura de la OIT.

El aumento del comercio mundial de bienes y servicios, los movimientos internacionales de capitales, el aumento de las inversiones extranjeras, la interconexión de los mercados extranjeros y el incremento de las empresas transnacionales que representan en su conjunto el fenómeno de la mundialización de la economía, han transformado al mundo como tal vez sólo lo consiguió la revolución industrial en la era moderna.

Por ejemplo, un estudio reciente de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD)* muestra que sigue aumentando la influencia que ejercen sobre la economía mundial las 37000 empresas transnacionales (no financieras) que estaban en actividad a principios del decenio de 1990 (lo cual contrasta con el número de esas empresas registrado hace 20 años que se elevaba a siete mil). Las ventas que las empresas transnacionales efectuaron en 1992 fuera de sus países de origen se cifraron en 5,5 billones de dólares estadounidenses, suma muy superior a la del total de las exportaciones mundiales de bienes y servicios que se elevó a 4 billones de dólares. En su conjunto, las empresas transnacionales controlan aproximadamente la tercera parte de los haberes productivos del sector privado del mundo entero.¹⁰

Cabe suponer que esta tendencia habrá de continuar, como consecuencia del proceso de tecnificación, sobre todo en el ámbito de la electrónica y las comunicaciones, que han hecho posible la mundialización de la economía. Este fenómeno guarda estrecha relación con las nuevas formas internacionales de la

división del trabajo y del incremento de la competencia a nivel económico. Otro manifestación que guarda relación con lo anterior, es la paulatina conformación de bloques económicos que pretenden reducir las barreras comerciales y establecer vastas zonas de libre comercio.

Dicha situación ha generado nuevas actividades en el campo de las tecnologías de la informática y telecomunicaciones a través de las cuales se controla a distancia el proceso del trabajo dónde anteriormente se dependía de la mano de obra.¹¹ A su vez, esto ha repercutido en los grandes sectores tradicionales de la actividad laboral como la industria manufacturera, las minas y los transportes dónde han habido cambios sustanciales. El trabajo de esta manera está adquiriendo nuevas formas poco relacionadas con los modelos clásicos de relaciones laborales.

Todos los cambios anteriormente mencionados han provocado grandes repercusiones en las políticas de empleo de los países del mundo, atacándose de esta manera uno de los objetivos centrales de la OIT.

En tal virtud, el organismo ha centrado una de sus prioridades en apoyar el establecimiento en los Estados Miembros, de políticas dirigidas a aumentar sustancialmente el empleo tanto en volumen como en calidad en los Estados Miembros. Lo anterior acompañado de la justificación de que no se trata meramente de crear puestos de trabajo, sino de establecer un tipo de empleo productivo en condiciones justas y dignas con un nivel básico de protección social. Los puestos de trabajo infrahumanos que ocupan millones de trabajadores en el llamado sector no estructurado, son un desafío tan grande para la política social como el desempleo.

También redobla esfuerzos para lograr una ordenación más sistemática de su labor normativa de la realizada a la fecha e intensifica su lucha en relación a la discriminación y del trabajo forzoso. Al mismo tiempo, la OIT sigue con su labor en pro de los derechos sindicales y la aplicación de las normas pertinentes.

La experiencia le ha indicado que la legislación en sí misma, no puede eliminar los abusos y que para cambiar radicalmente las cosas, hace falta una labor incansante y tenaz de la OIT la que se pondrá a prueba en los próximos años.

A futuro se espera que la OIT sume sus fuerzas a las de los gobiernos y de las organizaciones de empleadores para dar una mayor eficacia al cumplimiento de las disposiciones contenidas en los convenios aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo. El desafío de este objetivo se debe al carácter tripartito de la OIT que implica la democratización del proceso de toma de decisiones. En la Constitución de la OIT se propugna por un "esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común".

Sin embargo, un número creciente de estados abandonan la práctica democrática del tripartismo, lo cual menoscaba la credibilidad e influencia de la OIT. La erosión del tripartismo ha ido en detrimento de la ratificación de normas por parte de los gobiernos en los últimos años.

Asimismo, cabe mencionar las muchas tensiones y conflictos existentes en el mundo que se deben a la negativa de reconocer los derechos humanos fundamentales, sobre todo de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, entre los cuales se encuentran las poblaciones indígenas, cuestión aún pendiente para una atención más detenida por parte de la OIT.

A 75 años de la fundación de la OIT, los 170¹² Estados Miembros (Anexo I) que en la actualidad forman parte de la Organización (Anexo I), se enfrentan con un mundo totalmente diferente al que conocieron sus fundadores en 1919, fecha en que contaba tan sólo con 45 Estados Miembros.

1.3. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LA OIT.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está constituida de una asamblea general que es la **Conferencia Internacional del Trabajo**, de un órgano ejecutivo representado por el **Consejo de Administración** y de una secretaría permanente que es la **Oficina Internacional del Trabajo**. Asimismo, la OIT actúa a través de otros órganos como las conferencias regionales y las comisiones de industria y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.¹³

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Es el órgano supremo de la Organización. Generalmente se reúne una vez al año pero puede hacerlo cada vez que sea necesario. Esta integrada por todos sus Miembros, cada uno de los cuales tendrá cuatro representantes, dos de los cuales son delegados

gubernamentales mientras los otros dos representan a los empleadores y a los trabajadores, respectivamente.¹⁴

La Conferencia se reúne para examinar una serie de puntos políticos y técnicos que afectan al mundo del trabajo; adopta convenios y recomendaciones destinadas a establecer pautas de política general; fiscaliza la aplicación de normas internacionales del trabajo; aprueba el programa y presupuesto financiado con las contribuciones de los Estados Miembros; elige a los miembros del Consejo de Administración y ofrece un foro mundial donde debatir problemas sociales y laborales.¹⁵

CONSEJO DE ADMINISTRACION. Es el órgano ejecutivo de la OIT, se reúne tres veces por año. La estructura del Consejo es tripartita y se encuentra integrada por 56 miembros de los cuales 28 son gubernamentales, 14 empleadores y 14 trabajadores. Cabe mencionar, que 10 de los gubernamentales no son electivos ya que los ocupan los estados de mayor importancia industrial¹⁶. Los 18 restantes son elegidos por la Conferencia para períodos de tres años.

Es el órgano alrededor del cual giran las actividades de la OIT ya que pone en práctica las resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo; estudia el programa- presupuesto de la Organización; dirige las actividades de la Oficina Internacional del trabajo y elige al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Además, desempeña una función importante en el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo y en la protección de los derechos sindicales.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Es la secretaría permanente de la OIT y sus funciones comprenden "...la compilación y distribución de todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y, en particular, el estudio de las cuestiones que hayan de someterse a la Conferencia con miras a la adopción de convenios internacionales, así como la realización de encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o por el Consejo de Administración".

17

Asimismo, presta asistencia a todos los gobiernos de sus países miembros y a las diversas organizaciones de trabajadores y empleadores. La Oficina lleva a cabo la planificación y ejecución de los programas y proyectos de cooperación técnica con los Estados Miembros.

Al frente de la Oficina se encuentra un Director General¹⁸, quien es nombrado por el Consejo de Administración, del que recibe instrucciones y ante el cual es responsable de la buena marcha de la Oficina y de la ejecución de cualesquiera otras funciones que le son confiadas. El Director General o su suplente asistirá a todas las sesiones del Consejo de Administración.¹⁹

La OIT posee una extensa estructura regional además de su sede en Ginebra. Sus oficinas regionales están ubicadas en Abdiján, Bangkok, Beirut, Lima y Ginebra las que a su vez están apoyadas por numerosas oficinas subordinadas (de zona) a ellas pero situadas en otros países. De esta manera la OIT puede mantener con los gobiernos y con las organizaciones de empleadores y trabajadores, contactos que serían difíciles de establecer si toda la estructura de la Organización estuviera concentrada en Ginebra.

Estas oficinas cumplen una función de comunicación en dos sentidos: difunden la información, el asesoramiento y la asistencia que se origina en la oficina entre los sindicatos y otros interesados de la región y son responsables de que en Ginebra se conozca perfectamente en todo momento las políticas, problemas y acontecimientos de índole laboral y social de países lejanos. Una de sus principales funciones consiste en ocuparse cotidianamente de los asuntos del programa de cooperación técnica.²⁰ El personal contratado en las oficinas regionales y de zona provienen en su mayoría de la región donde se localizan éstas.

CONFERENCIAS REGIONALES. Las conferencias regionales a diferencia de la Conferencia Internacional no adoptan convenios ni recomendaciones, carecen de atribuciones en cuestiones presupuestarias y no pueden admitir nuevos Estados Miembros.

Desde un punto de vista puramente formal, el resultado de una conferencia regional se reduce a la adopción de un informe al Consejo de administración. Pero el hecho de que no posean las facultades mencionadas no significa que las conferencias regionales sean simplemente una ocasión para realizar debates, ya que los informes que generan se estudian con detenimiento en el Consejo de Administración y las resoluciones y otras decisiones contenidas en ellas son tenidas en cuenta en la labor futura de la OIT.

COMISIONES DE INDUSTRIA. Estos órganos tienen su origen en Gran Bretaña en el año de 1943 cuando el Ministro de Trabajo, Ernest Bevin consideró que la OIT debería crear una serie de comisiones, cada una de las cuales se ocuparía

de los problemas laborales de determinada industria. La proposición hacia referencia a comisiones bipartitas integradas sólo por miembros empleadores y miembros trabajadores. Sin embargo, pronto se convino en que el trabajo de estas comisiones sería mucho más eficaz si los gobiernos también estuvieran representados en ellas. El reconocimiento original fue del grupo de los trabajadores.²¹ Actualmente, existen 13 comisiones de industria o similares:

La composición de las comisiones de industria ha sido fijada por el Consejo de Administración con arreglo a las solicitudes recibidas por los Estados Miembros; las cuales pocas veces resulta factible satisfacer.

Los propios países determinan a que comisiones quieren pertenecer y cada uno de ellos debe estar representado en las mismas por dos miembros gubernamentales, dos empleadores y dos trabajadores. En cada una de ellas se informa sobre la situación imperante en el momento en la industria que le compete y sobre las medidas que toman sus integrantes y la OIT da curso a las recomendaciones emanadas de ellas.²²

COMISION DE EXPERTOS EN APLICACION DE CONVENIOS Y RECOMENDACIONES. La Comisión fue instituida por el Consejo de Administración como un órgano técnico independiente de la OIT que no representa a ninguno de los tres grupos constitutivos de la Organización. La citada Comisión representa el imperio del derecho y su tarea es analizar las memorias²³ remitidas por los gobiernos que en su conjunto forman una documentación impresionante. Sus integrantes son juristas eminentes procedentes de diversos países del mundo, pero de ninguna manera los

representan como tales. Actúan con capacidad casi judicial y se espera de ellos que decidan su leal saber y entender con completa imparcialidad.

Su finalidad es comprobar si los instrumentos internacionales del trabajo se aplican debidamente, para posteriormente someter un informe al respecto a la Conferencia por intermedio del Consejo de Administración. Dicho informe constituye la documentación básica para las labores de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia. Los expertos no se limitan a analizar los hechos, dirigen observaciones a los gobiernos acerca de deficiencias en la aplicación de los convenios que han ratificado, les formulan preguntas para aclarar puntos oscuros y subsanar lagunas de información ya suministrada y pueden ayudarlos sugiriendo las medidas que podrían adoptar para dar cumplimiento a las prescripciones de ciertos convenios.

NOTAS

- 1 Oficina Internacional del Trabajo, *Los sindicatos y la OIT*, Manual de Educación Obrera, Ginebra, 1992, p. 8.
- 2 Oficina Internacional del Trabajo, *Las Normas Internacionales del Trabajo*, Ginebra, 1993, p. 6.
- 3 El tripartismo es la distribución del poder entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Constituye la base de la representación de la Conferencia Internacional del Trabajo y del Consejo de Administración desde que existe la OIT.
- 4 Oficina Internacional del Trabajo, *Los sindicatos y la OIT*, p. 14.
- 5 El tema de las normas internacionales del trabajo será tratado ampliamente en el Capítulo 2 de esta tesis.
- 6 Oficina Internacional del Trabajo, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1988, p. 23.
- 7 *Idem*.
- 8 La Carta de las Naciones Unidas concibe a los organismos especializados en función de su descentralización en el plano económico, técnico, social, etc. Por esa razón, se afirmó la compatibilidad del sistema de las Naciones Unidas con otras organizaciones presentes y futuras, elaborando al mismo tiempo, un procedimiento mediante el cual la ONU pudiera ejercer funciones coordinadoras y fiscalizadoras con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y por tanto conseguir un mayor rendimiento en los trabajos tendientes a mejorar las condiciones de vida de los países.
- * En inglés UNCTAD.
- 10 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano, Nueva York, 1992, pp. 86 y 88.
- 11 Shaiken, Harfey, El nuevo "automundial", Revista de Información Obrera, Núm. 0, 1982, p. 128.
- 12 En marzo de 1994, el Sultanato de Omán fue admitido como nuevo miembro de la OIT, motivo por el cual pasó a ser el miembro 170. Lista completa de países en el Anexo I.
- 13 Oficina Internacional del Trabajo, *La Organización Internacional del Trabajo*. Nota Informativa, Ginebra, 1993, p. 3.
- 14 Oficina Internacional del Trabajo, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*. Art. 3, párrafo 1, p. 7.
- 15 Oficina Internacional del Trabajo, *La OIT en vísperas del Siglo XXI*, Estructura y dirección de la OIT, documento presentado en la Declaración final de la OIT, Viena, 1993, p. 6 y 7.
- 16 "El Consejo de Administración determinará, cada vez que sea necesario, cuáles son los Miembros de la Organización de mayor importancia industrial y fijará las normas para que todas las cuestiones relacionadas con la designación de dichos miembros sean examinadas por una comisión imparcial antes de que el Consejo de Administración adopte una decisión al respecto. Art. 7, párrafo 3 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.
- 17 Oficina Internacional del Trabajo, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo* (Art. 10, párrafo 1), p. 10.
- 18 El Director General de la OIT para el período 1993-1996 es el sr. Michael Hansenne de nacionalidad belga.

- 19 Oficina Internacional del Trabajo, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo* (Art. 8, párrafos 1 y 2), p. 9.
- 20 Oficina Internacional del Trabajo, *Las normas Internacionales del trabajo*, p. 12.
- 21 Oficina Internacional del Trabajo, *Los sindicatos y la OIT. Manual de educación obrera*, pp. 59 y 60.
- 22 Véase la *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo* y el *Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1988.
- 23 Véase el Capítulo 2 de esta tesis, p. 32 a 35.

CAPITULO 2

LA FUNCION NORMATIVA DE LA OIT

2.1. ORIGENES.

El fabricante francés, Daniel Le Grand (1783-1859) fue el primero en propugnar sin descanso la idea de una legislación laboral internacional, motivo por el cual se dirigió en repetidas ocasiones a estadistas y funcionarios públicos alemanes, británicos, franceses y suizos para pedir que se estableciera un acuerdo internacional sobre legislación laboral.

Afirmaba Le Grand que la prosperidad de un país estaba estrechamente ligada al bienestar físico y moral de sus trabajadores. Las leyes internacionales del trabajo que proponía se referían a la jornada de trabajo, el día de descanso, el trabajo nocturno, los oficios insalubres o peligrosos y el trabajo infantil. Le Grand afirmó que, de no llegarse a tales acuerdos, los gobiernos se enfrentarían con una oleada cada vez mayor de descontento popular.¹

Más tarde otros hicieron suyas estas ideas, primero por congresos filantrópicos internacionales, los cuales eran partidarios de medidas internacionales comunes para la reglamentación del trabajo industrial y la protección de los

trabajadores y; posteriormente, por los movimientos sindicales, en rápido crecimiento, que empezaban a forjar vínculos internacionales propios.

En el último cuarto del siglo XIX se fundaron varias organizaciones sindicales internacionales de trabajadores en diversos sectores e industrias, como las de los trabajadores del cuero y el tabaco, los mineros, los trabajadores del transporte, de artes gráficas, de la industria textil y de la metalurgia. Estos vínculos, creados por la existencia de problemas comunes y el casi instintivo acuerdo entre quienes se dedicaban a trabajos peligrosos como los de la minería y la marina, resultaron muy duraderos.

Después de muchos esfuerzos, a fines del citado siglo XIX se habían creado unas veinte organizaciones viables, las mayoría de las cuales existen ya en su forma original, como organizaciones distintas o en forma de federaciones que reciben diversos nombres - secretarías internacionales, internacionales sindicales, o confederaciones sindicales - y desempeñan un papel importante en la OIT, siempre que se traten en ella asuntos que afecten a sus respectivos sectores de actividad.

Mientras tanto, en varios países se habían promulgado leyes nacionales encaminadas a restringir el trabajo infantil y, en algunos casos, el femenino. Los políticos empezaban a pensar que esas y otras medidas deberían uniformarse y ampliarse a acuerdos internacionales, llegándose a examinar dichas ideas en los parlamentos alemán y francés, en particular.

La primera iniciativa se tomó en 1889 en Suiza, cuando el Consejo Federal envió una invitación a trece gobiernos para que asistieran a una conferencia

preliminar, con objeto de analizar los puntos de derecho laboral que convendría reglamentar mediante un convenio internacional. La Conferencia debió celebrarse en mayo de 1890 en Berna, pero, como se habían tomado medidas en Alemania para organizar otra similar, los suizos renunciaron a su conferencia y apoyaron el proyecto alemán.

El resultado fue una Conferencia Internacional sobre las Fábricas y las Minas, llamada "Conferencia de Berlín", que tuvo lugar en marzo de 1890. Durante la conferencia se formularon recomendaciones muy detalladas para la reglamentación o la prohibición del trabajo en las minas, trabajo dominical, trabajo infantil, y el empleo de jóvenes y mujeres, pero no se contrajeron compromisos internacionales.

La Conferencia de Berlín parece haber tenido pocos efectos directos, pero fue un hecho histórico, ya que por primera vez se habían reunido varios gobiernos para hablar de normas del trabajo y se preparó indudablemente el camino para la acción futura.

La labor emprendida por las conferencias anteriores fue continuado en el Primer Congreso Internacional sobre la Protección de los Trabajadores celebrada en Zurich en 1897 que adoptó una resolución que instaba al Gobierno Suizo a reiniciar sus esfuerzos por fomentar una legislación laboral internacional y, en particular, le pedía que invitara a los diversos gobiernos a constituir una oficina del trabajo.²

2.2. LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO.

El propósito fundamental del presente Capítulo, es describir el mecanismo existente al interior de la OIT partiendo desde la concepción de la idea, discusión, aprobación, seguimiento y supervisión de los convenios ratificados.

La OIT fue fundada bajo el propósito de promover una legislación laboral en el plano internacional. Por eso, desde sus inicios las normas de la OIT han tenido una muy amplia aceptación para normar las relaciones jurídicas laborales en el mundo.

Las normas internacionales del trabajo tienen como finalidad coadyuvar al desarrollo económico y social de los países, estableciendo un cuadro general que contenga un mínimo de normas que incidan en la política económica de los estados, así como de las empresas, con el propósito de elevar el nivel de vida de los trabajadores. Todas ellas conllevan la necesidad de responder a la inquietud elemental de aliviar la preocupación esencial de los trabajadores de contar con una fuente de ingresos.

La expresión "normas internacionales del trabajo" designa generalmente los instrumentos jurídicos internacionales elaborados por la OIT, es decir, los convenios y las recomendaciones.

Concretamente los convenios tienen por objeto crear obligaciones jurídicas sustantivas para los Estados Miembros de la OIT que los ratifiquen y las

recomendaciones, que frecuentemente acompañan a los convenios, dan orientaciones a la legislación y la práctica nacionales y, no son objeto de ratificación ni fuente de obligaciones jurídicas sustantivas.

Las normas o recomendaciones han abordado prácticamente todos los aspectos del mundo del trabajo: la reglamentación de las horas de trabajo; fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo; contratación de la mano de obra; lucha contra el desempleo; garantía de un salario mínimo adecuado; protección del trabajador contra enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes de trabajo; protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres; pensiones de vejez y de invalidez; protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero; reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical; seguridad e higiene en el trabajo, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas.

2.3. ORIGEN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO DE LA OIT.

El origen de las normas de la OIT, habitualmente se encuentra en temas que atañen a la mayoría de los trabajadores o a grandes categorías profesionales, de todos o casi todos los Estados Miembros.

Las ideas provienen en su mayoría de diferentes grupos o personas de diferentes países. En general son los trabajadores los que proponen la

adopción de una legislación laboral internacional, en virtud de la cual se reglamente una situación que les preocupa.

Lo esencial, si se quiere que la idea primitiva se convierta en norma laboral, es que se transmita a alguien que sepa como introducirla en el engranaje de la OIT. Hay diversas maneras de hacerlo, la más frecuentemente utilizada es enviarla al Consejo de Administración.

Una vez que se ha planteado la idea, la trayectoria que ésta debe seguir dependerá mucho de las circunstancias del país que efectuó la propuesta, de la forma en que están organizados los sindicatos y la facilidad con que se comuniquen entre sí los mismos, así como con los gobiernos y los empleadores. También dependerá de las organizaciones profesionales internacionales a las que estén afiliados estos sindicatos.

Cuando la idea pasa de un trabajador o de un grupo de trabajadores al nivel de la central sindical nacional pueden presentarse varias posibilidades: una es que el sindicato se dirija al gobierno para averiguar si estaría dispuesto a llevar una acción conjunta con los trabajadores o por lo menos prestaría su apoyo; otra es, que la central nacional pida a la federación sindical internacional a la que esté afiliada tomar las disposiciones para que el Grupo de los Trabajadores plantee la propuesta al Consejo de Administración. También puede ser que la asociación sindical nacional en algunos casos en colaboración con uno o varios sindicatos amigos de otros países, presente la idea en un documento que envíe a la OIT, la cual lo examinará con posterioridad.

Los documentos de este tipo suelen ser elaborados con la ayuda del órgano sindical internacional al cual están afiliados los sindicatos nacionales. Por lo común el documento es presentado en forma de resolución por un delegado acreditado ante la Conferencia Internacional del Trabajo. Sin embargo, una iniciativa de esa clase también puede provenir de otros órganos de la OIT: una conferencia regional; una comisión de industria o una comisión tripartita. Las conclusiones, recomendaciones o resoluciones de estos órganos son presentados al Consejo de Administración el cual decide las medidas que deben tomarse sobre las mismas.

Las principales organizaciones sindicales internacionales a saber: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL); la Federación Sindical Mundial (FSM) y; la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) tienen pleno estatuto consultivo ante la OIT. Ello significa que pueden asistir (aunque sin derecho a voto) a toda reunión de los órganos de la OIT y a participar activamente en todas sus deliberaciones, al igual que en toda otra actividad de la Organización. Intervienen, en particular, en las diferentes facetas de la actividad normativa y en el sistema de supervisión.

Cabe señalar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) puede pedir a la OIT que tome medidas respecto a algunos asuntos lo que puede llevar a la adopción de normas internacionales.³

2.4. PROCEDIMIENTO DE DISCUSIÓN DE LAS NORMAS DEL TRABAJO.

El procedimiento establecido por la OIT para la revisión de las normas internacionales del trabajo, es el de la doble discusión, realizadas en dos años consecutivos en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Las primeras observaciones se obtienen a través de un cuestionario distribuido por la Oficina Internacional del Trabajo a un grupo de países seleccionados con anticipación por el Consejo de Administración.

A partir de tales consultas se formula una propuesta de convenio y/o de recomendación la cual nuevamente es turnada a todos los Estados Miembros, los cuales manifiestan generalmente que en sus respuestas se contemplan las observaciones realizadas a su vez por las organizaciones de empleadores y trabajadores del país de que se trata. Entonces, se elabora otro proyecto que incorpora estas últimas observaciones para someterlo finalmente a la aprobación de la Conferencia.

2.5. PROCEDIMIENTOS BASICOS QUE RIGEN LA ACCION NORMATIVA DE LA OIT.

La Constitución de la OIT prevé varios procedimientos que se complementan entre sí, para vigilar el curso dado a los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

2.5.1. SISTEMA DE CONTROL Y SEGUIMIENTO.

En el inciso anterior se hicieron señalamientos referentes a las obligaciones a las que están sujetos los Estados al suscribir convenios y recomendaciones, sin embargo, esto no es suficiente para hacerlos efectivos, sino que además deben de plantearse bajo el concepto de un estricto control internacional.

El establecimiento de dicho control implicaba ciertos problemas ya que uno de los rasgos distintivos de los convenios internacionales del trabajo, es que son pactos o tratados internacionales que atienden asuntos tradicionalmente considerados de la exclusiva incumbencia de los estados. Los convenios que se vienen adoptando en la Conferencia Internacional del Trabajo desde 1919 representan algo nuevo en la esfera de las pactaciones internacionales ya que exigen a los estados soberanos que los ratifican la garantía de ciertos derechos sociales, laborales o humanos a sus propios ciudadanos al igual que a los extranjeros que residen en su territorio.

Pareciera ser que esta exigencia crea conflictos con el concepto tradicional que se tiene de soberanía nacional, puesto que establece el principio de que en este campo hay un derecho internacional cuya autoridad trasciende las fronteras. Una idea que se ha presentado es de que debiera haber aspectos internacionales con derecho de acceso e investigación, así como tribunales internacionales con jurisdicción en materia de cuestiones de esa índole.

El mecanismo ideado por la OIT, planteado en el Art. 22 de su Constitución, estriba en un sistema de control que cuenta con el consentimiento de los interesados y el cual se aplica en dos niveles complementarios que consisten:

PRIMERO. Los gobiernos contraen la obligación de presentar informes (memorias) sobre:

- a) las medidas que hayan tomado para someter las nuevas normas a las autoridades competentes para su aprobación;
- b) sobre el estado de su legislación y su práctica respecto a los convenios no ratificados y a las recomendaciones; y
- c) sobre las medidas que hayan tomado para cumplir con las disposiciones de los convenios ratificados.

El mecanismo que se sigue para aplicar estas disposiciones es el siguiente:

Cuando un convenio o recomendación es aprobada, la Oficina Internacional del Trabajo envía a todos los Estados Miembros el convenio para su ratificación y la recomendación para su conocimiento (Art. 19 de la Constitución).

En este momento el Estado Miembro se compromete a someter el convenio o la recomendación, en el término de un año, o a más tardar en 18 meses por circunstancias excepcionales, a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia, a las autoridades competentes de sus países a efecto de que al convenio se le de forma de ley, y en el caso de la recomendación adopten otras medidas.

Posteriormente, los Miembros deben informar al Director General las disposiciones que tomaron para someter el convenio o a la recomendación a las autoridades competentes, así como las medidas por ellas adoptadas. En el caso de aprobarse el convenio debe comunicarse la ratificación formal del mismo al Director General. Paralelamente, los Gobiernos inician las gestiones pertinentes para dar cumplimiento a las disposiciones de dicho convenio.

Cabe señalar que la ratificación es el acto por el cual un Estado Miembro se compromete solemnemente a aplicar las disposiciones de un convenio de la OIT, tanto en sus leyes como en la práctica. La Constitución no impone ninguna modalidad especial para comunicar las ratificaciones a la OIT. Lo importante es que el instrumento de ratificación indique claramente que constituye el compromiso formal contraído por el Estado de respetar determinado convenio o convenios y que esté firmado por alguien habilitado para actuar en nombre del estado interesado.

Un aspecto que debe señalarse es que las ratificaciones no pueden ir acompañadas de reservas, es decir los gobiernos no pueden determinar por sí solos, según les parezca cuales son los artículos del convenio que se comprometen a aplicar; en cambio hay convenios que prevén ciertas exclusiones, excepciones u opciones. A menudo especifican si el estado desea acogerse a esas cláusula de excepción, deben notificarlo en una declaración formulada al mismo tiempo que se presenta la ratificación.

El Director General de la OIT al recibir las ratificaciones de los convenios, las registra y las comunica a todos los Estados Miembros de la Organización y al Secretario General de las Naciones Unidas.

En el caso de los convenios no ratificados y las recomendaciones la única obligación que contraen los Estados Miembros, es la de someterlos a las autoridades competentes y de informar al Director General, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado que guardan estos en relación con su legislación nacional.

SEGUNDO. Para que la fiscalización internacional tuviera sentido, era preciso que los informes (memorias) de los gobiernos fueran cuidadosamente examinadas y evaluadas en primer lugar por una Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (organismo técnico independiente) y posteriormente por la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión anual, en la cual se somete el informe del Grupo de Expertos a la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

En conclusión, los elementos esenciales de control periódico de la OIT son la sumisión de memorias por los gobiernos, así como su examen. En el lenguaje del organismo, las memorias son los informes que se someten a la consideración de la Comisión de Expertos.

La obligación de los gobiernos de presentar memorias sobre la sumisión de textos a las autoridades competentes y sobre los convenios ratificados y no ratificados y las recomendaciones, se encuentra establecida en el Artículo 22 de la Constitución de la OIT, que dispone que "Cada Estado Miembro se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales

se haya adherido. Estas memorias serán redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que este solicite".

El sistema de presentación de memorias (procedimiento de control regular) vigente a la fecha (abril de 1993) consiste, a grandes rasgos, en la presentación de memorias detalladas en diferentes categorías y memorias generales:

MEMORIAS DETALLADAS

Las memorias detalladas sobre la aplicación de los convenios ratificados conforme a los Artículos 22 y 35 de la Constitución de la OIT, establecidas sobre la base de los formularios adoptados por el Consejo de Administración, en la actualidad se solicitan de la siguiente manera:

Primeras memorias. Se solicita una primera memoria en el año que sigue a la entrada en vigor de un convenio para un país determinado. La segunda y tercera memorias, tras la ratificación, se suelen solicitar a intervalos de dos años.

Memorias bienales. Después de las primeras memorias, cada dos años se solicitan nuevos informes sobre un grupo de 20 convenios relativos a la libertad sindical⁴, el trabajo forzoso⁵, la igualdad de trato⁶, la política del empleo⁷, los trabajadores migrantes⁸, la inspección del trabajo⁹, la consulta tripartita¹⁰ y la marina mercante¹¹.

Memorias cuatrienales. La periodicidad es de cuatro años para los demás convenios, que se han distribuido en cuatro grupos, cada uno de los cuales comprende una treintena de convenios.

Casos particulares en que se solicitan memorias mas frecuentes.

- cuando no se haya enviado una memoria relativa a un año en el que se hubiera debido enviar, o cuando la memoria no contiene respuestas a los comentarios formulados por los órganos de control, en cuyo caso se solicita una memoria detallada para el año siguiente;
- en caso de dificultades graves de aplicación, la Comisión de Expertos puede pedir que se le envíe una memoria detallada sin esperar la fecha preceptiva a lo que se le denomina práctica de las "notas a pie de página";
- cuando se hayan recibido observaciones de organizaciones de trabajadores o de empleadores, la Comisión de Expertos examina estas observaciones en el momento en que recibe los comentarios de los gobiernos y, en un segundo tiempo y siempre que corresponda, solicita una memoria detallada.

MEMORIAS GENERALES

Se presentan anualmente y tiene por objeto brindar informes resumidos sobre los cambios que podrían influir en la aplicación de los convenios ratificados.

Cabe señalar, que el Consejo de Administración conserva la facultad de pedir memorias a intervalos más frecuentes.

2.5.1.1. Procedimiento de supervisión..

Las memorias son examinadas en primera instancia por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Actualmente, la Comisión está integrada por unas 20 personas independientes, de gran renombre, con títulos eminentes en cuestiones jurídicas o sociales y con un conocimiento profundo en cuestiones laborales. Proviene de todas partes del mundo. Son nombrados por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General, en su calidad personal por un período de tres años prorrogable por períodos sucesivos de tres años. Se congregan todos los años en Ginebra en el mes de marzo.¹²

Las funciones de la Comisión de Expertos pueden agruparse en tres categorías:

- a) examen de las memorias sobre la aplicación de convenios ratificados;
- b) examen de las memorias sobre la situación de hecho y de derecho en el país respecto a una selección de convenios no ratificados y recomendaciones y
- c) examen de la información enviada por los gobiernos sobre la sumisión a las autoridades competentes de los últimos convenios y recomendaciones adoptados.

Si la Comisión opina que determinado gobierno no está cumpliendo con las exigencias de un convenio ratificado o con sus obligaciones y recomendaciones, dirige una observación a ese gobierno, señalándole las fallas y solicitándole que tome medidas para subsanarlas.

Las observaciones de la Comisión pueden tener las siguientes modalidades:

a) observaciones publicadas en su informe y utilizadas para los casos más graves o persistentes de incumplimiento y también para los casos en que una organización empresarial u obrera ha enviado comentarios sobre la aplicación de un convenio ratificado y es preciso seguir examinando la situación;

b) solicitudes no publicadas, comunicadas directamente a los gobiernos afectados. Las solicitudes directas habitualmente se hacen cuando existen discrepancias leves, o cuando el gobierno no ha enviado la información requerida. La Comisión formula preguntas claras y precisas y al mismo tiempo envía el formulario normal de memoria sobre la aplicación del convenio.

El informe de la Comisión de Expertos se somete a la Conferencia en cada una de sus reuniones anuales, es examinado y debatido entonces por la Comisión de Aplicación de Normas quien se encarga de la aplicación de los convenios y recomendaciones. En esta fase los sindicatos desempeñan un papel primordial.

La Comisión de Aplicación de Normas y Recomendaciones referida suele estar compuesta por alrededor de 200 miembros, pertenecientes a los tres grupos de delegados (gobiernos, empleadores y trabajadores), a los que se agregan los consejeros técnicos de éstos. Los grupos, por regla general, no forman en la Comisión tres sectores con un número igual de integrantes; por lo tanto, se aplican coeficientes de ponderación a los votos para que los tres sectores estén en igualdad de circunstancias. La Comisión elige tradicionalmente a un miembro gubernamental como presidente y a un representante de los empleadores y otro de los trabajadores como vicepresidentes.

Anualmente la Comisión empieza sus actividades con un debate general. En el curso del cual pasa revista a varios problemas relacionados con la ratificación y aplicación de las normas de la OIT y con el cumplimiento de los Estados Miembros de las obligaciones que les corresponden. Algunos gobiernos distribuyen declaraciones por escrito, pero en algunos casos sus representantes lo hacen de viva voz. Los portavoces de los gobiernos por lo común explican francamente las dificultades para aplicar tal o cual norma e indican lo que proyectan para superarlas. Los anales de la OIT demuestran que esos intercambios de datos concretos, basados en las conclusiones técnicas de la Comisión de Expertos, estimulan el desempeño por respetar las normas de la Organización.

El informe de la Comisión una vez adoptado por la Conferencia, se envía a los gobiernos, señalándoles especialmente las consideraciones que deben tener en cuenta al preparar sus futuras memorias a la OIT.

Como se puede apreciar el sistema de control habitual consiste en un diálogo entre los Estados Miembros, por un lado, y los órganos de vigilancia, por el otro. Las indicaciones dadas por los gobiernos en sus memorias llevan a la Comisión de Expertos a hacer comentarios, que se debaten en la Comisión competente de la Conferencia y a los cuales los gobiernos pueden contestar en sus memorias siguientes. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que, veces, después de varios años de diálogo, no se ha llegado a los resultados que se esperaban. En ciertos casos, el gobierno puede rechazar año tras año la deducción que hacen los expertos del efecto que producen sus leyes o de la situación imperante en el país. En otros casos, el gobierno puede refutar la interpretación que dan los expertos del convenio o la concordancia o

discordancia entre lo vigente en el país y lo establecido en el convenio. Lo que ocurre con mayor frecuencia es que, sin poner siquiera en entredicho las opiniones de los expertos, los gobiernos no toman medidas para ratificar las fallas, de modo que año tras año los órganos de control tienen que repetir sus observaciones en vano.

2.5.2. RECLAMACIONES Y SANCIONES.

Existe otro procedimiento más para hacer examinar por el Consejo de Administración las quejas presentadas por organizaciones de trabajadores o de empleadores contra los Estados Miembros que a su juicio no cumplen un convenio que han ratificado (Art. 24 y 25).

Al respecto el Art. 24 de la Constitución de la OIT dice "Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho miembro sea parte podrá ser comunicado por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presenta la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente".

Asimismo, el Art. 25 de la citada constitución dice que si en un plazo prudencial no se recibe ninguna declaración del gobierno contra el cual se presenta la queja o la respuesta otorgada no se considera satisfactoria, el Consejo de

Administración podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

También en el Art. 26 se establece que el Consejo de Administración examinará - y si este lo decide, por una comisión de encuesta nombrada por el mismo - toda queja presentada por un Estado Miembro contra otro por inobservancia de un convenio que los dos hayan ratificado. El propio Consejo puede iniciar el procedimiento si lo desea o si recibe una queja de un delegado de la Conferencia.

2.6. ASESORIAS Y CAPACITACION.

Paralelamente a los procedimientos anteriormente señalados la OIT, ha adoptado una serie de acciones de apoyo al fortalecimiento de la labor normativa del organismo, consistentes en asesorías, capacitación, así como el establecimiento de programas de cooperación técnica.

Las asesorías tienen como propósito realizar estudios de la situación y dificultades de un país determinado, para poder hacer una evaluación imparcial de los hechos y prestar al gobierno ayuda técnica a fin de aclarar ciertas situaciones confusas o conflictivas y superar las dificultades que impiden la cabal aplicación de las disposiciones de un convenio ya sea ratificado o no.

Estos estudios pueden realizarse ya sea a pedido de cualquier gobierno u organización de empleadores o de trabajadores, con respecto a asuntos que les atañen específicamente. No obstante, hasta la fecha ninguno de los tres

sectores ha incurrido a este procedimiento o lo ha aceptado, lo cual resulta sorprendente si se tiene presente de que en muchos Estados Miembros se experimentan, en grados diversos, problemas debidos a la discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, filiación nacional u origen social, o por varios de esos motivos a la vez. No obstante, el procedimiento merece mencionarse en este apartado.

Por lo que corresponde a la capacitación desde 1964 se han venido realizando ciclos regionales de estudio sobre las normas laborales nacionales e internacionales. Los ciclos tiene lugar todos los años, o cada dos años, en distintos lugares del mundo y están destinados a los funcionarios públicos de alta jerarquía que tienen a su cargo los asuntos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución de la OIT en relación a las normas. Su propósito es familiarizar a los representantes sindicales que asisten a tales reuniones, pero sobre todo a los que participan por primera vez en un debate referente a las normas, con los órganos que se ocupan de ellas y con sus procedimientos a fin de que puedan representar un papel firme y constructivo en las deliberaciones. Recientemente, también, se han organizado ciclos de estudio a nivel regional, subregional y nacional. Además, se conceden becas para formación en la sede de la OIT en Ginebra.

Otra medida de control establecida recientemente por la OIT en 1980 fue la designación de consejeros regionales en normas para las regiones e Africa, América latina, el Caribe y Asia Pacífico. El principal cometido de estos funcionarios de alto rango de la OIT consiste en ayudar a los gobiernos, mediante visitas a sus países y la organización de ciclos de estudio sobre las

normas internacionales del trabajo a cumplir sus obligaciones respecto de tales normas.

2.7. PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LOS MECANISMOS DE ESTABLECIMIENTO Y CONTROL DE NORMAS.

Como se podrá apreciar en este Capítulo dedicado a los mecanismos de establecimiento y supervisión (control) de normas o de adopción de otros instrumentos, es sumamente largo y laborioso, motivo por el cual se concentran en ellos gran parte de los esfuerzos y recursos humanos y materiales de la Organización.

Por lo anterior, los constituyentes de la OIT han iniciado un proceso de revisión de su funcionalidad, así como sobre la pertinencia de mantener el ritmo actual de aprobación de convenios, causa principal de la carga de trabajo que sufre tanto la Organización como los Miembros.

A la fecha los Grupos Gubernamental, Empleador y la Oficina Internacional del Trabajo¹³ han coincidido en que la revisión tiene que ser más de carácter cualitativo que cuantitativo, ya que es preciso desacelerar la labor normativa conviniendo en que las discusiones deben centrarse en:

- a) la elección del tema y del contenido de las normas;
- b) la utilización más eficaz de los mecanismos de establecimiento de normas y de adopción de otros instrumentos;

c) fortalecimiento de la labor de evaluación y de codificación de las normas existentes.

Elección del tema y el contenido de las normas. La selección de los temas debe ser sumamente cuidadosa, por lo que cuando se proceda a esta tarea deberán tenerse presentes las siguientes consideraciones:

- que respondan a necesidades reales y urgentes de los Miembros, sin que esto signifique que se tenga que circunscribir exclusivamente a ellas, ya que de ser así, correrían el riesgo de perder su valor como instrumentos para fomentar el progreso al reforzar la tendencia a la creación de organismos regionales normativos. Lo anterior significa un gran reto ya que para ello se deben tomar en cuenta las realidades, necesidades y posibilidades de un grupo muy heterogéneo de Estados Miembros;
- que exploren nuevas posibilidades de fomentar los derechos sociales fundamentales. Lo anterior, básicamente se refiere a la necesidad de hacer frente al estancamiento en la adopción de medidas de protección social por parte de los países los cuales temen que una actuación a favor desalentaría las inversiones extranjeras o fomentarían las expatriaciones de actividades de producción y de servicios;
- que originen una nueva sinergia entre las normas internacionales del trabajo y el desarrollo del comercio internacional. El contexto internacional se ha transformado profundamente y está dándose mucha preferencia a la desreglamentación del mercado de trabajo, por lo que la OIT tendrá que pensar en problemas inéditos.

Mecanismos de establecimiento de normas. La utilidad futura de los convenios se encuentra en tela de juicio ya que por un lado la necesidad de atender situaciones cada vez más heterogéneas de los Estados Miembros, convierte a los convenios en instrumentos cada vez más difíciles de ratificar, ya que muchos países no se encuentran en posibilidad de cumplir con todas y cada una de sus disposiciones y; por otra parte, la inexistencia prácticamente de cláusula especiales que permitan la aprobación por parte de los países de algunas partes del convenio.

Asimismo al convertir a los convenios accesibles mediante la inclusión de cláusula, se corre el riesgo de que pierdan su identidad. Ante tal situación, antes de diluir las disposiciones de un convenio considerado como no ratificable, se podría considerar seriamente adoptar en su lugar una recomendación autónoma, clara, precisa y detallada que pueda orientar a los Estados Miembros en su camino hacia un desarrollo más completo. A la postre podría despejar el camino para un convenio.

La evidente disminución de las ratificaciones a los convenios por parte de los Miembros; la dilación por parte de algunos de éstos para aplicar efectivamente las disposiciones o la definitiva no ratificación por los compromisos que implican, sustentan la innegable necesidad de tener una "legislación suave" (menos durable y de menor obligatoriedad jurídica que las normas en sentido estricto) que revista la forma de repertorio de recomendaciones, de manuales prácticos o de directivas, a fin de proporcionar a las autoridades y en general a las personas con poder decisorio las orientaciones que puedan necesitar para ocuparse de nuevos problemas.

Cabe mencionar, que durante la 259a. reunión del Consejo de Administración celebrada en marzo de 1994, se aprobó la propuesta de los Grupos Gubernamental y Empleador de reducir los temas que anualmente se presentan a la Conferencia con miras a la adopción de un convenio o recomendación, así como la aceptación de que la discusión del tema no forzosamente tenía que conducir a la adopción de un convenio o recomendación, con el objeto de desacelerar el ritmo de aprobación de normas.

Fortalecimiento de la labor de evaluación y de codificación de las normas existentes. El desarrollo de la legislación social internacional y el control eficaz de su aplicación son dos mecanismos sumamente importantes, implementados para ejercer control, y que no pueden concebirse el uno sin el otro.

El programa de presentación de memorias debe modificarse con el objeto de aligerar la carga de trabajo tanto de la Oficina de la OIT, como de sus Estados Miembros ya que de continuar al ritmo actual, podría conducir a que se desatendieran por parte de los países la elaboración de las mismas y un seguro aumento en el presupuesto destinado para apoyar la revisión de éstas al interior de la Organización.

También la labor de revisión de los períodos y formas de presentación de las memorias se ha iniciado en la OIT, la que seguramente conducirá a la disminución de memorias a presentar por años y a la simplificación de su presentación.

Por otra parte, si bien es cierto que las memorias que se le presentan a la OIT cada día son mas completas, también es cierto que no se han convertido en un instrumento real de evaluación.

La anterior situación se debe de corregir, quizás mediante la reorientación de los estudios generales hacia una evaluación de los instrumentos que se tratan. Esto permitiría llevar a cabo con eficacia una "auditoría" de la pertinencia de las normas existentes y de la conveniencia de conservarlas.

Dicha auditoría podría incluso desembocar en una verdadera codificación de los instrumentos existentes que tratan del mismo asunto, con lo cual aumentaría considerablemente su efecto. La imposibilidad de abrogar convenios lleva a una superposición de normas que a veces desorienta a los no iniciados y va en detrimento de la imagen y claridad de la acción normativa de la OIT.

En tal virtud, se podrían ordenar por materias los convenios existentes; por ejemplo, establecer un sólo convenio en sustitución de los demás que traten del mismo asunto y permitir la ratificación por separado de sus diversas partes.

2.8. EFECTOS DE LA MUNDIALIZACION DE LA ECONOMIA EN LA LABOR NORMATIVA DE LA OIT.

El objetivo de esta tesis es analizar la conveniencia de reformar la labor normativa de la OIT por lo que se refiere a sus procedimientos internos, así como por lo que concierne a la aplicación de la misma en los países. Sin embargo dadas las grandes repercusiones que los acontecimientos políticos y

económicos han tenido en esta labor, se consideró oportuno plantear el tema de manera muy general. Lo anterior, con el objeto de contextualizar otra problemática que enfrenta esta labor y que desde mi punto de vista puede acarrearle grandes consecuencias e incluso transformarla en una organización totalmente diferente a la que conocemos actualmente. Indiscutiblemente los cambios de fondo de esta labor serán consecuencia de la nueva situación imperante en el mundo.

La OIT se ha apoyado en la función de regulación que desempeña el Estado en los mecanismos económicos y sociales. Pero es justamente esta función en la que ha repercutido duramente la internacionalización de la economía.

Los instrumentos clásicos de la política nacional destinados a estimular el crecimiento económico y, de manera alternada, a enfriar las coyunturas sobrecalentadas, han perdido gran parte de su eficacia.

A raíz de la desreglamentación financiera, las economías dependen de los mercados financieros mundiales, cuyas altas y bajas no necesariamente garantizan el crecimiento ni la equidad social. Por último, la multinacionalización de las empresas hacen que el poder decisorio se aparte cada vez más del sitio de trabajo, quedando la decisión final en manos de las empresas.

Este es un problema al que la OIT tendrá que hacerle frente, tarde o temprano, aunque de manera paulatina ya que todavía habrá que esperar las reacciones de los habitantes de los estados sobre una probable renuncia a su calidad de ciudadanos para considerarse únicamente como trabajadores-consumidores

empeñados en proteger y elevar al máximo sus propios intereses en el nuevo mercado internacional.¹⁴

Frente a la mundialización de la economía, la comunidad internacional ha tenido que detenerse a reflexionar sobre la necesidad de establecer mecanismos de reglamentación en el plano internacional, así como la forma institucional que deberá tener dicha reglamentación. Las preguntas que se hacen al respecto son en el sentido de que si la nueva reglamentación deberá basarse en instituciones ya existentes cómo el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (AGACC)*, así como en que instituciones y en que campos de actividad, y lo que es más importante sobre cómo se alcanzarían los consensos políticos necesarios.

La OIT no podía quedar al margen de este debate, cuando la reglamentación es su principal misión con la agravante de que los convenios, sólo tienen un efecto práctico en la medida en que son ratificados y efectivamente aplicados por sus Estados Miembros. Este es el caso del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales.

En tal virtud, las dificultades a este respecto se multiplican, debido a que muchos gobiernos han apoyado en el paso propuestas concientes de que no serían aplicados en su propio país.

Por lo tanto, el problema que se plantea es el de saber si este Código, que los Estados soberanos pueden ratificar o no ratificar, o aplicar o abstenerse de hacerlo es idóneo para las realidades actuales, dónde las desigualdades entre

los estados y dentro de los países no sólo han persistido, sino muy a menudo se han ampliado.

En tal virtud como una primera medida se debería proceder a la revisión de este Código a la luz de las dificultades que revela su aplicación para que consecuentemente los textos de los convenios sean adaptados. Asimismo, se deberá tratar de encontrar un mecanismo para que los estados que los han ratificado los adopten.

La evaluación de las normas existentes debería ser considerada como parte integrante de las actividades normativas. Como ya se mencionó en el Capítulo 2, la presentación de memorias periódicas¹⁶ sobre los convenios no ratificados y sobre las recomendaciones, permiten poner de manifiesto las dificultades con que se tropieza y las modificaciones que podrían facilitar la aplicación o la ratificación de las normas; sin embargo, este mecanismo en ocasiones resulta insuficiente. En algunos casos deberían establecerse auditorías a través de las cuales hubiera un acercamiento de las actividades normativas a las realidades y necesidades de las diversas regiones.

Incluso, en algunos casos, dicha auditoría podría desembocar en una verdadera codificación de los instrumentos existentes que tratan del mismo asunto con los cuales aumentaría considerablemente su efecto.

La imposibilidad jurídica de abrogar convenios lleva por cierto a una superposición de normas que a veces desorienta a los no iniciados y va en detrimento de la imagen y la claridad de la acción normativa de la OIT.

Como no se pueden abrogar convenios anticuados, tal vez la solución a este problema se podría abordar, en principio, ordenando por materias los convenios existentes; por ejemplo, para establecer un sólo convenio en sustitución de los demás que traten del mismo asunto y permitir la ratificación por separado de sus diversas partes. La posibilidad de efectuar esa codificación fue examinada en un estudio detallado de las normas internacionales del trabajo que se efectuó en 1986. Tal vez convendría retomar la discusión del documento examinado, en la medida en que podría resultar más conveniente dedicar los recursos técnicos de la Oficina a la codificación de los convenios con arreglo a los asuntos de que tratan, lo cual revitalizaría la acción normativa de la OIT.¹⁷

Un segundo problema de carácter general es el que se refiere a las sanciones, ya que medidas al respecto en el ámbito económico y/o político son imposibles, motivo por el cual la efectividad que los convenios tienen al interior de los países son muy cuestionables al no poderse tomar medidas que los obliguen realmente a cumplirlos.

Esta situación no sería una quimera en la medida de que los Estados Miembros posean la voluntad de que no lo sea. Además, en el preámbulo de la Constitución de la OIT se afirma que "si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores de sus propios países".

En términos generales, la mundialización de la economía pone en tela de juicio dos características institucionales que, si bien la OIT comparte con la mayoría de las organizaciones internacionales, revisten particular importancia.

La primera ha sido mencionada en varias ocasiones, a saber: la índole voluntaria de la aceptación de las obligaciones dimanantes de los convenios, lo cual impide que desempeñen plenamente un papel en la reglamentación del comercio internacional.¹⁸

La segunda característica consiste en el hecho de que las normas de la OIT están centradas en el estado, lo cual significa que las obligaciones previstas en los convenios se aplican directamente tan sólo a los Estados lo cual puede determinar el éxito o el fracaso de las políticas sociolaborales nacionales, ante el creciente protagonismo que desempeñan las entidades no-gubernamentales en la mundialización de la economía.

La problemática se plantea al nivel de que si la OIT puede mantener el espíritu de "emulación" en favor del progreso social a pesar de la influencia y el incremento de la competencia internacional.

Sin embargo, hay que resaltar que la liberalización desenfrenada puede ocasionar efectos contrarios a los objetivos de la OIT, la tarea de reglamentar el comercio internacional no le corresponde en todo caso a ella. Esta tarea le incumbe al AGAAC, no obstante que sus estatutos actuales tampoco le confieren un mandato específico para ocuparse del dumping social.

El establecimiento de dicho mecanismo constituiría, sin duda, un salto cualitativo para promover la paz en el mundo y la justicia social. Sin embargo, a menos que se plasme en la realidad la idea de crear una organización mundial del comercio, es difícil ver dónde pueda haber un mecanismo de esta clase que incumbe al AGAAC.

Cabe señalar, que existen una serie de iniciativas que sí competen a la OIT para cumplir su mandato en el mundo actual, como la de fomentar bajo sus auspicios la declaración tripartita de principios sobre las empresas transnacionales y la política social que deben de guardar. No obstante, la eficacia de esta declaración estaría también limitada en este caso por el hecho de que observancia sería enteramente voluntaria. Además, no prevé en sentido estricto, un sistema de control, sino un mecanismo de interpretación que rara vez se utiliza porque las condiciones de aceptación difíciles de cumplir en ausencia de un consenso.

Sería muy difícil modificar este sistema sin trastornar el delicado equilibrio en que se basa. Una sugerencia de aplicación de este procedimiento sin amenazar ese equilibrio podría consistir en ofrecer a las empresas transnacionales la opción de suscribir voluntariamente ciertas normas o códigos de conducta provistos de procedimientos de verificación. Algunas empresas transnacionales han mostrado que atribuyen gran importancia a esas formas de reconocimiento, sobre todo ante las organizaciones de consumidores.

Otro tipo de iniciativas que podrían fomentarse bajo los auspicios de la OIT, y que han sido sugeridas, son otras formas de acción voluntaria, como el

establecimiento de consejos de empresa en el interior de las empresas multinacionales.¹⁹

Se puede concluir que el porvenir de la OIT es un asunto que plantea en primer término una reflexión en el orden ético, porque ante todo se requiere de conocer el sitio que los constituyentes se proponen reservar a las exigencias de la justicia social en el mundo actual. Al respecto, cabría preguntarse si la ley del más fuerte seguirá imponiéndose a muchísimos hombres y mujeres en el mundo entero, así como la competencia generalizada y sin límites.

El mundo se encuentra en busca de un nuevo equilibrio entre el estado, el mercado y la sociedad civil. En tales circunstancias, se reconoce que la adaptación de la OIT supone la aceptación de tres desafíos.

El primero relativo a la busca permanente del consenso respecto del ideal de la justicia social y de los medios para contribuir a su realización, este compromiso corresponde ante todo a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. El segundo desafío se plantea a la Organización en su conjunto y corresponde a la apertura hacia los demás protagonistas en el escenario laboral. Por último, el tercer desafío se plantea a la comunidad internacional en su conjunto y no únicamente a los integrantes de la OIT y se refiere a fomentar la justicia social, dentro de la regulación de la economía mundial que está pendiente de realización.

En respuesta a los profundos cambios mencionados, en 1990 se inicia el proceso de revisión a fondo de la OIT.

En este momento vale recordar que uno de los objetivos fundamentales de los convenios internacionales el trabajo es el de eliminar la competencia desleal basada en condiciones de trabajo de opresión, para entender el porque a la OIT le preocupa tanto las consecuencias sociales que cada día son más notorias con la mundialización de la economía, ya que considera que considera que su actuación no deberá limitarse a señalar los efectos reguladores a largo plazo que poseen sus normas, así como tampoco puede hacer caso omiso del problema sin perder en el camino credibilidad, habida cuenta de que fue concebida como un instrumento de regulación social en el comercio internacional, además de ser la única organización tripartita que agrupa a los principales protagonistas en la mundialización de la economía.

Lo que importa aquí saber es sí la OIT, en el marco de la aceptación voluntaria de las obligaciones dimanantes de sus normas, puede mantener el espíritu de emulación en favor del progreso social a pesar de la influencia opuesta que ejercen la mundialización de la economía y el incremento de la competencia internacional.

En este caso se estaría haciendo referencia al problema de las "cláusulas sociales", esto es, a las garantías que un número creciente de sus desean incorporar en los acuerdos comerciales internacionales para asegurar que la liberalización paulatina de los mercados se acompañe de mejoras en las condiciones de trabajo, o por lo menos de la eliminación de los abusos y formas de explotación más escandalosas.

Con la inclusión de las cláusulas sociales, el acceso de los países exportadores a los mercados internacionales estaría sujeto a la condición de la observancia

de determinadas normas fundamentales de la OIT., o bien, de manera más concreta se establecería un vínculo entre la liberalización del comercio y el respeto de ciertas normas del trabajo y e protección social, en la medida que éstas puedan influir en los costos de producción.

Ante tal situación de cosas, la OIT estima pertinente su intervención en estos asuntos pero que no debe de propugnar por restricciones al comercio ni por la igualación obligatoria de los costos sociales, ya que una posición de esta naturaleza sería poco práctica, habida cuenta de las controversias que suscita la cuestión del "dumping social", sino que también por que entraría en contradicción con la doble premisa en que se basa la Organización.

La primera de esas premisas es que un comercio libre es deseable por las posibilidades que encierra de impulsar el desarrollo económico y, en consecuencia, de mejorar las condiciones de vida y de trabajo y de crear empleos. Esta premisa implícita fue reiterada en 1944, a la luz de la dura experiencia de la recesión ocurrida en el decenio de 1930. Si bien es cierto que una liberalización desenfrenada del comercio internacional puede surtir efectos contrarios a los de los objetivos sociales de la OIT, la OIT no tiene el mandato de reglamentar el comercio internacional.

La segunda premisa es que la OIT debería basarse en la cooperación y no en la coerción en los esfuerzos que despliega en favor del progreso social.

Si bien habrá que esperar a la 81a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que tendrá lugar en junio de 1994, para saber cual es el camino por el que va optar la OIT, probablemente la discusión en torno a los temas tratados

en este Capítulo como en el anterior, aún tomen más tiempo del que en principio uno podría considerar como el más adecuado. Sin embargo, indiscutiblemente, en este debate y los cambios que se tomen decidirán definitivamente el porvenir de la Organización Internacional del Trabajo.

NOTAS

- 1 Oficina Internacional del Trabajo, *Los sindicatos y la OIT*, Manual de Educación Obrera, Ginebra, 1992, pp. 6 y 7.
 - 2 Véase el Capítulo 1 de esta tesis.
 - 3 Oficina Internacional del Trabajo, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 1988.
 - 4 Los convenios relativos a la libertad sindical son los núms. 11, 84, 87, 98, 135, 141, 151 y 154.
 - 5 Los convenios sobre el trabajo forzoso son los núms. 29 y 105.
 - 6 Los convenios sobre el la igualdad de trato son los núms. 100 y 101.
 - 7 El convenio sobre la política del empleo es el núm. 122.
 - 8 Los convenios sobre los trabajadores migrantes son los núms. 97 y 143.
 - 9 Los convenios sobre la inspección del trabajo son los núms. 81, 85 y 129.
 - 10 El convenio sobre la consulta tripartita es el núm. 144.
 - 11 El convenio sobre la marina mercante es el núm. 147.
 - 12 Oficina Internacional del Trabajo, *Las normas internacionales del trabajo*, Ginebra, 1993, p. 27.
 - 13 El Grupo de los Trabajadores como principales beneficiarios de las disposiciones de los convenios y recomendaciones, tienen sus retiscencias para aceptar que se disminuya la aprobación de convenios.
 - 14 Tal es la tesis de algunos autores ubicados en el globalismo corporativista que proclaman las empresas transnacionales.
- * En inglés GATT.
- 16 Véase el Capítulo 2, p.20.
 - 17 Oficina Internacional del Trabajo, *El mundo del trabajo en evolución: Problemas principales*. Memoria del Director General, Ginebra, 1988.
 - 18 Oficina Internacional del Trabajo, *Preservar los valores, promover el cambio*. La justicia social en una economía que se mundializa. Memoria del Director General, Ginebra, 1994. pp. 31 y 32.
 - 19 Oficina Internacional del Trabajo, *Preservar los valores, promover el cambio*, pp.92-103.

C A P I T U L O 3

PROCEDIMIENTOS QUE RIGEN EN LA APLICACION DE CONVENIOS ENTRE LA OIT Y EL GOBIERNO DE MEXICO: EL CASO DEL CONVENIO NUM. 169 SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES

3.1. LA ACCION NORMATIVA DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y PUEBLOS TRIBALES

La OIT en concordancia con sus objetivos de promover y salvaguardar los derechos sociales mediante la definición de aquellos derechos que deben adoptarse como normas y al considerar al trabajo como la fuente de recursos de la que tiene que hacer uso todo ser humano para satisfacer sus necesidades más elementales de una manera digna, ha elaborado gran parte de su código legal en torno a problemáticas que afectan a quienes realizar esta tarea, los trabajadores.

El concepto trabajadores abarca una larga lista de categorías. Una de ellas es la de los trabajadores indígenas, quienes constituyen una de las poblaciones más desfavorecidas desde el punto de vista económico y político, ya que por lo general, están situadas en regiones de países en desarrollo, endebles

económicamente pero ricas en recursos, por lo que frecuentemente son víctimas de numerosos conflictos.

Por tal motivo la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y tribales no podía quedar al margen de la actuación de la OIT, la cual se remonta a los primeros años de su existencia.

La actuación del organismo en este campo se ha regido por los planteamientos contenidos tanto en el preámbulo de su Constitución, como en la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas los cuales proclaman que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los seres humanos.

En tal virtud, los convenios de la OIT abarcan una amplia gama de cuestiones sociales relativas a los derechos humanos fundamentales, en cuyo renglón tiene como punto esencial de acción mejorar la situación de los trabajadores en campos tales como la: libertad sindical, abolición del trabajo forzoso y la ausencia de discriminación en el trabajo, todas ellas contempladas en los convenios establecidos por la OIT sobre las poblaciones indígenas.

Las primera normas de la OIT dirigidas a proteger a estos trabajadores fueron en contra de la explotación y la coerción y son los siguientes:

1936 Convenio 50 regula ciertos sistemas de reclutamiento de los trabajadores. ¹

- 1939 y 1955** Convenios 65 y 104 respectivamente, prevén la abolición progresiva o inmediata de las sanciones penales por incumplimiento de los contratos.²
- 1939 y 1947** Convenios 64 y 86 que tenían como objetivo eliminar los abusos en los contratos celebrados con trabajadores indígenas.³
- 1957** Convenio 107 y la Recomendación 104 que se aplican a las poblaciones indígenas y tribales o semitribales de los países independientes y están destinados a protegerlas contra los abusos, a garantizarles sus derechos fundamentales y, en términos generales, para mejorar sus condiciones de vida y trabajo.⁴
- 1989** Finalmente la Conferencia aprobó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales que constituye la actualización del Convenio 107. Este Convenio junto con el 107 han sido los únicos ratificados por el Gobierno de México. Cabe señalar, que el 107 fue denunciado con la ratificación del Convenio 169.⁵ Sin duda, el avance más importante que logró la OIT en materia de derechos humanos y pueblos indígenas fue la adopción de este convenio por la 76a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

En dicho convenio se reconoce la aspiración de los pueblos indígenas de mantener y fortalecer sus identidades dentro del marco de los estados en que

viven, con el propósito de integrarlos al desarrollo económico, social y cultural. Se advierte que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los estados en dónde viven.

3.1.1. OTRAS ACTIVIDADES DE LA OIT DE APOYO A COMUNIDADES INDIGENAS

La OIT fortalece su labor normativa por lo que respecta a indígenas o a sus comunidades, manteniéndose actualizado y/o presente en cuanto actividad se desarrolla en el ámbito multilateral y bilateral ya sea con propósitos de información o de apoyo a iniciativas que beneficien a éstos. Asimismo, se han considerado una serie de acciones en el marco de los programas armados por la OIT para capacitación, asesorías y de cooperación técnica.⁶

Por ejemplo, la OIT contribuyó al establecimiento del Fondo Regional de Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas de América Latina que se creó formalmente en la Segunda Conferencia Cumbre de Jefes de Estado de los Países Iberoamericanos celebrada en Madrid en el mes de julio de 1992.

Asimismo, la OIT participó en diferentes conferencias técnicas internacionales que tuvieron como propósito preparar todo lo relacionado con el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo en 1993. Su contribución para este evento fueron dos documentos: uno, relativo al Año Internacional y; otro, sobre la Conferencia Mundial de Derechos Humanos sobre la Acción de la OIT respecto a los Pueblos Indígenas y Tribales.⁷

Por otra parte, en el ámbito de las asesorías aprueba y ejecuta programas consistentes en la participación u organización de seminarios nacionales tripartitos, que se dirigen a beneficiar a las poblaciones rurales más pobres, especialmente en materia de promoción de empleo asociativo, formación, condiciones de trabajo y de vida, seguridad social y asistencia a las organizaciones de trabajadores rurales, campesinas e indígenas.

Entre algunos de los proyectos nacionales que se ejecutaron con el apoyo de la OIT, cabe mencionar el de desarrollo de la capacidad productiva de los talleres textiles en Jalq'a, Chiquisaca, Bolivia y la creación y apoyo al Centro Nacional de Artesanía Textil en Guatemala.

En materia de desarrollo rural para las comunidades indígenas, los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y Venezuela han recibido apoyo técnico de la OIT en la realización de estudios sobre el Convenio 169 y su compatibilidad con sus respectivas constituciones y derechos positivos nacionales.

De acuerdo con el renovado mandato aprobado por la 12a. reunión de la Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT (1986) y la resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales de la región, conjuntamente con el Congreso Mundial de Pueblos Indígenas, los ministerios de trabajo y las organizaciones indígenas nacionales, se realizaron seminarios nacionales de consulta sobre el proceso de revisión del Convenio 107 en México, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá y Ecuador.

Posteriormente, en esos mismos países se llevaron a cabo seminarios sobre el contenido y alcance del Convenio 169. En los mencionados seminarios se contó con la participación de representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores. Asimismo, en México y Colombia se organizaron seminarios técnicos sobre la aplicación del citado Convenio.

En el período comprendido entre 1987 y 1991 el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR) continuó promoviendo el desarrollo de la formación profesional de América Latina. Sus políticas y prioridades incluyeron el fortalecimiento de los sistemas y de las instituciones de formación profesional de los trabajadores de la región; el mejoramiento de la calidad de la formación profesional; el intercambio de información y la cooperación horizontal como instrumento de perfeccionamiento, desarrollo y transferencia de técnicas y metodologías y la actualización y perfeccionamiento del personal directivo, técnico y docente de dichas instituciones.⁸

Las principales actividades realizadas por el centro entre 1987 y 1991 incluyeron la realización de seminarios de discusión sobre las nuevas estrategias de la formación profesional frente a las nuevas políticas económicas de los países de la región y el impacto tecnológico; encuentros nacionales sobre la calidad de la formación profesional; la conformación de un grupo de especialistas sobre metodologías y la realización de seminarios técnicos sobre la elaboración de programas de estudio y sobre sistemas de formación en la producción. Además, se organizaron cursos regionales para la formación de instructores y dos cursos para responsables de centros de documentación.

En materia de formación y desarrollo de recursos humanos en las comunidades indígenas las acciones realizadas están coordinadas fundamentalmente por la OIT con base en la aplicación del Convenio 169. En 1993 en tres Estados de la India se efectuaron estudios y evaluaciones sobre las condiciones de vida y de trabajo de sus comunidades indígenas y tribales; en Argentina y Filipinas se organizaron sendos seminarios sobre el Convenio 169 y actividades conexas de asistencia técnica. En Buenos Aires se organizó un curso práctico destinado a los juristas y a los líderes indígenas sobre los Convenios 107 y 169, así como sobre la legislación nacional pertinente.

En materia de cooperación técnica la acción de la OIT ha sido muy activa. Por ejemplo, se realizaron misiones de consulta en Brasil a pedido de la Fundación Nacional para el Indio (FUNAI) y se participó activamente en las misiones interorganismos de identificación previa de proyectos para los pueblos indígenas de la Amazonia del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Asimismo, concluyó un proyecto en México muy importante titulado "Apoyo al empleo y al desarrollo rural de la Mixteca Oaxaqueña". Con el financiamiento del Gobierno de Oaxaca y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁹ y una contribución importante de la OIT en asesorías, se logró en tres años la movilización y participación de un total de dos mil comunidades indígenas en la construcción de unas tres mil obras hidráulico pequeñas para agua potable y riego. Además se constituyó como resultado de lo anterior, una red de organizaciones indígenas que tiene como finalidad el

progreso socioeconómico. Se preparó y sometió, con fines de financiación, una propuesta para la segunda fase del proyecto.

Asimismo, se formuló una propuesta de proyecto sobre la mitigación de la pobreza y la promoción de los derechos de los pueblos tribales de la India y Bangladesh. En colaboración con una organización india canadiense, se articuló un propuesta de proyecto relativa al intercambio de experiencias en materia de desarrollo en el sector privado entre pueblos indígenas de América.

Se constituyó el marco conceptual de una monografía sobre materia de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y tribales y sobre problemas conexos referentes a la explotación de los recursos naturales. También se preparó un estudio relativo a los procedimientos de consulta y ratificación del convenio en Guatemala y sobre su repercusión en la paz y la edificación de la democracia.¹⁰

3.2. ANTECEDENTES RELATIVOS AL CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES.

El proceso de revisión del Convenio 107 sobre Poblaciones indígenas y tribales aprobado en 1957 fue puesto en marcha por el Consejo de Administración de la OIT en respuesta a las repetidas solicitudes de varias organizaciones en particular de las Naciones Unidas.

Es así que el 21 de junio de 1988 la Conferencia Internacional del Trabajo congregada en Ginebra en su 75a. reunión, aprobó por unanimidad la revisión parcial del Convenio 107.

Los gobiernos consultados fueron (26): Australia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, India, Irlanda, Japón, Kenya, Malta, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Rumania, Rwanda, Somalia, Suecia, Suiza, Trinidad y Tabago y Zambia, los cuales declararon que sus respuestas reflejaban las opiniones emitidas por las poblaciones indígenas que habían sido consultadas.

Asimismo se tuvieron en cuenta las respuestas de las organizaciones de empleadores y trabajadores de once países (Australia, Brasil, Dinamarca, Estados Unidos, Gabón, India, Japón, México, Noruega, Perú y Suiza) que fueron anexadas a las respuestas de los gobiernos o bien enviadas directamente a la Oficina Internacional del Trabajo.

Por parte del Gobierno de México intervinieron en la revisión del Convenio 107 y formulación del 169 las siguientes instituciones: Secretaría de Gobernación (SG) a través del Instituto Nacional Indigenista (INI); Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH); Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); Secretaría de Educación Pública (SEP); Secretaría de Salud (SS); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Confederación de Trabajadores de México (CTM); Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN); la Confederación Nacional Campesina (CNC); y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través de la Coordinación General de Políticas,

Estudios y Proyectos, así como de las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos, Inspección Federal del Trabajo, de Empleo y de Capacitación y Productividad.

A partir de tales consultas se formuló el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Los principales cambios que tuvo en relación con el Convenio 107 fueron básicamente:

- a) el establecimiento de los "pueblos tribales" y los "pueblos indígenas" como su población objetivo, a diferencia del Convenio 107 que tenía a los "miembros" de las poblaciones tribales o semitribales. Al sustituir a los individuos por los pueblos, se sustenta mejor el reconocimiento de su complejidad étnica, cultural, sociodemográfica, religiosa, institucional y política¹¹;
- b) reconocimiento de que los pueblos indígenas y tribales no son inferiores a los pueblos mestizos o a los criollos, aceptando que todos ellos son consubstanciales de la existencia de un país independiente;
- c) respecto a las relaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales, estableció que éstas son de derecho y no de simple colaboración: derecho a la igualdad jurídica; derecho a que sus instituciones existan y operen; derecho a sus usos y costumbres; derecho a su cultura y derecho a su religión;
- d) establece la protección de las culturas indígenas mientras que los pueblos se integran al desarrollo a diferencia del Convenio 107 que alude a la preservación, como una política indigenista de salvamento de sus culturas en

extinción o atrofiadas, con una estrategia museográfica, antropológica, folklórica o de beneficencia;

e) reconoce la profunda relación entre la tierra y los pueblos indígenas y tribales, por ello propone su derecho a la explotación de los recursos naturales existentes en sus territorios;

f) se plantea que los gobiernos deben capacitar a los trabajadores indígenas en el conocimiento de sus derechos, de sus obligaciones y para su defensa, así como reforzar la inspección del trabajo en su ámbito laboral. En el Convenio 107, los gobiernos son titulares (responsables) de la justicia laboral para con los trabajadores indígenas;

g) sobre la formación profesional señala que no basta con dar oportunidades, sino que es necesario crear medios para que los indígenas realmente puedan acceder en igualdad de condiciones que el resto de los trabajadores y al mercado de trabajo mejor remunerado. Para tales efectos, a las poblaciones indígenas se les reconoce el derecho de crear sus propias instituciones y medios de educación. Una innovación muy importante es la procuración para que cuenten, al igual que el resto de la población, con las mismas oportunidades de educación, en todos sus niveles (educativos) y de ser posible en su propia lengua.

Teniendo presentes los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación y considerando que la evolución del Derecho Internacional no ha

estado a la par de la situación de los pueblos indígenas, la Conferencia Internacional del Trabajo durante su 76a. reunión celebrada el 27 de junio de 1989, aprobó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En la declaración aprobatoria se reconocieron las aspiraciones de esos pueblos de asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, de su desarrollo económico, 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.

3.3. PROCEDIMIENTOS QUE RIGEN LA RATIFICACION DE CONVENIOS ENTRE MEXICO Y LA OIT.

Como ya se indicó en el Capítulo 2 de esta tesis, para que un convenio aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo pueda entrar en vigor, requiere de que sea ratificado por los Estados Miembros.

Conforme al Artículo 133¹² de la Constitución para el Gobierno de México la Ley Suprema de la Unión la componen; primero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en segundo lugar, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella; y en tercero; todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado. En tal virtud, los convenios de la OIT

que tienen calidad de tratados internacionales cumplen con la presente disposición.

Posteriormente tendrá que cumplirse el Art. 89, fracción X¹³, a través de cuyo cumplimiento, los tratados internacionales, quedan suscritos por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y aprobados (ratificado) por la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores de la República Mexicana aprobó el Convenio 169 el 11 de julio de 1990, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante Decreto del 3 de agosto del mismo año. Sin embargo, conforme a las disposiciones del Artículo 38, párrafo 2 del citado Convenio, éste entró en vigor el 5 de septiembre de 1991, es decir, 12 meses posteriores a la fecha en la que dos países miembros lo ratificaron (Noruega y México).¹⁴

La ratificación del Convenio 169 fue concedida por el Gobierno de México en virtud de que sus disposiciones no entraban en contradicción con el Artículo 4 relativo a las pueblos indígenas, que constituye la base de la legislación nacional vigente en la materia.

En consecuencia en los términos del Artículo 133 Constitucional, el citado convenio se convirtió en una norma jurídica obligatoria y, por tanto, puede hacerse exigible su observancia a nivel federal o estatal.

A la fecha el Convenio 169 ha sido ratificado únicamente por cinco países: Bolivia, Colombia, México, Noruega y Costa Rica, lo que plantea la pregunta sobre el motivo por el cual no ha sido ratificado por lo menos por los países que participaron en su elaboración.

3.4. LA ACCION DE MEXICO EN EL AMBITO LEGISLATIVO.

Todas las acciones que emprenden los gobiernos como México con un sistema político democrático, tienen como objetivo crear condiciones de derecho, seguridad y bienestar para todos los habitantes del país. Por lo que cuando se habla de población en general o de una población en específico cómo la de los Indígenas, así como de aplicar medidas tendientes a ayudarlas se involucra prácticamente a todas, por no decir todas, las instancias gubernamentales.

Este es el caso de la legislación nacional vigente, que aún cuando la mayoría de ellas son de carácter general, sus acciones inciden en las poblaciones indígenas . Asimismo, los programas adoptados para su beneficio involucran prácticamente a todas las Dependencias del Ejecutivo Federal, incluso en algunas ocasiones las acciones que se emprenden se tienen que realizar de manera concertada.

El marco jurídico nacional se compone de las leyes que se mencionan a continuación, básicamente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Agraria.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios,
- Ley del Seguro Social.

- Reglamento del Seguro Social Obligatorio de los Trabajadores del Campo.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Acuerdo de Participación Indígena en el Instituto Nacional Indigenista.
- Nueva Ley Agraria Reglamentaria del Art. 27 Constitucional.
- Códigos Penales de los Estados de la República.

Concretamente el Artículo 4o., párrafo 1 de la Constitución es el que establece que "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 aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley"¹⁵, el cual fue adicionado mediante Decreto aparecido en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992.

Cabe comentar, el importante papel que juega la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, como cuerpo consultivo del Instituto Nacional Indigenista (INI), integrado por personalidades invitadas a título personal y honorífico que se han distinguido por su preocupación y su trabajo para lograr una efectiva impartición de justicia para estos pueblos.

Las funciones de la Comisión son las de generar las propuestas, recomendaciones y opiniones sobre las medidas que contribuyan a mejorar la impartición de justicia para los pueblos indígenas de México; posponer y proponer la realización de los estudios y eventos necesarios para conocer

mejor la situación de los pueblos indígenas frente al derecho positivo o consuetudinario y frente a los derechos humanos, individuales y colectivos; conocer, evaluar y hacer recomendaciones respecto del Programa de Procuración de Justicia que desarrolla el INI; difundir materiales sobre el tema de la justicia para los pueblos indígenas.¹⁶

Pero también parte de sus funciones consisten en proponer nuevas leyes o reformas a las existentes. Actualmente, promueve la elaboración de una propuesta de reforma constitucional y legislativa que busca reconocer los derechos históricos específicos de los pueblos indígenas, así como considerar sus prácticas y costumbres jurídicas parte de un proceso legal.

La propuesta de reforma se ha sometido a una consulta pública informal, siendo ampliamente apoyada por la sociedad mexicana.

3.5. PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE MEXICO PARA LAS COMUNIDADES INDIGENAS.

Tal y como ya se mencionó las dependencias públicas a quienes les compete la instrumentación y ejecución de las acciones que materializan las disposiciones legales, son de diversa índole. A partir de los lineamientos y políticas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND) el Estado impulsa diversos programas, los cuales revisaremos a continuación.

3.5.1. PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD (PRONASOL).

Es un instrumento que el Gobierno de la República creó para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles del gobierno y los concertados con los grupos sociales. El universo al que se dirige está conformado, entre otros, por los pueblos indígenas. Las principales áreas que atiende PRONASOL son: alimentación; regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; procuración de justicia; apertura y mejoramiento de espacios educativos; salud, electrificación de comunidades; agua potable; infraestructura agropecuaria y preservación de los recursos naturales.

3.5.2. PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS, 1991-1994.

Forma parte del PRONASOL y tiene por objetivo el respeto a la identidad, la cultura y la organización plural de los pueblos indígenas de México; se establecen las formas a través de las cuales los pueblos indígenas y las comunidades que los integran definirán los objetivos, modalidades y plazos de los proyectos de desarrollo, dentro del marco de los derechos y obligaciones consagrados en la Constitución mexicana.

Asimismo, promueve el libre desarrollo de los pueblos indígenas, contribuyendo a la corrección de la desigualdad. Las acciones derivadas de este Programa se desarrollan a través de seis proyectos estratégicos y cinco subprogramas sectoriales que se concretan también en programas regionales y estatales.

Los proyectos estratégicos se sustentan en las demandas indígenas que han carecido de un espacio propio y específico, con un adecuado respaldo político, técnico y administrativo.

De estos dos programas se derivan los siguientes proyectos en los que participan las siguientes instituciones:

a) **Programa de Justicia.** Está apoyado por la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas, órgano consultivo del INI creado en abril de 1989.

Participan en este Programa el PRONASOL, el INI y a nivel de coordinación la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría del Distrito Federal, las procuradurías de las entidades federativas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas y sus filiales estatales.

b) **Fondos de Solidaridad para el Desarrollo.** Tienen por objeto financiar los proyectos productivos recuperables de las organizaciones y comunidades indígenas. Los fondos regionales son recursos del PRONASOL y son administrados por un cuerpo directivo integrado por representantes de las comunidades indígenas con el apoyo del INI.

c) Programa Nacional de Lenguas Indígenas. Se creó para recopilar, estudiar, sistematizar, fortalecer y defender las lenguas indígenas. En la fase preparatoria participan el INI, el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Dirección de Educación Indígena (DEI) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

d) Sistema de Apoyo al Patrimonio Cultural. A través de este sistema se pretende ampliar y darle permanencia a espacios y acciones dedicadas a la recuperación del patrimonio cultural de los pueblos, así como al intercambio en condiciones de respeto e igualdad. En apoyo a este sistema se establece el *Fondo de Solidaridad para la Promoción del Patrimonio Cultural Indígena*. Los recursos son definidos por los propios indígenas a través de un organismo colegiado y representativo regional. Participan en el Fondo el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el INI, el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), la Direcciones Generales de Culturas Populares y de Educación Indígena de la SEP, el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), y las Casas de la Cultura y de las Artesanías de las entidades federativas. Asimismo, es de gran importancia la colaboración de las universidades y del PRONASOL.

e) Atención a la Población Indígena en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Este es otro de los proyectos orientados a atender los problemas específicos de los grupos indígenas asentados en el Distrito Federal, así como aquellos que acuden temporalmente para realizar trámites, operaciones comerciales o a recibir atención médica especializada, entre otros aspectos. Para atender a esta situación se brinda asesoría, apoyo y capacitación a la

población indígena y se impulsa el desarrollo cultural sin generar dependencia de subsidio. Todo ello a través del Departamento del Distrito Federal (DDF), el INI y el PRONASOL, debiéndose incorporar también el Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos de los municipios conurbados.

f) Programa de Investigaciones. Pretende atender el severo rezago de información, conocimientos y análisis sobre los pueblos indígenas a través de una red de coordinación, intercambio y apoyo a la investigación. Participan en éste especialmente el PRONASOL, Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO), INI, los Centros de Investigaciones y las Universidades que realizan investigación en este campo y todos los organismos públicos y privados con interés en el tema. Siendo el INI el que funge como convocante para la formación de dicha red.

A su vez, los subprogramas sectoriales que se derivan de éstos tienen por objeto la continuidad, el fortalecimiento, la ampliación y la corrección en su caso de las acciones que ya cuentan con espacios y agentes institucionales establecidos, referidos a los aspectos de salud y bienestar, educación, cultura, infraestructura e inversión productiva.

3.5.3. PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITACION Y PRODUCTIVIDAD, 1991-1994.

Uno de los objetivos de este Programa es el de promover los vínculos de solidaridad que coadyuvan al abatimiento del rezago social y al desarrollo de

oportunidades de participación productiva de los grupos marginados. En este sentido, entre sus campos de acción, el que se refiere al rezago social contempla la atención de los múltiples grupos campesinos de escasos recursos y jornaleros agrícolas, grupos indígenas y habitantes de colonias populares en zonas urbanas marginadas cuyo nivel de vida no les permite acceder a los satisfactores mínimos indispensables para una vida digna y a formas de producción de las que puedan derivar un impulso al cambio.

Este Programa se relaciona ampliamente con otros programas nacionales a mediano plazo como lo es el PRONASOL e incorpora la participación de otras entidades públicas y determina los mecanismos de coordinación en los ámbitos estatal y municipal a fin de sumar los esfuerzos de los gobiernos locales en la operación de los proyectos de capacitación y productividad.

La ejecución de estas acciones corresponde a la STPS que promueve la concurrencia de las diversas dependencias e instituciones a las que les compete la atención tanto de las condiciones laborales de los jornaleros agrícolas, como de aquellos aspectos relacionados con la atención de su salud y educación a fin de procurar el mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo.

3.5.4. PROGRAMA PARA LA MODERNIZACION EDUCATIVA, 1989-1994.

Dado el rezago educativo que se concentra prioritariamente en las zonas urbanas marginales, en la población rural y en la indígena se busca asegurar la

cobertura universal de la primaria y la permanencia de todos los niños hasta su conclusión. De ahí que, en lo relativo a la "educación básica", este Programa oriente sus acciones a atender este tipo de población en sus diferentes niveles: primaria, secundaria y especial.

Asimismo, en cuanto a formación y actualización de docentes se plantea que las acciones que se emprendan para formar maestros de educación indígena deberán alcanzar el mismo nivel académico que otros docentes, a fin de que al trabajo en el aula tenga la calidad requerida. Por medio de los cursos intensivos de normal superior, los promotores bilingües deberán prepararse en circunstancias equiparables al resto de los maestros.

En cuanto a la "educación para adultos" se plantean acciones en alfabetización, educación básica, educación comunitaria y en educación permanente y capacitación no formal para el trabajo.

Este Programa está a cargo de la SEP que cuenta con la Dirección de Educación Indígena.

3.5.5. PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA, 1990-1994.

En materia de vivienda rural y de conformidad a la política de erradicación de la pobreza extrema del Programa Nacional de Solidaridad se pretenden generar mayores opciones de atención a la población demandante, a efecto de mejorar los niveles de bienestar del campesino y elevar sus índices de productividad. En este sentido, este Programa busca apoyar a la población de las zonas

rurales marginadas; se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR); se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales; y se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de los materiales para la vivienda rural.

La formulación de este Programa estaba a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que a partir del 4 de junio de 1992 pasó a ser la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) la que a su vez a través de la Dirección General de Programas Sociales le corresponde formular, proponer y promover la realización de los programas y acciones de beneficio social dirigidos a grupos específicos, en el marco del PRONASOL.

3.5.6. PROGRAMA NACIONAL DE SALUD, 1990-1994.

De acuerdo con la estrategia de descentralización de los servicios de salud a la población abierta, se brinda atención a las demandas de salud de las poblaciones de zonas marginadas rurales, entre ellos los indígenas, sobre todo a través del IMSS-SOLIDARIDAD. Compete a la Secretaría de Salud coordinar todas las acciones derivadas del Sistema Nacional de Salud.

3.5.7. PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA, 1990-1994.

En este contexto, se contempla dentro de los programas de justicia social la participación de la SRA que tiene la obligación de aplicar y vigilar los preceptos

consignados en el Art. 27 constitucional. Para ello cuenta con la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios de acuerdo con lo estipulado en la Nueva Ley Agraria.

3.5.8. PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL CAMPO, 1990-1994.

Este Programa formulado por la SARH pone de manifiesto, en especial, las condiciones de los jornaleros indígenas y otros grupos desprotegidos, motivo por el cual, dentro de las estrategias a corto plazo se contempla apoyar a la población rural marginada para integrarla al proceso de desarrollo con mejores condiciones de vida, esto con la colaboración de PRONASOL.

En las estrategias de mediano plazo se plantea que con la coordinación de esfuerzos y la integración de acciones se asegurará el bienestar a las comunidades indígenas sin recursos, de los jornaleros sin empleo y de otros grupos de la sociedad rural que carecen de los satisfactores básicos. En este sentido, el PRONASOL con apoyo de los gobiernos estatales y municipales desarrollará proyectos en materia de educación, salud, nutricionales, habitacionales y de empleos productivos.

A largo plazo, la puesta en marcha de proyectos productivos garantizará a la población rural más necesitada, en especial a aquella en condiciones de pobreza extrema, empleo y un nivel de ingreso adecuado como vías de acceso permanentes al proceso distributivo de los bienes y servicios productivos.

3.5.9. PROGRAMA NACIONAL DE POBLACION, 1989-1994.

Dentro de los objetivos específicos de este programa está el "contribuir al desarrollo integral y la elevación del nivel de vida de los grupos indígenas, tomando en consideración su estructura y dinámica demográfica, respetando plenamente su cultura y formas de organización.

Para el cumplimiento de este objetivo existe el Subprograma de Población Indígena, a través del cual se llevan a cabo las siguientes acciones:

3.6. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL TEMA.

Bajo la consideración de que la legislación y la práctica nacionales reconocen desde mucho tiempo atrás los derechos de los pueblos indígenas y de que los gobiernos han procurado que el desarrollo de sus políticas y acciones, respetar la idiosincrasia, las costumbres, las creencias y, en general, la cultura de sus etnias, el Gobierno mexicano no tuvo inconveniente en ratificar los Convenios 107 y el 169, ya que conforme a la Constitución respecto a tratados, no contradecían las disposiciones establecidas por la nación respecto a las poblaciones indígenas. Tal es lo que señale el dictamen de la STPS al Convenio 169, sometido a la Cámara de Senadores.

Como se ha podido apreciar la legislación existente en el país que atiende cuestiones relativas a las poblaciones indígenas no es muy amplia, ya que muchas de las acciones que les involucran son de carácter general y de

incidencia en todos los mexicanos, motivo por el cual las disposiciones contenidas en algunas de ellas, les tratan de manera superficial, lo que obstaculiza darles un tratamiento especial en consideración a las particularidades que les caracteriza.

Otra singularidad atinente a la legislación hacia los indígenas propiamente dicha, es su reciente origen. Simplemente baste recordar, que la Constitución, Ley Fundamental del país, no contuvo una referencia directa a éstas poblaciones sino hasta 1992 cuando se le adicionó al Artículo 4o. como primer párrafo, la cuestión de los indígenas.

Las anteriores particularidades de la legislación nacional las comparten los programas adoptados con el mismo propósito de apoyo a los indígenas, los cuales sin embargo, podrían inducir a pensar que existe una fuerte tendencia en favor de los derechos de los grupos étnicos como parte de un proceso de reconocimiento que existe en el país.

Si bien es cierto que recientemente se adicionó el Art. 4o. Constitucional, aún hay un largo camino por recorrer, como lo demuestran los acontecimientos de Chiapas, los cuales, han servido de catalizadores de un proceso de reconocimiento y revisión de todos los preceptos legales que conciernen a los indígenas.

A este proceso se incorporará el Convenio 169 que aún cuando no incluye realmente reivindicaciones históricas de los pueblos indígenas, incide favorablemente para mejorar sus condiciones de vida y, en el caso de México, es consistente con las medidas que se han iniciado para fortalecer la política

gubernamental hacia los pueblos indígenas, con motivo de los acontecimientos de Chiapas.

Por ejemplo el Capítulo de Tierras del Convenio, podría contribuir al establecimiento de tribunales agrarios con competencia hacia toda la sociedad mexicana y no exclusivamente de los pueblos indígenas.

Las reclamaciones de los pueblos indígenas encuentran respuesta en el Convenio 169 ya que les concede atribuciones para ser sujetos de su desarrollo, reconociendo el marco jurídico nacional y la estructura formal.

En un contexto de fortalecimiento de la sociedad civil de América Latina, los indígenas y sus organizaciones insisten cada vez más en una democracia plena que implica necesariamente el reconocimiento del carácter pluricultural de la sociedad, de la existencia perdurable de los pueblos indígenas y de su derecho a la participación en el desarrollo. Asimismo, cada vez más se reconoce que sus conocimientos y su especial relación con la tierra, el hábitat y los recursos naturales. ¹⁷

NOTAS

- 1 El Gobierno de México no ratificó este Convenio.
- 2 Ambos no han sido ratificados por el Gobierno de México.
- 3 El Gobierno de México no es parte de estos convenios.
- 4 Convenio ratificado el 6 de enero de 1959 por el Gobierno de México y denunciado en virtud de la ratificación del Convenio 169.
- 5 *Idem.*
- 6 Véase el apartado 2.6. de este Capítulo, pp. 19-20.
- 7 Oficina Internacional del Trabajo, *Los derechos humanos: Responsabilidad de todos.* Memoria del Director General, Ginebra, 1988.
- 8 Oficina Internacional del Trabajo, *Los sindicatos y la OIT.* p.20.
- 9 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la principal agencia de financiamiento de actividades de cooperación técnica de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los recursos del PNUD se otorgan exclusivamente a países en vías de desarrollo y se reparten conforme a sus niveles de desarrollo. África tradicionalmente ha sido el principal beneficiario del PNUD. México por más de veinte años ha recibido la ayuda del PNUD y uno de sus beneficiarios fue la Mixteca Oaxaqueña.
- 10 Oficina Internacional del Trabajo, *Memoria del Director General*, Ginebra, 1992.
- 11 Oficina Internacional del Trabajo, *Formulario de Memoria relativo al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales*, México, 1990.
- 12 "Art. 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión".
- 13 "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica e controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".
- 14 Cabe señalar que al entrar en vigor el Convenio 169, automáticamente desapareció la posibilidad de ratificar el Convenio 107 por los países que en su oportunidad no lo hicieron, de manera que su aceptación ha quedado cerrada para nuevos estados. Lo anterior, permite pensar que de existir interés por parte de algún nuevo país incorporarse a dicho Convenio, tendría que hacerlo a través del instrumento 169.
- 15 Rabasa, Emilio O. *Mexicano: ésta es tu Constitución*, Miguel Angel Pórua, Librero Editor, Octava Edición, México, 1993, p. 45.
- 16 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, 1989, Antecedentes, Análisis y Dictamen. Documento Oficial.

- 17** Oficina Internacional del Trabajo, *El medio ambiente y el mundo del trabajo*. Memoria del Director General, Ginebra, 1989.

CONCLUSIONES

La exposición y análisis de la información contenida en el capitulado de la presente tesis, me permitieron arribar a las conclusiones que a continuación se mencionarán; sin embargo, antes deseo exponer una serie de consideraciones generales a través de las cuales se pretende ordenar el proceso de reformas de la OIT.

Esto último lo creí necesario ya que la citada función normativa constituye sólo una de las actividades de la Organización, motivo por el cual se verá afectada de una u otra manera por las reformas que en general emprenda; y a que consideré que un proceso de cambios de esta naturaleza debe ir acompañado de una racionalización de los esfuerzos y recursos en el invertidos y de un firme propósito de que sean óptimamente utilizados.

Por tal motivo considero que el proceso citado como un primer paso debe reunir en grupos los diferentes elementos que se verían afectados por el mismo. Dicha clasificación permitirá proceder a la revisión jerárquicamente y por orden de importancia en el espacio y en el tiempo. En tal virtud, por sus características, estos quedarían clasificados de la siguiente manera:

1. **POLITICAS.** Donde ubicaríamos a los principios, objetivos y estrategias.

2. **METODOS DE TRABAJO.** En dónde se encuentran los medios de acción y los procedimientos.

3. **ORGANIZACIONAL.** Relativa a los cambios de estructura a nivel de sus órganos decisorios, grupos de trabajo y de la Oficina Internacional del Trabajo.

Una vez cumplida esta primera etapa se puede proceder a la discusión y a la adopción de la reformas; por lo que conforme al procedimiento establecido, en mi caso procederé a presentar mis observaciones y conclusiones.

POLITICAS

En mi opinión el proceso de cambios debió estar precedido de una evaluación sobre el grado de cumplimiento de los principios y objetivos de la Organización, así como de la identificación de los que aún no se habían concretado. Cabe señalar, que dicha labor se realizará en junio de 1994, no obstante, que la discusión en torno a los cambios se inició en 1990.

Respecto a la pertinencia de los principios y objetivos, considero que ahora son tan vigentes como en el pasado, ya que el desplome del comunismo y la mundialización de la economía han dado lugar, entre otras cosas, a una auténtica proliferación de dificultades de carácter sociolaboral.

MÉTODOS DE TRABAJO

Ahora bien, por lo que corresponde a los métodos de trabajo, particularmente por lo que se refiere a medios de acción, se considera que las medidas planteadas a la fecha tanto por la Oficina Internacional del Trabajo, como por los mandantes en principio son adecuadas; ya que todas ellas tienen como propósito mejorar la calidad de las normas, así como actualizar y agilizar los mecanismos de establecimiento y supervisión.

En este sentido, la primera tarea debería ser la desaceleración en la aprobación de convenios y la revisión de los que ya se encuentran obsoletos, lo cual tendría como propósito reducir las cargas de trabajo y evitar que se sigan adoptando instrumentos que no se ratifican o aplican por los países. Considero que para dar solución a esto último se debería aumentar la aprobación de recomendaciones que tienen la finalidad de fijar normas que sirvan de guía a los países a efecto de que les den forma de ley o tomen otro tipo de medidas.

A favor de la medida arriba señalada, se pueden esgrimir los siguientes argumentos: la flexibilidad que caracteriza a las recomendaciones, que las sitúan como una buena alternativa para todos aquellos países que muestran resistencia a ratificar convenios; así como la experiencia obtenida de los convenios no ratificados que independientemente de este hecho, han servido de modelos para la elaboración de legislaciones nacionales.

Indiscutiblemente lo anterior conlleva el riesgo de que la acción normativa de la OIT pierda parte de su validez.

Por otra parte considero que se tiene que proceder a la revisión del Código Legal de la OIT integrado de una gran cantidad de convenios cuyas condiciones han sido superadas por la situación sociolaboral imperante en la actualidad. Sin embargo, ésta se tiene que llevar a cabo de tal manera que permita la desaparición de algunos convenios, sin tener que pensar en abrogarlos, mecanismo que no está permitido utilizar.

Lo anterior puede superarse mediante la codificación de los convenios. En este caso será absolutamente necesaria la inclusión permanente de cláusulas especiales que permitan la ratificación de una o varias partes de los mismos. Como una última solución se deberá considerar el abrogamiento de algunos de ellos.

Respecto a los procedimientos, implantados por la OIT para establecer y supervisar a los convenios y recomendaciones, considero que son adecuados, quizás demasiado largos y complicados; sin embargo, éstos podrían mejorar sustancialmente en la medida que se aprobaran modificaciones como las ya mencionadas de racionalizar la aprobación, codificar o abrogar los convenios.

Todas las medidas que se adopten en este sentido no deben perder de vista el propósito de agilizar su gestión y reducir las cargas de trabajo que han aumentado considerablemente con el transcurso del tiempo.

Sobre este tema, en la OIT ya se han iniciado discusiones e incluso se han aprobado algunas acciones. Por ejemplo, respecto a la revisión y elaboración de memorias se ha discutido la conveniencia de que se entreguen de manera

más espaciada, así como la exclusión de entrega de aquellas que ya se encuentran obsoletas.

ORGANIZACIONAL

Los cambios en la estructura considero que tendrán que responder generalmente, a las exigencias de las modificaciones que se adopten en los niveles de políticas y de los métodos de trabajo. Lo anterior lo ejemplifico con la Política de Asociación Activa en materia de cooperación técnica, cuya adopción implicó el fortalecimiento de las oficinas de zona y por lo tanto una reestructuración de las oficinas de la sede.

Finalmente me gustaría resaltar a la cooperación técnica y su Política de Asociación Activa como una evidencia de la importancia que van adquiriendo otras actividades respecto a la normativa.

APLICACION DE LOS CONVENIOS POR LOS PAISES

una vez concluido el apartado que contiene conclusiones respecto a cuestiones meramente internas del Organismo, expongo las conclusiones que implican directamente la acción de los gobiernos de los países miembros, las cuales revisten particular importancia porque como se pudo observar en el transcurso de la presente tesis, al no ser efectivamente aplicadas las disposiciones de los convenios por los países, pierde toda su razón de ser el inmenso aparato burocrático creado por la OIT para su elaboración y seguimiento. Por lo que

toca a este última tema como ya se indicó en la introducción, se maneja en relación con la experiencia mexicana.

Al respecto cabe recordar que las disposiciones de los convenios muchas veces están contempladas en las legislaciones de algunos países que los ratifican, pero en muchos otros casos no existen tales antecedentes, motivo por el cual se comprometen a tomar las medidas necesarias para cumplirlas. En el primer caso, cuando un país ratifica un convenio está permitiendo que la OIT, pueda supervisar el nivel de aplicación de su "política nacional" por llamarla de alguna manera; y en el segundo, obligarlos a elaborar una legislación al respecto.

En el caso de México sólo se ratifican aquellos convenios que no se contraponen a las disposiciones legales nacionales, como se explicó en el Capítulo 3 de esta tesis.

De conformidad con lo anterior, observo que la efectividad de la labor normativa de la OIT en nuestro país, es parcial; en tanto que la Organización sólo tiene "derecho" de "supervisar" disposiciones ya reglamentadas, quedando fuera de su control, todas aquellas de convenios no ratificados por México porque se contraponen a nuestras leyes.

Ahora bien, cuando elaboré el Capítulo 3 de esta tesis se pretendía establecer a través de qué disposiciones nacionales se estaba aplicando el Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en Países Independientes, encontrando que efectivamente existen preceptos a nivel federal y estatal, así como una serie de programas que llevan a la práctica los primeros; sin embargo, la

realidad ha demostrado que la citada población no se ha visto muy beneficiada por ellas.

Dicha situación se debe, por un lado, a que muchas de ellas no están elaboradas teniendo a la población indígena como su objetivo principal, sino a la población en general, por lo que no se toman en cuenta las particularidades que les caracterizan.

Asimismo, pude observar que en México la legislación generalmente está a nivel de los países vanguardistas; no obstante, existen muchos obstáculos para su aplicación efectiva por cuestiones políticas, educativas, geográficas, demográficas y económicas, por mencionar algunas de ellas. Por ejemplo, si bien es cierto que existen preceptos en el sentido de que la educación es un derecho al que deben de acceder todos los mexicanos, por muy ambiciosos que sean éstos en cuanto a la población indígena, dificultades simplemente de carácter económico y geográfica les impedirán alcanzar sus objetivos. En este sentido, existe todavía mucho por hacer en nuestro país, ya que no es un problema de la legislación laboral, sino de las legislaciones en general. Problemática que repercute naturalmente en los convenios de la OIT ratificados por México, motivo por el cual no se aplican efectivamente por motivos internos.

Ahora bien, si esto sucede en México que puedo pensar de la efectividad de la labor de la OIT en muchos otros países con menor nivel de desarrollo que el de México. Con lo anterior simplemente concluyo que la mayor parte de la tarea de la OIT no es óptimamente utilizada o de suficiente valor para sus Estados Miembros, por lo que no se justificaría el gran aparato burocrático creado por la Organización.

Esta conclusión da pauta para traer a colación el tema del comercio internacional, tema manejado colateralmente en esta tesis, cuyas condiciones están desvirtuando la actuación de los actores tradicionales de la OIT: gobiernos, empleadores y trabajadores, así como el mismo papel de la Organización.

La posición cada día más preponderante de las empresas transnacionales en esta materia, implicará probablemente la sustitución parcial o total por las empresas del papel que desempeñaban los gobiernos como ente regulador de las disposiciones en materia de comercio y empleo; por lo que algunos miembros de la OIT, particularmente los representantes de los trabajadores, sugieren que se considere la posibilidad de negociar la inclusión de una "cláusula social" en los acuerdos internacionales de comercio bajo el argumento de que requieren de mayor protección dadas las actuales circunstancias.

Considero que este que es un elemento que podría revalorar a la OIT. Pero antes tendría que encontrar la fórmula a través de la cual se pudiera involucrar en tratados de comercio internacional y cambiar la opinión de muchos países, incluido México, que se oponen a esta medida.

El Gobierno de México considera que las cuestiones comerciales deben tratarse separadamente de las sociales, con el objeto de no obstaculizar los esfuerzos que en el ámbito comercial realizan los países en desarrollo.

La alternativa que maneja el Gobierno de México, para no descuidar los asuntos sociales, es que los países al margen de los acuerdos comerciales, adopten políticas en este sentido con el fin de mantener la paz social.

La OIT tendrá que evolucionar y quizás el papel que desempeñaba en el ámbito normativo será más restringido en el futuro. A cambio podrá ampliar actividades como la de la cooperación técnica a través de la cual podrá canalizar sus conocimientos y experiencias a los Estados Miembros cuando elaboren y apliquen sus legislaciones laborales. Esto es factible ya que a través de la cooperación técnica se prestan asesorías, capacitación, se intercambia información y se ejecutan proyectos.

Indiscutiblemente los convenios y recomendaciones siguen y seguirán teniendo gran valor en tanto son depositarios de las experiencias y conocimientos de los mejores especialistas del mundo en la materia; además, de que reflejan necesidades de actualidad ya que en su mayoría son propuestas por sus beneficiarios directos. En este sentido se deberá entender que el ámbito del mandato de la OIT no es inmutable y que por lo tanto debe evolucionar para establecer el nuevo papel que desempeñará en el futuro.

Sin embargo, en ningún momento en esta tesis se consideró concretamente la batalla que naturalmente darán los trabajadores, quienes ven afectados sus derechos. Sobre este último asunto habrá mucho que decir en el futuro.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

FERNANDEZ Angel, Rubio Legrá (comp.), Instrumentos Jurídicos Internacionales, 11 Tomos, Editorial Pueblo y Educación, Cuba, 1991.

FERNBACH, David, Marx: Una lectura política, Ediciones Era, S.A., México, 1979.

F.V. GARCIA, Amador, El Derecho Internacional del Desarrollo. Una Nueva Dimensión del Derecho Internacional Económico, Editorial CIVITAS, Madrid, 1985.

ISCARO, Rubens, Historia del movimiento sindical internacional, Ediciones de Cultura Popular, s.f., s.l.

MEHRING, Franz, Carlos Marx. Historia de su vida, Ediciones Grijalbo, Barcelona, 1967.

KRIEGEL, Annie, Las Internacionales Obreras, Ediciones Martínez Roca, S.A., Barcelona, 1968.

PEREZ Bravo, Alfredo, Quehacer Diplomático del Servicio Exterior Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988.

SEARA Vázquez, Modesto, La Paz Precaria. De Versalles a Danzig, Serie Documentos 4, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, 1970.

SEARA Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

DOCUMENTOS

OFICINA Internacional del Trabajo, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1988.

OFICINA Internacional del Trabajo, Declaración de Filadelfia, Ginebra, Suiza, 1988.

OFICINA Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Informe general y observaciones acerca de ciertos países, Ginebra, Suiza, 1990.

OFICINA Internacional del Trabajo, Las Normas Internacionales del Trabajo, Ginebra, Suiza, 1991.

OFICINA Internacional del Trabajo, Lista de ratificaciones por convenio y país, Ginebra, Suiza, 1993.

OFICINA Internacional del Trabajo, Preservar los valores, promover el cambio. La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT, Ginebra, Suiza, 1994.

OFICINA Internacional del Trabajo, Memoria del Director General, Ginebra, 1992.

OFICINA Internacional del Trabajo, Reglamento del Consejo de Administración, Ginebra, Suiza, 1988.

OFICINA Internacional del Trabajo, Resúmenes de normas internacionales del trabajo, Ginebra, Suiza, 1988.

OFICINA Internacional del Trabajo, Resúmenes de memorias (Artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Ginebra, Suiza, 1990.

OFICINA Internacional del Trabajo, Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales 1957 (núm. 107), Ginebra, Suiza, 1988.

OFICINA Internacional del Trabajo, El mundo del trabajo en evolución: Problemas principales, Ginebra, Suiza, 1988.

ANEXO I

ESTADOS MIEMBROS DE LA OIT A MARZO DE 1994

AFGANISTAN	CUBA
ALBANIA	CHAD
ALEMANIA	REPUBLICA CHECA
ANGOLA	CHILE
ANTIGUA Y BARBUDA	CHINA
ARABIA SAUDITA	CHIPRE
ARGELIA	DINAMARCA
ARGENTINA	DJIBOUTI
ARMENIA	DOMINICA
AUSTRALIA	REPUBLICA DOMINICANA
AUSTRIA	ECUADOR
AZERBAIYAN	EGIPTO
BAHAMAS	EL SALVADOR
BAHREIN	EMIRATOS ARABES UNIDOS
BANGLADESH	ERITREA
BARBADOS	ESLOVAQUIA
BELARUS	ESLOVENIA
BELGICA	ESPAÑA
BELICE	ESTADOS UNIDOS
BENIN	ESTONIA
BOLIVIA	ETIOPIA
BOSNIA Y HERZEGOVINA	FIJI
BOTSWANA	FILIPINAS
BRASIL	FINLANDIA
BULGARIA	FRANCIA
BURKINA FASO	GABON
BURUNDI	GEORGIA
CABO VERDE	GHANA
CAMBOYA	GRANADA
CAMERUN	GRECIA
CANADA	GUATEMALA
REPUBLICA CENTROAFRICANA	GUINEA
COLOMBIA	GUINEA-BISSAU
COMORAS	GUINEA ECUATORIAL
CONGO	GUYANA
COREA, REPUBLICA DE	HAITI
COSTA RICA	HONDURAS
COTE D'IVOIRE	HUNGRIA
CROACIA	INDIA

INDONESIA
IRAN, REPUBLICA ISLAMICA
IRAQ
IRLANDA
ISLANDIA
ISLAS SALOMOM
ISRAEL
ITALIA
JAMAICA
JAPON
JORDANIA
KAZAJSTAN
KENYA
KIRGUISTAN
KUWAIT
EX-REPUBLICA YUGOSLAVA
DE MACEDONIA
REPUBLICA DEMOCRATICA
POPULAR DE LAO
LESOTHO
LETONIA
LIBANO
LIBERIA,
LIBIA, JAMAHIRIYA ARABE
LITUANIA
LUXEMBURGO
MADAGASCAR
MALASIA
MALAWI
MALI
MALTA
MARRUECOS
MAURICIO
MAURITANIA
MEXICO
MOLDOVA, REPUBLICA DE
MONGOLIA
MOZAMBIQUE
MYANMAR
NAMIBIA
NEPAL

NICARAGUA
NIGER
NIGERIA
NORUEGA
NUEVA ZALANDIA
PAISES BAJOS
PAKISTAN
PANAMA
PAPUA NUEVA GUINEA
PARAGUAY
PERU
POLONIA
PORTUGAL
QATAR
REINO UNIDO
RUMANIA
RUSIA, FEDERACION DE
RWANDA
SAN MARINO
SANTA LUCIA
SANTO TOME Y PRINCIPE
SENEGAL
SEYCHELLES
SIERRA LEONA
SINGAPUR
REPUBLICA ARABE DE SIRIA
SOMALIA
SRI LANKA
SUDAN
SUECIA
SUIZA
SURINAME
SWAZILANDIA
TAILANDIA
TANZANIA, REPUBLICA UNIDA
TAYIKISTAN
TOGO
TRINIDAD Y TOBAGO
TUNEZ
TURKMENISTAN
TURQUIA

UCRANIA
UGANDA
URUGUAY
UZBEKISTAN
VENEZUELA
VIET NAM
YEMEN
YUGOSLAVIA
ZAIRE
ZAMBIA
ZIMBABWE

A N E X O I I

CONVENIO 169

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes¹

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;

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:

¹ Fecha de entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991.

PARTE I. POLÍTICA GENERAL

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos 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 o 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 pueda 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.

¹ Fecha de entrada en vigor: 5 de septiembre de 1991.

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 les 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 prevean 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 por que, 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 deberá 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 tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberá darse la preferencia a 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 fuera 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 hábitat 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 prospección 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 pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá 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 interesa-

dos 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 su desplazamiento.

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 de las mismas 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 garantizar 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, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
- d) derecho de 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:
- 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;
 - 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;
 - los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - 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 prestarse 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, ARTESANÍAS 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 por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o 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 la 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 a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se habla 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 de 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 dominantes del presente Convenio.

2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere 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 medidas 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 período 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 período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período 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.

Artículo 41

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 42

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 43

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor.
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 44

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.