UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

"LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LAS CLÁUSULAS DE FLEXIBILIDAD"

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES PRESENTA:

ANTONIO JAVIER ROSAS RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS
LIC. SERGIO GUERRERO VERDEJO

2006

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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 esta 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.

Dedico este trabajo de manera muy especial a mi muy querida esposa Luz María Teresita y a mis también muy queridos hijos Antonio Manuel y Javier de Jesús Yarid, que han sido el mayor motivo de que haya realizado este trabajo.

Quiero dejar constancia de un gran agradecimiento a mis padres Manuel Rosas Rojas (†) y Eva Rodríguez que me apoyaron en mis estudios. Así como un claro aprecio a mis hermanos Alfonso, Ricardo (†) y Rocío.

Expreso mi reconocimiento a mi maestro y Director de Tesis, Lic. Sergio Guerrero Verdejo, así como el respaldo técnico de mis sinodales: Lic. Margarita Pimentel Herrera, Lic. Mirghge del Carmen Spross Bárcenas, Lic. Jocelyn Padilla de la Vega y Lic. Víctor Francisco Olguín Monroy. A todos ellos muchas gracias.

Agradezco también a las personas que colaboraron directa e indirectamente con ideas e información para la realización de este trabajo.

ÍNDICE

		Página
	AGRADECIMIENTOS Y RECONOCIMIENTOS	2
	INTRODUCCIÓN	8
Capítulo 1	**LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SU IMPORTANCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL**	11
	1.1 Origen y funciones de la OIT.	11
	1.2 Mandato de la Organización Internacional del Trabajo.	13
	1.3 Importancia de la OIT en el Derecho Internacional.	20
Capítulo 2	**LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL MARCO DE LAS CONVENCIONES DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS**	29
	2.1 Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969.	29
	2.2 Convención de Viena de 1986 sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.	30
Capítulo 3	**LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969 Y LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA.**	34
	3.1 Los tratados internacionales en el marco de la legislación mexicana.	34
	3.2 ***La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969: Su aplicación en México.***	37
	3.3 Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.	53
	3.3.1 Procedimiento de adopción de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.	53

3.3.2 La adopción del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989. 56

3.3.3 La adhesión de México a la Organización Internacional del Trabajo. 64

3.3.4 La ratificación y el cumplimiento del Convenio 169 por México. 65

Capítulo 4 LOS MECANISMOS Y ÓRGANOS DE CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 85

***4.1 Los mecanismos de control de la Organización Internacional del Trabajo*.** 86

4.1.1 Los mecanismos de control establecidos por los artículos 19, 22 y 23 de la Constitución de la OIT. 86

4.1.2 Mecanismos especiales de control de la OIT establecidos por el artículo 24 y el artículo 26. 100

4.2 *Los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo.* 108

4.2.1 La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. *108*

4.2.2 La Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. *115*

4.2.3 Comité de Libertad Sindical y Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical. 122

4.2.4 Los comités tripartitos que examinan las reclamaciones por incumplimiento a convenios ratificados. 127

Capítulo 5 LAS CLÁUSULAS DE FLEXIBILIDAD EN LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE DERECHO DEL LOS TRATADOS DE 1969 Y EN LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. 131

5.1 Las cláusulas de flexibilidad en la Convención de Viena de 1969. 131

5.2 *Las cláusulas de flexibilidad en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.* 135

5.2.1 La adopción del artículo 34 como una cláusula flexible para la aplicación del Convenio 169. 144

5.3 *Aplicación en México de la Parte II del Convenio 169 relativa a tierras, artículos 13 y 14, conforme a su artículo 34 (cláusula de flexibilidad).* 147

5.3.1 Artículo 13 (Tierras y territorios) 153

5.3.2 Artículo 14 (propiedad y posesión de las tierras) 155

5.3.3 El caso de la denuncia presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, en conjunto con otros sindicatos, ante la Organización Internacional del Trabajo sobre la aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales por México. 163

CONCLUSIONES 184

Apéndice 1: *Parte XIII del Tratado de Versalles* 203

Apéndice 2: *Convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo.* 219

Apéndice 3: *Convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por México.* 234

Apéndice 4: *Formulario de Memoria del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.* 237

BIBLIOGRAFÍA 248

INTRODUCCIÓN

La OIT es el más antiguo organismo especializado de la Naciones Unidas y el único que cuenta con una estructura tripartita única en el sistema de las Naciones Unidas. Su estructura esta compuesta por los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de todo el mundo, que participan en pie de igualdad con los gobiernos en la formulación de políticas y programas sociolaborales. La creación de la OIT respondió a la necesidad de llevar a cabo reformas sociales y reflejaba la convicción de que estas reformas sólo podían realizarse con éxito en el plano internacional. Por esta razón, el propósito primordial de la OIT fue la adopción de normas internacionales del trabajo que abordaran el problema de las condiciones de trabajo que entrañan injusticia, miseria y privaciones.

El presente trabajo tiene como propósito dar a conocer lo que es y lo que hace la OIT, principalmente muestra la esencia de su actividad normativa, incluida la elaboración de las normas internacionales del trabajo, su aplicación y los mecanismos y órganos a través de los cuales la OIT ejerce de control de estas normas, así como la participación e influencia de la organización en las legislaciones nacionales y en el Derecho Internacional Público.

Se considera que, no obstante su antigüedad, el quehacer de la OIT es relevante para el mundo del trabajo. Por ello, es importante conocer de cerca tanto su origen como sus funciones, en especial su mandato y sus órganos de control, así como los mecanismos de control instituidos para supervisar el cumplimiento de los convenios ratificados por sus Miembros. Con ese fin, el *Capítulo 1* examina el mandato de la Organización Internacional del Trabajo, así como su importancia en el Derecho Internacional.

Con el propósito de brindar una visión normativa integral de la OIT y facilitar la comprensión de sus mecanismos de control, este capítulo proporciona información sobre los procedimientos regulares de control y los procedimientos especiales, a través de los cuales se garantiza la aplicación de los convenios y recomendaciones adoptados por la OIT. Explica las funciones de los procedimientos regulares de control relativos a la presentación de *informes periódicos* (memorias de cumplimiento) y el *examen y evaluación de estos informes* por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. También explica los procedimientos especiales de *reclamación* y de *queja,* a través de los cuales se examina el cumplimiento de un convenio ratificado.

Para delimitar el alcance de los convenios de la OIT en el ámbito internacional y en el nacional de los países que los ratifican, el *Capítulo 2* aclara el papel de la Organización Internacional del Trabajo en el marco de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de 1969 y en el de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales*

o entre Organizaciones Internacionales de 1986, y describe brevemente los textos de ambas Convenciones adoptadas por la Organización de las Naciones Unidas.

Como complemento al capítulo anterior, el *Capítulo 3* explica el lugar que ocupan los Tratados Internacionales en la legislación mexicana, así como su alcance. Este capítulo también reflexiona sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT por México a la luz de los artículos 26, 27, 31 y 32 de la *Convención de Viena* de 1969, y considera la conveniencia de aplicar el Convenio 169 de manera separada a la Convención de Viena de 1969, en particular de su artículo 19, relativo a las reservas.

También hace referencia a las acciones realizadas por México para cumplir con las obligaciones adquiridas por la ratificación de los convenios de la OIT, en particular, tomando en cuenta el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, sobre la interpretación de los tratados. Con esta intención, se aborda el procedimiento de adopción de los convenios de la OIT, en particular el del Convenio 169 y se analiza el cumplimiento de éste a la luz de la legislación mexicana.

Considerando la importancia del sistema de supervisión de la Organización Internacional del Trabajo en el Derecho Internacional, el *Capítulo 4* describe y explica los mecanismos de control establecidos por los artículos 19, 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT, y proporciona una somera explicación de los órganos de control de la OIT. Destaca el papel de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión de Normas de la Conferencia, el Comité de Libertad Sindical y los comités tripartitos que examinan las reclamaciones por incumplimiento a convenios ratificados. Con el propósito de apreciar la efectividad y objetividad de los órganos y de los procedimientos de control de la OIT, se incluyen breves comentarios sobre estos órganos y procedimientos de control.

El *Capítulo 5* examina la flexibilidad en los tratados internacionales según lo dispuesto por la Convención de Viena de 1969 y analiza las cláusulas de flexibilidad de los convenios de la OIT; analiza también la diferencia de la flexibilidad normativa entre la Convención de Viena de 1969 y los convenios de la OIT, así como la importancia de éstas.

Reflexiona sobre algunos aspectos que implica la revisión de un convenio, así como los elementos que pudieron influir en la adopción de artículo 34 para dar cumplimiento al Convenio 169, conforme a las condiciones propias de cada país, principalmente sobre la propiedad y posesión de las tierras y recursos naturales.

Se describe también la aplicación de los artículos 13 y 14 del Convenio en México conforme a la práctica y la legislación mexicanas. Como caso práctico, presento las observaciones del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, en conjunto con otros sindicatos, presentadas ante la Oficina Internacional del

Trabajo en relación con la aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en México.

Este caso plantea un conflicto de aplicación entre el Convenio 169 de la OIT y la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 en México, en particular la aplicación en México del artículo 27 de la Convención de Viena de 1969 y el artículo 34 del Convenio 169 de la OIT, y se plantea la posible solución para conciliar la aplicación de estos dos instrumentos en México.

Con el análisis de este caso pretendo explicar lo que considero que es, de acuerdo a mi experiencia, el principal problema de aplicación del Convenio 169 de la OIT en México, que es la cuestión relativa a tierras, por su alto grado de conflictividad y repercusiones sociales, y porque trastocan los derechos de terceros. Asimismo, se muestra la manera de resolver estos conflictos conforme a la legislación y práctica mexicanas.

Por último, para fines de consulta y referencia, se anexan al presente trabajo cuatro apéndices: i) la Parte XIII del Tratado de Versalles de 1919, ii) una lista de los convenios adoptados por la OIT, iii) un cuadro relativo a los convenios ratificados por México, así como iv) el Formulario de Memoria del Convenio 169 de la OIT, que contiene las principales disposiciones del convenio.

CAPÍTULO 1

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SU IMPORTANCIA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

1.1 Origen y funciones de la Organización Internacional del Trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada por el Tratado de Versalles en 1919[1], junto con la Sociedad de las Naciones. Las bases para la creación de la OIT están establecidas en la Parte XIII del citado tratado, con el que se concluyeron las negociaciones de paz al término de la Primera Guerra Mundial. Entre las dos guerras mundiales la OIT desarrolló sus actividades como una institución independiente de la Sociedad de Naciones. Durante esa época, la OIT adoptó decisiones sobre la instauración de la jornada de ocho horas, la lucha contra el desempleo, seguridad social, protección de la maternidad y condiciones de trabajo de las mujeres y de los menores[2].

Desde su fundación, la OIT ha fungido como un organismo que tiene entre sus máximas aspiraciones avanzar en la consolidación de los derechos humanos y sociales. Su origen se sustenta en la búsqueda de respuestas legítimas al pensamiento democrático en torno a las demandas de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En 1946, la OIT se convirtió en el primer organismo especializado asociado a la recién creada Organización de las Naciones Unidas[3]. Después de la Segunda Guerra Mundial, la OIT adoptó la Declaración de Filadelfia, que reafirma con vigor sus principios fundamentales a la vez que amplía sus fines y objetivos[4].

La OIT se funda en el principio de que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social. Este organismo ha sido la fuente de las conquistas sociales que caracterizan a la sociedad industrial, como la jornada de trabajo de ocho horas, la protección de la maternidad, la legislación sobre el trabajo infantil y otras políticas que promueven la seguridad en el lugar de trabajo y unas relaciones laborales armoniosas[5]. Y es el marco institucional internacional que hace posible abordar esas cuestiones laborales y hallar soluciones que permitan la mejora generalizada de las condiciones de trabajo. Ningún país ni sector de actividad económica hubiera podido permitirse introducir por sí solo cualesquiera de estas políticas sin una acción concertada y simultánea de sus interlocutores sociales[6].

---

[1] Ver Anexo No. 1.
[2] Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *México y la Organización Internacional del Trabajo*, Pág. 13.
[3] Ídem, Pág. 9.
[4] Oficina Internacional del Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (folleto de información), Pág. 3.
[5] Oficina Internacional del Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (folleto ...), Pág. 3.
[6] *Ídem*, Pág. 3.

La OIT tiene una estructura tripartita, única en el sistema de las Naciones Unidas, a través de ella, los representantes de los empleadores y de los trabajadores participan en pie de igualdad con los gobiernos en la formulación de las políticas y programas. Con ello, la OIT fomenta el tripartismo dentro de cada Estado Miembro, promoviendo un "diálogo social" en el que las organizaciones sindicales y de empleadores participen en la formulación y, cuando proceda, en la aplicación de las políticas nacionales en los ámbitos social y económico, entre otras cuestiones[7].

La OIT realiza sus funciones a través de tres órganos principales: la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. La Conferencia es el órgano máximo de la Organización Internacional del Trabajo, es un foro internacional para la discusión de problemas mundiales de orden social y laboral y normas internacionales del trabajo y fija las políticas generales de la Organización. La Conferencia elige a su Consejo de Administración, adopta el presupuesto de la organización, establece las normas internacionales del trabajo, controla su aplicación y adopta resoluciones en materia de política general[8].

La *Conferencia Internacional del Trabajo* se reúne en junio de cada año en Ginebra y está integrada por tres delegados de cada país Miembro –dos de gobierno, uno de empleadores y uno de trabajadores-, acompañados por consejeros técnicos. Los delegados de los empleadores y de los trabajadores pueden expresarse por sí mismos y votar independientemente de sus gobiernos, lo cual asegura la efectividad del tripartismo.

El *Consejo de Administración* es el órgano ejecutivo de la OIT. Está formado por 28 representantes de los gobiernos, 14 de los trabajadores y 14 de los empleadores. De los 28 puestos gubernamentales, 10 corresponden a los Estados de mayor importancia industrial (Alemania, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, India, Italia, Japón, Reino Unido y Federación de Rusia). Los puestos restantes son elegidos cada tres años por los delegados gubernamentales en la Conferencia, teniendo en cuenta la distribución geográfica. Los empleadores y los trabajadores eligen a sus propios representantes en colegios electorales separados[9]. Desde su adhesión a la OIT, el Gobierno de México ha sido miembro titular y adjunto del Consejo de Administración.

La Oficina Internacional del Trabajo, con sede en Ginebra, es la secretaría permanente de la OIT. Prepara los documentos e informes que constituyen el material básico para las conferencias y reuniones especializadas de la Organización; recopila informaciones y estadísticas de todo el mundo sobre la totalidad de temas laborales; reúne y elabora documentación con datos y

---

[7] *Íbidem*, Pág. 4.
[8] Oficina Internacional del Trabajo, *Las normas internacionales del trabajo*, Pág. 10.
[9] *Ídem*, Pág. 11.

estadísticas propios; edita una amplia gama de publicaciones especializadas referentes a temas laborales y presta asistencia técnica a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de empleadores. Su administración y gestión se hallan descentralizadas en oficinas regionales, de zona y de correspondencia[10]. Desde 1954, en México está instalada la Oficina de Área de la OIT para México y Cuba.

1.2 Mandato de la Organización Internacional del Trabajo.

Actualmente la labor de la OIT es desarrollada a través de cuatro objetivos estratégicos: i) promover y materializar las normas laborales, así como los principios y derechos fundamentales en el trabajo; ii) crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres que aseguren un empleo digno; iii) aumentar la cobertura y la eficacia de la protección social para todos, iv) fortalecer el tripartismo y el diálogo social[11]. Para alcanzar estos objetivos, la OIT:

1. Formula políticas y programas internacionales para promover los derechos humanos fundamentales, mejorar las condiciones de trabajo y de vida y aumentar las oportunidades de empleo;
2. Establece normas internacionales del trabajo, respaldadas por un sistema singular de control de su aplicación, que sirven de orientación a las autoridades nacionales para poner en ejecución estas políticas;
3. Formula y lleva a cabo, en asociación activa con sus mandantes, un amplio programa de cooperación técnica internacional que ayuda a los países a llevar a la práctica dichas políticas;
4. Lleva a cabo actividades de formación, educación, investigación y publicación que contribuyen al progreso de todos estos esfuerzos.

La formulación de políticas y programas

La formulación de políticas de la OIT se enmarca en la Declaración de Filadelfia y en la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. La Declaración de Filadelfia[12], adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944, define los fines y objetivos de la Organización basándose en los principios de que i) el trabajo no es una mercancía, ii) la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante, iii) la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos y iv) 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, dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades.

---

[10] *Íbidem*, Pág. 13.
[11] Oficina Internacional del Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (folleto ...), Pág. 5.
[12] *Ídem*, Pág. 6.

Con base en la *Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo,* adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998, la OIT reafirma el compromiso de la comunidad internacional "de respetar, promover y hacer realidad de buena fe" la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva de los trabajadores y de los empleadores. Refleja el compromiso de los Estados Miembros para colaborar en la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Esta Declaración pone de relieve que todos los Estados Miembros están obligados a respetar estos derechos fundamentales, hayan o no ratificado los convenios que contienen dichos principios[13].

De la formulación de políticas y programas, es quizá la actividad más importante de la OIT, la de aumentar las oportunidades de empleo, por el beneficio directo a los trabajadores. Una de ellas es, por ejemplo, el Programa Global de Empleo, que es un instrumento a través del cual la OIT promueve el trabajo Decente, y cuya meta principal es conseguir que el empleo figure en el centro de las políticas económicas y sociales. Existen otros programas como el dedicado al empleo de los jóvenes, cooperativas, desarrollo de empresas, desarrollo gerencial, finanzas sociales, condiciones de trabajo y migraciones, así como el desarrollo de políticas de empleo.

Normas Internacionales del Trabajo

La OIT ha mantenido y desarrollado un sistema de *normas internacionales del trabajo* que tiene por objetivo la promoción de oportunidades para hombres y mujeres, con el fin de que éstos consigan trabajos decentes y productivos, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. En la economía globalizada de la actualidad, las normas internacionales del trabajo constituyen un componente esencial del marco internacional para garantizar que el crecimiento de la economía global sea beneficioso para todos.

El establecimiento de las normas internacionales del trabajo es una de las funciones más antiguas e importantes de la OIT, bajo la forma de convenios o recomendaciones. Estos instrumentos son adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo de manera tripartita, entre los grupos empleador, trabajador y los gobiernos.

Los convenios y las recomendaciones adoptados desde 1919 abarcan prácticamente todas las cuestiones que se plantean en el mundo del trabajo y que tienen que ver con los derechos fundamentales en el trabajo, especialmente la libertad sindical, el derecho de sindicación y negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso y del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en el empleo, la administración del trabajo, las relaciones laborales, la política de empleo, las condiciones de trabajo, la seguridad social, la seguridad y salud en el

[13] *Íbidem*, Pág. 6.

trabajo, el empleo de la mujer y el empleo de ciertas categorías especiales como los trabajadores migrantes y la gente de mar[14].

Los Estados Miembros que ratifican un convenio tienen la obligación de aplicar sus disposiciones. A través de las recomendaciones, que no requieren ratificación, los países pueden adoptar orientaciones en el plano nacional[15].

Para garantizar la aplicación de los convenios, en la legislación y en la práctica, la OIT ha establecido un sistema de control que es el más avanzado, y del cual se hablará en detalle más adelante[16].

Durante el bienio 2002-2003, la OIT atribuyó más importancia al sistema normativo como mecanismo global positivo, mediante una mayor promoción, ratificación, apoyo a la aplicación práctica, y sistemas de control eficaces y modernos. La atención especial que se prestó al trabajo infantil contribuyó a que la OIT ampliara en gran medida la concienciación acerca de la importancia de las normas para el proceso de desarrollo. La tasa de ratificación de algunos convenios se elevó, lo que refleja el éxito de campañas anteriores. La promoción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y la campaña para la eliminación del trabajo infantil despertaron un interés general por las normas internacionales del trabajo. Por consiguiente, el éxito de esta promoción ha aumentado la demanda de los servicios de la OIT en el ámbito de las normas[17].

Los elementos estratégicos clave para promover y cumplir las normas laborales previstos durante este bienio abarcaron dos aspectos: el fortalecimiento de un sistema normativo modernizado y pertinente en relación con las circunstancias actuales del mercado de trabajo, y el reconocimiento por parte de los Estados Miembros y la comunidad internacional de que el diálogo social y el tripartismo son los medios más productivos para abordar las cuestiones sociales y económicas que constituyen la raíz del problema de la persistencia de los déficit de trabajo decente en todo el mundo[18].

En el bienio 2004-2005, aumentó el reconocimiento del papel de la OIT en relación con la creación de normas globales en el mundo del trabajo, al igual que lo han hecho las inquietudes respecto de las repercusiones sociales y económicas de la globalización. Prueba de ello ha sido la inclusión de las normas y derechos de la OIT en las discusiones de alcance mundial, y el creciente interés por la labor de la Organización en el ámbito de la responsabilidad social de la empresa. En el plano nacional, los programas por país de la OIT se dedicaron más a las cuestiones que se planteaban en el contexto del mecanismo de control de las normas y del seguimiento de la Declaración. Los gobiernos informaron sobre un mayor número

---

[14] Oficina Internacional del Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (folleto ...), Pág. 7.
[15] *Ídem*, Pág. 7.
[16] *Ibidem*, Pág. 7.
[17] Oficina Internacional del Trabajo, *Aplicación del Programa de la OIT en 2002-2003*, Pág. *xiv*.
[18] Ídem, Pág. 13.

de mejoras que las que cabía esperar en lo relativo a la aplicación de los convenios ratificados, y se obtuvo una mayor participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el propio mecanismo de control[19].

Cooperación Técnica

Desde comienzos de los años cincuenta, la OIT ha brindado asistencia técnica a países de todas las latitudes y de todos los niveles de desarrollo económico. En el pasado decenio, el gasto medio anual en proyectos de cooperación técnica fue de 130 millones de dólares. Estos proyectos se llevan a cabo en estrecha colaboración entre los países receptores, los donantes y la OIT, que mantiene a tal efecto una red de oficinas regionales y de zona en todo el mundo[20].

A través de sus proyectos de cooperación técnica, la OIT busca principalmente favorecer la implementación, a escala nacional, del programa de acción a favor del trabajo decente ayudando a sus mandantes a concretizar este objetivo para cada hombre y cada mujer. Para tal efecto, dispone de una amplia red de oficinas en el mundo entero – en África, Asia, América Latina, Europa central y oriental y Oriente Medio – que brindan orientación técnica sobre las políticas a adoptar y asisten en la formulación y aplicación de los programas de desarrollo[21].

La cooperación técnica comprende una *amplia gama de programas* como la de formar empresarios en la administración de pequeñas empresas, reforzar los sistemas de seguridad social, ayudar a soldados desmovilizados a reintegrarse en la economía nacional, asesorar a los sindicatos en materia de salud y seguridad en el trabajo, crear cooperativas en las zonas rurales, colaborar con los gobiernos en la revisión de la legislación laboral. La OIT lleva a cabo programas de cooperación técnica en más de 140 países y territorios[22].

Estos programas se centran actualmente en los ámbitos que corresponden a los cuatro objetivos estratégicos de la Organización: promover los derechos fundamentales en el trabajo, crear empleos decentes para los hombres y las mujeres, reforzar la protección social y promover el tripartismo y el diálogo social.

En este marco, la OIT dedica la mayor parte de sus actividades de cooperación técnica a las políticas de desarrollo, a los programas de reducción de la pobreza y de creación de empleos, así como al desarrollo de empresas y cooperativas.

Pone especial énfasis en la formación y la consolidación del papel de sus mandantes, especialmente de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y en la integración de las cuestiones relativas a la igualdad entre hombres y mujeres. Ofrece también su asistencia para la protección de los

[19] Oficina Internacional del Trabajo, *Aplicación del Programa de la OIT en 2004-2005*, Pág. 11 y 12.
[20] Oficina Internacional del Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (folleto ...), Pág. 12.
[21] *Idem*, Pág. 12.
[22] *Ibídem*, Pág. 13.

trabajadores en el lugar de trabajo y el desarrollo de los sistemas de seguridad social.

Específicamente en México, de enero de 2003 a enero de 2006, se llevaron a cabo 36 actividades de cooperación técnica entre la Secretaría del trabajo y Previsión Social y la OIT-México, lo que representó un incremento de 600% en comparación con las actividades realizadas en años anteriores. Estas actividades de cooperación abarcaron proyectos en materia de empleo, diálogo social, seguridad y salud en el trabajo y en cooperativas. Diversos especialistas de la OIT participaron en eventos organizados por la STPS en temas como integración laboral de personas con capacidades diferentes y productividad en los centros de trabajo.

De estas actividades de cooperación resalta la realización del programa *"Más y Mejores Empleos para las mujeres en México"*, que inició su operación en 1999, con el fin de fortalecer las capacidades institucionales y crear mecanismos para promover el empleo de las mujeres. Las acciones alcanzadas se llevaron a cabo en varios estados de la República Mexicana. En Coahuila y Guerrero se apoyaron a 2,214 mujeres trabajadoras asalariadas en la industria maquiladora y 428 mujeres que realizaban actividades en la economía informal, respectivamente. En Chiapas, Veracruz y Yucatán se beneficiaron, a través de capacitación técnica especializada, a 271, 219 y 334 mujeres indígenas, respectivamente; y el programa de *"Apoyo para la Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial Infantil y la Protección de Víctimas de ESCI en México"*. Este programa es ejecutado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con otras instituciones gubernamentales y de la sociedad civil y tiene dos ámbitos de intervención: uno a escala nacional y otro local, en las ciudades de Acapulco, Guadalajara y Tijuana, con el fin de beneficiar a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad, víctimas de explotación sexual comercial infantil o en riesgo. En este marco se han realizado acciones de sensibilización a la sociedad, de armonización y regulación del marco legal, de atención directa a las víctimas o en riesgo de ESCI y el fortalecimiento institucional transversal en estos tres campos de acción.

Formación, Investigación y Publicación

La Oficina Internacional del Trabajo lleva a cabo actividades de formación, educación, investigación y publicación, a través del *Centro Internacional de Formación* y el *Instituto Internacional de Estudios Laborales.* Asimismo, realiza y publica diversas publicaciones especializadas en materia laboral y cuenta con una amplia red de servicios de información.

El *Centro de Internacional de Formación*[23], con sede en Turín (Italia), ofrece una amplia gama de programas de capacitación en ámbitos de interés prioritario para la OIT y para el sistema de las Naciones Unidas en general. Este Centro fue

[23] *Íbidem*, Pág. 14.

concebido para respaldar el desarrollo económico y social de los Estados Miembros y reforzar el papel de los mandantes de la OIT. El Centro se propone reunir, adecuar y ofrecer las mejores teorías, prácticas y experiencias relativas a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, el acceso a un empleo y un ingreso decentes para mujeres y hombres, la protección social para todos, la gestión del proceso de desarrollo, así como el tripartismo y el diálogo social.

Ofrece actividades de formación y aprendizaje y otros servicios conexos a los responsables, directivos, especialistas y formadores de los gobiernos, de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como de sus instituciones asociadas. Colabora también con las instituciones de formación regional y nacional y sus servicios se encuentran a disposición del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, incluido el personal de la OIT.

Más de noventa mil mujeres y hombres procedentes de 170 países y territorios se han beneficiado de los servicios del Centro desde su inauguración, en 1965. Cada año, organiza más de 300 actividades, incluyendo cursos ordinarios, programas de aprendizaje personalizados, proyectos globales de formación, servicios de asesoramiento e incluso la elaboración y producción de material didáctico.

Además de la formación colectiva, el Centro organiza para las personas interesadas programas individuales de formación que se desarrollan como pasantías en instituciones y organizaciones públicas o privadas. Recurre cada vez más a las tecnologías de la información, especialmente el Internet, para ofrecer cursos de formación a distancia y servicios de tutoría.

El *Instituto Internacional de Estudios Laborales*[24], con sede en Ginebra, promueve la investigación y el debate público sobre temas nuevos que competen a la OIT y a sus mandantes. El eje central de su labor es el concepto de “trabajo decente”. Sus programas están diseñados para contribuir al desarrollo de las bases teóricas y analíticas del trabajo decente y promover una mejor comprensión de los instrumentos políticos necesarios para su materialización. El Instituto dispone de tres marcos principales de acción:

- Los foros internacionales sobre política social, que permiten a los gobiernos, los empleadores y los trabajadores debatir de manera informal con otros entes decisorios, la comunidad académica y los encargados de investigación;
- Las redes y los programas internacionales de investigación, que vinculan al mundo académico con los especialistas de las empresas, de las organizaciones de trabajadores y de los gobiernos, con el fin de analizar los problemas actuales que corresponden al campo de acción de la OIT y contribuir a la formulación de nuevas políticas;

[24] Oficina Internacional del Trabajo, *Organización Internacional del Trabajo* (folleto ...),Pág. 15.

- Programas de formación diseñados para ayudar a los sindicatos, las organizaciones de empleadores y las administraciones nacionales del trabajo a desarrollar sus respectivas capacidades de investigación, de análisis y de formulación de políticas económicas y sociales.

Para alcanzar sus objetivos, las actividades del Instituto incluyen programas de investigación, debates sobre política social, conferencias públicas, cursos, seminarios, pasantías, un programa para investigadores asociados, el programa de becas "Phelan", así como las publicaciones. El Instituto organiza también una conferencia sobre política social, subvencionada por el Fondo del Premio Nobel de la Paz atribuido a la OIT en 1969. Esta conferencia se organiza, por rotación, en las principales universidades del mundo[25].

Las publicaciones de la OIT[26] se dirigen principalmente a las instancias decisorias y a todos los interesados en la evolución de la naturaleza del trabajo. Abarcan diversos temas como el empleo, la seguridad social, la seguridad y salud en el trabajo, las relaciones laborales, la legislación laboral, la formación, el desarrollo de las empresas y otros aspectos del mundo laboral. Las publicaciones más recientes presentan los resultados de los estudios realizados sobre el desempleo de los jóvenes, el acceso de las mujeres a los cargos directivos, los aspectos sociales de la mundialización y los trabajadores migrantes.

- El informe *El Empleo en el Mundo*, es una publicación emblemática de la OIT, contiene análisis de actualidad sobre las tendencias sociales y económicas más importantes.
- La edición de la *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT* (disponible bajo la forma de cuatro volúmenes impresos o en CD-ROM) presenta los resultados de los estudios más recientes y constituye una obra de referencia en el mundo entero.
- La OIT publica además diversos materiales estadísticos, jurídicos y bibliográficos, tanto en versión impresa como en formato electrónico interactivo.
- El *Anuario de Estadísticas del Trabajo* constituye una exhaustiva recopilación de datos anuales de todas las partes del mundo sobre la población económicamente activa, el empleo, el desempleo, las horas de trabajo y los precios al consumo.
- El informe *Indicadores Claves del Mercado de Trabajo* (conocido bajo el acrónimo inglés KILM) brinda un análisis de los datos del Anuario y de otros documentos de referencia publicados en el mundo entero; está disponible en línea, en forma impresa y en CD-ROM.
- La *Revista Internacional del Trabajo***,** que se publica trimestralmente en inglés, francés y español, ofrece unos análisis sobre las políticas de empleo

[25] *Idem*, Pág. 15.
[26] *Ibidem*, Pág. 16.

y de trabajo implementadas en el mundo entero. La OIT publica también *Educación Obrera* y la revista *Trabajo*, que se dirige a todos los que siguen de cerca la evolución del mundo del trabajo.

La mayor parte de los *servicios de información*[27] de la OIT están basados en una red conectada con la Biblioteca de la OIT, en Ginebra. El objetivo de esta red es acrecentar la capacidad de los mandantes de la OIT, así como de su personal y de sus instituciones asociadas, de utilizar con eficiencia los recursos informativos de la Organización.

La Biblioteca de la OIT ofrece no sólo un servicio de asesoramiento informativo, sino también el acceso a una colección multilingüe de más de un millón de libros, informes, periódicos, textos jurídicos y publicaciones estadísticas, así como a fuentes de información electrónicas sobre todos los aspectos del mundo del trabajo. Posee también una base de datos, única en su género, que contiene informaciones provenientes del mundo entero sobre todas las cuestiones sociales y laborales. Esta base, que se llama LABORDOC, puede consultarse por el Internet.

Además, la Biblioteca brinda servicios de búsqueda de información y lleva a cabo proyectos y cursos de formación para responsables de servicios de información especializados en cuestiones laborales. Además de la Biblioteca, la red de información de la OIT incluye varios centros de información especializados en Ginebra, tres centros de documentación regionales en Abidján, Bangkok y Lima, y otros centros en oficinas de la OIT en todo el mundo. Otros departamentos, como los de estadísticas y de legislación, participan también en la difusión de información a través de la red.

1.3 Importancia de la Organización Internacional del Trabajo en el Derecho Internacional.

La importancia de la Organización Internacional del Trabajo en el Derecho Internacional deriva del objetivo declarado por las Altas Partes Contratantes al crearla, respecto a que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social[28].

Al igual que la OIT, la finalidad esencial del Derecho Internacional Público es asegurar la paz y la seguridad internacionales. Por esa razón, el derecho internacional público funge como el moderador del orden social internacional al crear normas jurídicas mediante las fuentes del Derecho Internacional[29].

---

[27] *Íbidem*, Pág. 17.
[28] Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, Preámbulo.
[29] Pagliari, Arturo Santiago, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, Vol. 4, Pág. 457.

No existe una definición exclusiva del derecho internacional público, sino varias, que dependen de los elementos básicos, que según el criterio de los tratadistas, debe contener toda definición[30].

Resalta la definición que considera que el Derecho Internacional Público consiste en reglas y principios de aplicación general que tratan de la conducta de los estados y organismos internacionales y su relación entre ellos, así como algunas relaciones con personas o individuos ya sean naturales o jurídicas[31].

Los elementos básicos conforme a los sujetos de Derecho Internacional, no presentan diferencias sustanciales en las definiciones, ya que en todas ellas, el Derecho Internacional se concibe como un cuerpo normativo, que regula conductas y es aplicable a los Estados, las Organizaciones Internacionales y los individuos. Existen otros tratadistas que además de incorporar a los sujetos del Derecho Internacional en su definición, agregan la naturaleza de la norma jurídica internacional.

Sobre los sujetos de Derecho Internacional, López- Bassols señala que este sujeto es una entidad jurídica que tiene derechos y obligaciones internacionales y en caso de cumplimiento es capaz de hacer reclamaciones internacionales, implicando su personalidad jurídica internacional. Desde el siglo XVI hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, se consideraba que exclusivamente los Estados eran sujetos del Derecho Internacional. Pese a que existían en el siglo XIX otras entidades jurídicas que influían en el desarrollo y cumplimiento de normas del Derecho Internacional, fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial, con la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre la *"Reparación de Daños Sufridos al Servicio de la ONU"* en que formalmente se concibe la posibilidad de que otras entidades jurídicas con el consentimiento previo de los Estados, se conviertan en sujetos de Derecho Internacional[32]. Como es el caso de las Organizaciones Internacionales, y recientemente en ámbitos específicos, el individuo.

Del análisis de las varias definiciones del Derecho Internacional, se deriva la existencia de varios elementos principales: i) los sujetos, ii) la forma de elaboración de las normas jurídicas y iii) la materia de estudio, así como elementos complementarios como iv) el propósito de la reglamentación jurídica, v) los derechos y vi) las obligaciones de los sujetos[33].

Después del Derecho Internacional Moderno (siglos XVI al XIX y parte del XX), surge el Derecho Internacional Contemporáneo, como resultado de la exigencia de los países de Asia, África y el Caribe para participar en la redacción de las normas

---

[30] López-Bassols, Hermilo, *Manual de Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instrumentos Básicos*, Pág. 14.
[31] *Ídem*, Pág. 15.
[32] *Íbidem*, Pág. 67.
[33] *Íbidem*, Pág. 17.

que le serían aplicables. Este derecho ha abierto nuevos campos de estudio a raíz de las nuevas dimensiones del derecho, tales como es el laboral, el espacio aéreo, el espacio marítimo, los derechos humanos, el medio ambiente, el derecho al desarrollo, el Derecho Penal Internacional, etc[34].

La OIT, aunque fue creada a principios del siglo XX, por su carácter especializado en lo laboral, ha contribuido al Derecho Internacional Contemporáneo. Su influencia jurídica está sobretodo en el ámbito laboral internacional, e incluso en las políticas sociales nacionales.

A raíz de que se firmó el Tratado de Versalles en 1919, la Organización Internacional del Trabajo ha desarrollado una intensa labor de coordinación jurídica laboral a nivel internacional, que ha logrado importantes conquistas en el campo del Derecho del Trabajo a través de las normas laborales internacionales[35].

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen principios y derechos básicos en el trabajo. De estas normas internacionales resaltan principalmente los *convenios*, que son Tratados Internacionales legalmente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, y las *recomendaciones*, que actúan como directrices no vinculantes.

Los convenios y las recomendaciones son instrumentos jurídicos preparados por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores y adoptados por el Pleno de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, que se reúne anualmente. Una vez adoptadas las normas, se requiere que sus Estados Miembros, en virtud de la Constitución de la OIT, las sometan a sus autoridades competentes para su examen, en México se ponen a consideración del Senado de la República. Los convenios se examinan con el fin de decidir su ratificación. Generalmente, si un país decide ratificar un convenio, éste entra en vigor para ese país en el lapso de un año, después de la fecha de depositar el instrumento de ratificación. Los países que ratifican un convenio están obligados a aplicarlo en la legislación y la práctica nacionales[36].

En la mayoría de los casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los países que lo ratifican, mientras que una recomendación puede ser complementaria a un convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación, o bien pueden ser autónomas, es decir, no vinculadas con ningún convenio. La diferencia entre estos instrumentos radica en que las recomendaciones no son de obligatorio cumplimiento porque no se ratifican. En cambio sucede lo contrario cuando los convenios se ratifican.

---

[34] *Ibidem*, Pág. 17.
[35] Barajas Montes de Oca, Santiago, *Conceptos básicos del derecho del trabajo*, Pág. 293.
[36] Organización Internacional del Trabajo, *Normas Internacionales del Trabajo: Convenios y recomendaciones*, ww.ilo.org/public/spanish/standards/norm/introduction/what.htm.

Los convenios y recomendaciones adoptados por la OIT son el fundamento del actual Derecho Internacional del Trabajo, disciplina que, gracias a la labor del Consejo de Administración de la OIT, ha logrado pleno reconocimiento y autonomía para figurar en este campo. Estos convenios y recomendaciones son los instrumentos que han avalado su prestigio y permitido la multiplicación de sus actividades, con la posibilidad de influir en las leyes, códigos y reglamentos de trabajo de cada país[37].

Los casos de progreso identificados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones desde 1964, tras el examen de las memorias comunicadas por los gobiernos, son muestra de la influencia de la OIT. En la Comisión de Expertos ha expresado su satisfacción por los progresos realizados en la aplicación de muchos convenios[38].

El término "Expresar satisfacción" significa que la Comisión de Expertos, tras formular sus comentarios sobre un asunto específico, los gobiernos han adoptado medidas, ya sea legislativa para un cambio significativo en la política o en la práctica nacional[39]. A la fecha, la Comisión de Expertos ha expresado su satisfacción en más de 2, 484 casos[40].

La expresión "casos de interés", también utilizada por la Comisión de Expertos, comprenden medidas suficientemente avanzadas para alcanzar en el futuro nuevos progresos. Esto puede incluir proyectos de legislación ante el parlamento; consultas con el gobierno y con los interlocutores sociales; nuevas políticas; desarrollo y aplicación de actividades en el marco de un proyecto de cooperación técnica; el asesoramiento de la Oficina de la OIT o decisiones judiciales. Los casos de interés también pueden abarcar una variedad de medidas nuevas o innovadoras que no necesariamente hayan sido solicitadas por la Comisión de Expertos. La consideración primordial es que las medidas contribuyan a la consecución general de los objetivos de determinado convenio[41].

En su informe de 2006, la Comisión de Expertos expresó su interés sobre diversas medidas adoptadas por los gobiernos de 103 países, en 289 casos, incluido el Gobierno de México, respecto al Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales[42].

La OIT no tiene la calidad de parlamento internacional como sucede en otras instituciones, sino que es un órgano de coordinación legislativa cuyas decisiones están sujetas a la voluntad de los poderes locales. Sin embargo, sí se ha reconocido el valor de los instrumentos que adopta. De una revisión estadística

---

[37] Barajas Montes de Oca, *Op. cit,* Pág. 298.
[38] 95ª Conferencia Internacional del Trabajo *(2006)*, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Párr. 42.
[39] *Ídem*, Párr. 43.
[40] *Íbidem*, Párr. 45.
[41] *Íbidem*, Párr. 46.
[42] *Íbidem*, Párr. 47.

del número de convenios adoptados por cada Estado Miembro, permite concluir que la aceptación y difusión de cada documento de trabajo ha merecido la aprobación internacional, y que se ha regulado su contenido, ajustándolo únicamente a las exigencias nacionales[43].

Durante sus primeros cuarenta años de existencia, la OIT consagró la mayor parte de sus energías a desarrollar normas internacionales del trabajo y a garantizar su aplicación. A lo largo de los veinte años entre 1919 y 1939 se adoptaron 67 convenios y 66 recomendaciones. Al principio, las normas se centraron en las condiciones de trabajo: el primer convenio de 1919 se refiere a las horas de trabajo, las famosas ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales[44].

Otros aspectos de la OIT que ha tenido gran influencia en el Derecho Internacional son sus mecanismos y órganos de control regular y especial. En 1926, la Conferencia Internacional del Trabajo introdujo una innovación importante con miras a supervisar la aplicación de las normas: la creación de la Comisión de Expertos, que está compuesta por juristas independientes y es encargada de examinar las memorias de los gobiernos sobre la aplicación de los convenios por ellos ratificados[45]. Cada año, esa Comisión presenta un informe a la Conferencia sobre la aplicación de los convenios internacionales del trabajo, y cuyos casos de determinados países son examinados a fondo por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la actividad normativa de la Organización se reforzó y dio inicio a su programa de cooperación técnica. Los convenios adoptados a partir de este período se centraron en los derechos humanos (libertad de asociación, eliminación del trabajo forzoso y de las diferentes formas de discriminación), así como en aspectos técnicos del mundo laboral. En este período, la OIT creó el Comité de Libertad Sindical, que es un comité especial tripartita que se encarga de promover la aplicación universal del derecho a la libertad sindical. Este Comité ha examinado más de 2,400 casos de quejas durante las últimas cinco décadas[46].

Para supervisar el cumplimiento de los convenios ratificados, la OIT cuenta con dos mecanismos de control, uno de control regular y otro de control especial. El primero, se basa en la ratificación de una norma internacional del trabajo y en la obligación de informar periódica y regularmente sobre las medidas tomadas para hacer efectivas las disposiciones del instrumento internacional en cuestión. Tales mecanismos están establecidos por los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT.

---

[43] Barajas Montes de Oca, *Op. cit,* Pág. 300.
[44] Organización Internacional del Trabajo, *La OIT: ¿Qué es? ¿Qué hace?*, Pág. 5
[45] *Ídem*, Pág. 5.
[46] *Ibidem*, Pág. 5.

El mecanismo de control especial se utiliza en los casos de reclamaciones relacionadas con la observancia de convenios ratificados, así como de quejas respecto de la aplicación de convenios ratificados, en los términos de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT. Asimismo, existe un procedimiento de quejas por violación a la libertad sindical.

La OIT, como institución internacional, ha producido el mayor número de instrumentos vinculantes y no vinculantes en el ámbito de los derechos laborales, las normas siguen encontrándose en el núcleo del mandato de la OIT y de su labor cotidiana. Ya sea que se consideren como normas de vida mínimas, como marcos de referencia o como indicadores de trabajo decente[47], o recientemente, como elementos esenciales de los fundamentos socioeconómicos para la economía global, se expresen bajo la forma de una ley estricta o de una ley flexible, las normas vienen a sintetizar la idea de principios abiertamente debatidos y acordados que reflejan valores ampliamente sostenidos, que los gobiernos, los empleadores y los trabajadores pueden utilizar para estructurar sus sistemas de mercado laboral[48].

Las normas engloban componentes de dignidad y seguridad humanas de que todos deberían gozar en el mundo del trabajo. Ofrecen criterios necesarios de imparcialidad para medir los progresos, pero también revelan los retrocesos[49].

La actividad normativa es una actividad central de la OIT desde sus inicios y ha sido la única y más importante razón de su creación. Como tal, el *corpus* de las normas internacionales del trabajo elaboradas a lo largo de los años, permanece como una herencia de incalculable valor, como una fuente vital de orgullo y de responsabilidad. Responsabilidad para gestionar una riqueza normativa acumulada, para proteger el impacto de las normas, para vigilar su cumplimiento, para promover y fortalecer su pertinencia[50].

A la fecha, la OIT ha adoptado 187 convenios y 198 recomendaciones (véase el apéndice 2 que acompaña a este trabajo). Algunas de estas normas internacionales han sido revisadas, otras retiradas o hechas de lado, conforme a las nuevas condiciones exigidas por los cambios sociales y económicos. De manera general, las normas internacionales del trabajo abarcan materias como las siguientes:

---

[47] No existe una definición propiamente dicha sobre el trabajo decente. Sin embargo, el trabajo decente constituye el objetivo primordial de la OIT para promover oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. A través del Trabajo Decente se pretende lograr el bienestar de los trabajadores vía cuatro campos de acción: la defensa de los derechos laborales de los trabajadores, un empleo digno y productivo, una protección social y un diálogo social efectivos.

[48] Oficina Internacional del Trabajo, *Les normes internactionales du travail: un patrimoine pour l'avenir*, Pág. xviii.

[49] *Ídem*, Pág. xviii.

[50] *Íbidem*, Pág. xviii.

- Libertad sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo;
- Trabajo forzoso;
- Eliminación del trabajo infantil y protección de los niños y los menores;
- Igualdad de oportunidades y de trato;
- Consulta tripartita;
- Administración e inspección del trabajo;
- Política y promoción del empleo;
- Orientación y formación profesionales;
- Seguridad del empleo;
- Salarios, horas de trabajo, seguridad y salud en el trabajo;
- Seguridad social;
- Protección de la maternidad;
- Política social;
- Trabajadores migrantes;
- Gente de mar;
- Pescadores;
- Trabajadores portuarios;
- Pueblos indígenas y tribales;
- Otras categorías específicas de trabajadores, y
- Convenios sobre los artículos finales

Las normas internacionales del trabajo son, ante todo, instrumentos para los gobiernos que, en consulta con los empleadores y los trabajadores, se proponen para aplicar en la legislación laboral, al igual que en las políticas sociales que estén de conformidad con las normas aceptadas internacionalmente. Para muchos países, este proceso se inicia con la decisión de considerar la ratificación de un convenio de la OIT. A menudo los países proceden al examen y a la revisión de su legislación y de sus políticas, para poder dar cumplimiento a los instrumentos que pretenden ratificar. De modo que las normas internacionales del trabajo son la meta que permite armonizar la legislación y la práctica nacionales en un campo determinado; la verdadera ratificación se produce cuando se aplica la norma. Algunos países han decidido no ratificar un convenio, pero, de alguna manera, armonizan su legislación y práctica con el mismo. Esos países utilizan las normas de la OIT como modelos para elaborar su legislación y decidir sus políticas. Incluso hay países que ratifican los convenios de la OIT muy rápidamente y

después trabajan para poner su legislación y su práctica de conformidad con el instrumento[51].

En muchos países los convenios ratificados se aplican automáticamente en su ámbito nacional. Los tribunales nacionales pueden valerse de las normas internacionales del trabajo para dictaminar en casos en los que la legislación nacional es inadecuada o no se pronuncia en esa materia, o recurrir, por ejemplo a definiciones establecidas en las normas, como la de "trabajo forzoso" o la de "discriminación"[52].

Además de dar forma a la ley, las normas internacionales del trabajo pueden aportar directrices para el desarrollo de políticas nacionales y locales, como las políticas de empleo, de trabajo y de familia. Asimismo, pueden utilizarse para mejorar diversas estructuras administrativas como la administración del trabajo, la inspección del trabajo, la administración de la seguridad social o los servicios del empleo. Al ser utilizadas por órganos que resuelven los conflictos laborales, las normas internacionales del trabajo también pueden actuar como una fuente de buenas relaciones laborales aplicadas por órganos de resolución de conflictos laborales y como modelos para los convenios colectivos[53].

En el ámbito internacional, algunas instituciones internacionales se valen regularmente de las normas internacionales del trabajo para presentar con frecuencia a los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y a otras entidades internacionales, informes sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Asimismo, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo, han integrado algunos aspectos de las normas del trabajo en algunas de sus actividades, como el proceso del Documento de la Estrategia para la reducción de la pobreza del Banco Mundial[54].

Los grupos de defensa y las organizaciones no gubernamentales recurren a las normas internacionales del trabajo para solicitar cambios en las políticas, las leyes o las prácticas. Diversos países y organizaciones regionales, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), han incorporado el respeto de las normas internacionales del trabajo en sus acuerdos comerciales bilaterales, multilaterales y regionales[55].

La contribución de la OIT al Derecho Laboral Internacional ha sido entonces, la adopción de los convenios y las recomendaciones; el conjunto de decisiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en torno a la libertad sindical, que actualmente es admitida en las leyes de trabajo de casi todos los Estados

---

[51] Organización Internacional del Trabajo, *Normas Internacionales del Trabajo: Cómo se utilizan las NIT*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/introduction/used.htm.
[52] Ídem, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/introduction/used.htm.
[53] *Ibidem*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/introduction/used.htm.
[54] *Ibidem*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/introduction/used.htm.
[55] *Ibidem*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/introduction/used.htm.

Miembros[56], y las prolijas orientaciones tanto de la Comisión de Expertos como de la Comisión de Normas de la Conferencia.

[56] Barajas Montes de Oca, *Op. cit,* Pág. 306.

CAPÍTULO 2

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL MARCO DE LAS CONVENCIONES DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS

La Carta de las Naciones Unidas consagra la importancia de los tratados internacionales al declarar la necesidad de crear las condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y otras fuentes de Derecho Internacional Público. Esto lleva a considerar que los tratados representan la forma principal de creación del Derecho Internacional.

Con el fin de reglamentar el derecho de los tratados, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969* (Convención de Viena de 1969) y a la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986* (Convención de Viena de 1986).

2.1 Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969.

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 23 de mayo de 1969. Los Estados Parte convinieron en adoptarla en los siguientes términos[1]:

i) consideraron la función fundamental de los tratados en la historia de las relaciones internacionales;

ii) reconocieron la importancia de los tratados como fuente del derecho internacional y como medio de desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, sin importar sus regímenes constitucionales y sociales;

iii) advirtieron que los principios del libre consentimiento y de buena fe y la norma *pacta sunt servanda* están universalmente reconocidos;

iv) afirmaron que las controversias relativas a los tratados, al igual que las demás controversias internacionales deben resolverse por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional;

v) acordaron crear las condiciones bajo las cuales pudieran mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados;

vi) estuvieron convencidos de que la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de los tratados logrados a la luz de la Convención contribuiría a la

[1] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, Preámbulo.

consecución de los propósitos de las Naciones Unidas enunciados de la Carta de las Naciones Unidas, que consisten en mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad y realizar la cooperación internacional, y

vii) afirmaron que las normas de derecho internacional consuetudinario continuarán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones de esta Convención.

La Convención de Viena de 1969 fue redactada por la Comisión de Derecho Internacional sobre la base del derecho consuetudinario preexistente. Esta Convención innovó el derecho al introducir conceptos como el *ius cogens*, que constituye una aportación fundamental al derecho internacional convencional contemporáneo[2].

La Convención de Viena de 1969 contiene disposiciones sobre: i) celebración y entrada en vigor de los tratados; ii) observancia, aplicación e interpretación de los tratados, iii) enmienda y modificación de los tratados, iv) nulidad, terminación y suspensión de los tratados, v) depositarios, notificaciones, correcciones y registro[3]. La Convención entró en vigor el 27 de enero de 1980, tras haberse depositado 35 ratificaciones. Sin embargo, esta Convención excluyó los tratados celebrados entre sujetos del Derecho Internacional que no sean Estados; es decir, las organizaciones internacionales.

2.2 Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.

Como la Convención de Viena de 1969 sólo era aplicable a los tratados concluidos entre Estados y no contemplaba, los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales[4], en 1986 la Organización de las Naciones Unidas adoptó la *Convención sobre Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*, que completa la de 1969.

La Convención de 1986 recoge las disposiciones de la Convención de 1969 y, sobre esa base, prevé una aplicación más amplia de las normas generales del derecho de los tratados entre Estados[5]. Esta Convención introduce, además, disposiciones especiales que tienen en cuenta la naturaleza y las exigencias propias de las organizaciones internacionales, como la OIT. La mayoría de esas disposiciones especiales tienen en cuenta las «reglas de la organización»; se

[2] López-Bassols, *op. cit,* Pág. 35.
[3] Texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.
[4] Conferencia Internacional del Trabajo (88ª reunión), Actas Provisionales No. 5, Párr. 7.
[5] *Ídem*, Párr. 8.

entiende que esta expresión designa «en particular los instrumentos constitutivos de la organización, sus decisiones y resoluciones adoptadas de conformidad con éstos y su práctica establecida». Esas reglas regulan cuestiones tales como la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados; la capacidad de representar a la organización para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o para manifestar su consentimiento en obligarse por un tratado; la aceptación de los derechos y obligaciones previstos en un tratado en el cual la organización en sí no es parte; el consentimiento con respecto a la enmienda de un tratado, y diversas notificaciones y objeciones[6].

La Convención de 1986 se aplica a los instrumentos oficiales celebrados en la forma de tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, así como a los instrumentos celebrados entre organizaciones internacionales. En la primera categoría de instrumentos pueden incluirse, entre otros, los acuerdos de sede, los acuerdos con el Estado anfitrión con respecto a la celebración de reuniones de organizaciones internacionales en su territorio, y ciertos acuerdos de cooperación técnica o financiera entre Estados y organizaciones. En la segunda categoría de instrumentos, esto es, la de los acuerdos celebrados entre organizaciones internacionales, pueden incluirse los acuerdos de relaciones y de cooperación, los acuerdos relativos a la transferencia de personal entre organizaciones internacionales, así como los acuerdos relativos a la participación en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas. La Convención de 1986 sólo tiene efecto vinculante en la medida en que, las organizaciones internacionales hayan notificado o confirmado su adhesión o los Estados la hayan ratificado[7].

Los procedimientos para la solución de controversias previstos en la Convención de 1986 son prácticamente iguales a los de la Convención de 1969, ya que se consideró conveniente tratar de manera uniforme la interpretación y la aplicación de ambas convenciones. No obstante, en los procedimientos previstos en la Convención de 1986 se introdujeron los ajustes necesarios para tener en cuenta las características propias de las organizaciones internacionales[8].

La relación de la OIT con ambas convenciones tiene enfoques diferentes. En el marco de la Convención de Viena de 1969, la Organización Internacional del Trabajo no está obligada a observar sus disposiciones, ya que conforme a su artículo 1, esta Convención sólo se aplica a los tratados entre estados y excluye a las organizaciones internacionales como la OIT. No obstante, en los términos de su artículo 5[9], la Convención se aplica a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional. Es decir, que la Convención se aplica a la Constitución de la OIT y a los convenios adoptados por esta organización.

---

[6] *Íbidem*, Párr. 9.
[7] Conferencia Internacional del Trabajo (88ª reunión), Actas Provisionales No. 5, Párr. 10.
[8] *Ídem*, Párr. 12.
[9] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, artículo 5.

Por su parte, la Convención de Viena de 1986 no se aplica a la Constitución de la OIT ni a los convenios internacionales del trabajo, pero si a la Organización Internacional del Trabajo, en su calidad de organización internacional. La firma en 1987 de la Convención de 1986 por la OIT supone el reconocimiento automático de la capacidad de la OIT para celebrar tratados con Estados y otras organizaciones internacionales. Sin embargo, el acto de confirmación formal que la OIT depositó no tiene, ningún efecto en cuanto a la fecha de entrada en vigor de la Convención de 1986, dado que sólo los instrumentos de ratificación o de adhesión depositados por Estados son tomados en cuenta. La Convención de 1986 entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado 35 ratificaciones de Estado[10]. Aún no ha entrado en vigor internacional. Hasta el 31 de junio del 2000, sólo 26 Estados habían ratificado esta Convención.

Una vez que entrando en vigor la Convención de 1986, la OIT estaría obligada, siempre y cuando, fuese parte en un tratado o acuerdo. Por ejemplo, los acuerdos entre sedes, los acuerdos con el Estado anfitrión con relación a la celebración de reuniones de organizaciones internacionales en su suelo, y ciertos acuerdos de cooperación técnica con los donantes. Asimismo, son ejemplos de tratados entre organizaciones internacionales los acuerdos de relaciones básicas y los memorandos de entendimiento, o los acuerdos del sistema común sobre transferencia de personal entre organizaciones, acuerdos relativos a la participación en la Caja Común de Pensiones del Personal de las Naciones Unidas, la Comisión de Administración Pública Internacional y la Dependencia Común de Inspección, o acuerdos relativos al recurso de otras organizaciones al Tribunal Administrativo de la OIT[11].

La entrada en vigor de la Convención de 1986 no modifica en lo esencial el derecho sustantivo vigente en materia de tratados habida cuenta de que las disposiciones de esta Convención reproducen prácticamente las de la Convención de 1969. Las disposiciones de la Convención de 1986 aportan los ajustes necesarios para tener en cuenta las particularidades de las organizaciones internacionales. En este sentido, la Convención de 1986 ofrece un marco jurídico específico que rige la gestión de los asuntos de las organizaciones internacionales y contribuye a eliminar las ambigüedades y las dudas perjudiciales para la seguridad jurídica de los acuerdos concertados[12].

En su preámbulo, la Convención de Viena de 1986 establece que «las organizaciones internacionales poseen la capacidad para celebrar tratados, y que esta capacidad es necesaria para el ejercicio de sus funciones y la realización de

---

[10] Alemania, Argentina, Australia, Austria, Belarús, Bélgica, Benin, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Hungría, Italia, Liechtenstein, México, República de Moldova, Países Bajos, Reino Unido, Senegal, Suiza, Uruguay. Conferencia Internacional del Trabajo (88ª reunión), Actas Provisionales No. 5, *op. cit,* Pág. 40 y 41.
[11] Conferencia Internacional del Trabajo (88ª reunión), Actas Provisionales No. 5, *op. cit,* Pág. 6.
[12] *Ídem*, Párr. 14.

sus propósitos». Al afirmar de ese modo la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales, la Convención de 1986 confirma su condición de sujetos de derecho en el orden jurídico internacional[13].

En el marco de la Convención de Viena de 1969, la OIT juega un papel de coordinador en la elaboración de convenios internacionales, pero no es parte de ellos. Lleva a cabo las funciones de depósito y registro de un convenio, sin que ello implique que sea parte de él.

La OIT funge como un ente supervisor de los convenios que adopta, y que establecen compromisos por escrito entre dos o más estados que los obligan a conducirse conforme a lo pactado. Estas normas son claras y precisas, en la medida en que el contenido queda especificado al momento de su creación y no puede alegarse desconocimiento o inexistencia una vez que se halla firmado el instrumento. Estas normas sólo se aplican a los estados que se hayan obligado a través de la firma y ratificación de la convención, por lo que su ámbito de aplicación es restringido no obstante su mayor grado de precisión[14].

[13] Ibidem, Párr. 15.
[14] López-Bassols, *Op. cit,* Pág. 29.

CAPÍTULO 3

LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1969 EN EL MARCO DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA.

3.1 Los tratados internacionales en el marco de la legislación mexicana.

Los artículos 15; 18, 76, fracción I; 89, fracción X; 117 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la regulación de los tratados internacionales[1].

El artículo 15 restringe las facultades del poder ejecutivo y del senado para celebrar tratados, conforme a facultades previstas en los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I. En su última parte, el artículo 15 desautoriza en forma generalizada la celebración de tratados que alteren las garantías o derechos del hombre. Esta restricción está encaminada a la protección de la totalidad de los derechos civiles o individuales, así como de los derechos políticos o del ciudadano[2].

El artículo 18, en su último párrafo, prevé la celebración de tratados para efecto de llevar a cabo el llamado intercambio internacional de reos de nacionalidad mexicana o extranjeros[3].

El artículo 89, Fracción X, otorga al Presidente de la República la facultad de celebrar tratados internacionales, con la condicionante de que sean aprobados por el Senado de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 76, Fracción I, de la Constitución Política de México[4].

El artículo 117 constitucional establece una prohibición a las entidades federativas para celebrar "alianza, tratado, o coalición con otro estado o con potencias extranjeras". Esta prohibición resulta congruente con la naturaleza jurídica del Estado federal mexicano, ya que las entidades federativas carecen de personalidad jurídica para actuar como sujetos de derecho internacional[5].

En el orden jerárquico del sistema jurídico mexicano, se concede a los tratados internacionales especial grado, conforme a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

---

[1] Pelayo Torres, María Candelaria, *Tratados Internacionales* (Revista Semillero de Ideas), http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml.
[2] *Ídem*, http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml.
[3] *Íbidem*, http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml.
[4] Sánchez-Cordero de García Villegas, Olga, *Magistratura Constitucional en México. Elementos de Juicio*, página 157.
[5] Sánchez-Cordero, *op. cit,* página 157.

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. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados[6].

De manera secundaria, la celebración de tratados está regulada por la Ley sobre la Celebración de Tratados (1992), dicha Ley establece disposiciones sobre todo tipo de tratados. En su artículo 1, establece que los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público[7], y establece limitaciones para la celebración de acuerdos interinstitucionales, que sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

En artículo 2, la citada Ley define una serie de términos utilizada en el derecho internacional público:

I.- Tratado: el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

IV.- Aprobación: el acto por el cual el Senado aprueba los tratados que celebra el Presidente de la República.

V.- Ratificación, adhesión o aceptación: el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

Igualmente, dispone que:

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

En su artículo 4, la Ley contiene disposiciones sobre el procedimiento de aprobación y promulgación para ser parte de la legislación nacional:

Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se turnarán a comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen

[6] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 133.
[7] Ley sobre la Celebración de Tratados, artículo 1.

que corresponda. En su oportunidad, la resolución del Senado se comunicará al Presidente de la República.

Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Como se puede observar, los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional.

Sobre la jerarquía de las leyes y tratados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en 1998, sostenía la tesis jurisprudencial, que afirmaba que las leyes federales y los tratados internacionales tenían la misma jerarquía normativa. Más tarde, la Suprema Corte consideró que, teniendo la misma jerarquía, un tratado internacional no podía utilizarse como criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por esta razón consideró conveniente abandonar este criterio y asumir el que considera que los tratados internacionales son superiores en jerarquía a las leyes federales o secundarias. Este criterio fue asumido a través de la aprobación de la Tesis Jurisprudencial LXXVII/99 *"Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal"*.

Para llegar a este criterio, el Máximo Tribunal realizó un estudio histórico, doctrinal y legislativo sobre el tema. Al interpretar el artículo 133 constitucional, concluyó que todas las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un poder constituido, como es el Congreso de la Unión. Asimismo, estableció que los tratados internacionales debían estar de acuerdo con la Constitución. Sólo la Constitución es la Ley Suprema y los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de ésta y por encima del derecho federal y el local[8].

La Suprema Corte consideró que los tratados internacionales derivaban de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometían a todas las autoridades frente a la comunidad internacional[9].

En este sentido, la Suprema Corte estableció que en esta materia no existía limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas. Esto es así porque el contenido de los tratados internacionales no toma en cuenta la competencia federal o local sino que, por mandato expreso del propio artículo 133, tanto el Presidente de la República como el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia. En consecuencia, se debe considerar en un tercer plano al derecho federal y al local (por debajo de la Constitución y de los tratados internacionales). Entonces, el derecho federal y local tiene la misma jerarquía, según lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, el cual establece que "las

[8] Poder Judicial de la Federación, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Página 174.
[9] *Ídem, Pág. 175.*

facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."[10]

Los tratados a los que se refiere el artículo 133 de la Constitución son una clase especial de normas jurídicas que por mandato constitucional se incorporan a la legislación nacional con la jerarquía de Ley Suprema de toda la unión, categoría jurídica que sólo se les reconoce cuando estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.2 *La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969: Su aplicación en México.*

Como consecuencia natural de la proliferación de convenios internacionales, el derecho de los tratados es una de las disciplinas que más se ha desarrollado en los últimos años. En el ámbito internacional, ha pasado de ser mero derecho consuetudinario a ser derecho codificado a partir de la celebración de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados[11]. Esta Convención fue adoptada en Viena, Austria, el 23 de mayo de 1969 y entró en vigor el 27 de enero de 1980.

El Gobierno de México ratificó la citada Convención el 25 de septiembre de 1974, la cual entró en vigor en el territorio nacional el 27 de enero de 1980, en la misma fecha que en el ámbito internacional.

La convención consta de 85 artículos distribuidos en los siguientes temas: i) la celebración y entrada en vigor de los tratados; ii) observancia, aplicación, e interpretación de los tratados; iii) enmienda y modificación de los tratados; iv) nulidad, terminación y suspensión de la aplicación de los tratados; v) disposiciones diversas; vi) depositarios, notificaciones correcciones, y registro, y vii) disposiciones finales. Como se observa, la convención abarca detalladamente los diversos aspectos y momentos de la celebración, interpretación, aplicación y terminación de los tratados.

Conforme al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1999, la *Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969* ocupa en México un segundo lugar por encima de las leyes federales y locales, y después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como complemento a la Convención de Viena de 1969 en el territorio mexicano, el Poder Legislativo aprobó la *Ley sobre la Celebración de Tratados*[12], la cual, como

---

[10] *Íbidem, 175 y 176.*

[11] Pelayo Torres, *op. cit,* http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml.

[12] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

ya se explicó reglamenta la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales realizados por México en el ámbito internacional.

La Ley citada consta de 11 artículos que en su mayoría repiten conceptos de la Convención de Viena o de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo novedoso y por consiguiente importante de subrayar respecto de esta ley es, entre otras cosas, que distingue dos tipos de instrumentos internacionales: los tratados y los acuerdos interinstitucionales[13]. A los primeros los define en su artículo 2, apartado I, como "Tratado", los cuales deberán ser aprobados por el Senado de conformidad con el artículo 76, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estar de acuerdo con la misma y ser la Ley Suprema de toda la Unión en los términos del artículo 133 de la Constitución. La definición de tratado, prácticamente repite la establecida por la Convención de Viena.

En relación con los acuerdos interinstitucionales, la Ley sobre la Celebración de Tratados los define como: el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que se derive o no de un tratado previamente aprobado. Esta regulación que la ley aplica a los acuerdos interinstitucionales ha sido muy criticada. Se ha llegado a entender que al definir esos acuerdos se faculta a "cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal" para celebrar lo que prácticamente sería un tratado, y comprometer al país en el ámbito internacional[14].

Sin embargo, cabe observar que las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 no regulan los acuerdos interinstitucionales como lo hace la Ley sobre la celebración de tratados mexicana. Por esta razón, difícilmente podría fincársele responsabilidad internacional al Estado mexicano por el incumplimiento de este tipo de acuerdos[15].

Para delimitar las obligaciones de los tratados suscritos por el Estado mexicano y los acuerdos sucritos por las dependencias de la Administración Pública Federal y las entidades federativas, la Secretaría de Relaciones Exteriores expidió la *Guía para la Conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales*. Dicha guía delimita la figura de tratado, a por lo menos uno de los siguientes supuestos: i) el asunto es de la competencia del Poder Legislativo Federal, ii) se involucra a la Nación como todo, iii) se afecta el territorio nacional, iv) se afecta la esfera jurídica de los individuos, v) se amplia o modifica la legislación existente, vi) se contraen

---

[13] *Op. cit*, Pelayo Torres, http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml.
[14] *Ídem,* http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml.
[15] *Ídem,* Pelayo Torres, http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml.

obligaciones financieras en las que se compromete el crédito de la Nación y vii) la materia a convenir podría ser impugnada o hecha valer ante el Poder Judicial.

Conforme a esta guía, la Convención de Viena de 1969 resulta ser un tratado internacional porque cumple con todos los criterios arriba señalados, en el sentido de que es un instrumento base para observar todas las reglas para la conclusión de los tratados internacionales vigentes que ha suscrito el Gobierno de México y aquellos que en el futuro suscriba. Como se puede observar, el Gobierno de México, ha establecido una legislación y una práctica propias para la celebración, observancia, aplicación e interpretación de los tratados ratificados, tomando en cuenta la Convención de Viena de 1969.

Como un ejercicio de reflexión, para conocer la posible aplicación de la Convención de Viena de 1969 al caso de la Constitución de la OIT y del Convenio 169 de la OIT, a continuación se analizan algunos de las disposiciones de esta Convención.

El artículo 1º de la Convención de Viena de 1969, relativo a su alcance, establece que la Convención se aplica a los tratados entre estados. Asimismo, su artículo 5 dispone que esta Convención se aplique a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización. Con base en lo anterior, se puede inferir que la Convención citada es aplicable a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, porque esta organización fue creada con base en un instrumento constitutivo, que es su Constitución.

De Igual manera se considera que, en los términos de su artículo 5, la Convención de Viena de 1969 puede ser aplicable al caso de los convenios de la OIT, ya que éstos han sido adoptados en el ámbito de una organización que es la Organización Internacional del Trabajo. Lo anterior fue reconocido por la 88ª Conferencia Internacional del Trabajo, que señaló que correspondía aplicar la Convención de Viena de 1969 al caso de los convenios de la OIT. Dicho artículo establece:

> *"La presente Convención se aplicara a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización."*

A fin de reflexionar sobre la posibilidad de aplicar la Convención de Viena de 1969 al caso del Convenio 169 de la OIT, a continuación se examinan algunas disposiciones, en la medida en que se juzgan aplicables a las disposiciones del Convenio.

- El *artículo 2* de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados establece:

2. Términos empleados.

1. Para los efectos de la presente Convención:

a) se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular;

El Convenio 169 es un tratado o acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional;

b) se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;

El gobierno de México depositó ante la OIT el instrumento de ratificación del Convenio 169 el 5 de septiembre de 1990 (artículo 11, 14 y 16 de la Convención);

c) se entiende por "plenos poderes" un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;

Conforme a lo establecido por el artículo 89, fracción X, el Presidente de la República Mexicana es la única persona facultada para celebrar tratados internacionales. En esta virtud, el Presidente de la República, en nombre del gobierno de México, firmo el instrumento de ratificación del Convenio 169 y lo depositó ante la OIT.

d) se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a el, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado;

De acuerdo al procedimiento establecido por la Oficina Internacional del Trabajo, en materia de convenios y recomendaciones, los convenios de la OIT contienen diversas disposiciones para facilitar la flexibilidad, entre ellas las que permiten específicamente a los Estados ratificantes limitar o matizar las obligaciones que asumen en virtud de la ratificación. Sin embargo, no son posibles otras limitaciones de las obligaciones de un convenio que no sean las específicamente establecidas en él. Es decir, no hay lugar para las reservas[16]. En este entendido, esta disposición no aplica al caso del Convenio 169.

e) se entiende por un "Estado negociador" un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado;

[16] *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, párrafo 24.

México participó en la elaboración y adopción del Convenio 169 en la 76ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1989). Por lo tanto, es un “Estado negociador”.

> *f) se entiende por "Estado contratante" un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado;*
>
> *g) se entiende por "parte" un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado esta en vigor;*

Los términos “contratante” y “parte” sólo aparecen en la Parte XIII del Tratado de Versalles, que da origen a la OIT, y en el Preámbulo de su Constitución. Se observa también que, con las excepciones citadas, tanto la Constitución de la OIT como los convenios adoptados por la organización no hacen referencia a estos términos. En su lugar, se utilizan el término “Estado miembro”, que significa un Estado Miembro de la OIT o un Estado Miembro que ha ratificado cierto convenio de la OIT.

En este orden de ideas, el Gobierno de México puede ser considerado como un “Estado contratante”, una vez que, en los términos del artículo 19, párrafo 5, inciso d), de la Constitución de la OIT, comunicó la ratificación formal del Convenio 169 al Director General de la OIT, obligándose con ello a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio.

> *h) se entiende por "Tercer Estado" un Estado que no es parte en el tratado;*

En el lenguaje jurídico de la OIT no se usa el término “Tercer Estado”. Sin embargo, se entiende que un Estado no es parte de un convenio cuando no lo ha ratificado.

> *i) se entiende por "organización internacional" una organización intergubernamental.*

El término "organización internacional" u "organización intergubernamental" supone una asociación, instituida por varios Gobiernos mediante un tratado, con fines comunes a todos ellos y con sus propios órganos especiales para cumplir funciones específicas. Las organizaciones intergubernamentales tienen, por definición, un cometido que le confieren los Gobiernos como base para su existencia y para ejercer sus actividades".[17]

Las funciones de las organizaciones pueden ser generales o específicas. Entre las organizaciones que actúan con fines específicos está la Organización Internacional del Trabajo. En este contexto, la OIT es una organización internacional intergubernamental.

> *2. Las disposiciones del párrafo I sobre los términos empleados en la presente Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno de cualquier Estado.*

[17] http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/iwpList74/D73320BC0EF54E9603256E4D0055E1AB

Como se puede constatar con lo señalado al principio de este apartado, la legislación mexicana, en materia de celebración de tratados, es coherente con la establecida por la Convención de Viena de 1969.

- Artículo 4 de la Convención de Viena de 1969:

> *4. Irretroactividad de la presente Convención. Sin perjuicio de la aplicación de cualesquiera normas enunciadas en la presente Convención a las que los tratados estén sometidos en virtud del derecho internacional independientemente de la Convención, esta solo se aplicara a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados.*

De acuerdo con el artículo 38 del Convenio 169 de la OIT, este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General. El Convenio entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación. Por tales razones, se presume la existencia de una irretroactividad en la aplicación del citado Convenio.

- Artículo 5 de la Convención de Viena de 1969

> *5. Tratados constitutivos de organizaciones internacionales y tratados adoptados en el ámbito de una organización internacional. La presente Convención se aplicara a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización interna nacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier norma pertinente de la organización.*

El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales fue adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989.

- Artículo 6 de la Convención de Viena de 1969

> *6. Capacidad de los Estados para celebrar tratados. Todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados.*

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación. Por ello, México en su calidad de Estado tiene capacidad para celebrar tratados.

- Artículo 7 de la Convención de Viena de 1969

7. Plenos poderes. 1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o

b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados. o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

b) los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;

c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia. Organización u órgano.

Conforme a lo establecido por el artículo 89, fracción X, el Presidente de la República Mexicana, en nombre del gobierno de México, firmo el instrumento de ratificación del Convenio 169.

Artículo 9 de la Convención de Viena de 1969

9. Adopción del texto. 1. La adopción del texto de un tratado se efectuara por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, salvo lo dispuesto en el párrafo 2.

2. La adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional se efectuara por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente.

El Convenio 169 fue adoptado por los Miembros de la Conferencia Internacional del Trabajo en su 76ª reunión (junio de 1989), votos ponderados a favor 328; en contra 1 y abstenciones 49. La Delegación de México, conformada por representantes de gobierno, de trabajadores y de empleadores, votó a favor.

- Artículo 10 de la Convención de Viena de 1969

10. Autenticación del texto. El texto de un tratado quedara establecido como auténtico y definitivo

a) mediante el procedimiento que se prescriba en él o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración; o

b) a falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma "ad referéndum" o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

De acuerdo con el artículo 44 del Convenio 169 de la OIT, la versión inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

- Artículos 11 y 14 de la Convención de Viena de 1969

> *11. Formas de manifestación del consentimiento en obligarse por un tratado. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido.*
>
> *14. Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación. I. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestara mediante la ratificación:*
>
> *a) cuando el tratado disponga que tal consentimiento debe manifestarse mediante la ratificación;*
>
> *b) cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que se exija la ratificación;*
>
> *c) cuando el representante del Estado haya firmado el tratado a reserva de ratificación; o*
>
> *d) cuando la intención del Estado de firmar el tratado a reserva de ratificación se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.*
>
> *2. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación.*

En los términos del artículo 19, párrafo 5, inciso d), de la Constitución de la OIT, y artículo 37 del Convenio 169, el Gobierno de México comunicó la ratificación formal de este instrumento internacional al Director General de la OIT, obligándose con ello a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio.

- Artículo 18 de la Convención de Viena de 1969

> *18. Obligación de no frustrar el objeto y el fin de un tratado antes de su entrada en vigor. Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:*
>
> *a) si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado: o*
>
> *b) si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el periodo que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que esta no se retarde indebidamente.*

México se abstuvo de actos que frustraran el objeto y fin del Convenio 169, durante el periodo que precedió a la entrada en vigor del mismo. Incluso con su ratificación, México propició que el Convenio 169 entrara en vigor, al realizar la segunda ratificación exigida para ello.

- Artículo 19 de la Convención de Viena de 1969

> *19. Formulación de reservas. Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:*
>
> *a) que la reserva esté prohibida por el tratado;*
>
> *b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o*
>
> *c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.*

En el *Manual de procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, se establece la inadmisibilidad de reservas en los convenios adoptados por la OIT. Al respecto, dicho Manual señala que no son posibles otras limitaciones de las obligaciones de un convenio que no sean las específicamente establecidas en él.

De lo anterior, se observa que la OIT no admite reservas tal como lo dispone el artículo 19 de la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, en el caso del Convenio 169, los Estados Miembros de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo dispusieron cierta flexibilidad en su artículo 34 a fin de que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adoptaran para dar efecto al Convenio se determinaran tomando en cuenta las condiciones propias de cada país.

- Artículo 24 de la Convención de Viena de 1969

> *24. Entrada en vigor. 1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en el se disponga o que acuerden los Estados negociadores.*
>
> *2. A falta de tal disposición o acuerdo, el tratado entrara en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado.*
>
> *3. Cuando el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se haga constar en una fecha posterior a la de la entrada en vigor de dicho tratado, este entrará en vigor con relación a ese Estado en dicha fecha, a menos que el tratado disponga otra cosa.*
>
> *4. Las disposiciones de un tratado que regulen la autenticidad de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas. las funciones del depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.*

Conforme al artículo 38 del Convenio 169, este instrumento internacional entró en vigor internacional doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General; es decir, entró en

vigor el 5 de septiembre de 1991. Asimismo, esta disposición ordena que el Convenio entre en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación. Para México entró en vigor en la misma fecha de su vigencia internacional.

- Artículo 26 de la Convención de Viena de 1969

  26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Como se podrá demostrar más adelante, el Gobierno de México ha cumplido de buena fe con el Convenio 169 de la OIT.

- Artículo 27 de la Convención de Viena de 1969

  27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

Como se podrá constatar en la parte correspondiente, esta disposición es imposible de cumplir, en particular respecto a los derechos de propiedad y posesión de tierras señalados en el artículo 14 del Convenio.

Considerando que la Convención de Viena es un tratado internacional, el Gobierno de México al ratificarla está obligado a cumplir con ella. Sin embargo, la aplicación de disposiciones como el artículo 27 de la Convención conlleva complicaciones. En particular para el caso del Convenio 169.

La aplicación de los artículos 14 y 15 del Convenio 169, a la luz del artículo 27 de la Convención Internacional sobre el Derecho de los Tratados de 1969, principalmente en materia de tierras, tendría graves repercusiones sociales.

La aplicación del artículo 27 de la Convención se contrapone con el artículo 2º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 2, Apartado A, fracción VI, permite "Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad,…"[18]. El artículo 14 señala que: "Nadie podrá ser privado de… sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.". El artículo 16 señala que: "Nadie puede ser molestado… en sus papeles

[18] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2.

o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

La aplicación del artículo 27 de la Convención también tendría efectos negativos en la sociedad, pues sería un motivo más de conflicto entre los pueblos y comunidades indígenas, y entre éstos y el resto de la población nacional, al tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos indígenas 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. Los conflictos se agravarían, sobre todo, en el caso de la utilización de tierras en las que existan recursos naturales que son propiedad del Estado y de otros miembros de la sociedad mexicana, tanto indígenas como no indígenas.

- Artículo 28 de la Convención de Viena de 1969

> *28. Irretroactividad de los tratados. Las disposiciones de un tratado no obligaran a una parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo.*

De acuerdo con lo dispuesto por su artículo 38, el Convenio 169 entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación. Con ello, se asume que a partir de esa fecha da inicio la obligación de cumplir con el convenio, no antes.

La aplicación retroactiva del Convenio 169, cuando el hecho reclamado fuera anterior a la ratificación de este Convenio, tendría repercusiones graves. La aplicación retroactiva del convenio se contrapone con el artículo 14 constitucional que establece: "A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna." Esto aplica, incluso para los tratados internacionales, al formar parte del cuerpo de leyes mexicanas, en los términos del artículo 133 constitucional. La aplicación retroactiva de dicho convenio también entraría en conflicto con la Convención de Viena de 1969, ya que ésta establece en su artículo 4 que "…sólo se aplicará a los tratados que sean celebrados por Estados después de la entrada en vigor de la presente Convención con respecto a tales Estados."[19]

- Artículo 29 de la Convención de Viena de 1969

> *29. Ámbito territorial de los tratados. Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo.*

[19] Convención de Viena de 1969, artículo 4.

De acuerdo con el artículo 133 constitucional, todos los tratados que estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán ley suprema de toda la Unión. En este entendido, el Convenio 169 es ley suprema en todo el territorio mexicano, y a la cual los jueces de cada Estado se arreglarán, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

- Artículo 30 de la Convención de Viena de 1969

> *30. Aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia. 1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, los derechos y las obligaciones de los Estados partes en tratados sucesivos concernientes a la misma materia se determinaran conforme a los párrafos siguientes.*
>
> *2. Cuando un tratado especifique que está subordinado a un tratado anterior o posterior o que no debe ser considerado incompatible con ese otro tratado prevalecerán las disposiciones de este último.*
>
> *3. Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior, pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al articulo 59, el tratado anterior se aplicara únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.*
>
> *4. Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:*
>
> *a) en las relaciones entre los Estados partes en ambos tratados se aplicará la norma enunciada en el párrafo 3:*
>
> *b) en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que sólo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado en el que los dos Estados sean partes.*
>
> *5. El párrafo 4 se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el articulo 41 y no prejuzgará ninguna cuestión de terminación o suspensión de la aplicación de un tratado conforme al artículo 60 ni ninguna cuestión de responsabilidad en que pueda incurrir un Estado por la celebración o aplicación de un tratado cuyas disposiciones sean incompatibles con las obligaciones contraídas con respecto a otro Estado en virtud de otro tratado.*

En la OIT no existe este tipo de subordinación entre un convenio anterior y otro que lo actualiza. De acuerdo al *Manual de procedimientos*[20], una revisión de un convenio, incluso parcial, conduce en la mayoría de los casos, a la adopción de un nuevo convenio. Así, la Conferencia General de la OIT puede proceder a la revisión parcial de un convenio mediante la adopción de un protocolo o de disposiciones en un nuevo convenio cuya aceptación pone término a las obligaciones resultantes de las disposiciones de un convenio anterior.

[20] *Manual de procedimientos en materia de convenios y…*, Párr. 68.

Se considera que un convenio revisa a otro anterior cuando se declara la intención de revisar tal instrumento, explícita o implícitamente, en su título, su preámbulo o su parte dispositiva, o bien cuando el instrumento anterior lo establece en un artículo final. Dicho artículo puede especificar las consecuencias de la ratificación y la entrada en vigor de un convenio revisor posterior[21]:

a) La ratificación por un Estado Miembro del convenio revisor trae consigo la denuncia automática por él del convenio anterior a partir de la fecha en que el convenio revisor entre en vigor;

b) Desde la fecha de la entrada en vigor del nuevo convenio revisor, el convenio anterior deja de estar abierto a la ratificación, y

c) El convenio anterior continúa en vigor sin ningún cambio para los Estados que lo han ratificado, pero que no ratifican el convenio revisor.

De acuerdo a lo anterior, el Convenio 107, sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957, permite al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia su revisión total o parcial. Asimismo, establece que 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, 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 32, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor. 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. Sin embargo, 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.

De esta manera, después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio 107, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el Convenio 169. En su momento, México ratificó el Convenio 107. De acuerdo con su artículo 36, la ratificación por México del Convenio 169 implicó, *ipso jure*, la denuncia inmediata del Convenio 107.

- Artículo 31 de la Convención de Viena

> *31. Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.*
>
> *2. Para los efectos de la interpretación de un tratado. El contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:*

[21] Ïdem, Párr. 69.

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

Sobre a la interpretación de los convenios, el artículo 37, párrafo 1, de la Constitución de la OIT, establece que la Corte Internacional de Justicia es el único organismo competente para dar una interpretación autorizada de los convenios y recomendaciones adoptados por al OIT.

No obstante, si los gobiernos tienen dudas sobre el significado de disposiciones concretas de un convenio o recomendación de la OIT pueden recurrir a la Oficina para que exprese su opinión. Aunque siempre con la reserva de que no está especialmente facultada en virtud de la Constitución para interpretar convenios y recomendaciones, la Oficina asesora a los gobiernos que le requieren una opinión. Si la solicitud requiere una opinión oficial o formal, o parece probable que el asunto planteado tenga un interés general, se publicará un *Memorándum* de la Oficina Internacional del Trabajo en el *Boletín Oficial*, con la opinión de la Oficina. Normalmente, la Oficina envía una simple carta de respuesta cuando no se ha pedido específicamente una opinión formal u oficial.

Asimismo, en los informes de la Comisión de Expertos, de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia, de las comisiones de encuesta nombradas en virtud del artículo 26 de la Constitución, del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y de la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical pueden encontrarse explicaciones sobre el alcance y el significado de cláusulas de los convenios.

Respecto a la interpretación de los tratados, Max Sorensen refiere “que las disputas que surgen con más frecuencia en relación con los tratados se refieren a su interpretación; la interpretación de los tratados ha ocupado la atención de los tribunales internacionales más que cualquier otro tema.” [22]

[22] Alarcón Flores, Luis Alfredo, *Estudio del artículo 1 de la Convención de Viena de 1969*, http:www.monografías.com/trabajos19/convencion-viena/convencion-viena.shtml.

En opinión de las autoridades del Derecho Internacional Público, el criterio definitivo del significado de un tratado es la intención común de las partes. Al respecto, Solari señala que el tratado en si no es más que un convenio entre estados u organizaciones internacionales que expresa fundamentalmente el *pacta sunt servanda*, que no es otra cosa que la obligación de cumplir un compromiso[23].

Rosseau indica a su vez que cualquiera que fuera su denominación, el tratado internacional, se nos aparece como un acuerdo entre sujetos del Derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos. Corresponde, en doble analogía, a lo que en el orden interno son la ley y el contrato[24].

Los tratados internacionales obligan a los sujetos partes desde su entrada en vigor definitiva o provisional y deben ser cumplidos por ellos de buena fe. En principio los tratados comprometen a las partes que libremente lo han concluido (*res inter alios acta*)[25]; no sólo obligan a lo expresamente acordado en ellos, sino también a todo lo que se desprende de los principios de justicia, equidad y buena fe; se celebran para ser ejecutados y su ejecución requiere su aplicación por los tribunales nacionales, sobre todo cuando se estipulan derechos y obligaciones para los individuos[26].

Como señala Daniel Guerra Iñiguez, el tratado genera derechos y obligaciones internacionales, pues se trata de un compromiso internacional que tiene una naturaleza jurídica especial, pues habiendo cumplido el proceso constitucional establecido por cada Estado para la formación de sus leyes, se transforma en una ley especial y es oponible a todos los habitantes de aquel Estado sean nacionales o extranjeros[27].

Sin embargo, considerando su objeto y fin del Convenio 169, su texto debe interpretarse fundamentalmente atendiendo a su artículo 34, que permite su aplicación conforme a las condiciones nacionales propias de los países que lo han ratificado. En el caso de México, esta disposición permitiría que el Gobierno aplicara las disposiciones del Convenio 169 de la OIT conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

De manera particular, los artículos 14 y 15 deberían aplicarse a la luz de lo dispuesto por el artículo 34 del Convenio, que permite que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al Convenio se determinen con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

- Artículo 32 de la Convención de Viena de 1969

---

[23] *Ídem,* http:www.monografías.com/trabajos19/convencion-viena/convencion-viena.shtml.
[24] *Íbidem*, http:www.monografías.com/trabajos19/convencion-viena/convencion-viena.shtml.
[25] *Íbidem*, http:www.monografías.com/trabajos19/convencion-viena/convencion-viena.shtml.
[26] Alarcón Flores, *Op. cit,* http:www.monografías.com/trabajos19/convencion-viena/convencion-viena.shtml.
[27] *Ídem*, http:www.monografías.com/trabajos19/convencion-viena/convencion-viena.shtml.

32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

Para aclarar una reclamación interpuesta por una organización sindical ante la Oficina Internacional del Trabajo, en particular la aplicación de los artículos 13 y 14 del Convenio, el Gobierno de México recurrido a los medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios de la adopción del Convenio 169, así como a las circunstancias de su celebración.

Como se puede apreciar, salvo algunas excepciones que no están consideradas por la OIT en la adopción de sus normas y que no están contenidas en el Convenio 169, puede decirse que existe una coherencia entre las disposiciones de la Convención de Viena de 1969 y los convenios de la OIT.

Se observa que aunque el Gobierno de México es parte de la Convención de Viena de 1969, cuando aplica y da cumplimiento al Convenio 169, no se sujeta a lo dispuesto por dicha Convención, sino que lo hace atendiendo a las propias disposiciones del Convenio 169. No obstante, siempre ha sido interpretado de buena fe, conforme al sentido corriente que se atribuye a los términos del mismo en su contexto, teniendo en cuenta objeto y fin de este instrumento.

También se aprecia que la legislación mexicana sobre el derecho de los tratados es coherente con las disposiciones de la Convención de Viena de 1969, con excepción a su artículo 27. Es decir, en el caso de dar cumplimiento al Convenio 169, a la luz de este artículo de la Convención, particularmente a los artículos 14 y 15, México no podría invocar disposiciones de su derecho interno como justificación de un supuesto incumplimiento a este convenio.

Se observa que la problemática agraria en México es muy compleja y *sui generis*. Y de no ajustar la aplicación de los artículos 14 y 15 del Convenio 169 a las condiciones propias de la Nación, se atentaría en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la ley suprema a la que deben ajustarse todas las demás leyes, incluida la Convención de Viena. En particular, sería afectado el derecho de propiedad de terceros.

Sin embargo, que el artículo 27 de la Convención de Viena no pueda aplicarse al caso del Convenio 169, no quiere decir que el Gobierno de México incumpla con la Convención de Viena y con los artículos 14 y 15 del Convenio.

Existen otras disposiciones de la Convención que pueden ser tomadas en cuenta al caso del Convenio 169, como son los artículos 26, 31 y 32, sin poner en entredicho el cumplimiento de los instrumentos internacionales citados ni los derechos de terceros.

Por ejemplo, el Gobierno de México cumple con la aplicación de los artículos 14 y 15 del Convenio 169, a la luz del artículo 26 de la Convención de Viena de 1969 (*Pacta sunt servanda)*; es decir, de buena fe. De manera general, puede decirse que el Gobierno de México, desde que ratificó el Convenio 169, ha cumplido de buena fe con este instrumento internacional al adoptar medidas progresivas conforme a las condiciones nacionales para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto a su integridad, incluidos los artículos 14 y 15 del Convenio.

México también cumple con los artículos 14 y 15 del Convenio 169, en los términos del artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, ya que interpreta de buena fe lo dispuesto por los artículos 14 y 15 del Convenio 169.

3.3 Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo

3.3.1 Procedimiento de adopción de los convenios de la organización Internacional del Trabajo.

La elaboración de normas internacionales del trabajo es un proceso legislativo único en su género en el que participan representantes de los gobiernos y representantes de los empleadores y de los trabajadores de todas partes del mundo[28]. La elaboración de las normas internacionales del trabajo es el producto de la participación de numerosos actores que no necesariamente son especialistas en cuestiones jurídicas.

Para garantizar que las normas internacionales del trabajo se conciban como corresponde y sean aceptadas por los gobiernos, los representantes de los empleadores y los representantes de los trabajadores, se realiza un doble debate, tratando el tema en dos sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo[29].

El diálogo entre los Estados Miembros de la OIT, así como entre los grupos de empleadores, de trabajadores y de representantes gubernamentales, y entre la OIT y dichos grupos, es fundamental en cada etapa de la elaboración de normas. Este diálogo permite garantizar la adopción de normas pertinentes, viables y de aplicación general. Sólo así la OIT puede utilizar las normas como medio de acción para cumplir con sus metas y objetivos. La primera parte de ese diálogo es

---

[28] Organización Internacional del Trabajo, *Normas Internacionales del Trabajo: ¿De donde vienen las normas internacionales del trabajo?*, www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/comefrom/index.htm.
[29] Ídem, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/comefrom/legsys/index.htm.

a través de consultas, mismas que están dispuestas en la Constitución de la OIT. El procedimiento de elaboración de normas es el siguiente[30]:

- Todo parte de una idea inicial. Una norma es resultado de un problema que puede ser percibido por los trabajadores, los empleadores, los gobiernos o la opinión pública, que orientan la atención internacional por cierta cuestión. El problema puede obedecer a una situación o a un asunto que incida directa o indirectamente en la protección y el bienestar de los trabajadores, en la mejora de sus condiciones de vida y de trabajo, o en la consecución de buenas relaciones laborales. Una vez detectado, el problema puede señalarse a la atención de los órganos competentes de la OIT, por ejemplo, mediante un documento dirigido a la Oficina, una intervención en la Conferencia Internacional del Trabajo, o por conducto del grupo de empleadores o el grupo de trabajadores del Consejo de Administración.

  Otras vías de iniciativa que conducen a la adopción de normas internacionales del trabajo son las conferencias regionales de la OIT, las reuniones de las comisiones de industria, las conferencias técnicas tripartitas, las reuniones de expertos, y las investigaciones que lleva a cabo la Oficina. En los informes de estos órganos puede haber conclusiones, recomendaciones o resoluciones que luego se someten a consideración del Consejo de Administración para que decida lo que se debe hacer al respecto.

  La Oficina también solicita directamente a sus constituyentes propuestas para la adopción de normas mediante una invitación anual a presentar nuevas propuestas o desarrollar las ya existentes.

- De acuerdo con la Constitución de la OIT, es el Consejo de Administración quien normalmente inscribe los puntos en el orden del día de la Conferencia. En noviembre de cada año, el Consejo de Administración examina un resumen de todos los puntos sujetos a consideración y elabora un repertorio de propuestas para el orden del día de la Conferencia. Durante dicha reunión suele fijar el orden del día de la Conferencia que tendrá lugar dos años más tarde. La Constitución prevé que la Conferencia, por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, puede decidir que una cuestión sea inscrita en el orden del día de la reunión siguiente. El orden del día de cada Conferencia, primer paso hacia la adopción de un convenio o una recomendación, se establece con aportes del grupo de empleadores, el grupo de trabajadores, y los gobiernos. La mayoría de las veces, la Conferencia trata un punto relativo a la adopción de un instrumento normativo mediante el procedimiento de doble discusión (en dos reuniones consecutivas de la Conferencia). El Consejo de Administración también puede decidir que un punto sea abordado siguiendo el procedimiento de simple discusión (es decir, en una sola reunión de la Conferencia). Por tanto, los temas sobre los cuales se propone establecer normas internacionales en alguna de las reuniones siguiente de la Conferencia Internacional del Trabajo, se conocen con mucha antelación.

[30] *Íbidem*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/comefrom/legsys/system2.htm.

- La primera medida de preparación de una norma consiste en que la Oficina haga un estudio comparativo de las leyes y prácticas de varios países miembros de la OIT respecto del asunto en cuestión. A partir de este informe, la Oficina prepara un cuestionario que se adjunta al estudio y se envía a los gobiernos para que lo reciban, como mínimo, 18 meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia en la que se tratará el tema.

  Los gobiernos están obligados por reglamento a responder a este cuestionario que debe llegar a la Oficina a la mayor brevedad posible y, como mínimo, 11 meses antes de la apertura de la respectiva reunión de la Conferencia. Además, se solicita a los gobiernos que consulten a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas antes de ultimar sus respuestas y de explicar los motivos de las mismas.

- A partir de las respuestas de los gobiernos al primer informe, la Oficina prepara un nuevo informe en el que indica los aspectos más significativos de la cuestión considerada. Se trata del primer proyecto de la propuesta de normas internacionales del trabajo que tratará la Conferencia en la "primera discusión". Este informe se envía a los gobiernos, como mínimo, cuatro meses antes de la apertura de la reunión de la Conferencia y, también en esta etapa, los gobiernos han de consultar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

- Para la discusión del tema en la Conferencia, habitualmente se nombra una comisión tripartita que se ocupa de examinar las propuestas. Esta Comisión está conformada por representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores. El grupo de empleadores y el grupo de trabajadores de esta comisión se reúnen por separado para discutir los textos propuestos; unificar en la medida de lo posible, los puntos de vista de sus miembros, y preparar las enmiendas que juzguen oportuno presentar en la sesión plenaria de la comisión. Por lo general, el presidente de cada grupo explica la posición del suyo y, junto con los demás integrantes, defiende sus puntos de vista durante el debate. A veces, el grupo de los gobiernos adopta una posición unánime cuando sus opiniones coinciden o los puntos de litigio son los mismos. En este tipo de comisiones, los votos se ponderan para garantizar una igualdad de 1;1;1 entre los representantes de los tres grupos.

- Después de haber discutido todos los aspectos del tema, la comisión tripartita adopta su informe y las conclusiones que propone. El texto propuesto se somete entonces a la Conferencia en pleno. Por lo general, en este informe se indica la clase de instrumento —convenio, recomendación o ambos— que debería adoptarse. Al adoptar el informe y las conclusiones del comité, por simple mayoría de los votos emitidos por los delegados presentes, la Conferencia también decide, mediante una resolución, que la cuestión se inscriba en el orden del día de la próxima reunión de la Conferencia para que se entable una "segunda discusión".

- A partir de la primera discusión y de las conclusiones adoptadas por la Conferencia, la Oficina prepara un texto provisional del proyecto de convenio,

la recomendación, o ambos, y lo remite a los gobiernos para que lo reciban, a más tardar, dos meses después de la clausura de la reunión de la Conferencia. Los gobiernos disponen de tres meses para presentar enmiendas o cualquier otra sugerencia. También en este caso, se entiende que han de consultar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

En la etapa siguiente, basándose en las respuestas de los gobiernos, la Oficina prepara el informe final que tratará la Conferencia y que debe comunicarse a los gobiernos, como mínimo, tres meses antes de la apertura de la siguiente reunión de la Conferencia.

- Para la adopción de los textos propuestos en la segunda discusión en la Conferencia, se constituye nuevamente una comisión tripartita que examina el proyecto de convenio, recomendación o ambos, según el caso. El texto aprobado, como resultado de la labor de dicho comité, se somete a aprobación de la Conferencia en pleno. Cabe señalar que cada cláusula del instrumento propuesto, ya sea un convenio o una recomendación, debe someterse a aprobación.

  De conformidad con la Constitución, la adopción del texto definitivo del instrumento (convenio o recomendación) requiere la mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. Cuando el proyecto de un convenio no obtiene la mayoría necesaria, la Conferencia decide inmediatamente si habrá de ser devuelto al Comité de Redacción para que lo transforme en recomendación.

Además del procedimiento de segunda discusión, el Consejo de Administración también puede optar por un procedimiento de simple discusión, siempre y cuando se cuente con la mayoría de tres quintos de los votos emitidos. Esto significa que la Conferencia trata un tema en una sola reunión. Este procedimiento es utilizado cuando se trata de una cuestión urgente o cuando existen circunstancias particulares.

3.3.2 La adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, 1989.

La adopción del Convenio 169 se llevó a cabo bajo un procedimiento de doble discusión. En noviembre de 1986, el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir en el orden del día de la 75ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1988) la revisión parcial del Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957[31].

Conforme al Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Oficina Internacional del Trabajo elaboró un informe preliminar para que sirviera de base para la primera discusión del tema. Dicho informe analizó la legislación y la

[31] Conferencia Internacional del Trabajo *(75ª reunión)*, *Informe VI (2) Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107)*, Pág. 1.

práctica sobre la situación de los pueblos indígenas en diversos países y ofreció una visión global de los últimos acontecimientos en la materia. Este informe incluía un cuestionario que debía ser contestado por los Estados Miembros de la OIT. E segundo Informe se basó en las respuestas de los Estados Miembros al cuestionario. Con base en estas respuestas se elaboraron unas conclusiones propuestas, que sirvieron de base para la primera discusión.

La revisión del Convenio 107 de la OIT fue motivada por dos cuestiones. La primera, porque reflejaba una filosofía integracionista y paternalista, que afectaba al desarrollo autónomo de los pueblos indígenas y permitía su asimilación[32] y no permitía su participación. La segunda, tenía que ver con la escasa o nula representación y participación de los pueblos indígenas y tribales en las discusiones para la adopción del Convenio 107[33], en 1957.

En la *Primera discusión* (junio de 1988), hubo dos temas especialmente difíciles: la utilización del término *pueblo* o *poblaciones* y el tema de las tierras. En el primero se exploró la forma de preservar el uso del término pueblos sin que se le diera de manera alguna la connotación que este término tiene en el derecho internacional. El segundo tema tenía que ver con la utilización de recursos naturales, lo que implicaba la búsqueda de un equilibrio entre los intereses del Estado, de la sociedad nacional y de las poblaciones indígenas y tribales. Se consideró que este tema debía regirse por el sentido de la legislación nacional respectiva, que presentaba situaciones diferentes en las distintas regiones del mundo[34].

La *Segunda discusión* tuvo lugar en la 76ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1989). En la *discusión general*, los Miembros gubernamentales, de la Comisión de la Revisión del Convenio 107, declararon que no podían aceptar propuestas que entraran en conflicto con las leyes nacionales y que pudieran ser interpretadas como estableciendo un sistema separado para los pueblos indígenas con respecto a los derechos y obligaciones de los otros ciudadanos del país. Consideraron que el alcance del proyecto de convenio no era muy claro y que esto podría conducir a una aplicación amplia e innecesaria a nivel nacional. Se subrayó la gravedad de este problema, debido a que el proyecto de convenio contenía disposiciones relativas a sanciones, derechos sobre las tierras y otros temas básicos en conflicto con los sistemas jurídicos nacionales, y que a menos que esas cuestiones fueran resueltas, la ratificación del convenio sería difícil. Señalaron que intentar establecer normas internacionales sobre algunos asuntos tan complejos y sensibles podría resultar contraproducente.[35]

En particular, los gobiernos insistieron en la necesidad de encontrar un lenguaje suficientemente flexible sobre los derechos relativos a las tierras para abarcar las diferentes situaciones a que se enfrentan los pueblos indígenas y tribales, así

---

[32] Conferencia Internacional del Trabajo *(75ª reunión)*, *Actas Provisionales No. 36,* Pág. 3.
[33] Conferencia Internacional del Trabajo *(75ª reunión)*, *Actas Provisionales No. 32,* Pág. 1.
[34] Conferencia Internacional del Trabajo *(75ª reunión)*, *Actas Provisionales No. 36,* Pág. 4.
[35] *Ídem,* Párr. 12.

como los sistemas sociales y jurídicos nacionales en los diferentes países. Consideraron que, aunque se contara con legislación que prohibiera la enajenación de tierras tribales, la escasez de tierras en algunos países, no hacía posible reconocer en todos los casos ni de desposeer a los grupos no tribales de las tierras que habían sido ocupadas tradicionalmente por las poblaciones tribales. Estaban de acuerdo con la obligación para tratar equitativamente las reivindicaciones indígenas de tierras tradicionales. Sin embargo, las reivindicaciones que jurídicamente ya habían sido objeto de una decisión no deberían ser reabiertas. Señalaron que el texto debía considerarse a la luz de la legislación nacional, de la situación social y del nivel de desarrollo e integración de esas poblaciones en cada país[36]. También expresaron reservas en relación con los recursos del subsuelo. Consideraban que había una cierta ambigüedad en el texto y que debían tomarse en cuenta los diversos sistemas jurídicos y leyes específicas relativas al dominio excluyente del Estado sobre el uso y aprovechamiento de los recursos minerales del subsuelo, incluidos los hidrocarburos.

El grupo de empleadores de la Comisión insistió sobre del significado del concepto <<territorio>> en el plano nacional y subrayó que debería respetarse la legislación nacional relativa a la propiedad de los recursos naturales, incluyendo aguas, flora, fauna, recursos del subsuelo. En este contexto, se observaba que el empleo de los términos *<<tierra>> y <<territorios>>* harían surgir controversias, y para evitarlas era necesario un cuidadoso análisis, sobre todo respetando la legislación nacional[37].

Los miembros trabajadores de la Comisión consideraron muy importante la autodeterminación de los pueblos indígenas y tribales, el reconocimiento y respecto de sus culturas, costumbres y leyes, así como un control lo más amplio posible sobre sus tierras, territorios y recursos. Apoyaron incondicionalmente el uso del término <<pueblos>>. Consideraron que era necesario dar una atención especial a los derechos de los pueblos indígenas y tribales a sus tierras, las que ocupaban o sobre las que existieran reivindicaciones legítimas, incluyendo los recursos del subsuelo u otros que formaban parte de las tierras y territorios[38]. En esta fase de la discusión, México declaró que su Gobierno se esforzaba para asegurar que los pueblos indígenas disfrutasen plenamente de sus derechos humanos fundamentales al igual que los otros ciudadanos, de acuerdo con la orientación del convenio revisado[39].

A fin de contar con el contexto completo de la discusión, vale también tomar en cuenta la opinión de otros actores, como los representantes de las organizaciones indígenas no gubernamentales y otras organizaciones no gubernamentales, con calidad de observadores, sin derecho a voto. La participación de estas

[36] Conferencia Internacional del Trabajo (76ª reunión), *Actas Provisionales No. 25,* Párr. 14.
[37] *Ídem,* Párr. 15.
[38] *Íbidem,* Párr. 16.
[39] *Íbidem*, Párr. 11.

organizaciones, principalmente en a discusión de los artículos 13 y 14, *Parte II*, opinaban que la intención de la cuestión de tierras en el convenio era la de restituir derechos anteriormente negados y no la de conceder o crear nuevos derechos. En este entendido, el convenio debía reflejar la naturaleza histórica de la titularidad indígena sobre las tierras y territorios a fin de que los derechos se extendieran a las tierras que los pueblos utilizaron u ocuparon. Insistían en que los pueblos indígenas y tribales deseaban que el convenio fuera obligatorio y esperaban que la comunidad internacional fuera capaz de encontrar los medios para exigir que la tierra de los pueblos indígenas y tribales les fuese restituida y protegida[40].

Atendiendo a lo anterior, los miembros gubernamentales de la Comisión insistieron en la necesidad de encontrar un texto que fuera relevante para una amplia gama de países y que no presentara impedimentos de orden constitucional o de otra índole jurídica para su ratificación. Esta idea también fue expresada por los miembros empleadores que observaron que el objetivo final era la adopción de un texto viable que pudiera encontrar los más amplios apoyos y aceptación posibles. Los miembros trabajadores, aunque reconocían la necesidad de permitir cierta flexibilidad, que facilitaría la ratificación del convenio revisado, estimaban que la revisión propuesta de las disposiciones relativas a las tierras no debería disminuir los derechos contemplados en el Convenio existente[41].

Uno de los puntos centrales de la discusión fue la utilización del término <<territorios>>, cuya supresión había sido propuesta en varias enmiendas. En la discusión del artículo 13 del convenio, los miembros trabajadores señalaban que dicho artículo contemplaba el respeto de los valores culturales y espirituales de los pueblos indígenas, sin ninguna implicación sobre la propiedad o soberanía nacional. No obstante, los miembros empleadores y los miembros gubernamentales insistían en que la utilización del término <<territorio>> en cualquier parte del convenio no crearía serios, sino insuperables problemas jurídicos y constitucionales en muchos países, lo que podía comprometer las perspectivas de ratificación. De común acuerdo, el Grupo de trabajo recomendó el uso de la fórmula “cuando sea aplicable”, que proveyó de flexibilidad a esta disposición[42], la cual se estableció como sigue:

> *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, cuando sea aplicable, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.*

En la discusión sobre la utilización de los términos <<propiedad>>, <<posesión>> y <<uso>>, artículo 14, las opiniones divergieron. Los miembros gubernamentales pensaban que la adición de la palabra <<uso>> ayudaría a extender el ámbito de

---

[40] Conferencia Internacional del Trabajo (76ª reunión), *Actas Provisionales No. 25,* Párr. 109 y 110.
[41] *Ídem*, Párr. 113.
[42] *Íbidem,* Párr. 114 y 115.

los derechos concedidos por ese artículo. Abogaron que, por razones prácticas, las formas de reconocimiento jurídico de esos derechos deberían ser suficientemente flexibles para reflejar las diferentes situaciones nacionales constitucionales y jurídicas[43]. En cuanto a lo de <<territorios>>, después de la palabra <<tierras>>, artículo 14, algunos miembros gubernamentales y empleadores creían que la utilización de la palabra <<tradicionalmente>> sin una calificación, creaba serias dificultades jurídicas. Además, no podrían aceptar la propuesta de los miembros trabajadores de utilizar el tiempo pasado de los verbos <<ocupar>> y <<usar>>, ya que semejante propuesta introduciría el reconocimiento retroactivo de reivindicaciones con graves consecuencias[44].

Los gobiernos opinaban que el artículo 14, 1), debía aplicarse de conformidad con la legislación nacional, en relación con la posesión de las tierras en virtud de su propiedad y de su uso. En consecuencia, los tres términos <<propiedad, posesión y uso>> deberían ser conforme a la legislación nacional; observaron las diferencias existentes en los sistemas jurídicos de los países en relación con los conceptos tierras y recursos naturales, así como las diferencias de la relación existente entre los diferentes pueblos indígenas y tribales respecto de las tierras y los recursos naturales. Por esta razón, los textos de los artículos 14 al 16 deberían ser más flexibles y tener en cuenta las diferentes situaciones; recordaron que el problema principal en la Parte II del convenio era el empleo del término <<territorios>>, que se refería exclusivamente al territorio nacional sobre el cual el Estado ejercía jurisdicción y soberanía de conformidad con su Constitución Nacional. Señalaron que el artículo 15, 2) por el que se acordaría la propiedad de los recursos del subsuelo a los pueblos que habitan en la superficie era incompatible con las constituciones, que en la mayoría de casos reservaba la propiedad exclusiva de estos recursos al Estado. Asimismo, opinaban que podrían surgir algunas consecuencias no intencionadas en el convenio revisado, especialmente en el artículo 14, el uso de la frase <<propiedad y posesión>> en vez de <<propiedad o posesión>>, que daba mayor flexibilidad, podría imposibilitar la ratificación del convenio[45].

Debido a lo difícil de la discusión sobre esta cuestión, la Comisión decidió que la Parte II (artículos 13 a 19) fuera examinada por un Grupo de Trabajo. La Comisión decidió que la composición del Grupo fuera la siguiente: cinco miembros gubernamentales (Argentina, Australia, Canadá, India y Noruega), cinco miembros empleadores (Australia, Perú, Canadá, Congo y México) y cinco miembros trabajadores (Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá y Brasil). Este Grupo confirmó que las claves de la discusión era la utilización de los términos <<tierras y territorios>>, la forma y la extensión de los derechos sobre la tierra, los

[43] *Íbidem,* 116.
[44] *Íbidem,* Párr. 117.
[45] Conferencia Internacional del Trabajo (76ª reunión), *Actas Provisionales No. 25,* Párr. 126, 131, 132, 133, 135 y 145.

recursos del suelo y del subsuelo, y la cuestión del traslado o reubicación de los pueblos indígenas de las áreas que habitaban[46].

La Comisión del Convenio 107 se dedicó a buscar un equilibrio entre un texto que por una parte, expresara las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribuales y la preocupación que sentía la comunidad internacional por sus problemas y, por la otra parte, un texto realista que pudiera ser ratificado y servir de base para una acción nacional e internacional. Asimismo, consideró que el alcance del convenio era más amplio que el de otros instrumentos de la OIT y que, en su mayoría, abarcaba materias que estaban fuera del ámbito de acción de la OIT.

No obstante los esfuerzos de la Comisión en su conjunto por equilibrar el contenido agrario del Convenio, los miembros gubernamentales, sin oponerse al consenso, en lo sustancial de la Parte II del convenio, expresaron las siguientes reservas:

- En relación con el artículo 14, relativo a los derechos colectivos sobre las tierras, el gobierno de Canadá señaló que la frase <<el derecho a la propiedad y posesión>> no era satisfactoria en el caso de países donde los derechos indígenas a la tierra podían ser diferentes a los de propiedad. Si bien los pueblos indígenas en Canadá tenían pleno derecho a la propiedad de sus tierras, en la mayoría de los casos, por ejemplo en las tierras de reservas indígenas, tenían amplios derechos de uso, posesión y ocupación. En muchas ocasiones los indígenas habían expresado su preferencia por conservar tales derechos y, por consiguiente, habían decidido no acogerse al derecho colectivo de propiedad. El empleo del término <<derechos de propiedad y posesión>> implicaba una obligación conforme a la cual los derechos indígenas sobre la tierra deberían ser siempre de propiedad y posesión, lo que no sería compatible con la situación canadiense (a la fecha Canadá no ha ratificado el Convenio 169). Una segunda preocupación era el artículo 13, párrafo 2, a cuya definición del término <<tierras>>, a efectos de los artículos 15 y 16, le faltaba claridad en su referencia al concepto de <<territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan o usan de alguna otra manera>>. Canadá puso en tela de juicio el significado de la expresión <<la totalidad del hábitat>>[47].
- El gobierno de la India recordó que el concepto de territorios no se aplicaba a la situación de los grupos tribales en su país. Cualquier uso del término <<territorios>> sin una correspondiente calificación sería inaceptable. Opinaba que el párrafo 2, del artículo 13, que definía el uso del término <<tierras>> en los artículos 15 y 16, carecía de flexibilidad del párrafo 1, dado que incluía el término <<territorios>>. En la India el término <<territorios>> tenía una connotación política y sólo significaba el territorio de la nación[48].

---

[46] *Ídem*, Párr. 107 y 112.
[47] *Ídem,* Párr. 150.
[48] *Íbidem*, Párr. 151.

- El gobierno del Ecuador expresó su reserva sobre el artículo 13, 1) y el artículo 15, 2), consideraba que debió haberse tomado en cuenta que los recursos del subsuelo eran propiedad del Estado[49].
- El gobierno de Japón señaló que debido al hecho que la legislación japonesa atribuía la propiedad sobre los recursos naturales al Estado, el texto planteaba problemas para su país[50].
- El gobierno de la URSS expresó sus reservas al artículo 14, 1) dado que la constitución de su país atribuía el derecho exclusivo de la propiedad sobre las tierras al Estado. Consideraba que este párrafo podría disminuir sensiblemente las posibilidades de ratificación[51].
- El gobierno de Perú expresó sus reservas sobre las interpretaciones del texto adoptado. Consideró que la Comisión no debió utilizar términos tales como <<territorios>>. Consideró que los mecanismos de consulta a los pueblos indígenas, debía ser flexible y en el marco del interés de la nación entera, ya que su Constitución establecía que el territorio de la República, que comprende el suelo, el subsuelo, las aguas marítimas y espacio aéreo, es inviolable; que los recursos naturales, renovables y no renovables, eran patrimonio de la nación, y que las tierras de las comunidades campesinas y nativas son inembargables e imprescriptibles, salvo que medie interés de la comunidad en contrario[52].
- El gobierno de Colombia puso en duda de que el nuevo convenio significara un adelanto sobre el Convenio 107 respecto a los derechos sobre la tierra que habitan los pueblos interesados y salvase los recursos naturales que en ella se encontrasen. Consideró que las disposiciones sobre tierras contenían algunas deficiencias y eran difíciles de ser interpretados, y que por tales razones, era posible que el convenio no fuera ratificado por algunos países[53].
- El gobierno del Canadá, en nombre de los miembros gubernamentales, señaló que la Comisión se había ocupado de cuestiones complejas que iban más allá de los temas normalmente tratados por la OIT.
- La Delegación de México, aunque no lo hizo en la segunda discusión del tema, manifestó también su preocupación sobre la cuestión de tierras. La organización de trabajadores mexicana opinaba que el concepto de <<territorio>> tenía sus implicaciones; por ejemplo, cuando el espacio físico-geográfico era habitado por pueblos y comunidades de un mismo grupo étnico, en un territorio que correspondía a dos países, como era el

[49] *Íbidem*, Párr. 152.
[50] *Ídem*, Párr. 153.
[51] *Íbidem*, Párr. 154.
[52] *Íbidem*, Párr. 156.
[53] *Íbidem*, Párr. 157.

caso de los pápagos, cuyo territorio está en Sonora (México) y en Arizona (Estados Unidos)[54].

Por su parte, la Confederación de empleadores[55] opinaba que la finalidad de elevar los niveles de vida entre los pueblos tribales debía considerarse dentro del ámbito de la igualdad ciudadana. En consecuencia, tenía que precisarse cuidadosamente la situación del derecho sobre tierras, subsuelo, aire, etc.; y que los derechos de estos pueblos debían respetarse dentro del marco de la legislación nacional.

Respecto a la posición gubernamental, ésta atendía a la complejidad de la problemática en México, en la que principalmente han predominado los conflictos agrarios por límites.

En suma, la Comisión consideró que los derechos a la tierra, que abarcaba la discusión del concepto de territorio, el derecho de propiedad y posesión, el derecho de trasmisión de los derechos a la tierra y de los recursos naturales que se hallan en la superficie o en el subsuelo y las condiciones de traslado o reubicación de los pueblos, constituían un tema extremadamente delicado por sus implicaciones en el derecho a la propiedad y la posesión.

Otra cuestión también problemática tenía que ver con el requisito de consultar a los pueblos indígenas y tribales, de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento[56].

Otra de las preocupaciones de los gobiernos era la utilización del término <<pueblos>>, por considerar que el término no era claro en el contexto internacional y que tenía una connotación política. Consideraron que su utilización podía implicar ciertos derechos, como el derecho a la autodeterminación. Por esta razón, la Comisión convino en utilizar el término <<pueblos>> en lugar de <<poblaciones>> pero debía quedar perfectamente claro que su utilización en el convenio revisado no implicaba el reconocimiento del derecho a la autodeterminación como se entiende en el derecho internacional. Es decir, el derecho de los pueblos a la autodeterminación como naciones. Esta es razón, por la que el párrafo 3, del artículo 1 del Convenio quedó finalmente establecido como sigue:

> *"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."*[57]

---

[54] Carta de la Confederación Nacional Campesina (15/11/1988).
[55] Carta de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (11/11/1988).
[56] Conferencia Internacional del Trabajo (76ª reunión), *Actas Provisionales No. 31,* Pág. 1.
[57] *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, artículo 1, párrafo 3.

Con menos dificultad, la Comisión adoptó las disposiciones sobre contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanías e industrias rurales, seguridad social y salud, migración a través de las fronteras y administración. Estas disposiciones habían sido discutidas en la primera discusión, y en general la Comisión se dio por satisfecha con ellas, lo que no subestimaba su importancia[58].

3.3.3 La adhesión de México a la Organización Internacional del Trabajo.

México ingresó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el 12 de septiembre de 1931. Desde su adhesión México ha desempeñado un papel activo dentro de la Organización. Ha participado en el diseño, la elaboración, el seguimiento y la evaluación de diversas normas internacionales del trabajo. Ha presidido una vez la Conferencia Internacional del Trabajo (64ª). Ha sido miembro del Consejo de Administración, que es el órgano ejecutivo de la OIT, por más 16 períodos; ha ocupado la Presidencia del Consejo de Administración en cinco periodos (1957-58, 1963-64, 1973-74, 1982-83 y 1992-93) y ha presidido, por segunda vez consecutiva, el Grupo Gubernamental de este Consejo, reconocimiento significativo, ya que esta tarea había estado encomendada a un país desarrollado.

Para cumplir con su mandato, el Consejo de Administración cuenta actualmente con un comité, cinco comisiones, tres subcomisiones y un grupo de trabajo. El Gobierno de México participa como miembro titular de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración; de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo; de Empleo y Política Social; de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines; de Cooperación Técnica , y de la Subcomisión de Empresas Multinacionales.

México cuenta con una delegación permanente en el Consejo de Administración representado por miembros de las organizaciones de trabajadores y de empleadores mexicanos. Los miembros empleadores y trabajadores son elegidos en su capacidad individual. Por parte de los empleadores, México cuenta con un representante, a titulo personal, en el Comité de Libertad Sindical, que es uno de los órganos de control más importantes de la OIT. Además, los empleadores mexicanos son miembros titulares de la Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo, de Empleo y Política Social y de Cooperación Técnica.

Por su parte, los representantes de las organizaciones de trabajadores mexicanos son miembros de la Comisión de Programa, Presupuesto y Administración; de Empleo y Política Social; de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines; de Cooperación Técnica, y de la Subcomisión de Construcciones.

---

[58] *Idem.*

En 1994, el Consejo de Administración decidió establecer un grupo de trabajo para discutir todos los aspectos relevantes de la dimensión social de la liberalización del comercio internacional. Este grupo está abierto a todos los miembros del Consejo de Administración. En este sentido, la Delegación de México, integrada por los representantes gubernamentales, de trabajadores y de empleadores, forma parte también del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización. Esta representación ha permitido a México influir directamente en las decisiones de la Organización.

En materia jurídica, México ha participado en la ratificación de 78 convenios adoptados por la OIT, de los cuales 67 están en vigor. Actualmente, el Gobierno de México es el décimo contribuyente al presupuesto de la Organización.

En 1955, el Gobierno de México y la Oficina Internacional del Trabajo firmaron un acuerdo para establecer un Centro de Acción en la ciudad de México, que actualmente presta asistencia técnica a Cuba y México. Tanto el Centro como su personal gozan de las prerrogativas e inmunidades necesarias para su funcionamiento.

A través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Gobierno de México y la Organización Internacional del Trabajo han desarrollado importantes actividades en materia de cooperación técnica. Durante el 2003 a 2006, a través de la Oficina de la OIT en México, se llevaron a cabo más de 30 actividades de cooperación técnica, que han abarcado proyectos en materia de empleo, diálogo social, seguridad y salud en el trabajo y cooperativas. Asimismo, han participado especialistas de la OIT en eventos organizados por Secretaría del Trabajo y Previsión Social en temas como integración laboral de personas con capacidades diferentes y la productividad en los centros de trabajo.

3.3.4 La ratificación y el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT por México.

La ratificación es el acto por el cual un Estado Miembro se compromete oficialmente a tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de un convenio de la OIT, tanto en la legislación como en la práctica.

El artículo 19 de la Constitución de la OIT dispone que "si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General [...] y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio". La Constitución no impone ningún otro requisito para comunicar las ratificaciones a la OIT. Lo importante es que el instrumento de ratificación presentado a la OIT indique claramente que constituye un compromiso formal contraído por el Estado

para aplicar uno o varios convenios determinados y que dicho instrumento lleve la firma de alguien habilitado para actuar en nombre del Estado en cuestión[59].

Cuando un país ratifica un convenio de la OIT, acepta dos cosas. Primero, incorporarlo en la legislación nacional y aplicarlo, para lo cual deberán examinarse las disposiciones del convenio en cuestión; segundo, el país acepta someterse al control de la OIT en lo que respecta a las medidas que tome para aplicar ese convenio.

Las ratificaciones no pueden ir acompañadas de reservas; en otras palabras, los gobiernos no tienen la facultad de decidir a discreción los artículos del convenio que se comprometen a aplicar. No obstante, algunos convenios prevén determinadas exclusiones, excepciones u opciones. En algunos casos, también estipulan que si el Estado desea acogerse a esas cláusulas de excepción, debe notificarlo en una declaración que deberá presentar al mismo tiempo que la ratificación para que esta última sea válida.

En otros casos, si el Estado que ratifica quiere beneficiarse de las cláusulas de excepción, la declaración es facultativa y así debe constar ya sea en la declaración hecha junto con la ratificación o en el primer informe sobre la ratificación del convenio.

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. Para que un Estado esté obligado a cumplir el convenio que ratificó, primero dicho convenio tiene que haber entrado oficialmente en vigor internacional. Habitualmente, los convenios de la OIT entran en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General y, posteriormente, para los demás Miembros, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada la ratificación de cada uno de ellos.

En el caso del *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*, la primera ratificación se recibió el 19 de junio de 1990 (Noruega) y la segunda, el 5 de septiembre de 1990 (México), por tanto, entró en vigor oficialmente el 5 de septiembre de 1991. Para los Estados que lo ratifican posteriormente, el convenio entrará en vigor doce meses después de la fecha en que haya sido registrada cada una de las ratificaciones.

Respecto a la ratificación formal de un convenio, el artículo 19 de la Constitución de la OIT establece:

---

[59] Organización Internacional del Trabajo, *Normas Internacionales del Trabajo, ¿Cómo se utilizan las normas internacionales del trabajo*?, www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/howused/ratific.htm.

Artículo 19

5. […]

d) si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio."[60]

En cuanto a la forma de comunicar las ratificaciones, no existen disposiciones específicas en la Constitución de la OIT, éstas pueden variar según las leyes y la práctica constitucionales de cada Estado. No obstante, para ser depositado ante la OIT el instrumento de ratificación debe[61]:

a) precisar claramente el convenio o convenios que se ratifican;

b) ser un documento original (y no un facsímil o una fotocopia), firmado por una persona con autoridad para actuar en nombre del Estado (por ejemplo, el Jefe del Estado, el Primer Ministro, el Ministro de Asuntos Exteriores o el Ministro de Trabajo);

c) indicar claramente la intención del gobierno de que el Estado quedará obligado por el convenio de que se trate y su compromiso de cumplir con las obligaciones del convenio, siendo preferible que haya una referencia específica al artículo 19, 5), d) de la Constitución de la OIT.

En varios convenios se estipula la inclusión de *declaraciones* en el instrumento de ratificación o en un documento que lo acompañe. No se puede registrar el instrumento de ratificación si la Oficina no recibe una *declaración* semejante. En algunos casos, se define en una *declaración* obligatoria el alcance de las obligaciones aceptadas o se dan otros pormenores indispensables. En todos esos convenios, procede tomar en consideración el contenido de la *declaración* antes de preparar el instrumento de ratificación, y dar en él, o en un documento anexo, las indicaciones necesarias[62].

En el caso de algunos convenios (y protocolos), sólo hace falta una *declaración* si el Estado ratificante desea acogerse a exclusiones, excepciones o modificaciones autorizadas. En tal caso, la *declaración debe* figurar en el instrumento de ratificación o acompañarlo: si la Oficina recibe el instrumento de ratificación sin una *declaración* que lo matice, se registrará la ratificación tal cual, y dejará de ser posible acogerse a exclusiones, excepciones o modificaciones[63].

En los casos citados, un Estado Miembro que se haya acogido a la facultad de limitar el alcance de la aplicación de un convenio podrá modificar, anular o retirar esa limitación más tarde mediante *una nueva declaración, notificación o aviso de*

[60] Constitución de la OIT, artículo 19, Párr. 5, inciso d).
[61] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 19.
[62] Ídem, Párr. 20.
[63] *Íbidem*, Párr. 21.

renuncia en una memoria que presente en virtud del artículo 22 de la Constitución, según lo que se estipule en cada convenio[64].

Los instrumentos de ratificación conformes a los criterios citados deben comunicarse siempre al Director General de la OIT para que la ratificación sea efectiva en *derecho internacional*. En cualquier otro caso, el Estado podrá considerar que el convenio ha quedado ratificado en su sistema jurídico *interno*, pero no surtirá efectos en el *internacional*.

La ratificación del Convenio 169 de la OIT por México

Antes de que el Gobierno de México aprobara formalmente el Convenio 169 de la OIT, en los términos del artículo 19 de la Constitución de la OIT, y conforme a la práctica legislativa interna, se llevaron a cabo análisis jurídicos a fin de explorar la viabilidad de ratificar dicho Convenio.

Una vez analizado el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como autoridad competente, después de consultar a otras autoridades a quienes competía el asunto, apreció que el instrumento internacional reforzaba los conceptos de aplicación de los derechos humanos y libertades fundamentales que debían ser vigentes, sin obstáculos o discriminación. Consideró que el Convenio era congruente con los valores nacionales y con las más sentidas reivindicaciones de los pueblos indígenas de México; que su aplicación redundaría en el bienestar y desarrollo social, cultural, jurídico, laboral y económico de esos pueblos. Concluyó que las disposiciones del Convenio eran acordes con las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los ordenamientos vigentes en materia de trabajo, salud, educación, y seguridad social, entre otros, eran afines con los preceptos contenidos en el Convenio. Con base en estas consideraciones, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social dio su visto bueno para la ratificación del Convenio 169 de la OIT[65].

Posteriormente, el Convenio 169 de la OIT fue aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, el 11 de julio de 1990[66]. Conforme a lo anterior, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que le confiere la Fracción X, del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmó el instrumento de ratificación del citado Convenio, el 13 de agosto de 1990, y fue depositado ante el Director General de la OIT el 5 de septiembre de 1990. Asimismo, para la debida observancia del Convenio, en cumplimiento a lo dispuesto por la Fracción I del artículo 89 de la

[64] *Íbidem*, Párr. 22.
[65] Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Antecedentes, Análisis, Conclusiones y Dictamen del Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Págs. 48-50.
[66] Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó el Decreto de promulgación del Convenio 169, el 24 de enero de 1991[67].

A partir de entonces, el Gobierno de México ha dado cumplimiento a las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT, en los términos de los artículos 19, 22 y incluso 23 de la Constitución de la OIT. Conforme al artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de México sometió al Senado de la Republica la eventual ratificación del Convenio 169, a efecto de que se le diera forma de ley o se adoptaran otras medidas. Una vez aprobado por el Senado de la Republica, el Gobierno de México ratificó el Convenio 169 de la OIT. Conforme al artículo 133 constitucional, el Convenio 169 adquirió fuerza de ley en toda la República Mexicana.

En los términos del artículo 22 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de México ha presentado las memorias de cumplimiento requeridas por la Comisión de Expertos respecto a la aplicación del Convenio 169 en territorio nacional. A la fecha, el Gobierno de México ha presentado memorias de cumplimiento de de este convenio en 1992, 1994, 1996, 1998, 2001 y 2004. Asimismo, con fundamento en el artículo 23 de la Constitución de la OIT se han comunicado igual número de copias de las memorias a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), que son las organizaciones representativas reconocidas en México.

A través de las memorias mencionadas, Gobierno de México ha mantenido al tanto a la Comisión de Expertos sobre los progresos alcanzados en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas de México, así como la evolución positiva de las cuestiones a las cuales la Comisión de Expertos ha dado seguimiento.

Es de observar que el Gobierno de México ha cumplido tanto con los compromisos derivados de la ratificación de este instrumento internacional como con la aplicación del Convenio 169 en su territorio, al reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y garantizar sus derechos. Para lo cual, ha realizado diversas adecuaciones a la legislación y práctica mexicanas acordes con las diversas materias que exige el convenio.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado medidas legislativas que reconocen la situación legal de los indígenas. Parte de estas medidas fue la reforma del artículo 4º Constitucional, que dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Asimismo, se han adoptado una serie de medidas legislativas y consensuales importantes como la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*. A partir de ella, se convinieron un conjunto de documentos que sirvieron

[67] Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1991.

de base para los *Acuerdos de San Andrés Larraízar*, que surgieron con el propósito de conciliar los problemas de raíz de los pueblos y comunidades indígenas, así como para recoger las demandas que habían sido planteadas por ellos mismos.

Con base en estos acuerdos, se llevaron a cabo las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, aprobadas por el Senado de la República el 14 de agosto de 2001. Esta serie de reformas constituyen el mayor logro en materia de derechos y cultura indígena.

A fin de reivindicar el reclamo más sentido y generalizado de los indígenas mexicanos y por la diversidad de temas, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, previa la aprobación de las Cámaras de Senadores y de Diputados, aprobó el decreto por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reforma el artículo 2º, se deroga el párrafo primero del artículo 4º y se adiciona un sexto párrafo al artículo 18, así como la adición a un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El objetivo principal de dichas reformas fue crear un marco mínimo que permitiera ampliar las prerrogativas de las comunidades y pueblos indígenas, haciéndolo extensivo posteriormente de manera más detallada y ajustada a las características particulares de cada pueblo y comunidad indígena de México, a través de las leyes federales y locales en cada materia.

Las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena tomaron en cuenta las demandas indígenas plurales expresadas en las audiencias públicas de entre los más de sesenta grupos lingüísticos que habitan el país. En prácticamente todos los casos, fueron demandas de servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, asistencia agropecuaria y de comercialización y abasto. La gran mayoría de las organizaciones y los grupos exigieron mayor representatividad y participación de los indígenas. Expresaron testimonios acerca de la discriminación y denuncias sobre las condiciones de desigualdad de las mujeres indígenas. Manifestaron la preocupación por el respeto de sus derechos humanos fundamentales, especialmente de los grupos políticos, religiosos o de pertenencia étnica. Los grupos y organizaciones expresaron que la demanda de autonomía indígena no significaba, de ninguna manera, intención de separarse de la Nación mexicana o de organizarse al margen de las instituciones y las leyes del Estado Mexicano.

Las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas significan un cambio jurídico decisivo para el futuro del país. Las reformas constituyen un asunto fundamental para la nación en la medida en que sienta las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales en el marco de la Unidad Nacional.

Conforme a lo anterior, el artículo 1º constitucional, párrafo 3, prohibe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas[68].

El artículo 2º establece que la Nación es una e indivisible, como premisa indisputable de la pluralidad del país[69]. El apartado "A" de este artículo considera a los pueblos como sujetos de derecho; precisa que las comunidades son entidades de interés público; reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural; reivindica su derecho a aplicar sus sistemas normativos en la regulación o solución de sus conflictos internos; el derecho a elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas; a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; a elegir como comunidades a sus representantes ante los ayuntamientos; a acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentren en los lugares que habitan u ocupan.

El apartado "B" del mismo artículo incorpora un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objetivo concretar el compromiso de establecer un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal, y pueblos indígenas, tal y como lo señalaban los Acuerdos de San Andrés. Estas acciones tienden a garantizar políticas sociales específicas, de beneficio directo a las comunidades indígenas en lo tocante a vivienda, educación, salud, mujeres y niños, actividades productivas, oportunidades económicas, desarrollo regional, desarrollo sustentable, y participación en el Sistema Nacional de Planeación.

Para abatir las carencias y el rezago que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la reforma constitucional estableció un conjunto de acciones que habrán de desarrollar los gobiernos federal, estatales y municipales a fin de promover la igualdad de oportunidades, elevar las condiciones de vida de los indígenas y garantizar la representatividad en los distintos ámbitos de gobierno.

Entre estas acciones destacan el impulso al desarrollo regional de las zonas indígenas; el incremento de los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la capacitación productiva y la educación media y superior; el acceso efectivo a los servicios de salud; el mejoramiento de las condiciones de las comunidades indígenas mediante acciones que contribuyan a la construcción y mejoramiento de la vivienda; la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; la extensión de la red de comunicaciones; el apoyo a las actividades productivas y el desarrollo sustentable; así como el establecimiento de

[68] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1.
[69] *Ídem,* artículo 2.

políticas para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Este apartado también establece que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas locales deberán aprobar las partidas presupuestales destinadas al cumplimiento de las obligaciones señaladas, además de establecer formas y mecanismos para que las comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de dichas partidas. Además, garantiza que toda comunidad equiparable a los pueblos y las comunidades indígenas tenga, en lo conducente, los mismos derechos que aquellos, en los términos de la Ley.

La reforma constitucional también adiciona un párrafo al artículo 18 de la Constitución de México, con el fin de que los sentenciados indígenas puedan compurgar sus penas en los centros de reclusión más cercanos a su domicilio, para facilitar su readaptación social[70].

Respecto al artículo 115 Constitucional, se adiciona un párrafo a la fracción III, para que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, puedan coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley[71].

La reforma tiene como objetivo fundamental desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas, así como lograr la participación de los pueblos y comunidades indígenas y su plena incorporación al desarrollo del país, todo ello en el marco del derecho internacional en materia indígena, del cual el Convenio 169 de la OIT forma parte. La reforma es, ante todo, un instrumento para promover la justicia entre y para todos los mexicanos, partiendo del hecho de aceptar que un grupo amplio de la población del país ha quedado al margen del desarrollo y bienestar al que tienen derecho.

Se considera que esta reforma es un avance en el ámbito federal, y que puede ser perfeccionada, tanto en lo federal como en lo local. Manifiesta con ello su compromiso con la causa indígena y espera que las reformas que hagan los congresos estatales sean generosas y audaces en el reconocimiento de los derechos y de la cultura de los pueblos y comunidades indígenas.

Las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena establecen los mínimos indispensables para lograr una mejor aplicación del Convenio 169 en México, lo cual contribuye enormemente a reforzar a la política mexicana en materia indígena. También constituyen un primer avance en la materia en el ámbito federal; dichas medidas se irán perfeccionando y ajustando paulatinamente.

La reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, puede considerarse como la más debatida de los últimos años en México. Dicha reforma ha suscitado

[70] Constitución Política de los Estados Unidos, artículo 18.
[71] Ídem, artículo 115.

reacciones encontradas. No todos están de acuerdo con la reforma, pero hay quienes la valoran positivamente al considerar que contiene avances en comparación a lo que había antes[72]. También se ha prestado a toda clase de manipulación de intereses ajenos por completo a la problemática indígena.

La reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas establece los derechos y garantías mínimos sobre los cuales habrá de fundarse la legislación federal y las constituciones de los estados. En esta virtud, las normas estatales no pueden reducir los derechos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los indígenas, sus pueblos y comunidades, pero si podrán ampliarlas.

Este criterio está sustentado en la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe:

> *"DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDEN SER AMPLIADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES DENTRO DEL MARCO DE AQUÉLLA.*
>
> *El artículo 1º de la Constitución Federal establece que las garantías que otorga no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, de lo que se deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, si son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia. En consecuencia los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto por el artículo 2º de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena sobre derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos."*[73]

De acuerdo con lo anterior, respetando lo establecido por el artículo 2º constitucional, la legislación local podrá desarrollar tan amplio como lo considere oportuno los derechos y prerrogativas a favor de los pueblos y las comunidades indígenas.

Por ello, la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas es el mayor logro, junto con las reformas al artículo 27 constitucional, para dar cumplimiento al Convenio 169 de la OIT, que reconocen y garantizan los derechos de los pueblos indígenas de México, en conjunto con los demás de la sociedad mexicana.

---

[72] Carbonell, Miguel (*ed)*, *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, Pág. 9 y 11.
[73] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en revisión 123/2002.- *Comunidad indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán*.

Estas reformas constitucionales han sido seguidas por la aprobación de otras leyes y normas a nivel federal en materia indígena, así como acciones que se han llevado a cabo para atender la problemática de los pueblos indígenas de México, entre las más relevantes, en orden cronológico, son las siguientes:

- *Norma Oficial Mexicana NOM-003-STPS-1999, Actividades agrícolas- Uso de insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes- Condiciones de seguridad e higiene*. Esta Norma establece las condiciones de seguridad e higiene para prevenir los riesgos a los que están expuestos los trabajadores que desarrollan actividades agrícolas de almacenamiento, traslado y manejo de insumos fitosanitarios o plaguicidas e insumos de nutrición vegetal o fertilizantes. Esta Norma se modificó en base al acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de diciembre de 2003[74] (Aplicable al artículo 20 del Convenio 169, relativo a la contratación y condiciones de empleo).

- Decreto de creación de la *Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe* de la Secretaría de Educación Pública. Fundamentado en el artículo 7, fracciones III y IV; artículo 8; 12, fracción XIII; 29 y 38 de la Ley General de Educación, y 31, 37 y 38, fracciones I y XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El establecimiento de la Coordinación General tiene como propósito asegurar que la educación intercultural bilingüe responda con un alto nivel de calidad a las necesidades de la población indígena[75] (Aplicable al artículo 26 del Convenio 169, relativo a la educación y medios de comunicación).

- *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y Gestión del Programa de Atención a las Poblaciones en Desamparo*. El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) tiene la misión de promover la asistencia social para mejorar el nivel de vida de los grupos vulnerables, a través de acciones coordinadas con los sistemas estatales DIF, para el apoyo nutricional a población en desamparo y de escasos recursos, educación para la salud, promoción del desarrollo comunitario, protección a la infancia e integración social de personas con discapacidad y desamparados. Entre las principales líneas de acción está la atención integral a las familias migrantes y menores migrantes[76] (Aplicable al artículo 2 del Convenio).

- *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (*PNDPI*) 2001-2006*. Este programa fue presentado el 29 de mayo de 2001. Este programa sustenta la política del Gobierno de la República dirigida a establecer una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto. Constituye un punto de arranque para orientar y dar rumbo al quehacer institucional y a la convocatoria social. Es una política pública que tiene el propósito de generar las oportunidades y las

[74] Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1999.
[75] Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 2001.
[76] Diario Oficial de la Federación del 9 de marzo de 2001.

capacidades para que los indígenas lleguen a realizar sus proyectos colectivos y personales de vida, con autonomía, desde su diversidad y con plena garantía de respeto a sus culturas, tradiciones y valores. El PNDPI se apoya en las propuestas expresadas en las mesas de transición, en los 33 foros de consulta que en su momento realizó el Instituto Nacional Indigenista en las 23 entidades federativas que registran la mayor parte de la población indígena del país, y en la demanda captada por la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas[77] (Aplicable a las Partes I a VI del Convenio, atendiendo al artículo 6 del Convenio, relativo a las consultas).

- *Ley para la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes*. La presente ley se fundamenta en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana, y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución[78] (Aplicable a los artículos 2 y 3 del Convenio, relativos a la protección de los derechos de los pueblos indígenas).
- *NOM-017-STPS-2001.- Equipo de Protección Personal- Selección, Uso y Manejo en los Centros de Trabajo*. Establece los requisitos para la selección, uso y manejo de equipo de protección personal, para proteger a los trabajadores de los agentes del medio ambiente de trabajo que puedan dañar su salud. Esta Norma aplica en todos los centros de trabajo del territorio nacional en que se requiera el uso de equipo de protección personal para atenuar riesgos y proteger al trabajador[79] (Aplicable al artículo 20 del Convenio 169, relativo a la contratación y condiciones de empleo).
- *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. La presente Ley es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y es de observancia general en toda la República. Sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución[80] (Aplicable al artículo 4 del Convenio).
- *Programa de Acción: Salud y Nutrición para los Pueblos Indígenas*, México 2001. El Programa responde a la problemática de salud de esta población y a una política de transversalidad que considera, dentro de cada área de la

[77] Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas*, Pág. 13, 14, 15 y 16.
[78] Diario Oficial de la Federación del 25 de julio de 2001.
[79] Diario Oficial de la Federación del 5 de noviembre de 2001.
[80] Diario Oficial de la Federación del 7 de diciembre del 2001.

administración pública, atención específica para la población indígena. Su objetivo es mejorar los niveles de salud y nutrición de la población indígena mediante el acceso regular a servicios de salud con calidad y sensibilidad cultural[81] (Aplicable a la Parte V del Convenio, relativa a la seguridad social y la salud).

- *Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*. Fundamentado en lo dispuesto por la Fracción II del artículo 71 constitucional y en la Fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia[82] (Aplicable a la Parte VI del Convenio, relativa a la educación y medios de comunicación).
- *Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión*. En su artículo 6 el reglamento establece que para efectos de la aplicación de la Ley Federal de Radio y Televisión, se considerará que en el idioma nacional están comprendidas las lenguas de los pueblos y comunidades indígenas existentes en el país[83] (Aplicable a la Parte VI del Convenio, relativa a la educación y medios de comunicación).
- *Código Federal de Procedimientos Civiles*. Reforma al artículo 222 bis, que dispone que a fin de garantizar a los indígenas, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado en los procedimientos en que sean parte, el juez deberá considerar, al momento de dictar la resolución, sus usos, costumbres y especificidades culturales[84] (Aplicable al artículo 9 del Convenio).
- *Código Penal Federal*, artículos 51 y 52, fracción V. los cuales establecen que dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan[85] (Aplicable al artículo 9 del Convenio).

---

[81] Secretaría de Desarrollo Social, Manual Micro Regiones, Pág. 3 y 5.
[82] Diario Oficial de la Federación del 13 de septiembre de 2002.
[83] Diario Oficial de la Federación del 10 de octubre de 2002.
[84] Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre del 2002.
[85] Diario Oficial de la Federación del 18 de diciembre del 2002.

- Decreto por el que se expide la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* y se reforman y adicionan la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles. La Ley expedida es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y establece que cuando se trate de recursos forestales cuya propiedad corresponda a los pueblos y comunidades indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[86] (Aplicable al artículo 15 del Convenio).

- Decreto por el que se crea la *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* y reforma la fracción IV del artículo 7° de la Ley General de Educación. Esta Ley es de orden público e interés social, de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas[87] (Aplicable a la Parte VI del Convenio relativa a la educación y medios de comunicación).

- *Acuerdo Nacional para el Campo*. Reconoce el carácter multifuncional de la agricultura y del derecho de los campesinos e indígenas a preservar y mejorar sus formas de producción, y revalora la capacidad de desarrollo de las agriculturas campesina e indígena; apoya todo tipo de proyectos productivos rurales sustentables, no necesariamente agropecuarios, especialmente los presentados por mujeres, indígenas, jóvenes y adultos mayores, con la finalidad de abrir nuevas oportunidades de ingreso, empleo y autoempleo; incorporación de indígenas al régimen de solidaridad social y reconocimiento como derecho habientes del Seguro Social reconoce; se fortalecerá el acceso efectivo de la población rural a servicios básicos de salud focalizando las acciones de los programas de Oportunidades, Arranque Parejo en la Vida, Programa de Salud y Nutrición de los pueblos indígenas; vinculación del conocimiento tradicional de las comunidades rurales, en especial de las indígenas, con la innovación tecnológica, para la consolidación de los modelos de producción sustentable, y promoverá con los gobiernos locales la dotación de servicios e infraestructura social básicos en las comunidades indígenas y los instrumentos que posibiliten su desarrollo social, humano y económico al cual puedan acceder, para dar así cumplimiento al mandato establecido en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[88] (Aplicable a las Partes I a VI del Convenio).

- Decreto que expide la *Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México* y abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar,

[86] Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003.
[87] Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 2003.
[88] Diario Oficial de la Federación del 28 de abril del 2003 (Edición vespertina).

promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[89] (Aplicable al artículo 2 del Convenio).

- Decreto por el que se expide la *Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación*. El objeto de esta Ley es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato. Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades para la población indígena. Asimismo, en el marco de las leyes aplicables, cuando se fijen sanciones penales a indígenas, procurar que tratándose de penas alternativas, se imponga aquella distinta a la privativa de la libertad, así como promover la aplicación de sustitutivos penales y beneficios de preliberación, de conformidad con las normas aplicables[90] (Aplicable a los artículos 2 a 4 del Convenio).

- Decreto por el que se adiciona la *Ley de Planeación* y por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Las reformas tienen por objeto establecer las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena. Las reformas también establecen la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados; proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República. A las dependencias de la administración pública federal les corresponde elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los

[89] Diario Oficial de la Federación del 21 de mayo de 2003.
[90] Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2003.

estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados. Asimismo, las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades[91] (Aplicable a las Partes I a VI del Convenio, atendiendo al artículo 6 del Convenio, relativo a las consultas).

- *Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común para toda la República Mexicana en Materia Federal*, artículo 5, fracción IV. Esta reforma establece que los menores indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.[92] (Aplicable a los artículos 9 y 10 del Convenio).
- Acuerdo No. A/067/03 del Procurador General de la República por el que se crea la *Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas.* Esta Unidad Especializada conocerá de aquellos delitos no considerados como delincuencia organizada, en los que se encuentren como indiciados personas que pertenezcan a algún pueblo o comunidad indígena[93] (Aplicable a los artículos 9 y 10 del Convenio).

Como se puede apreciar, existe una basta legislación que acompaña a la aplicación del Convenio 169 en México. No obstante lo anterior, algunas instancias y organizaciones de trabajadores y de la sociedad civil, en apoyo a los pueblos indígenas, han exigido la aplicación de este Convenio a la luz de otros instrumentos adoptados por la OIT como el *Convenio núm. 111 sobre la discriminación en el desempleo y la ocupación*, el *Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo)* y el *Convenio núm. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil*; así como a la luz de otros instrumentos internacionales como la *Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados*; de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, la *Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*.

Estas inquietudes, manifestadas tanto a favor de los pueblos indígenas como a favor de las organizaciones indigenistas, nos llevan a plantear una posible vinculación del Convenio 169 de la OIT con otros instrumentos adoptados la OIT y con otros instrumentos internacionales.

En torno a una posible vinculación del Convenio 169 de la OIT con otro adoptado por la misma organización, a menos que la Conferencia General de la OIT así lo decida, un convenio de la OIT no puede vincularse con otro instrumento internacional adoptado por la misma OIT. Existen excepciones como el caso del Convenio 182, sobre las peores formas de trabajo infantil, que vincula su

[91] Diario Oficial de la Federación del 13 de junio del 2003.
[92] Diario Oficial de la Federación del 25 de junio del 2003
[93] Diario Oficial de la Federación del 24 de julio del 2003.

cumplimiento con la Recomendación que lo complementa. Sin embargo, la gran mayoría de convenios adoptados por la OIT son autónomos porque no establecen disposiciones que los vinculen con otros. Además, en ninguna de sus disposiciones se vinculan con el Convenio 169, ni las de éste con las de aquellos. A continuación se exponen algunos casos y razones por las que se considera que no es posible tal vinculación.

Tomemos, por ejemplo, el caso de la reclamación del Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), presentada ante la Oficina Internacional del Trabajo, por supuesto incumplimiento al Convenio 169. En lo medular de su reclamación, el sindicato señalaba que el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas era un derecho reconocido por parte de los órganos de protección de los derechos humanos tanto del Sistema de Naciones Unidas como del Sistema Interamericano. Centrándose en el marco del sistema de Naciones Unidas, el sindicato argumentaba que el hecho de que la OIT hubiera adoptado el Convenio 144[94], sobre consulta tripartita, permitía exigir el cumplimiento de este Convenio en el marco de aplicación del Convenio 169, dando por supuesto que el tipo de consulta establecido por el Convenio 144 era el mismo que el dispuesto en el Convenio 169.

De acuerdo con lo establecido en el Convenio 144, la naturaleza de la consulta ahí dispuesta es diferente de la referida en Convenio 169, puesto que los sujetos son diferentes y los derechos tutelados también son diferentes. Para el Convenio 144 son sus sujetos las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, las cuales tienen derecho a que el gobierno las consulte respecto a ciertas actividades con la Organización Internacional del Trabajo. En tanto que el Convenio 169 tiene como sujetos de aplicación a los pueblos indígenas y los pueblos tribales, estableciendo también el derecho de estos pueblos a ser consultados en todo lo que les atañe.

El Convenio 144 de la OIT establece que “Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la Organización Internacional del Trabajo a que se refiere el artículo 5, párrafo 1”, dicha disposición establece lo siguiente:

> *Artículo 5*
>
> *“1. El objeto de los procedimientos previstos en el presente Convenio será el de celebrar consultas sobre:*
>
> *a) las respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos incluidos en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia;*

[94] México ratificó el Convenio 144 el 28 de junio de 1978.

b) las propuestas que hayan de presentarse a la autoridad o autoridades competentes en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

c) el reexamen a intervalos apropiados de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual;

d) las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo;

e) las propuestas de denuncia de convenios ratificados."[95]

Como se puede observar, el Convenio 144 prevé la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, pero no hace referencia a las consultas dirigidas a los pueblos indígenas. Tampoco se menciona, entre el objeto de las consultas establecidas en el artículo 5 del Convenio 144, la realización de consultas con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, como lo señala el Convenio 169. Es decir, las consultas a que hace referencia el Convenio 169 de la OIT no encuadran en el tipo de consultas mencionadas en el artículo 5.1 del Convenio 144. Por lo tanto, se considera que no es aplicable el Convenio 144 al caso del cumplimiento del Convenio 169.

También, es importante destacar que el Convenio 169 de la OIT no hace referencia alguna al Convenio 144 de la OIT, ni éste alude en su texto al Convenio 169. En esta virtud, se confirma que no existe ninguna vinculación entre estos convenios que hiciera posible una aplicación por lo menos supletoria.

Sobre una eventual aplicación supletoria del Convenio núm. 144 al artículo 6 del Convenio núm. 169, el Comité tripartito, que examinó la reclamación presentada por el Sindicato SAINAH, estuvo de acuerdo con el Gobierno en que formalmente no cabía aplicar este Convenio. Sin embargo, consideraba que el espíritu de diálogo y negociación del Convenio núm. 144 favorecería una aplicación más plena del artículo 6 del Convenio núm. 169[96]. El Comité tripartito fue más allá de su mandato, y pasó por alto que todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de los convenios de la OIT deberían ser sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución.

Respecto a la aplicación de este Convenio a la luz de otros instrumentos internacionales, se observa que no hay ninguna normatividad de la OIT que

[95] Convenio No. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), artículo 1 y 5.
[96] Consejo de Administración de la OIT (288ª reunión), *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH)*, Párr. 104.

indique que los convenios de la OIT son autónomos. Sin embargo, la autonomía de éstos debe inferirse del examen de sus propias disposiciones.

Aunque el mecanismo de control de la OIT es igual para todos los convenios adoptados, dicho mecanismo debe sujetarse a las disposiciones de cada convenio. Estos instrumentos internacionales han sido adoptados por la Conferencia General sin haberse vinculado con otros instrumentos internacionales, fuera del ámbito de la OIT. Esta práctica de adopción es cuidadosamente seguida por los mandantes de la OIT, principalmente por gobiernos y las organizaciones de empleadores, por lo que las disposiciones de cada uno de estos instrumentos deben sujetarse a su propio marco dispositivo.

Otro aspecto posiblemente vinculatorio puede observarse en los métodos de trabajo de la Comisión de Expertos. Desde su informe a la 73ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1987), la Comisión de Expertos ha asumido que "Su función consiste en determinar si se da cumplimiento a las estipulaciones de un convenio, independientemente de las condiciones económicas y sociales imperantes en un país determinado. Estas prescripciones son constantes y uniformes para todos los países, con la única reserva de las eventuales excepciones que el propio convenio autorice de manera explícita. Al efectuar esta tarea, la Comisión se guía únicamente por las normas contenidas en el convenio, sin perder empero de vista el hecho de que las modalidades de su aplicación pueden variar de un Estado a otro"[97].

Sobre esta cuestión, el *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones* señala que para supervisar el cumplimiento de los convenios adoptados por la OIT, la Comisión de Expertos puede servirse de la siguiente documentación: i) las informaciones proporcionadas por los gobiernos en sus memorias o a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; ii) los textos legislativos, los convenios colectivos y las decisiones judiciales pertinentes; iii) las informaciones proporcionadas por los Estados sobre los resultados de las inspecciones; iv) los cometarios de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; v) los informes de otros órganos de la OIT (comisiones de encuesta, el Comité de Libertad Sindical, etc.), y vi) los informes sobre las actividades de cooperación técnica[98]. Se observa que entre esta documentación no se encuentra ninguna que abra la posibilidad de tomar en cuenta los informes generados en cumplimiento a instrumentos internacionales adoptados, por ejemplo, por las Naciones Unidas. Por lo que entonces es nula la vinculación del Convenio 169 con otro instrumento internacional adoptado fuera del ámbito de la OIT.

Otro de los argumentos que se han manejado para vincular el Convenio 169 con otros tratados multilaterales es la idea de que en su Preámbulo el Convenio 169 menciona a varios instrumentos internacionales, así como la colaboración de otras

---

[97] Gravel, Eric, (*et al*), *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, Pág. 9.
[98] Consejo de Administración de la OIT, *Manual sobre procedimientos…*, Párr. 54, inciso g.

organizaciones internacionales, razón por la que se supone estos instrumentos están vinculados al Convenio 169.

La fuerza obligatoria del preámbulo constituye una cuestión que debe ser examinada en cada caso particular. Si bien ciertos autores afirman que el preámbulo carece de fuerza obligatoria[99], otros emiten una opinión menos contundente basándose sobre todo en el carácter supletorio de las disposiciones del preámbulo mediante las cuales se podrían colmar las lagunas del tratado[100]. Ahora bien, los autores parecen reconocer que, en ningún caso, el preámbulo de un instrumento puede prevalecer sobre una disposición de dicho instrumento con la que sea incompatible[101].

Por el contrario, el valor interpretativo del preámbulo de un convenio internacional es indiscutible. En el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados se dispone que «para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos ...». En otros términos, la determinación del sentido que debe atribuirse a una disposición particular reside en el examen del texto del tratado en su conjunto, incluido el preámbulo[102]. Sin embargo, en la práctica de la OIT, el preámbulo ha sido utilizado raramente para interpretar el alcance de una disposición de un convenio internacional del trabajo tanto en las interpretaciones dadas por el Director General a solicitud de los Estados Miembros como por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC), en el examen de la aplicación de un determinado convenio. En este sentido, el hecho de que en el preámbulo de una recomendación se especifique que ésta complementa un convenio ha permitido considerar que parece poco probable que la misma pueda contener disposiciones incompatibles con las de dicho convenio[103]. En otro caso, el alcance de la definición de la «gente de mar» ha sido especificado

---

[99] N. Quoc Dinh, P. Daillier, A. Pellet, Droit International Public (séptima edición), L.G.D.J., París, 2002, pág. 131.

[100] Véase M.K.Yasseen, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit de traités*, Academia de Derecho Internacional (extracto de la recopilación de los cursos, volumen III 1976), A.W. Sijthoff, Leyde, 1976, pág. 35. Por ejemplo, en el *Affaire des ressortissants des Etats Unis au Maroc*, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) señaló que en el preámbulo del Acta de Algeciras, de 7 de abril de 1906, se había incorporado la garantía de la igualdad de trato y concluyó que a la luz de las circunstancias citadas, parecía claro que el principio estaba destinado a tener el carácter de una obligación y no a constituir tan sólo una fórmula vacía (*CIJ, Recopilación de 1952, pág. 184*). Además, cabe señalar también que un preámbulo o algunas de sus cláusulas pueden, en virtud del proceso consuetudinario de formación normativa, adquirir un valor obligatorio. A este respecto, la cláusula de Martens, incluida en el preámbulo del cuarto Convenio de La Haya de 1899 relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, constituye un ejemplo concluyente. Véase también C. Rousseau, *Droit international public*, Tomo I: *Introduction y sources, Éditions Sirey*, París, 1970, pág. 87.

[101] Véase M. K. Yasseen, op. cit., pág. 35.

[102] *Ibíd*., pág. 34. Véase también «La compétence de l'Organisation internationale du Travail dans les questions de travail agricole avis consultatif Nº. 2, C.P.J.I.», reproducido en el Boletín Oficial, Vol. VI, 1922, núm. 10, Págs. 353-354, como publicado en CPJI, série B, n° 2 & 3, Págs. 36-41 (francés e inglés); *Actas Provisionales* núm. 20, CIT, 88.ª reunión, 2000, párrafo 68, en el que el Consejero Jurídico de la OIT estima que el preámbulo de los convenios puede ser utilizado a los efectos de la interpretación como elemento del contexto.

[103] Interpretación de la Oficina sobre una decisión relativa al Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), Austria, B.O., Vol. XLV, 1962, núm. 3, Pág. 272, párrafo 10.

aludiendo en especial al preámbulo del convenio y a los instrumentos anteriores de la OIT a los que se hace referencia en el mismo[104].

Durante la elaboración de las normas de la OIT, la cuestión de la fuerza obligatoria del preámbulo ha sido planteada con frecuencia. El Consejero Jurídico ha recordado constantemente que el preámbulo no es obligatorio y que su función principal es establecer el contexto en el que se inserta el instrumento[105]. Esta apreciación refuerza la consideración sobre la autonomía del Convenio 169. El hecho de que el Preámbulo de este Convenio mencione varios instrumentos internacionales adoptados por las Naciones Unidas, no quiere decir que este convenio esté vinculado con ellos, ni que éstos tengan implicaciones jurídicas en las disposiciones del Convenio169.

Por estas razones, se considera que el Convenio 169 es un instrumento internacional autónomo, que si bien está sujeto al mecanismo de control de la OIT, lo está en los términos de sus propias disposiciones, sin obligarse por las disposiciones de otros instrumentos internacionales.

[104] Interpretación de la Oficina sobre una decisión relativa al Convenio sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970 (núm. 134), Polonia, B.O., vol. LVII, 1974, núms. 2-4, pág. 232, párrafo 6.
[105] Oficina Internacional del Trabajo. Manual para la redacción de instrumentos de la OIT, Párr. 11.

Capítulo 4

LOS MECANISMOS Y ÓRGANOS DE CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Las normas internacionales del trabajo han sido siempre el principal instrumento de la acción de Organización internacional del Trabajo para promover la justicia social. El objetivo perseguido sigue siendo la mejora general de la condición del hombre en el trabajo mediante la adopción de instrumentos normativos. La adopción sistemática de instrumentos normativos de la OIT con el fin de proteger los derechos de los trabajadores ha servido de modelo a otras organizaciones internacionales después de la Segunda Guerra Mundial.

Las normas internacionales del trabajo están respaldadas por un sistema de control que es único en el mundo, que contribuye a garantizar que los países apliquen los convenios que ratifican. Para garantizar lo anterior, la OIT examina regularmente la aplicación de las normas en los Estados Miembros y señala las áreas en las que se podría mejorar su aplicación[1].

El valor y significado de las normas internacionales del trabajo dependen de su interpretación y de los efectos prácticos que pueden provocar. Desde su inicio, la OIT ha tenido la preocupación de lograr que los instrumentos normativos adoptados sean efectivos. La voluntad de ponerlos en ejecución ha llevado a la aparición progresiva de diversos mecanismos de control para vigilar el efecto dado a los convenios en la práctica, una vez ratificados[2].

Para comprender el funcionamiento de los mecanismos de control y conocer el mandato de los órganos de control de la OIT, el presente capítulo explica y comenta los mecanismos de control establecidos por los artículos 19, 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT. Asimismo, brinda comentarios en torno a los órganos de control como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la Comisión de Normas de la Conferencia, el Comité de Libertad Sindical y los comités tripartitos que examinan las reclamaciones por incumplimiento a convenios ratificados.

Este capítulo incluye breves comentarios sobre las funciones de los órganos de control y sobre la objetividad de los procedimientos de control, a fin de apreciar su efectividad.

---

[1] Organización Internacional del Trabajo, *Aplicación y promoción de las normas internacionales del trabajo*, www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/applying/index.
[2] Gravel, Eric (*et al*.), *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, Pág. 1.

4.1 *Los mecanismos de control de la Organización Internacional del Trabajo*.

4.1.1 Los mecanismos de control establecidos por los artículos 19, 22 y 23 de la Constitución de la OIT.

El sistema de control regular de la OIT inicia con la adopción de una norma internacional del trabajo, que conlleva a la obligación de *informar periódica y regularmente* sobre las medidas tomadas para hacer efectivas las disposiciones del instrumento en cuestión. Los dos elementos esenciales del control regular de la OIT son la sumisión de memorias por parte de los gobiernos y el examen anual de las mismas por la Comisión de Expertos y por la Comisión de Aplicación de Normas.

Mecanismo de control conforme al artículo 19 de la Constitución de la OIT

En el caso de un convenio, el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo establece que

> *"si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, no recaerá sobre dicho miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio"*[3]*.*

Para el caso de una *recomendación*, el mismo artículo 19 dispone que:

> *"salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas*[4]*.*

El Consejo de Administración de la OIT selecciona los instrumentos con respecto a los cuales habrán de presentarse memorias, considerando los siguiente: a) los convenios y recomendaciones sobre los que se piden memorias se agrupan por asuntos; b) se selecciona un número de instrumentos limitado, para no dar un trabajo excesivo a las administraciones nacionales responsables de la preparación

[3] Constitución de la OIT, artículo 19, párrafo 5, inciso e).
[4] Constitución de la OIT, artículo 19, párrafo 6, inciso d).

de las memorias o a los órganos de control de la OIT, y c) los asuntos elegidos deben ser de interés actual[5].

En septiembre de cada año la Oficina de la OIT solicita a los gobiernos una memoria sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones seleccionados para ser presentada antes del 30 de abril de cada año, y envía copias de esas solicitudes a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores[6].

La aplicación del mecanismo en virtud del *artículo 19 de la Constitución de la OIT* tiene dos vertientes. La *primera* tiene que ver con la obligación de someter a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la OIT. En este marco, de conformidad con su mandato, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia procede al examen de las informaciones sobre la sumisión a las autoridades competentes de los convenios y de las recomendaciones adoptados por la Conferencia, así como las memorias solicitadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 19 de la Constitución sobre ciertas materias elegidas por el mismo Consejo, generalmente solicitadas para conocer los obstáculos a la ratificación de dichos convenios.

El tratamiento de estos temas en la Conferencia Internacional del Trabajo no implica mayor problema que la alusión al compromiso moral que tienen los Miembros para cumplir con los cometidos de la OIT. Con el fin de dar conocer lo que ocurre en la celebración de la Conferencia sobre esta cuestión, a continuación se señalan los principales comentarios de los miembros empleadores y los miembros trabajadores, así como de los gobiernos.

Los miembros empleadores opinan que el objetivo de este procedimiento es asegurar que los instrumentos recientemente adoptados sean presentados rápidamente ante las autoridades de los Estados Miembros, sin prejuzgar si un convenio determinado debe ser ratificado, ya que es una elección del país respectivo[7].

Los miembros trabajadores consideran que una serie de dificultades continúa menoscabando el sistema de control en lo que respecta a la obligación de sumisión de instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades nacionales competentes. Señalan que se trata de una obligación que constituye la primera etapa para la ratificación y aplicación de los convenios. Consideran que resulta lamentable que, por ejemplo, al mes de junio de 2005, 14 Estados Miembros no hayan sometido a las autoridades competentes los instrumentos adoptados durante los pasados siete años[8]. De acuerdo con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, tanto en el caso de un convenio como el de una

---

[5] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en…*, Párr. 45.
[6] Ídem, Párr. 48.
[7] Conferencia Internacional del Trabajo (93ª reunión), *Actas Provisionales núm. 22*, Primera Parte, párrafo 61.
[8] *Ídem*, párrafo 62.

recomendación, cada uno de los Estados Miembros se obliga a someter dichos instrumentos internacionales, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia o cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia, a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas[9].

Para los miembros gubernamentales, la sumisión de instrumentos a las autoridades competentes es de gran importancia, pero han subrayado algunas dificultades como la necesidad de traducción adecuada del nuevo *memorándum* sobre la sumisión, así como su distribución con oportunidad[10].

La *segunda vertiente* del artículo 19 de la Constitución de la OIT es el mecanismo de promoción de la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*[11], adoptada en la 88ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1998). Esta Declaración señala que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios considerados como fundamentales, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación[12].

Para hacer plenamente efectiva la presente Declaración la Conferencia decidió poner en marcha un seguimiento promocional, creíble y eficaz[13]. El objetivo de dicho seguimiento es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización a fin de promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera[14].

De conformidad con este objetivo estrictamente promocional, el seguimiento de la Declaración debe contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales. Este procedimiento no sustituye los

---

[9] Constitución de la OIT, artículo 19, Párr. 5, inciso b) y Párr. 6, inciso b).
[10] Conferencia Internacional del Trabajo (93ª reunión), *Actas Provisionales núm. 22*, Párr. 64.
[11] Oficina Internacional del Trabajo, *ILOLEX base de datos de las normas internacionales del trabajo*, www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm.
[12] Oficina Internacional del Trabajo, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Pág. 7.
[13] *Ídem*, Pág. 8.
[14] *Ibidem*, Pág. 9.

mecanismos de control establecidos ni debe obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento[15].

El seguimiento de la Declaración se realiza con base en dos modalidades, las cuales recurren a los procedimientos ya existentes: el *Seguimiento anual relativo a los convenios no ratificados* y el *Informe global* sobre estos principios.

El *seguimiento anual*, tiene como objeto seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado, los esfuerzos desplegados por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales. Este seguimiento abarca cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración y se basa en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, e) de la Constitución.

Las memorias proporcionan información acerca de los cambios que hayan ocurrido en la legislación o la práctica nacionales. Todas las memorias recopiladas son examinadas por el Consejo de Administración, previo análisis de un grupo de expertos nombrados con este fin por el Consejo de Administración con el fin de preparar una introducción a la compilación anual de las memorias, que permita llamar la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada[16].

El examen de esta información se ajusta al procedimiento en vigor del Consejo de Administración para que los miembros que no están representados en el mismo puedan proporcionar las aclaraciones que en el curso de la discusión pudieran resultar necesarias o útiles para completar la información contenida en sus memorias.

El *informe global* tiene como objeto: i) facilitar una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo observada en el período cuatrienal anterior, ii) servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y iii) establecer las prioridades para el período siguiente mediante programas de acción en materia de cooperación técnica destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto. El informe trata sucesivamente cada año una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo[17].

El informe se elabora bajo la responsabilidad del Director General de la OIT, sobre la base de informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos. Respecto de los países que no han ratificado los

---

[15] Oficina Internacional del Trabajo, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos*..., Pág. 9.
[16] *Ídem*, Pág. 10.
[17] Oficina Internacional del Trabajo, *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos*..., Pág. 11.

convenios fundamentales, dichas informaciones se basan, en particular, en el resultado del *seguimiento anual* antes mencionado. En el caso de los Miembros que han ratificado los convenios correspondientes, estas informaciones reposan, en particular, en las memorias tal como han sido presentadas y tratadas en virtud del artículo 22 de la Constitución[18].

Este informe se presenta cada año a la Conferencia para se objeto de una una discusión tripartita. Generalmente, la Conferencia lo trata en una sesión separada dedicada exclusivamente a dicho informe. Posteriormente, el Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más próximas, saca las conclusiones de dicho debate en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente[19].

No obstante que el seguimiento de la Declaración tiene un objetivo estrictamente promocional, el examen del tema, tanto en la Conferencia como en el Consejo de Administración ha causado discrepancias y confusiones, principalmente en cuanto a su mecanismo de seguimiento.

Los miembros gubernamentales y los miembros empleadores han reiterado continuamente que la Declaración debe consagrar los valores y principios fundamentales de la OIT, que las naciones asumen en virtud de su pertenencia a la OIT. Sin embrago, no se debería establecer ninguna obligación jurídica nueva a los Miembros, sino más bien reflejar obligaciones de política que asumen en virtud de su carácter de miembros de la OIT; la Declaración no debe imponer a los Estados Miembros las obligaciones detalladas de los convenios que no han ratificado, ni tampoco se debe imponer a los países que no han ratificado los convenios fundamentales los mecanismos de supervisión que se aplican a los convenios ratificados; la aplicación de los principios de la Declaración no debe referirse a las cuestiones jurídicas técnicas, o de detalle; la Declaración debe dedicarse a promover las normas fundamentales del trabajo y a identificar fallos difundidos o persistentes de la política a fin de alcanzar los objetivos de la Declaración donde la historia y la experiencia han demostrado que la asistencia técnica de OIT y la persuasión moral son particularmente adecuadas y eficaces.

Asimismo, consideran que la Declaración no debe llevar a crear nuevos órganos de examen de denuncias, como el Comité de Libertad Sindical[20]. Han especificado que los principios de la Declaración son las políticas en que se basan los convenios, y no las disposiciones de los propios convenios. Los principios de la Declaración se refieren a los compromisos de los miembros de lograr ciertos objetivos de políticas, o sea, los principios de los convenios fundamentales[21].

---

[18] Ídem, Pág. 11.
[19] Ibidem, Pág. 12.
[20] Conferencia Internacional del Trabajo (88ª reunión), Actas provisionales núm. 11, Pág. 2.
[21] *Idem*, Pág. 3.

En la práctica, se ha observado que la discusión del *Informe Global* va más allá de ser un mecanismo estrictamente promocional, y se convierte en un mecanismo que es aprovechado por las organizaciones internacionales del los trabajadores como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), para cuestionar la aplicación de los convenios fundamentales en los Estados Miembros, incluso en aquellos que ya han ratificado los convenios fundamentales. Esta cuestión se aborda más adelante en el análisis del mecanismo del artículo 23 de la Constitución de la OIT.

Mecanismo de control conforme al artículo 22 de la Constitución de la OIT

Mediante este mecanismo del control regular, los gobiernos se obligan a informar a la OIT sobre las medidas que han adoptado para aplicar los convenios que han ratificado voluntariamente, en los términos del artículo 22 de la Constitución de la OIT. Dicho artículo dispone:

> *Cada uno de los Miembros 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 éste solicite.*[22]

De acuerdo con lo anterior, cada uno de los Miembros presenta a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que han adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se han adherido. Estas memorias son redactadas conforme lo indica el Consejo de Administración con los datos que éste solicita.

El sistema de presentación de memorias, es fijado por el Consejo de Administración de la OIT de la siguiente manera [23]:

- Se solicita una primera memoria detallada dos años después de la ratificación de un convenio por un Estado.
- El Consejo de Administración aprueba un calendario para la presentación de memorias regulares. Sin embargo, la Comisión de Expertos puede pedir memorias detalladas sin ceñirse a esta periodicidad.
- Se solicitan automáticamente memorias detalladas cada dos años sobre los diez convenios prioritarios siguientes: libertad sindical: núms. 87 y 98; abolición del trabajo forzoso: núms. 29 y 105; igualdad de trato y de oportunidades: núms. 100 y 111; política del empleo: núm. 122; inspección del trabajo: núms. 81 y 129; consulta tripartita: núm. 144.

[22] Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 22.
[23] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 34, inciso a) y b).

- Se piden memorias simplificadas cada cinco años en relación con el resto de los convenios adoptados por la OIT. No obstante, se requiere una memoria detallada: cuando la Comisión de Expertos ha formulado una observación o una solicitud directa que piden respuesta, o cuando la Comisión de Expertos considera que debe comunicarse una memoria detallada a causa de posibles cambios de la legislación o la práctica de un Estado Miembro, que repercutan acaso en su modo de aplicar el convenio.

Deben presentarse memorias detalladas no periódicas sobre la aplicación de un convenio ratificado cuando:

i) la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, por iniciativa suya o de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, lo pide;

ii) la Comisión de Expertos ha de examinar el curso dado a los procedimientos de reclamación o de queja iniciados por el Consejo de Administración en relación con los artículos 24 ó 26 de la Constitución o ante el Comité de Libertad Sindical;

iii) se han recibido comentarios de organizaciones nacionales o internacionales de empleadores o de trabajadores, y

iv) la Comisión de Expertos estima que está justificada una memoria detallada, habida cuenta de la respuesta del gobierno o porque no haya contestado; no se ha presentado una memoria, o no se ha dado una respuesta, a los comentarios de los órganos de control (si no se contesta una y otra vez, o la respuesta es manifiestamente inadecuada, la Comisión de Expertos puede examinar, no obstante, el asunto tomando como base la información disponible)[24].

El Consejo de Administración aprueba un *Formulario de Memoria*[25] para cada convenio, que es la base para la elaboración de una memoria. En este documento se reproducen las disposiciones sustanciales del convenio y se indican los datos sobre el mismo que han de facilitarse. Hay preguntas concretas sobre algunas de las disposiciones de fondo, para facilitar el acopio de una información que permita a los órganos de control apreciar el modo en que se aplica el convenio.

En el caso de una *memoria detallada*, los formularios de memoria requieren información sobre los siguientes puntos[26]:

- a menos que se hayan proporcionado anteriormente, mencionar los textos legislativos aplicables al convenio y agregar un ejemplar de los mismos a la memoria.

[24] *Ídem*, Párr. 34, inciso c).
[25] Ver anexo 4.
[26] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 35.

- ciertos convenios permiten excluir a categorías de personas, actividades económicas o regiones de su aplicación, pero exigen de los Estados ratificantes, que se acogen a tal exclusión, que indiquen en su primera memoria la razón por la que recurren a ella. Es indispensable dar indicaciones sobre esta exclusión en la primera memoria, ya que después no es posible hacerlo. No obstante, los mismos convenios pueden estipular que en las memorias subsiguientes se precise hasta qué punto se aplica el convenio a las personas, actividades o sectores excluidos.
- debe proporcionarse información detallada, para cada uno de los artículos del convenio, sobre las disposiciones legislativas u otras medidas encaminadas a su aplicación. Algunos convenios contienen disposiciones en virtud de las cuales deben figurar ciertos datos en la memoria. Por ejemplo, sobre la aplicación práctica del convenio o de algunos artículos del mismo en los casos de exclusión.
- Se pide información sobre las disposiciones constitucionales con arreglo a las cuales se haya incorporado al derecho interno el convenio ratificado y sobre las medidas adicionales adoptadas para dar efectividad al convenio.
- Si la Comisión de Expertos o la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia han hecho observaciones o solicitado información, la memoria debe indicar las medidas tomadas o proporcionar la información solicitada.
- Se pide a los gobiernos que indiquen las autoridades responsables de la administración y la ejecución de la legislación correspondiente y que faciliten información sobre sus actividades. Pueden adjuntarse ejemplares de los informes pertinentes, publicados por estas autoridades o - si se han facilitado ya anteriormente - remitir a ellos.
- Se pide a los gobiernos que proporcionen una copia o un resumen de las decisiones oportunas.
- Se pide a los gobiernos que den una apreciación general del modo en que se aplica el convenio, con extractos de informes oficiales, estadísticas sobre los trabajadores amparados por la legislación o por convenios colectivos, detalles sobre las infracciones de la legislación, procesamientos, etc.
- Debe proporcionarse información completa en toda respuesta de un gobierno respecto de las posibles observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- Deben indicarse los nombres de las organizaciones a las que se hayan comunicado copias de las memorias.

Para el caso de las *memorias simplificadas,* éstas deben contener únicamente[27]:

[27] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 36.

a) información sobre posibles cambios de la legislación y la práctica que repercutan en la aplicación del convenio, y sobre las características y los efectos de esos cambios;

b) información estadística o de otra índole, y comunicaciones estipuladas en el mismo (incluida la información pertinente sobre las exclusiones autorizadas);

c) informar sobre el envío de copias de las memorias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y

d) incluir los comentarios remitidos por las organizaciones de empleadores y de trabajadores a las que se han enviado copias de la memoria simplificada.

Procedimiento de la OIT para solicitar las memorias[28].

- En febrero de cada año, se solicitan a los gobiernos las memorias sobre la aplicación de convenios ratificados, especificando la presentación de memorias detalladas, o simplificadas; anexo se envían los formularios de memoria de los respectivos convenios, así como copia de las observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones que procede contestar; copia de las deliberaciones sobre un caso concreto, en relación con el cual haya de examinar una memoria la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia; y notas explicativas sobre distintos asuntos que han de tenerse en cuenta al preparar las memorias. También se envían copias de las solicitudes de envío de memorias y de los comentarios correspondientes de la Comisión de Expertos a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores.

- De conformidad con una decisión del Consejo de Administración, las memorias se solicitan para el 1º de junio o a más tardar para el 1º de septiembre de cada año. Los gobiernos pueden transmitir todas sus memorias simultáneamente o escalonadamente. Las memorias deben cubrir el período correspondiente hasta la fecha de transmisión. Se envían recordatorios apropiados a los gobiernos que no han transmitido para entonces sus memorias, en caso necesario, se hace contacto con los delegados gubernamentales en la reunión de junio de la Conferencia Internacional del Trabajo. También puede pedirse a las oficinas exteriores de la OIT que aporten su colaboración, dirigiéndose a los gobiernos.

- Para atender una petición de la Comisión de Expertos, al recibir las memorias de los gobiernos, la Oficina se cerciora de que contienen información y documentos en respuesta a observaciones o solicitudes directas de la Comisión de Expertos o a observaciones de la Comisión de la Conferencia. En caso negativo, sin entrar en el fondo de la cuestión, la Oficina indicará al gobierno la necesidad de recibir tal respuesta. La Oficina ha de dirigirse asimismo a los gobiernos cuando las memorias no vienen acompañadas de ejemplares de los textos legislativos, estadísticas y demás

[28] *ïdem*, Párr. 40.

datos necesarios y, si no es posible disponer de ellos de otro modo, ha de pedirles que remitan tal documentación. Los órganos de control competentes examinan el fondo de la información facilitada.

Mecanismo de control conforme al artículo 23 de la Constitución de la OIT

El artículo 23 de la Constitución de la OIT, párrafo 2, establece que:

> *"2. Todo Miembro comunicará a las organizaciones representativas reconocidas, a los efectos del artículo 3, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al Director General en cumplimiento de los artículos 19 y 22."* [29]

Esta disposición obliga al Gobierno a enviar anualmente copia de las memorias que se envían a la OIT a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT.

Como se puede apreciar, el párrafo 2, del artículo 23 citado arriba, sólo establece el envío de informaciones, más no especifica que sea una vía para que las organizaciones de trabajadores o de empleadores presente observaciones respecto de la aplicación de un convenio ratificado. Sin embargo, conforme a la práctica, este mecanismo ha sido utilizado por las organizaciones de trabajadores o de empleadores para presentar sus observaciones sobre supuestos incumplimientos de convenios ratificados.

En la mayoría de los casos, los mecanismos de control en virtud de los artículos 22 y 23 se ajustan a lo dispuesto por la Constitución de la OIT. No obstante, existen excepciones que hacen dudar de la imparcialidad y la objetividad del sistema de control regular de la OIT.

Pongamos por ejemplo, el caso del informe de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), que fue presentado a la Organización Mundial de Comercio para revisar las políticas comerciales de México y, que posteriormente, fue remitido a la OIT para ser examinado por la Comisión de Expertos. El informe citado alude a supuestas violaciones por México de los Convenios núm. 29, 87, 100, 105, 111 y 182[30].

Considero que la presentación de este informe ante la OIT no es procedente por las siguientes razones:

i) *Sobre el procedimiento de presentación de comunicaciones*.

Ha sido práctica en la OIT que una organización de trabajadores o de empleadores dirija a la Organización una comunicación en la que se alegue

[29] Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 23.

[30] Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), *Internationally recognised core labor standards in Mexico: Report for the forthcoming WTO Trade Policy Review*, Págs. 1-13.

falta de cumplimiento a un convenio ratificado por un Miembro, fundamentándose en el artículo 23 de la Constitución de la OIT. No obstante, ni la comunicación de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) dirigida a la OIT[31] ni la comunicación del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo[32] fundamentan su solicitud de información al Gobierno de México en los términos del artículo 23.

En su carta la CIOSL señala que el informe es uno de la serie que esa organización ha elaborado para acompañar las revisiones de la política comercial en la OMC desde 1997[33]. En esta comunicación se observa que la CIOSL fundamentó su solicitud aludiendo a los procedimientos propios de la OMC, pero omite fundamentarlo en la Constitución de la OIT.

Con base en el artículo 23 de la Constitución de la OIT, el *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones de la OIT*, señala que cualquier organización de empleadores o de trabajadores, haya o no recibido copias de las memorias del gobierno, puede trasmitir en todo momento sus comentarios sobre asuntos que, principalmente tienen que ver con las memorias sobre la aplicación de convenios ratificados[34]. Sin embargo, se observa que, si bien, los comentarios de la CIOSL fueron presentados por una organización de trabajadores, éstos no fueron hechos en el marco del examen de las memorias de cumplimiento de los Convenios núm. 29, 87, 100, 105, 111 y 182.

Como ya se mencionó en el primer bullet, existe la posibilidad de que una organización de trabajadores o de empleadores cuestione, con base en el artículo 23 de la Constitución de la OIT, el cumplimiento de un convenio. La parte correspondiente del artículo 23 de la Constitución de la OIT establece:

> *"2. Todo Miembro comunicará a las organizaciones representativas reconocidas, a los efectos del artículo 3, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al Director General en cumplimiento de los artículos 19 y 22"*

Esta disposición abre la posibilidad para que las organizaciones representativas reconocidas puedan cuestionar la falta de cumplimiento de un convenio por esta vía. Sin embargo, excluye a las organizaciones de trabajadores internacionales, al hacer alusión al artículo 3 de la Constitución de la OIT, ya que a los efectos de este artículo, las organizaciones representativas reconocidas en México son la CTM, la CONCAMIN y la COPARMEX. Por lo anterior, se considera que la comunicación de la CIOSL no cumplió con los requisitos jurídicos esenciales para ser considerada por la Comisión de Expertos en la supervisión de la aplicación de los Convenios núm. 29, 87, 100, 105, 111 y 182, por México.

---

[31] Carta de la CIOSL al Director General de la OIT, del 13 de marzo de 2002.
[32] Oficina Internacional del Trabajo, Carta ACD 19-2-1-41, del 18 de julio de 2002.
[33] Carta de la CIOSL al Director General de la OIT, del 13 de marzo de 2002.
[34] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 61 y Párr. 59, inciso b).

ii) *Sobre el informe de la CIOSL remitido a la OIT*.

En su parte introductoria el informe señala que es uno de la serie de documentos que la CIOSL ha producido de conformidad con la Declaración Ministerial adoptada en la primera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Singapur, 9-13 de diciembre de 1996) [35]. Lo cual prueba que el informe de la CIOSL está sustentado en prácticas propias de la OMC, para ser examinado en la misma.

Desde la creación de la OMC, la intención de la CIOSL ha sido que esa organización tome en cuenta el cumplimiento de las normas laborales relacionadas con el comercio internacional cuando examine la política comercial de sus miembros, utilizando el argumento de que las diferencias en tal cumplimiento otorgan a los países ventajas indebidas en la competencia comercial.

La presentación de informes de la CIOSL sobre normas laborales, de manera simultánea a la revisión de las políticas comerciales de los países, parece tener la intención de crear una práctica que se acerque a lo que podría ser un seguimiento conjunto entre la OIT y la OMC sobre el cumplimiento de normas laborales relacionadas con el comercio, lo cual ha sido rechazado enérgicamente tanto en la OIT como en la OMC. En este sentido, la CIOSL ha sugerido que: i) los países miembros de la OMC, que también sean miembros de la OIT, deban presentar informes regulares a la OMC y a la OIT, sobre los cambios legislativos y los programas de implementación en relación a todas las normas fundamentales del trabajo; ii) la OMC señale a la atención de sus miembros los compromisos contraídos para observar las normas fundamentales del trabajo; iii) la OMC debiera solicitar a la OIT que intensifique su labor con sus miembros en estos ámbitos y que envíe un informe al Consejo General de la OMC en el examen de las políticas comerciales por país.No obstante la insistencia de la CIOSL, este tipo de propuestas de colaboración han sido rechazadas decididamente tanto en la OMC como en el Consejo de Administración y en la Conferencia Internacional del Trabajo, cuando han sido planteadas. En la 85ª Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1997), durante la discusión de la Memoria del Director General, un gran número de oradores se negaron al establecimiento de un vínculo entre el comercio internacional y las normas internacionales del trabajo, lo que consideraban como un proteccionismo disfrazado que contravenía el criterio seguido de afirmar las ventajas comparativas de los países en desarrollo[36]. En la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1998), también se discutió sobre el tema, y hubo un amplio rechazo a la vinculación de las normas fundamentales del trabajo con el comercio internacional. Se señaló

[35] Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), *"Internationally recognised core labor standards in México, Report for …"*, Pág. 1.
[36] Conferencia Internacional del Trabajo (85ª reunión), Actas de las labores en sesión plenaria, Pág. 22.

que no existía ningún vínculo entre las normas laborales y el comercio internacional, y que la OIT no tenía atribuciones en esta materia[37].

La Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, fue una ocasión propicia en donde los Estados renovaron su compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, y asumieron que la OIT era la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer las normas internacionales del trabajo y ocuparse de ellas[38].

Sin embargo, en esa Conferencia se señaló, como una cuestión política muy delicada, que "Los problemas sociales tienen que ver con el orden político de las naciones y con el conjunto de sus valores sociales. Esos conceptos esencialmente complejos no pueden abordarse con medidas de política comercial que se definen de manera precisa en un sentido jurídico, pero que son de un alcance limitado. No debemos introducir en la OMC una confrontación sobre valores sociales y culturales porque ello destruiría la credibilidad del sistema, incluido el valiosísimo mecanismo de solución de diferencias. Este mecanismo tiene que aplicarse a diferencias comerciales reales y no a cuestiones de política exterior o política social." No se apoyó que la OMC desempeñara un papel en el ámbito de las normas de trabajo; se consideró que la Organización Internacional del Trabajo era el lugar apropiado para tratar la cuestión de la observancia de las normas del trabajo fundamentales y que en cualquier declaración al respecto que formulara la Conferencia Ministerial no se debía prever ningún seguimiento de la cuestión en el marco de la OMC[39].

Por lo anterior, cualquier vinculación entre normas laborales y comercio perjudicaría tanto a la vigencia de las normas laborales como al comercio, y sería contradictoria con el mandato exclusivo, que en materia laboral tiene la OIT en el ámbito mundial.

Asimismo, tomando en cuenta que existe un amplio rechazo, tanto en la OIT como en la OMC, para vincular las normas internacionales del trabajo con el comercio internacional, se considera que el procedimiento utilizado por la CIOSL para cuestionar el cumplimiento de los Convenios núm. 29, 87, 100, 105, 111 y 182, no es el adecuado, y por lo tanto, el examen informe citado no debió tener lugar en el marco de la OIT.

iii) *Sobre el doble examen del Informe de la CIOSL*.

El Informe de la CIOSL fue examinado en primer lugar por el Consejo General de la OMC en marzo de 2002 y, por segunda vez, por la Comisión de Expertos de la OIT en su reunión de noviembre-diciembre de 2002, lo cual implicó un doble examen.

---

[37] Conferencia Internacional del Trabajo (86ª reunión), Actas provisionales No. 5, 7, 8, 9 y 11.
[38] Organización Mundial de Comercio, Declaración Ministerial de Singapur, Párr. 4,
[39] Organización Mundial de Comercio, Declaraciones de la Conferencia Ministerial de la OMC (9-13 de diciembre de 1996).

Cuando el tema del doble escrutinio se ha insinuado tanto en la Conferencia Internacional del Trabajo como en el Consejo de Administración de la OIT ha sido rechazado severamente por los Miembros de la OIT. Durante la adopción de la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo en la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1998) y la discusión de su seguimiento en la 273ª reunión del Consejo de Administración de a OIT (noviembre de 1998), el sentir de la mayoría de los Miembros sobre la posibilidad de un doble escrutinio fue de rechazo.

El doble examen, tanto al interior como al exterior de la organización, complica los mecanismos de control y resta objetividad e imparcialidad a los trabajos de la Comisión de Expertos. Por lo tanto, se considera que la Comisión de Expertos no debería examinar ni dar seguimiento a los informes presentados por la CIOSL, en este marco.

iv) *Examen anual de la Comisión de Expertos y por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.*

Otro elemento del control regular, es el examen que cada año lleva a cabo la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su reunión de noviembre-diciembre.

Después del examen independiente y técnico de la documentación por la Comisión de Expertos, las reuniones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo brindan a los representantes gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores la oportunidad de examinar conjuntamente el modo en que los Estados cumplen con sus obligaciones establecidas en los convenios y las recomendaciones o relacionadas con ellos[40]. Durante su reunión de junio de cada año, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia elabora un alista y hace un examen en promedio de 25 casos individuales, que son de los casos más graves que presenta el informe de la Comisión de Expertos. En el examen de los casos individuales[41] sucede lo siguiente:

- Los gobiernos afectados por las observaciones de la lista aprobada tienen una oportunidad más de presentar respuestas por escrito, que se reseñan en un documento, para información de la Comisión. La Comisión decide si desea o no recibir explicaciones orales suplementarias de un representante del gobierno correspondiente.
- La Comisión invita a los representantes de los gobiernos interesados a asistir a una de sus sesiones para examinar las observaciones correspondientes. Se comunica a los gobiernos que no son miembros de la Comisión de la Conferencia su orden del día y la fecha en que la Comisión desea oír declaraciones de sus representantes.

[40] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 58.
[41] *Ídem*, Párr. 58, inciso c).

- Después de oír las declaraciones de los representantes de los gobiernos, los miembros de la Comisión pueden hacer preguntas o comentarios. Generalmente, la Comisión formular conclusiones sobre los casos planteados.
- En su informe de la Comisión de Normas a la Conferencia se señalan particularmente a la atención de los gobiernos cualesquiera puntos especiales planteados por la Comisión para que los tomen en consideración, así como las deliberaciones relativas a casos concretos, de forma que se tengan debidamente en cuenta al preparar memorias subsiguientes.

4.1.2 Mecanismos especiales de control de la Organización Internacional del Trabajo establecidos por el artículo 24 y el artículo 26.

La OIT cuenta con 4 procedimientos especiales de control: i) las reclamaciones relacionadas con la observancia de convenios ratificados, ii) las quejas en torno a la aplicación de convenios ratificados, iii) las quejas por la violación a la libertad sindical y iv) el incumplimiento de la obligación de someter convenios y recomendaciones a las autoridades competentes.

En este apartado tiene como propósito examinar los procedimientos de control previstos en los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT, aplicables a los convenios ratificados. [42]

El procedimiento de reclamación

El artículo 24 de la Constitución de la OIT establece que "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 comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente." [43]

Asimismo, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución de la OIT, si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida[44].

---

[42] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Pág. 32 a 35.
[43] Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 24.
[44] Ídem, artículo 25.

De manera más específica sobre este procedimiento, el artículo 2 del *Reglamento especial sobre el procedimiento de examen de reclamaciones*[45] señala lo siguiente:

a) la Oficina acusa recibo de la reclamación e informa al gobierno interesado;

b) se somete el asunto a la Mesa del Consejo de Administración;

c) la Mesa informa al Consejo de Administración sobre la admisibilidad de la reclamación. Para admitirse una reclamación, ésta debe: i) comunicarse por escrito a la OIT; ii) proceder de una asociación profesional de empleadores o de trabajadores; iii) mencionar específicamente el artículo 24 de la Constitución; iv) estar relacionada con un Estado Miembro de la OIT; v) referirse a un convenio en el que sea parte ese Estado; vi) precisar en qué sentido se alega que dicho Estado Miembro ha incumplido efectivamente el convenio en su ámbito jurisdiccional;

d) el Consejo de Administración toma una decisión sobre la admisibilidad, sin examinar el fondo del asunto;

e) si es admisible la reclamación, el Consejo de Administración constituye un comité tripartito, para que la examine siguiendo las reglas enunciadas en el Reglamento; si guarda relación con un convenio sobre los derechos sindicales, puede remitirla al Comité de Libertad Sindical;

f) el comité tripartito informa al Consejo de Administración, detallando las fases sucesivas de su examen de la reclamación y presentando sus conclusiones y recomendaciones, para la adopción de una decisión por el Consejo de Administración;

g) se invita al gobierno a estar representado cuando examina el asunto el Consejo de Administración;

h) el Consejo de Administración decide si procede publicar la reclamación y la respuesta eventual del gobierno y lo notifica a la asociación y a los gobiernos interesados.

Al analizar algunos casos, principalmente relacionados con México, se ha observado que el procedimiento de reclamación ha incurrido en ciertas irregularidades que desmeritan el sistema de control de la OIT. Tal es el caso de la reclamación presentada por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT) a la Oficina Internacional del Trabajo, el 10 de octubre de 2001, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Esta reclamación alegaba que el Gobierno de México incumplió las disposiciones del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales[46]. El procedimiento que se siguió en el caso de

[45] Consejo de Administración de la OIT, *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, artículo 2.

[46] Oficina Internacional del Trabajo, *ILOLEX base de datos de las normas internacionales del trabajo*, www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm.

esta reclamación se basó en el *Reglamento con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT*[47].

Conforme al Reglamento citado, el Director General acusó recibo de las reclamaciones, informó de ellas al Gobierno de México y las transmitió a la Mesa del Consejo de Administración[48].

En su 283ª reunión (marzo de 2002) el Consejo de Administración siguiendo la recomendación de su Mesa decidió que la reclamación del FAT era admisible y designó un Comité encargado de examinarla[49]. Dicho comité estuvo integrado por un miembro gubernamental (Brasil), un miembro trabajador (Brasil y Venezuela) y un miembro empleador (Ecuador).

De conformidad con el artículo 4 del Reglamento, el Comité invitó al Gobierno a que presentara sus observaciones relativas a las reclamaciones, y a las organizaciones autoras de la reclamación, a que presentaran todas las informaciones complementarias que desearan poner en conocimiento del Comité[50].

El Gobierno de México alegó la falta de capacidad del FAT para presentar una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución, argumentando que dicha organización no constituía una verdadera organización profesional de trabajadores en el sentido del artículo 24. A pedido del Comité, la Oficina solicitó informaciones al FAT sobre su composición y estatutos que fueron recibidos el 12 de noviembre de 2002. El Comité concluyó que no existía evidencia plena que permitiera calificar al FAT como una organización profesional de trabajadores, tal como lo requiere el artículo 24. De esta conclusión se desprendió que la comunicación del FAT no constituía una reclamación que pueda ser examinada por el Comité tripartito[51].

Este caso demostró la falta de objetividad de la Mesa del Consejo de Administración de la OIT al admitir una reclamación, sin que antes revisara los criterios de admisibilidad. En este sentido, es necesario que la Mesa del Consejo de Administración realice un minucioso examen previo a la admisibilidad de una supuesta reclamación, sobre todo constatar la personalidad jurídica de la organización que la presenta.

---

[47] Consejo de Administración de la OIT *(*283ª reunión*), Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT),* párrafo 6.
[48] Consejo de Administración de la OIT *(*283ª reunión*), Informe del Comité encargado de examinar la reclamación...,* párrafo 7.
[49] *Ídem*, párrafo 8.
[50] *Íbidem*, párrafo 9.
[51] *Íbidem*, párrafo 10.

El procedimiento de queja.

El mecanismo en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT permite que cualquier miembro presente una queja contra otro miembro que, a su parecer, no hayan adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado[52]. El Consejo de Administración puede seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia[53].

El Consejo de Administración puede, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24[54].

Si el Consejo de Administración no considerare necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto[55].

Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 ó 26, el gobierno interesado, si no estuviere representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado[56].

Otras disposiciones de la Constitución de la OIT acompañan al procedimiento de queja, como el artículo 27 (colaboración de los Estados Miembros con las comisiones de encuesta), el artículo 28 (informe de la comisión de encuesta, con los resultados de las averiguaciones y de sus recomendaciones), el artículo 29 (comunicación y publicación del informe de la comisión de encuesta, indicación de los gobiernos interesados en el sentido de que aceptan sus recomendaciones, o no las aceptan y, en este caso, si desean someter la queja a la Corte Internacional de Justicia), el artículo 31 (inapelabilidad de la decisión de la Corte Internacional de Justicia), el artículo 32 (facultad de la Corte Internacional de Justicia de confirmar, modificar o anular las conclusiones o recomendaciones de una comisión de encuesta), el artículo 33 (recomendación del Consejo de Administración sobre las medidas que deba tomar la Conferencia en el caso de incumplimiento de recomendaciones de la comisión de encuesta o de la Corte Internacional de Justicia), y el artículo 34 (constatación del cumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta o de la Corte Internacional de

[52] Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, artículo 26, párrafo 1.
[53] *Ídem*, Párr. 4.
[54] *Ídem*, Párr. 2.
[55] *Ídem*, Párr. 3.
[56] *Ídem*, Párr. 5.

Justicia, y recomendación del Consejo de Administración en el sentido de que cese toda acción decidida por la Conferencia)[57].

No existe un reglamento en relación con el procedimiento de las comisiones de encuesta. Siempre que se ha remitido un asunto a una comisión de encuesta, el Consejo de Administración ha dejado que sea la propia comisión la que determine su procedimiento, en consonancia con la Constitución y sujetándose únicamente a la orientación general del Consejo de Administración. En los informes de las distintas comisiones se detalla el procedimiento aplicado para el examen de las quejas, la tramitación de las comunicaciones de las partes y de otras personas u organizaciones interesadas y la organización de las audiciones[58].

A la fecha, el Gobierno de México no ha sido objeto de una queja en los términos del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Varios países han sido sujetos al mecanismo de queja. No obstante, con excepción al caso de Myanmar, ninguno de estos países ha sido llevado a las últimas consecuencias de este procedimiento. El caso de Myanmar, es un buen ejemplo de lo que la OIT puede hacer para obligar a un país a cumplir con las obligaciones de la ratificación de un convenio. Con este fin, a continuación se refieren los aspectos relevantes de este caso.

El 20 de junio de 1996, 25 delegados trabajadores a la 83ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1996) presentaron una queja ante la OIT, en virtud del artículo 26 de la Constitución contra el Gobierno de Myanmar por incumplimiento del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), que ese país ratificó en 1955. La queja denunciaba las graves violaciones al Convenio núm. 29 por parte de Myanmar, las cuales venían siendo objeto de comentarios por los órganos de control de la OIT desde hace 30 años. En 1995 y 1996, el Gobierno de Myanmar fue objeto de párrafos especiales en los informes de la Comisión de Aplicación de Normas por su «falta continua de aplicación» del Convenio[59].

Ante la falta de voluntad del Gobierno para actuar ante las reiteradas solicitudes que le dirigieran los órganos de control de la OIT para abolir y suprimir la legislación que permite la utilización del trabajo forzoso y garantizar su eliminación en la práctica. El Consejo de Administración decidió que la cuestión debía remitirse sin más debate a una comisión de encuesta nombrada en conformidad con el artículo 26 de la Constitución[60].

La Comisión de Encuesta, instituida para examinar el caso de Myanmar, concluyó que existían numerosas pruebas que demostraban que las autoridades y el

---

[57] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 77.
[58] *Ídem*, Párr. 78.
[59] Consejo de Administración de la OIT (273ª reunión), *Informe de la Comisión de Encuesta establecida para examinar la queja relativa al cumplimiento por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29),* documento GB.273/5, Párr. 1.
[60] *Ídem,* Párr. 8.

ejército recurrían de manera intensiva a la imposición del trabajo forzoso a la población civil en todo Myanmar para el transporte de cargas, la construcción, el mantenimiento y el servicio de los campos militares, otros trabajos para el ejército, trabajos agrícolas, el desmonte de terrenos y otros proyectos de producción realizados por las autoridades o el ejército, en ciertas oportunidades en beneficio de particulares, la construcción y el mantenimiento de carreteras, vías férreas y puentes, otros trabajos de infraestructura y una serie de otros trabajos. Se consideró que ninguno de estos trabajos figura entre las excepciones enumeradas en el Convenio núm. 29, por lo que se admitió la queja.

En vista del incumplimiento notorio y persistente del Convenio, por parte del Gobierno, la Comisión de Encuesta lo instó a adoptar las medidas necesarias para garantizar[61]:

a) que los textos legislativos pertinentes fueran puestos en conformidad con el Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, como ya lo había solicitado la Comisión de Expertos y, lo cual había sido prometido por el Gobierno durante los últimos 30 años. Esta medida debería tomarse sin más demora y cumplirse completamente a más tardar el 1º de mayo de 1999;

b) que en la práctica, las autoridades y en particular los militares no impusieran más trabajo forzoso u obligatorio. Por consiguiente, además de modificar la legislación, era necesario tomar inmediatamente medidas concretas para todos y cada uno de los diferentes casos de trabajo forzoso para poner término a la práctica actual. Esto no debía hacerse mediante directivas secretas contrarias al estado de derecho y que han demostrado ser ineficaces, sino mediante leyes del Poder Ejecutivo de conocimiento público, promulgadas y comunicadas a toda la jerarquía militar y a toda la población. Además, esas medidas no debían limitarse a la cuestión de la remuneración, sino que debían garantizar que nadie fuera obligado a trabajar contra su voluntad. No obstante, era necesario prever un presupuesto apropiado a fin de contratar mano de obra libre para obras públicas que actualmente fueran realizadas por mano de obra forzosa no remunerada;

c) que las sanciones que puedan imponerse en virtud del artículo 374 del Código Penal por el hecho de exigir trabajo forzoso u obligatorio fueran estrictamente aplicadas en conformidad con el artículo 25 del Convenio. Ello requería la cabal investigación y el procesamiento así como el castigo adecuado de los culpables. Como lo destacó en 1994, el Comité del Consejo de Administración nombrado para examinar la reclamación presentada por la CIOSL en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT en la que se alega el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la acusación penal de aquellas personas que recurren a medidas coercitivas resultaba tanto más importante cuanto que, en todas sus declaraciones ante la Comisión, el Gobierno ha tendido a

[61] *Ídem, Párr.539.*

confundir el trabajo forzoso y el trabajo voluntario, y esto muy probablemente ocurría en la realidad del reclutamiento realizado por funcionarios locales o militares. No dejará de darse por supuesta la facultad de imponer trabajo forzoso a menos que aquellas personas que la ejercen tengan que responder por una acusación criminal.

Las recomendaciones formuladas por la Comisión exigían que el Gobierno de Myanmar tomara medidas sin demoras. La tarea de la Comisión de Encuesta terminó con la firma de su informe, pero se consideró conveniente que la OIT siguiera recibiendo informaciones sobre los progresos realizados respecto de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión. Por consiguiente, la Comisión recomendó que el Gobierno de Myanmar comunicara con regularidad, en las memorias que presentara en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, informaciones sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y sobre las medidas tomadas durante el período examinado para dar efecto a las recomendaciones contenidas en el informe de la Comisión de Encuesta[62].

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, considerando que aun cuando había aspectos que parecían indicar la alentadora intención por parte de las autoridades de Myanmar de tomar medidas que hicieran efectivas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, la situación de hecho sobre la que se basó el Consejo de Administración para formular sus recomendaciones continuaba sin cambio alguno hasta esta fecha, aprobó la *Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar*[63]*.* Dicha resolución:

1. Aprueba en principio, a reserva de lo dispuesto en el punto 2 que figura más abajo, las medidas recomendadas por el Consejo de Administración, a saber:

a) decidir que la cuestión de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta y del Convenio núm. 29 por parte de Myanmar se trate en una sesión de la Comisión de Aplicación de Normas, especialmente dedicada a tal efecto, en las futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, mientras no se haya demostrado que este Miembro cumple sus obligaciones;

b) recomendar al conjunto de los mandantes de la Organización, gobiernos, empleadores y trabajadores que: i) habida cuenta de las conclusiones de la Comisión de Encuesta, examinen las relaciones que puedan mantener con el Estado Miembro en cuestión y adopten medidas adecuadas con el fin de asegurarse de que dicho Miembro no pueda valerse de esas relaciones para perpetuar o desarrollar el sistema de trabajo forzoso u obligatorio a que hace referencia la Comisión de Encuesta y de contribuir en la medida de lo posible

[62] Consejo de Administración de la OIT (273ª reunión), *Informe de la Comisión de Encuesta establecida para examinar ...,* Párr. 540.
[63] Conferencia Internacional del Trabajo (88ª reunión), *Actas, Vol. II (Instrumentos adoptados por la Conferencia)*, Pág. 25.

a la aplicación de sus recomendaciones; ii) faciliten al Consejo de Administración informes apropiados y a intervalos oportunos;

c) en lo que respecta a las organizaciones internacionales, invitar al Director General a que: i) informe a las organizaciones internacionales a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 12 de la Constitución sobre el incumplimiento del Miembro; y ii) solicite a las instancias competentes de estas organizaciones que examinen en el marco de su mandato y a la luz de las conclusiones de la Comisión de Encuesta toda cooperación que eventualmente mantengan con el Miembro en cuestión y, dado el caso, pongan fin lo más rápidamente posible a toda actividad que pueda redundar en forma directa o indirecta en la consolidación del trabajo forzoso u obligatorio;

d) en lo que se refiere más concretamente a la Organización de las Naciones Unidas, invitar al Director General a solicitar la inscripción de un punto en el orden del día de la reunión de julio de 2001 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) relativo al incumplimiento por parte de Myanmar de las recomendaciones que figuran en el informe de la Comisión de Encuesta con miras a la adopción de recomendaciones dirigidas por el ECOSOC, por la Asamblea General, o por ambos, a los gobiernos y a los demás organismos especializados, con demandas análogas a las propuestas en los apartados b) y c) anteriores;

e) invitar al Director General a presentar un informe al Consejo de Administración, de forma adecuada y a intervalos oportunos, sobre los resultados de las acciones expuestas en los apartados c) y d) que preceden, y a informar a las organizaciones internacionales pertinentes de cualquier avance efectuado por Myanmar en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

2. Decide que estas medidas entrarán en vigor a partir del 30 de noviembre de 2000, salvo si, antes de esta fecha, el Consejo de Administración queda convencido de que las intenciones manifestadas por el Ministro de Trabajo de Myanmar en su carta de 27 de mayo se han traducido en el establecimiento de un dispositivo de medidas legislativas, gubernamentales y administrativas lo suficientemente concretas y detalladas como para demostrar que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta han sido realizadas y por tanto hacen innecesaria la aplicación de una o más de estas medidas.

3. Autoriza al Director General a responder positivamente a todo pedido que haga Myanmar con objeto de establecer, con arreglo a la fecha límite arriba prevista, el dispositivo mencionado en las conclusiones de la misión de cooperación técnica de la OIT[64], apoyada por una presencia durable de la OIT en el lugar si el Consejo de Administración confirma que se reúnen las condiciones para que dicha presencia sea realmente útil y eficaz.

Como resultado de la aplicación de esta resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo, los Miembros de la OIT revisaron sus relaciones económicas y políticas con el Gobierno de Myanmar; las organizaciones internacionales y financieras revisaron también sus relaciones con ese país, y la OIT no le brindó

[64] Conferencia Internacional del Trabajo (88ª reunión), *Actas Provisionales núm. 8, página 12.*

cooperación técnica, si ésta no era para abatir el trabajo forzoso en dicho país. Considerando que durante la Conferencia Internacional (junio de 2005) no ha habido avances al respecto, el Gobierno de Myanmar sufrió, por segunda ocasión, las consecuencias de la revisión de sus relaciones políticas y económicas con los demás gobiernos y con las organizaciones internacionales y financieras. La solución de este caso, depende principalmente de la voluntad política del Gobierno de Myanmar, que hasta ahora se ha negado a eliminar el trabajo forzoso en su territorio.

4.2 *Los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo.*

4.2.1 La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Los órganos regulares de control de la OIT son la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Comisión de Expertos) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (Comisión de Normas), que tienen como encomienda el control regular de la observancia por los Estados Miembros de sus obligaciones derivadas de las normas adoptadas[65].

Los miembros de la Comisión de Expertos son nombrados por el Consejo de Administración, a propuesta del Director General y por un período de tres años. Su nombramiento puede ser renovado por períodos sucesivos de tres años. Se les escoge, a título personal, de entre personalidades independientes, totalmente imparciales y habida cuenta de su competencia técnica. Proceden de todas las partes del mundo, lo que les permite aportar a la Comisión una experiencia directa de los diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. Los principios fundamentales exigen que la Comisión dé muestras de independencia, imparcialidad y objetividad al indicar en qué medida le parece que la situación existente en cada Estado concuerda con los términos de los convenios y con las obligaciones aceptadas de conformidad con la Constitución de la OIT. De acuerdo a lo anterior, la Comisión debe examinar[66]:

i) las memorias anuales previstas por el artículo 22 de la Constitución y relativas a las medidas tomadas por los Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios que han ratificado, así como las informaciones facilitadas por los Miembros sobre los resultados de las inspecciones;

ii) las informaciones y las memorias comunicadas por los Miembros, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución, sobre los convenios y las recomendaciones;

iii) las informaciones y las memorias relativas a las medidas adoptadas por los Miembros en virtud del artículo 35 de la Constitución.

---

[65] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 52.
[66] *Ídem*, Párr. 53.

Normalmente, la Comisión se reúne en noviembre-diciembre de cada año. En su sesión inaugural, elige a su presidente y a su ponente. La Comisión se reúne a puerta cerrada. Por lo que sus deliberaciones y sus documentos tienen carácter confidencial. Se invita a las Naciones Unidas a que designen un representante para asistir a las sesiones de la Comisión. Cuando la Comisión examina instrumentos o cuestiones que son de la competencia de otros organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, se puede invitar a representantes de dichos organismos a que participen en las sesiones de la Comisión[67].

La Comisión asigna a cada uno de sus miembros la responsabilidad inicial de un grupo de convenios o de temas. Las memorias y las informaciones recibidas por la Oficina con tiempo suficiente se envían al experto competente con anterioridad a la reunión de la Comisión. Cada miembro de la Comisión, responsable de un grupo de convenios o de un determinado tema, puede tomar la iniciativa de consultar a otros miembros -y cualquier otro miembro puede solicitar que se le consulte- antes de la presentación de las conclusiones preliminares a la Comisión en pleno, en forma de proyectos de observación y solicitudes directas. En esta fase, la redacción incumbe exclusivamente al experto responsable. Todos los proyectos son examinados luego, con miras a su aprobación, por la Comisión en sesión plenaria[68].

La Comisión nombra unos grupos de trabajo que se ocupan de cuestiones de principio o especialmente complejas, como es el caso, en particular, de los estudios generales sobre las memorias comunicadas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución. De los grupos de trabajo forman parte especialistas de diferentes sistemas jurídicos, económicos y sociales. Las conclusiones de los grupos de trabajo se someten a la Comisión en pleno[69].

La Comisión se sirve de informaciones facilitadas por los gobiernos en sus memorias o ante la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia; textos legislativos, contratos colectivos y decisiones de los tribunales; informaciones proporcionadas por los Estados sobre el resultado de las inspecciones; comentarios formulados por las organizaciones de empleadores y de trabajadores; informes de otros órganos de la OIT (por ejemplo, las comisiones de encuesta o el Comité de Libertad Sindical y los comités tripartitos que se conforman para examinar una reclamación), así como informes sobre las actividades de cooperación técnica[70].

---

[67] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 54.
[68] *Ídem*, Párr. 54, inciso e).
[69] *Íbidem*, Párr. 54, inciso f).
[70] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 54, inciso g).

A solicitud de la Comisión Expertos, la Oficina prepara un análisis comparado de la legislación y la práctica nacionales del Estado ratificante en relación con cada convenio, para que pueda ser examinado por un miembro de esta Comisión. Asimismo, puede pedirle que prepare notas sobre los elementos jurídicos que requiera el examen de la información facilitada[71].

Las conclusiones a las que llega la Comisión de Expertos son tradicionalmente el resultado de un acuerdo unánime entre todos sus miembros. Sin embargo, puede tomar sus decisiones por mayoría.[72].

En marzo de cada año, el Consejo de Administración toma nota del informe de la Comisión y lo presenta a la Conferencia Internacional del Trabajo para su examen. Este informe es de gran importancia para el sistema de control de la OIT[73].

El informe incluye una serie de informaciones generales sobre la labor de la Comisión de Expertos y destaca los puntos de interés general o los problemas especiales que se deben tomar en consideración por el Consejo de Administración, la Conferencia o los Estados Miembros.

En su Informe la Comisión de Expertos hace distintas observaciones sobre: i) la aplicación de los convenios ratificados en los propios Estados Miembros; ii) la aplicación de los convenios en los territorios no metropolitanos de cuyas relaciones internacionales son responsables algunos Estados Miembros, y iii) la presentación de convenios y recomendaciones a las autoridades competentes nacionales, así como un estudio general de la legislación y la práctica nacionales sobre un tema en específico en materia de convenios no ratificados y sus recomendaciones.

Este informe también sirve a la Oficina Internacional del Trabajo para solicitar a los Estados Miembros memorias de cumplimiento sobre convenios ratificados. El Informe se publica en marzo de cada año y se remite inmediatamente a los gobiernos[74].

La Oficina de la OIT considera que los numerosos casos de progreso logrados a instancias de la Comisión de Expertos desde hace varios decenios demuestran que desde su creación este órgano de control ha cumplido plenamente con su función[75].

No obstante, la Oficina de la OIT ha considerado que, por su misma naturaleza, los mecanismos de control de la OIT no pueden ser estáticos, ni en su concepción ni en su funcionamiento, y que su eficacia proviene de su capacidad de hacer

---

[71] *Ídem*, Párr. 54, inciso h).
[72] *Íbidem*, Párr. 54, inciso i).
[73] *Íbidem*, Párr. 54, inciso k).
[74] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 55.
[75] Gravel, Eric (*et al*), *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, Pág. 79.

frente a las dificultades que se presenten, de su capacidad para concebir nuevos enfoques[76]. Esta consideración tiene implicaciones graves en el mecanismo de control de la OIT, porque va más allá del mandato de lo órganos de control de la OIT, así como de las disposiciones de los convenios adoptados por la OIT e incluso implica acciones fuera del ámbito de la OIT.

Por ejemplo, la Comisión de Expertos ha insistido en incorporar el tema de la *trata de personas* en el ámbito de aplicación del Convenio 29 sobre el trabajo forzoso.

La incorporación del tema de la *trata de personas* en el marco del Convenio 29 fue motivada por informe de la Comisión de Expertos que presentó a la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2001)[77].

En su informe de ese año, la Comisión tomó nota de que la Asamblea General adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, y del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que la complementa. La OIT consideró que a pesar de que se reconocía en general la magnitud del problema, éste se reflejaba escasamente en las memorias de sus Estados Miembros respecto del trabajo forzoso. Esta fue la razón por la que la Comisión de Expertos formuló una *observación general,* en el marco del Convenio 29, destinada a obtener información sobre las medidas adoptadas o previstas para garantizar que, en la práctica, los responsables de la trata de personas podían ser eficazmente sancionados y que se eliminara realmente la trata de personas[78].

Es de suponer que la solicitud de información de la Comisión de Expertos, a través de su *Observación general 2000*, respondía a la necesidad de información del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada trasnacional. Sin embargo, la Comisión de Expertos no aclaró el objeto de su solicitud de información a los Estados, sólo se limitó a pedir información de todos los Estados vinculados por el Convenio. De acuerdo con la práctica, la Comisión debió haber señalado explícitamente el objeto de la observación general, así como la utilidad que tendría dicha información.

Existen otras razones, como las que se mencionan a continuación, por las que se considera que el tratamiento del tema sobre la trata de personas no debe ser examinado en el marco del cumplimiento del Convenio 29.

- De acuerdo con el Convenio 29, la expresión <<trabajo forzoso u obligatorio>> designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente[79].

---

[76] *ídem*, Pág. 78.
[77] Conferencia Internacional del Trabajo (89ª reunión), *Informe III (Parte 1A) de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones,* párrafos 72 a 81.
[78] Conferencia Internacional del Trabajo (89ª reunión), *Informe III (Parte 1A) de la Comisión de Expertos en...*, Párr. 72, 76, 77 y 81.
[79] Convenio núm. 29 de la OIT sobre el trabajo forzoso, artículo 2.

Por su parte, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas* de las Naciones Unidas define a la <<trata de personas>> como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación[80].

Como se puede observar, la diferencia está, principalmente en el objeto de ambos instrumentos internacionales. Para el Convenio núm. 29 el objeto es la acción (trabajo o servicio) que realiza una persona en contra de su voluntad, y para el Protocolo el objeto se refiere a las personas, no las acciones. En este entendido, se considera que el Convenio 29 no contiene disposiciones relativas a la trata de personas. Aunque, en algunos casos, los fines de la explotación incluya los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud o la servidumbre, que constituyen la finalidad de la trata de personas.

Dado que no existe vinculaciones expresamente dispuestas entre el Convenio 29 de la OIT y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, estos instrumentos son independientes y autónomos unos de otros, incluidos sus mecanismos de supervisión.

- La *Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada trasnacional* y su *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños,* son instrumentos que fueron adoptados en el seno de las Naciones Unidas y como tales deben ser tratados en ese ámbito. Conforme al artículo 32 de la Convención, el Secretario General de las Naciones Unidas convocará a la Conferencia de las Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Convención. La Conferencia de las Partes concertará mecanismos con miras a mejorar la capacidad de los Estados Parte[81] para combatir la delincuencia organizada trasnacional y para promover y examinar la aplicación de la Convención, en particular examinará periódicamente la aplicación de la Convención y formulará recomendaciones para mejorar la Convención y su aplicación. En este entendido, es la propia Conferencia de las Partes la competente para revisar y vigilar el cumplimiento de la Convención y su Protocolo.
- A pesar de que la Comisión de Expertos realiza un ejercicio de interpretación de las normas internacionales y que a través de los años su jurisprudencia ha adquirido una fuerza moral considerable, no debe olvidar que, como lo dispone

[80] *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, artículo 3.
[81] México ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo, el 4 de marzo de 2003.

el artículo 37 de la Constitución de la OIT, sólo la Corte Internacional de Justicia puede hacer una interpretación de los convenios.

Cabe recordar que, la función de la Comisión Expertos es indicar en que medida la legislación y la práctica de los Estados está en conformidad con los convenios ratificados y con las obligaciones asumidas por cada Estado en virtud de la Constitución de la OIT. La función de la Comisión de Expertos "consiste en determinar si se da cumplimiento a las estipulaciones de un convenio, […]. Al efectuar esta tarea, la Comisión se guía únicamente por las normas contenidas en el convenio […]"[82].

De conformidad con sus atribuciones, la Comisión debe examinar: i) las memorias previstas por el artículo 22 de la Constitución, así como las informaciones facilitadas por los Miembros sobre los resultados de las inspecciones, y ii) las informaciones y memorias comunicadas por los Miembros sobre los convenios y recomendaciones, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, así como las informaciones y memorias relativas a las medidas adoptadas por los miembros en virtud del artículo 35 de la Constitución de la OIT.

En este entendido, la Comisión no tiene atribuciones para interpretar ni modificar las disposiciones de ninguno de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Por ello, el examen de la trata de personas no procede tratarse en el marco del cumplimiento del Convenio 29 de la OIT.

Esta medida adoptada por la Comisión de Expertos tiene implicaciones serias en el mecanismo de control regular de la OIT. A simple vista pareciera que cuestiona el cumplimiento del Convenio 29 por todos los Estados Miembros que lo han ratificado.

Luego entonces, las solicitudes de la Comisión de Expertos respecto de varias disposiciones de la legislación nacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, no deberían tener ningún efecto en la aplicación del Convenio 29.

- La inclusión del delito de la <<*trata de personas*>> como objeto de aplicación del convenio 29, es algo que sólo le corresponde a la Conferencia Internacional del Trabajo, en los términos del artículo 19 de la Constitución de la OIT[83], o bien, como lo señala el artículo 31 del citado Convenio, corresponde al Consejo de Administración de la OIT considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión parcial o total[84] de dicho convenio.
- En virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de México cumple con las disposiciones del Convenio 29 de la OIT. Sin embargo, aunque

[82] Conferencia Internacional del Trabajo (73ª reunión), *Informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones III (4A)*, Párr. 37 a 49.
[83] *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, artículo 19, Párr. 1 y 2.
[84] Convenio 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio, artículo 31.

el mecanismo de control de la OIT es igual para todos los convenios adoptados, éstos están sujetos a sus propias disposiciones de cada uno de ellos. Estos instrumentos han sido adoptados sin vincularse con otros instrumentos internacionales, fuera del ámbito de la OIT. Esta práctica de adopción es estrechamente seguida por los mandantes de la OIT, por lo que las disposiciones de cada uno de estos instrumentos deben cumplirse y sujetarse a su propio marco.

- De acuerdo con un estudio de la Organización para las Migraciones (OIM), sobre la trata de personas, el tema no ha sido considerado como una cuestión de carácter laboral[85]. El documento refiere que hace un poco más de 20 años no existía un consenso sobre la definición de lo que era la "trata". El estudio resalta los siguientes hechos relevantes:

  a) Por primera vez, la Conferencia de Derechos Humanos (Viena, Austria, 1993) recopila información basada en casos de trata de mujeres extranjeras con fines de explotación sexual;

  b) En la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer (Pekín, China, 1994), se presentan ante el tribunal de Naciones Unidas los primeros casos de trata de mujeres con fines de explotación sexual;

  c) En 1996, la Oficina de la Relatora de Naciones Unidas de la Violencia contra la Mujer realiza un diagnóstico mundial sobre el tema de la trata;

  e) De 1997-2000, los Estados Miembros de las Naciones Unidas discuten la elaboración de la Convención contra el Crimen Organizado Trasnacional y el protocolo contra la trata (Viena, Austria);

  f) 147 países firman la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado Trasnacional y sus dos Protocolos complementarios: la trata de personas, en especial mujeres y niños y el tráfico ilícito de migrantes por aire, mar y tierra. Por primera vez, un instrumento internacional define la trata (Palermo, Italia, diciembre de 2000);

  g) Entra en vigor la Convención y el Protocolo contra la trata (diciembre de 2003).

  Se observa que el tema de la trata de personas es de reciente creación y está siendo examinado en otros foros multilaterales fuera del ámbito de la OIT, por lo que no es un tema laboral, y ahí debe seguir siendo tratado.

4.2.2 Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.

La Comisión de Normas de la Conferencia se constituye en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo. Es una comisión tripartita, de representantes de los gobiernos, de los empleadores y

[85] Organización Internacional sobre las Migraciones, *"La Trata de Personas"*, Pág. 1-7.

de los trabajadores. La Comisión elige a un presidente y a dos vicepresidentes, escogidos de cada uno de los tres Grupos; también elige uno o más ponentes[86].

Las atribuciones de la Comisión de la Conferencia consiste en examinar: i) las medidas adoptadas por los Estados Miembros para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sean parte, así como las informaciones proporcionadas por los Estados Miembros sobre el resultado de las inspecciones; ii) las informaciones y memorias relativas a los convenios y recomendaciones enviados por los Miembros de acuerdo con el artículo 19 de la Constitución; iii) las medidas adoptadas por los Estados Miembros de acuerdo con el artículo 35 de la Constitución, iv) y en presentar un informe a la Conferencia[87].

Después del examen independiente y técnico de la información contenida en las memorias o en otros requerimientos por la Comisión de Expertos, las reuniones de la Comisión de Normas brindan a los representantes gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores la oportunidad de examinar conjuntamente el modo en que los Estados cumplen con sus obligaciones establecidas en los convenios y recomendaciones o relacionadas con ellos. En particular, los gobiernos pueden ampliar la información comunicada previamente para demostrar que cumplen con sus obligaciones, indicar las medidas suplementarias que tienen la intención de tomar, señalar las dificultades con que tropiezan y recabar orientación sobre el modo de zanjarlas[88].

La Comisión de Normas empieza su trabajo con un examen de los asuntos tratados en la parte general del Informe de la Comisión de Expertos. Posteriormente, se ocupa del estudio general contenido en el mismo Informe. Asimismo, examina una serie de casos individuales, en los que invita a los gobiernos a que proporcionen información a la Comisión. La Comisión basa su examen de casos concretos en las observaciones contenidas en el informe de la Comisión de Expertos, pero su mandato no le impide examinar otros casos[89].

Los gobiernos afectados tienen una oportunidad más de presentar respuestas por escrito, que se reseñan en un documento, para información de la Comisión de Normas. Esta Comisión puede decidir entonces si desea o no recibir explicaciones orales suplementarias de un representante del gobierno correspondiente[90].

La Comisión de Normas invita a los representantes de los gobiernos interesados a asistir a una de sus sesiones para examinar las observaciones correspondientes. Se comunica a los gobiernos que no son miembros de la Comisión de Normas su orden del día y la fecha en que esta Comisión desea oír declaraciones de sus representantes. Después de oír las declaraciones de los representantes de los

---

[86] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 56.
[87] *Ídem,* Párr.57.
[88] *Ídem*, Párr. 58.
[89] *Íbidem*, Párr. 58, inciso c), i).
[90] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 58, inciso c), ii).

gobiernos, los miembros de la Comisión de Normas pueden hacer preguntas o comentarios y formular conclusiones sobre el caso[91].

En un apéndice del informe que presenta la Comisión de Normas a la Conferencia se hace un resumen de las declaraciones de los gobiernos y del examen de las mismas en los trabajos de esta Comisión. Además, la Comisión de Normas reseña en su informe el resultado de sus deliberaciones, en lo que se refiere al cumplimiento por diversos Estados de determinadas obligaciones: presentación de los instrumentos a las autoridades competentes; incumplimiento de la obligación de remitir memorias; progresos constatados, cuando la Comisión observa cambios de la legislación y la práctica que subsanan fallos previamente examinados por ella; párrafos en los que se señalan a la atención de la Conferencia ciertos casos especiales, así como los ya examinados por la Comisión y que ponen de manifiesto que no se han liquidado, a lo largo de varios años, obstáculos graves que hayan coartado la aplicación de convenios ratificados; transmisión de copias de las memorias a las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y participación en la labor de la Comisión[92].

El informe de la Comisión de Normas se presenta a la Conferencia y es objeto de discusión en sesión plenaria, brindando con ello a los delegados la oportunidad de destacar determinados aspectos del trabajo de la Comisión. Se reproduce el informe en un apéndice de las Actas de la Conferencia. También se publica por separado, para su envío a los gobiernos. Se señalan particularmente a la atención de los gobiernos cualesquiera puntos especiales planteados por la Comisión para que los tomen en consideración, así como las deliberaciones relativas a casos concretos, de forma que se tengan debidamente en cuenta al preparar memorias subsiguientes[93].

En la segunda parte de su informe, la Comisión de Expertos formula observaciones sobre la manera en la que diversos gobiernos cumplen sus obligaciones. En este marco, la Comisión de Normas de la Conferencia discute algunas de esas observaciones con los gobiernos interesados. Basándose en las propuestas de los grupos de Empleadores y de Trabajadores, la Mesa de la Comisión elabora un proyecto de lista de observaciones sobre casos individuales respecto de las cuales se invita a las correspondientes delegaciones gubernamentales a proporcionar información a la Comisión de Normas[94].

Además de las consideraciones de equilibrio entre las diferentes categorías de convenios y de equilibrio geográfico, los criterios de selección incluyen los siguientes elementos: i) la naturaleza de los comentarios de la Comisión de Expertos, y en particular la presencia de una «nota de pie de página»; ii) la calidad

---

[91] *Ídem*, Párr. 58, inciso c), iii) y iv).
[92] *Idem*, Párr. 58, inciso c), v).
[93] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 58, inciso d).
[94] Conferencia internacional del Trabajo (93ª reunión), Documento C.App./D.1, Pág. 1.

y el alcance de las respuestas proporcionadas por el gobierno o la ausencia de una respuesta de su parte; iii) el alcance y persistencia de las faltas en la aplicación del convenio; iv) la urgencia de la situación considerada; v) los comentarios recibidos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; vi) la naturaleza particular de la situación; vii) las discusiones y conclusiones de la Comisión de la Conferencia en sus reuniones anteriores y, en particular, la existencia de un párrafo especial, y viii) la probabilidad de que la discusión del caso tenga un efecto tangible[95].

A fin de proporcionar una idea de lo que acontece en la Comisión de Normas de la Conferencia, a continuación se presentan las reacciones de los miembros trabajadores, empleadores y gubernamentales de la Comisión respecto de la selección de los casos individuales, que es uno de los temas más polémicos, por sus alcances políticos para los miembros gubernamentales.

Respecto a la elaboración de la lista de los casos individuales, los miembros trabajadores han considerado que durante más de 80 años el sistema de control ha dado prueba de su valor; el sistema tiene por objetivo asegurar un diálogo con los mandantes sobre la base de las obligaciones asumidas y de la información comunicada; no tiene por objetivo promover un debate político o formular juicios arbitrarios; la lista no debería provocar sorpresa o indignación; la lista existe sólo por que se constatan casos de incumplimiento de las obligaciones asumidas.

En cuanto a los Estados Miembros que se han quejado de que la situación descrita en el Informe de la Comisión de Expertos no correspondía con la realidad o señalaba que había evolucionado, los miembros trabajadores han considerado que estos gobiernos deberían haber enviado información completa en sus memorias en tiempo oportuno, de manera que esa información pudiera ser tenida en cuenta al momento de la adopción de la lista. Estaba claro que la información que no había sido comunicada a los Expertos no podía ser tenida en consideración. Los miembros trabajadores han subrayado la importancia del funcionamiento tripartito de la Comisión, que significa que, sobre la base del análisis imparcial realizado por la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores y los miembros empleadores toman parte en la toma de decisiones en igualdad de condiciones con los gobiernos. El tripartismo de la Comisión de Normas no es una cuestión de coincidencia, sino un elemento esencial de un sistema democrático; los gobiernos no pueden ser jueces y partes en el proceso de supervisión. Resulta también esencial para el funcionamiento democrático de la Comisión, que se basa en el respeto del papel distinto pero mutualmente complementario de los interlocutores sociales y los gobiernos. Confundir estos papeles significa permitir un enfoque arbitrario[96].

---

[95] *Íbidem*, Pág. 4.
[96] Conferencia Internacional del Trabajo (93ª reunión), *Actas Provisionales No. 24 (Primera parte), Informe de la Comisión de Aplicación de Normas,* Pág. 6.

En 2003, los miembros trabajadores llamaron la atención sobre cierto número de casos que no habían sido mencionados en la lista: en materia de *libertad sindical*, el caso de Cuba donde aún siguen en prisión sindicalistas por haber querido ejercer su derecho de organizarse libremente; el caso de Dinamarca, en donde los trabajadores empleados a bordo de buques daneses que no sean residentes no pueden ser representados por las organizaciones sindicales de su elección; el caso de Argentina, en donde la ausencia de progreso es inquietante; el caso de Alemania en relación con el cual se mostraron particularmente sorprendidos por el tono y el contenido de la memoria del Gobierno sobre la situación de la libertad sindical en el sector público; el caso de Camerún, que, no obstante haber sido mencionado en un párrafo especial en el informe de la Comisión, sigue sin escuchar los llamados para poner su legislación en conformidad, así como los casos de Burundi y Ecuador[97].

En materia de *trabajo forzoso*, los miembros trabajadores señalaron que la cuestión de esclavitud en Mauritania aún continúa abierta, a pesar de la inclusión de este caso en un párrafo especial en el informe de la Comisión. También han manifestado su decepción en relación con la observación relativa a Japón, el cual debería ser examinado de manera exhaustiva, con la completa y franca cooperación del Gobierno del Japón. El caso de Swazilandia también merece particular atención[98].

En cuanto a la *igualdad de trato*, los miembros trabajadores han lamentado que no haya observaciones sobre la aplicación del Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), por Libia, caso ya mencionado en un párrafo especial[99].

En el área de *trabajo infantil*, los miembros trabajadores han lamentado que, pese a la solicitud expresa a este respecto, los Expertos no han formulado una observación coordinada sobre los problemas interdependientes de aplicación de los Convenios fundamentales en los países afectados por tráfico de niños en el África Occidental[100].

La mayoría de los miembros gubernamentales de la Comisión de Normas han cuestionado los métodos de trabajo de esta Comisión, en particular, en lo relativo a la confección de la lista de los casos individuales. Los miembros trabajadores piensan que detrás de los cuestionamientos de los gobiernos existe una peligrosa evolución de pensamientos y de actitudes, que puede perjudicar la credibilidad y la eficacia del sistema de control de la Organización. Consideran que la posición de estos gobiernos refleja una oposición encubierta al sistema de control de la OIT, y

[97] *Ídem*, Pág. 6.
[98] *Ídem*.
[99] *Ídem*, Pág. 7.
[100] *Ídem*.

si los gobiernos ya no aceptan el sistema de control, las actividades de la OIT corren el riesgo de perder su valor[101].

Según los miembros trabajadores, la mención de un país en la lista de casos individuales no implica que la lista no sea equilibrada o se base en criterios de selección occidentales, o en criterios de proteccionismo o neocolonialismo. Recordaron que para establecer la lista de casos individuales, la Comisión de Normas basa sus trabajos en primer lugar en el informe de la Comisión de Expertos. Luego busca un cierto equilibrio geográfico, un equilibrio entre países industrializados y países en desarrollo y finalmente un equilibrio entre convenios fundamentales y otros convenios. El fondo de los casos a discutir se basa en un análisis imparcial realizado por la Comisión de Expertos y al discutir estos casos, la Comisión de Normas no tiene el deseo o intención de convertirse en un tribunal[102].

Por su parte, los miembros empleadores reconocen que el sistema en sí está en orden, pero que los resultados no siempre son satisfactorios. En 2003, se lamentaron que algunos países no aparecieran en la lista por violación de los derechos de los empleadores en relación con el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, como era el caso de Panamá. Observaron también que la lista se enfocó demasiado en países de América Central. Consideraron que era inherente al sistema que en la selección de casos debía tenerse en cuenta varios factores y que no todas las partes estuvieran conformes con el resultado. Por lo tanto, correspondía a la Comisión de Normas esforzarse para mejorar el funcionamiento del sistema. Asimismo, observaron que los Estados Miembros concernidos no siempre estaban satisfechos con el examen de los casos individuales[103].

Los miembros empleadores también reconocían que el objetivo de la Comisión de Normas era establecer una lista justa, pero que en realidad la perfección es difícil de alcanzar. Opinaban que existían sólo dos maneras posibles de establecer la lista de casos: 1) de acuerdo a un sistema matemático, tal como un orden alfabético o de una manera puramente aleatoria; sin embargo esto no sería deseable; y 2) de acuerdo a un sistema de análisis que pudiera garantizar un resultado en el sentido de exactitud científica. A este respecto, los miembros empleadores no siempre estaban totalmente de acuerdo con la lista; por ejemplo les hubiera gustado discutir un caso relativo a la violación de los derechos de los empleadores en relación con el Convenio núm. 87. No habían podido hacerlo esta vez, pero esto no significaba que el sistema fuera defectuoso. Los miembros empleadores coincidieron con los países del IMEC de que no existían problemas mayores en lo que respecta a los métodos de trabajo de esta Comisión. No

---

[101] *Conferencia Internacional del Trabajo (93ª reunión), Actas Provisionales No. 24 (Primera parte),* Pág. 7.
[102] *Ídem*, Pág. 8.
[103] *Conferencia Internacional del Trabajo (93ª reunión), Actas Provisionales No. 24 ,(Primera parte...),* Pág. 7.

obstante, pensaban que la Comisión de Normas debía estar atenta a posibles mejoras. Recordaron que la Comisión de Expertos había incluido notas de pie de página al final de algunas observaciones por medio de las cuales se había invitado a los gobiernos a comunicar mayores explicaciones a la Comisión de Normas sobre la aplicación del Convenio respectivo. Aunque esta Comisión no estaba obligada a seguir la sugerencia de la Comisión de Expertos, usualmente se invitaba a esos gobiernos a informar a la Comisión. Sin embargo, por razones de transparencia, la Comisión de Expertos debía suministrar una breve explicación sobre los motivos por los que lo habían incluido en una nota de pie de página[104].

Muchos miembros gubernamentales han estado de acuerdo para continuar con la discusión de los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia y los esfuerzos para mejorar su funcionamiento. Han subrayado que el objetivo final de la revisión de los métodos de trabajo debería ser mejorar la transparencia, la objetividad y el funcionamiento de esta Comisión con especial énfasis en el método para establecer la lista de casos y la redacción de las conclusiones. Consideran que las discusiones han demostrado que, en general, la Comisión funciona bien, pero que es aconsejable mantener un control sobre posibles ajustes menores que mejorarían aun más la eficiencia, transparencia y objetividad de la Comisión y de ese modo aumentar su credibilidad como «conciencia» de la Organización Internacional del Trabajo. Destacan que algunos miembros de la Comisión han objetado la selección de los casos para discusión y la redacción de las conclusiones en esos casos, expresó la esperanza de que la lista de fuera equilibrada y razonable, tanto en términos de países como de Convenios. En seguimiento a las discusiones y consultas sobre los criterios para establecer la lista de casos, resulta claro que parece poco probable que una serie de criterios automáticos, puramente científicos, puedan ajustarse a todas las situaciones. Según el grupo de IMEC (países industrializados), la mejor solución sería un esfuerzo de buena fe, basado en criterios generales, para garantizar el equilibrio o la imparcialidad para establecer una lista de casos sobre los que existe una razón convincente para ser tratados en el marco de un diálogo tripartito. Esto incluiría graves casos de incumplimiento de Convenios ratificados, así como significativas cuestiones de principio[105].

Por ejemplo, el miembro gubernamental de Cuba, en nombre de 18 países, recordó que en la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2003), el movimiento de países no-alineados realizó una declaración manifestando su preocupación por los métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas y solicitó que se realizase un nuevo examen de dichos métodos. Subrayó que durante esa reunión varios grupos regionales gubernamentales habían expresado preocupación por los actuales métodos de trabajo de la Comisión de Aplicación de Normas[106]. Asimismo, propuso que el método de determinación de

---

[104] *Ídem*, Pág. 8 y 9.
[105] *Íbidem*, Pág. 9.
[106] *Conferencia Internacional del Trabajo (93ª reunión), Actas Provisionales No. 24 , (Primera parte...),* Pág. 9.

la lista de los países para el examen de los casos individuales se debía determinar sobre la base de un grupo de criterios permanentes establecidos por la Comisión de Expertos y presentados a la Comisión de la Conferencia para su aprobación. La lista de los países (alrededor de 25) debería ser propuesta por la Comisión de Expertos y aprobada por la Comisión de Aplicación de Normas en su primera sesión de trabajo de cada año. Al proponer los casos individuales, la Comisión de Expertos deberá tener en cuenta un relativo equilibrio geográfico, así como la necesidad de dar un tratamiento justo, equitativo y sobre bases similares a los casos provenientes de todas las regiones del mundo. La selección de los convenios a examinar debería ser sobre la base de una adecuada proporción entre los llamados fundamentales y los convenios técnicos (50/50). Al igual que el informe de la Comisión de Expertos, la lista debe ser sometida al Consejo de Administración, en su reunión del mes de marzo de cada año, los países miembros podrán conocer con algo más de dos meses de anticipación aquellos que serán objeto de análisis en la próxima sesión de la Comisión la Conferencia, así como el convenio por el cual podrían ser llamados. Los gobiernos deberían contar con el tiempo suficiente para exponer su situación y para responder a las alegaciones y preguntas que existan sobre su caso. Es fundamental que se garantice el respeto a los principios de objetividad, imparcialidad y no selectividad para el fortalecimiento del diálogo y el debate. La Comisión de Normas no debe funcionar ni como un tribunal inquisidor, ni como un órgano de condenas o confrontación. Las conclusiones sobre cada caso deben elaborarse después de concluido el debate del caso en cuestión y deben ser redactadas por el Presidente de la Comisión, los tres Vicepresidentes y el Ponente. Las conclusiones no deberían adoptarse automáticamente y deberían reflejar todos los criterios expresados durante el debate en la Comisión sobre la situación del país en cuestión y sobre el contenido del informe de la Comisión de Expertos. El país concernido deberá ser notificado del proyecto de conclusiones antes de someterlo a la aprobación de la Comisión. Los miembros de la Comisión deben tener la oportunidad de expresar democráticamente sus posiciones antes de que se aprueben las conclusiones. En el caso que no exista consenso sobre las conclusiones propuestas para determinado país, esta situación debe quedar reflejada debidamente en el acta provisional de la Comisión. Considerando que los trabajos de la Comisión de la Conferencia se han politizado en demasía, se observó también que la lista de casos incluye un número creciente de países en desarrollo y transición[107].

La posición del Gobierno de México ha sido semejante a la de los demás gobiernos. Sobre la elaboración de la lista de casos, el Gobierno de México ha mantenido una posición constante en cuanto a que la Comisión de Normas, con base en los siguientes criterios, debería: i) respetar un equilibrio regional en la selección de casos a examinar, ii) examinar un número equilibrado de casos de países en desarrollo y de países desarrollados, iii) seleccionar casos de manera proporcional entre los convenios fundamentales, los prioritarios y los convenios técnicos, iv) evitar el tratamiento de casos que ya son objeto de examen y

[107] *Ídem,* Pág. 10 y 11.

seguimiento por el Consejo de Administración y por el Comité de Libertad Sindical, así como, salvo indicación contraria por parte de la Conferencia General o del Consejo de Administración, v) abstenerse de tratar casos que ya han sido examinados el año inmediatamente anterior y que no se consideran casos muy graves. Ha manifestado su interés porque se siga reflexionando sobre los criterios que se deben aplicar para elaborar la lista de casos individuales.

Asimismo, la delegación gubernamental de México ha manifestado su preocupación frente a las conclusiones adoptadas por la Comisión de Normas, ya que en algunas ocasiones no han reflejado apropiadamente el debate celebrado en la Comisión, y se han dejado llevar por la tendencia de la Comisión de Expertos respecto a la interpretación de los convenios y porque las conclusiones no se han adoptado en términos simples y no controvertidos. Con base en estos argumentos, el Gobierno de México ha reiterado su posición respecto al mejoramiento de las conclusiones de la Comisión de Normas, considerando que éstas constituyen orientaciones muy valiosas para mejorar la aplicación de un convenio ratificado.

Aunque en la Comisión de Normas se ha destacado un alto grado de consenso sobre la metodología actual de los métodos de trabajo que garantiza transparencia y objetividad en la selección de los casos individuales, además de un adecuado equilibrio en su elección, teniendo en cuenta la diversidad de las normas, las distintas regiones geográficas y sus particularidades de desarrollo[108], las manifestaciones de desacuerdo de los propios miembros de la Comisión señaladas arriba, demuestran lo contrario. Es decir, existe la necesidad de cambiar los métodos de trabajo de dicha Comisión, especialmente respecto a la selección de países y la adopción de las conclusiones, para garantizar una efectiva transparencia y objetividad en los trabajos de la Comisión de Normas de la Conferencia.

4.2.3 Comité de Libertad Sindical y Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

Como resultado de negociaciones y acuerdos entre el Consejo de Administración de la OIT y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, se creó en 1950-1951 un procedimiento especial para la protección de la libertad sindical, el cual complementa los procedimientos generales de control de la aplicación de las normas de la OIT, y que está a cargo de dos órganos: *la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Este procedimiento especial permite que gobiernos u organizaciones de trabajadores y de empleadores presenten quejas, por violación de los derechos sindicales contra Estados (sean éstos Miembros de la OIT o miembros de las Naciones Unidas que

[108] *Íbidem*, Pág. 14.

no lo sean de la OIT) y puede ponerse en marcha incluso cuando no se han ratificado convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva[109].

El *Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración* es un órgano tripartito del Consejo de Administración, y está compuesto de nueve miembros y sus suplentes, provenientes de los Grupos Gubernamental, de los Trabajadores y de los Empleadores, y cuenta con un presidente independiente. El Comité se reúne tres veces al año y está encargado de realizar, teniendo en cuenta las observaciones presentadas por los gobiernos, el examen preliminar de las quejas sometidas en el marco de este procedimiento especial, así como de recomendar al Consejo de Administración, según los casos, que un caso no requiere un examen más detenido; que llame la atención del gobierno interesado sobre las anomalías detectadas, y lo invite a tomar las medidas adecuadas para remediarlas[110]. Pueden presentarse quejas independientemente de que el Estado demandado esté ligado por alguno de los convenios relacionados con la libertad sindical.

Sobre la admisibilidad de las quejas, éstas deben presentarse por escrito, firmadas y respaldadas con una prueba de los alegatos referentes a infracciones concretas en materia de libertad sindical. Las quejas deben proceder de organizaciones de empleadores o de trabajadores o de gobiernos. La organización puede ser: i) una organización nacional directamente interesada en el asunto; ii) una organización internacional de empleadores o de trabajadores que tenga relaciones consultivas con la OIT; iii) otra organización internacional de empleadores o de trabajadores, cuando las quejas se refieran a asuntos que afecten directamente a organizaciones afiliadas a la misma[111].

En cuanto a la organización del trabajo del Comité, i) la Oficina puede pedir en todo momento al demandante que especifique las infracciones que son objeto de su queja, si ésta no es lo suficientemente precisa; ii) la Oficina comunica al demandante que debe presentar un complemento de información, destinado a justificar su queja, en el plazo de un mes; iii) la Oficina transmite los alegatos al gobierno, para que conteste en un plazo dado; iv) el Comité decide si ha de formular una conclusión o pedir al gobierno un complemento de información; v) al adoptar sus conclusiones, el Comité puede recomendar al Consejo de Administración que las comunique al gobierno, destacando las anomalías e invitándole a que adopte medidas encaminadas a subsanarlas, y a que facilite información complementaria sobre las mismas. También puede recomendar que se remita el asunto a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical; vi) el Comité presenta su informe en todos aquellos casos en los que haya decidido que está justificado un examen más detenido al Consejo de Administración. Ese informe se publica en el Boletín Oficial; vii) si el Estado ha ratificado los convenios sobre la libertad sindical pertinentes, la Comisión de

---

[109] Oficina internacional del Trabajo, *La Libertad Sindical (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical)*, Pág. 1.
[110] *Ídem,* 2.
[111] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 80.

Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones se ocupa del asunto con arreglo al dispositivo ordinario de control. En cualquier otro caso, el propio Comité examina el asunto de cuando en cuando, y puede pedir a la Oficina que solicite de los gobiernos que faciliten información complementaria sobre las medidas adoptadas[112].

Es de destacar que la experiencia adquirida del examen de más de 2,400 casos, han permitido al Comité de Libertad Sindical elaborar un cuerpo coherente muy completo y equilibrado de principios de libertad sindical y negociación colectiva sobre la base de las disposiciones de la Constitución de la OIT y de los convenios, recomendaciones y resoluciones en la materia[113]. El Comité se ha pronunciado respecto de las siguientes cuestiones: i) derechos sindicales y libertades públicas; ii) derecho de los trabajadores y de los empleadores sin ninguna distinción y sin autorización previa de constituir organizaciones; iii) derecho de los trabajadores y de los empleadores de constituir libremente las organizaciones que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas; iv) libre funcionamiento de las organizaciones; v) derecho de redactar los estatutos y reglamentos; vi) derecho de elegir libremente a los representantes; vii) derecho de las organizaciones de organizar su administración; viii) derecho de las organizaciones de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción; ix) derecho de huelga; x) derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de constituir federaciones y confederaciones y de afiliarse a organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores; xi) disolución y suspensión de las organizaciones; xii) protección contra la discriminación antisindical; xiii) protección contra los actos de injerencia; xiv) negociación colectiva; xv) consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y xvi) facilidades en favor de los representantes de los trabajadores[114].

Las decisiones del Comité de Libertad Sindical son adoptadas en función de las particularidades de cada caso, en su contexto específico y por principios de alcance más o menos general, a veces formulados a partir de decisiones anteriores que presentaban similitud con el caso objeto de examen. Estos principios, al ser empleados como base de razonamiento, permiten al Comité mantener unidad de criterio en sus conclusiones y, según los casos, le llevan a estimar fundados los alegatos presentados o a desestimarlos. Por ello, la utilización de un principio en un caso dado relativo a un país no implica necesariamente que el gobierno del mismo no lo haya respetado[115].

Las decisiones y principios del Comité han sido formulados a partir de quejas provenientes de organizaciones de trabajadores o de empleadores. La mayoría de las quejas examinadas hasta ahora por el Comité han sido presentadas por organizaciones de trabajadores. Ello explica que en su formulación la mayoría de

---

[112] *Ídem*, Párr. 81.
[113] Oficina internacional del Trabajo, *La Libertad Sindical (Recopilación ...),* Pág. 2.
[114] *Ídem,* Págs. iii-x.
[115] Oficina internacional del Trabajo, *La Libertad Sindical (Recopilación ...),* Pág. 5.

los principios y decisiones del Comité se refieran expresamente a las organizaciones de trabajadores. No obstante, muchos de esos principios tienen vocación general y podrían aplicarse también a las organizaciones de empleadores[116].

Por provenir de un órgano internacional especializado, imparcial y de sólido prestigio, que actúa desde una perspectiva tripartita y partiendo de alegatos concretos muy variados de violación de los derechos sindicales en todo el mundo, con frecuencia de suma gravedad y complejidad, este cuerpo de principios ha adquirido una autoridad reconocida tanto en el mundo internacional como en los distintos países, donde se utiliza crecientemente en la elaboración de legislaciones nacionales, en las diferentes instancias encargadas de la aplicación de las normas sindicales, en la solución de grandes conflictos colectivos y en las publicaciones de la doctrina[117].

Respecto a las obligaciones de los gobiernos en el marco del procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical, éstos deben reconocer la importancia que tiene para su propia reputación enviar respuestas precisas a los alegatos formulados por las organizaciones querellantes para que el Comité pueda proceder a un examen objetivo. En todos los casos que se le han sometido, el Comité ha considerado que las respuestas de los gobiernos contra los que se presentan quejas no deberían limitarse a observaciones de carácter general. Ya se trate de casos urgentes o de casos no urgentes, si la primera respuesta del gobierno interesado carece de precisión, el Comité encarga al Director General que obtenga de dicho gobierno las informaciones complementarias necesarias tantas veces como el Comité lo estime pertinente. Cuando el Comité pide a un gobierno que le facilite sentencias judiciales, tal solicitud no constituye en ningún caso un menoscabo de la integridad o la independencia del poder judicial. La esencia misma de la tramitación judicial es que los resultados sean conocidos, y la confianza sobre su imparcialidad radica precisamente en ello[118].

El éxito del Comité de Libertad Sindical puede medirse por el aumento de los casos de progreso registrados en los últimos años. No obstante, conviene resaltar que el Comité se ha pronunciado de manera más objetiva sobre los casos que examina que la Comisión de Expertos. Un ejemplo de lo anterior, se puede apreciar en el examen del Caso 2070 relativo a la queja contra el Gobierno de México presentada ante la OIT por la Alianza Nacional Democrática de Trabajadores Petroleros A.C., en ella se alega que los miembros de la sección 35, del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, acudieron a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien negó cualquier competencia, para conocer y resolver sobre los conflictos internos del Sindicato[119].

---

[116] *Ídem,* Pág. 5.
[117] *Ibidem,* Pág. 2.
[118] *Íbidem*, Párrafos 20-23.
[119] Consejo de Administración (278ª reunión), *321º Informe del Comité de Libertad Sindical (*Caso núm. 2070*)*, párrafo 363.

En sus conclusiones, el Comité observó que en este Caso la organización querellante alegaba que, habiéndose producido violaciones a la legislación y a los estatutos sindicales en las elecciones de los órganos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, no existían órganos administrativos ni judiciales para resolver los conflictos intrasindicales, según surge del resultado de las acciones que se intentaron en este caso ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (Especial núm. 7), el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Laboral y la autoridad administrativa laboral[120].

El Comité tomó nota de que: i) existían medios de impugnación ante la autoridad administrativa contra la decisión administrativa de "toma de nota" de la Junta directiva o de los representantes sindicales elegidos, a través de un recurso (administrativo) de revisión cuyo resultado sería susceptible de un recurso judicial, y que ii) en el caso concreto, los trabajadores que se estimaron perjudicados (Sección núm. 35 del STPRN) no hicieron la impugnación en la vía legal procedente[121].

El Comité consideró que no le competía pronunciarse sobre los conflictos internos de una organización sindical, salvo si el Gobierno hubiera intervenido de tal manera que pudiera afectar el ejercicio de los derechos sindicales y el funcionamiento normal de una organización. En estas condiciones, al tiempo que observaba que el Gobierno había señalado las vías de recurso apropiadas, que no fueron utilizadas en este caso, el Comité recomendó al Consejo de Administración que este caso no requería un examen más detenido[122].

Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, es órgano permanente y supremo del mecanismo especial de protección de la libertad sindical, fue creada en 1950, está integrada por personalidades independientes y tiene por mandato examinar toda queja relativa a presuntas violaciones de los derechos sindicales que le someta el Consejo de Administración de la OIT. Aunque sea esencialmente un órgano de investigación está facultado para examinar junto con el gobierno interesado, las posibilidades de solucionar las dificultades por vía de acuerdo. Esta Comisión sólo precisa el consentimiento del gobierno interesado para intervenir cuando el país no ha ratificado los convenios relativos a la libertad sindical. El procedimiento que sigue es determinado caso por caso por la propia Comisión, incluyendo en general la audición de testigos y la visita al país interesado. La Comisión hasta ahora ha examinado seis quejas. El procedimiento utilizado por la Comisión respeta las garantías procesales, orales y

[120] *Ídem*, párrafo 370.
[121] *Íbidem*, párrafo 371.
[122] *Íbidem*, 370 a 373.

escritas clásicas, lo que lo hace relativamente largo y costoso. Esta es una de las razones por la que se ha utilizado en un número limitado de casos[123].

4.2.4 Los comités tripartitos que examinan las reclamaciones por incumplimiento a convenios ratificados.

Una vez que se ha admitido una reclamación por artículo 24 de la Constitución de la OIT, el Consejo de Administración de la OIT conforma un comité tripartito para que examine la reclamación. Si la reclamación está relacionada con un convenio sobre los derechos sindicales, el Consejo de Administración puede remitirla al Comité de Libertad Sindical[124].

De conformidad con el Reglamento especial para las reclamaciones[125], cuando se somete a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación, con arreglo al artículo 24 de la Constitución de la OIT, el Director General acusa recibo de la misma e informa al gobierno contra el que se ha formulado la reclamación.

Si el Consejo de Administración decide que una reclamación es admisible, designa un comité tripartito para su examen, compuesto por miembros del Consejo de Administración escogidos en igual número del seno del Grupo Gubernamental, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores. De este comité no puede formar parte ningún representante nacional del Estado contra el cual se haya presentado la reclamación, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en la organización de empleadores o de trabajadores que la haya presentado. No obstante, si una reclamación que el Consejo declara admisible se refiere a un convenio que trate de derechos sindicales, podrá ser remitida al Comité de Libertad Sindical para que la examine con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución[126].

Durante el examen de la reclamación el Comité tripartito puede[127]:

a. *solicitar a la organización que ha formulado la reclamación que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el Comité;*
b. *comunicar la reclamación al gobierno contra el que se ha dirigido, sin invitar a este último a que formule sobre ella una declaración;*
c. *comunicar la reclamación (incluidas cualesquiera otras informaciones facilitadas por la organización que la ha formulado) al gobierno contra el que se ha dirigido, e invitar a este último a que haga una declaración dentro del plazo fijado por el Comité;*

---

[123] Oficina internacional del Trabajo, *La Libertad Sindical (Recopilación ...),* Pág. 1 y 2.
[124] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 75, inciso e).
[125] *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, artículo 1.
[126] *Ídem,* artículo 3.
[127] *Íbidem,* artículo 4.

d. a la recepción de una declaración del gobierno interesado, solicitar a este último que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el Comité;

e. invitar a un representante de la organización que ha formulado la reclamación a que comparezca ante el Comité para facilitar informaciones complementarias oralmente.

El Comité puede prolongar cualquier plazo fijado, en particular a pedido de la organización o del gobierno interesado[128]. Si el Comité invita al gobierno interesado a que formule una declaración sobre la cuestión que es objeto de la reclamación o a que facilite informaciones complementarias, el gobierno podrá: i) comunicar esa declaración o información por escrito; ii) solicitar al Comité que escuche a un representante del gobierno, y iii) solicitar que un representante del Director General visite su país a fin de obtener, mediante contactos directos con las autoridades y organizaciones competentes, informaciones sobre el objeto de la reclamación, para su presentación al Comité[129].

Cuando el Comité finaliza el examen de la reclamación en cuanto al fondo, presenta un informe al Consejo de Administración en el cual describe las medidas que ha tomado para examinar la reclamación, presenta sus conclusiones sobre las cuestiones planteadas en la misma y formula sus recomendaciones sobre la decisión que habrá de tomar el Consejo de Administración[130].

Cabe observar que, en el caso de las reclamaciones que examina, el Comité tripartito sólo puede dirigir recomendaciones, sujetas a la aprobación del Consejo de Administración, y de ninguna manera puede interpretar las disposiciones de los convenios o decidir sobre la compatibilidad de las legislaciones nacionales con los convenios de la OIT, esta atribución solo le corresponde a la Corte Internacional de Justicia[131].

Sin embargo, en algunas ocasiones, los comités tripartitos sobrepasan sus funciones. Pongamos, por ejemplo, el caso de la reclamación presentada a la Oficina Internacional del Trabajo por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), por artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que se alegaba que el Gobierno de México había incumplido las disposiciones del Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales[132].

---

[128] *Íbidem*, artículo 4.
[129] Consejo de Administración de la OIT, *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones...*, artículo 5.
[130] *Idem*, artículo 6.
[131] Constitución de la OIT, artículo 37.
[132] Consejo de Administración de la OIT (286ª reunión). *Informe del Director General- Tercer informe complementario: informe del Comité encargado de examinar las reclamaciones en las que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR) y el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Párr. 1.*

Según los reclamantes, cabía relacionar los vicios del proceso de consulta en este caso concreto con el desarrollo incompleto de las disposiciones del Convenio dentro del sistema legal e institucional mexicano, obligación impuesta tanto por el artículo 2 como por el artículo 6 del Convenio. Opinaban que debería aplicarse el Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), a efectos de interpretar, clarificar e integrar el concepto de consulta, fundamentalmente en lo relativo a los criterios de representatividad y de formación[133]. Al respecto, el Gobierno mexicano observó que no existía una vinculación entre ambos convenios que hiciera posible una aplicación supletoria[134], argumentando que el objeto de consulta entre ambos instrumentos era diferente.

El Comité estaba de acuerdo con el Gobierno en que formalmente no cabía aplicar el Convenio núm. 144, Sin embargo, consideraba que el espíritu de diálogo y negociación del Convenio favorecería una aplicación más plena del artículo 6 del Convenio núm. 169[135].

Otro ejemplo, que deriva del mismo informe, lo constituye la cuestión reclamada por el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM) y por el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR), que también alegaba el incumplimiento de las disposiciones del Convenio 169 por México.

Los reclamantes se referían a un contexto general de incumplimiento del Convenio citando, entre otros, la documentación recibida, y/o elaborada, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de la Organización de las Naciones Unidas referida a México, y los documentos presentados por la Presidenta- Relatora del Grupo de Trabajo sobre poblaciones indígenas como resultado de su visita a México del 28 de enero al 14 de febrero de 2000[136]. El Gobierno observó que no correspondía la utilización de documentación de la organización de Naciones Unidas en el marco de un convenio y procedimiento específicos de la OIT[137], dado que ambas organizaciones contemplaban mecanismos de control diferentes, y que por ello podrían complicar la aplicación de tales mecanismos.

En opinión del Comité, la documentación de órganos de las Naciones Unidas, tratándose de órganos de vigilancia de los tratados, tales como el CERD o de órganos creados por la Carta, tales como el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, podía ser tomada en cuenta como indicativa del marco general, ya que la OIT trabajaba en coordinación con órganos de las Naciones Unidas en temas específicos, aunque reconocía que eran los órganos de control

[133] *Ibidem*, Párrs. 45 y 46.
[134] *Ibidem*, Párr. 79.
[135] *Ibidem*, Párr. 104.
[136] *Ibidem*, Párr. 110.
[137] Ibidem, Párr. 119.

de la OIT los que realizaban el seguimiento de sus propios convenios. Sin embargo, recordó que la cuestión de derechos indígenas era objeto de una estrecha colaboración entre los órganos del sistema de las Naciones Unidas y la OIT desde inicios de los años cincuenta. Por esta razón, el Comité consideraba que se podía, por lo tanto, referirse a los documentos de los órganos del sistema de las Naciones Unidas para situar el contexto en que se desenvolvía la aplicación del Convenio 169 o algunas de sus disposiciones[138].

[138] *Ibidem*, 130.

Capítulo 5

LAS CLÁUSULAS DE FLEXIBILIDAD EN LA CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE DERECHO DE LOS TRATADOS DE 1969 Y EN LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

5.1 Las cláusulas de flexibilidad en la Convención de Viena de 1969.

El artículo 2 de la Convención define a la *reserva* como la declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese estado[1]. SI tomamos en cuenta el objeto de las reservas establecido en este artículo, podríamos asumir que se hace alusión a la aplicación flexible de un tratado.

Asimismo, los artículos 19 a 23 de la Convención de Viena de 1969 contienen varias disposiciones que tratan sobre las reservas. Estas disposiciones se refieren a la formulación de reservas, su aceptación y objeción, sus efectos jurídicos, su retiro, así como los procedimientos relativos a las reservas, como se puede ver a continuación[2]:

> *Artículo 19. Formulación de reservas.*
>
> *Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:*
>
> *a) que la reserva esté prohibida por el tratado;*
>
> *b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o*
>
> *c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.*
>
> *Artículo 20. Aceptación de las reservas y objeción a las reservas.*
>
> *1. Una reserva expresamente autorizada por el tratado no exigirá la aceptación ulterior de los demás Estados contratantes, a menos que el tratado así lo disponga.*
>
> *2. Cuando del número reducido de Estados negociadores y del objeto y del fin del tratado se desprenda que la aplicación del tratado en su integridad entre todas las partes es condición esencial del consentimiento de cada una de ellas en obligarse por el tratado, una reserva exigirá la aceptación de todas las partes.*

---

[1] Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969, artículo 2.
[2] *Ídem*, artículos 19 a 23.

3. Cuando el tratado sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a menos que en el se disponga otra cosa, una reserva exigirá la aceptación del órgano competente de esa organización.

4. En los casos no previstos en los párrafos precedentes y a menos que el tratado disponga otra cosa:

a) la aceptación de una reserva por otro Estado contratante constituirá al Estado autor de la reserva en parte en el tratado en relación con ese Estado sí el tratado ya esta en vigor o cuando entre en vigor para esos Estados;

b) la objeción hecha por otro Estado contratante a una reserva no impedirá la entrada en vigor del tratado entre el Estado que haya hecho la objeción y el Estado autor de la reserva, a menos que el Estado autor de la objeción manifieste inequívocamente la intención contraria;

c) un acto por el que un Estado manifieste su consentimiento en obligarse por un tratado y que contenga una reserva surtirá efecto en cuanto acepte la reserva al menos otro Estado contratante.

5. Para los efectos de los párrafos 2 y 4, y a menos que el tratado disponga otra cosa, se considerara que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando este no ha formulado ninguna objeción a la reserva dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que hayan recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que haya manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado si esta ultima es posterior.

Artículo 21. Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas.

1. Una reserva que sea efectiva con respecto a otra parte en el tratado de conformidad con los artículos 19, 20 y 23:

a) modificara con respecto al Estado autor de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado a que se refiera la reserva en la medida determinada por la misma:

b) modificara en la misma medida, esas disposiciones en lo que respecta a esa otra parte en el tratado en sus relaciones con el Estado autor de la reserva.

2. La reserva no modificara las disposiciones del tratado en lo que respecta a las otras partes en el tratado en sus relaciones "inter se".

3. Cuando un Estado que haya hecho una objeción a una reserva no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre él y el Estado autor de la reserva, las disposiciones a que se refiera esta no se aplicaran entre los dos Estados en la medida determinada por la reserva.

Artículo 22. Retiro de las reservas y de las objeciones a las reservas.

1. Salvo que el tratado disponga otra cosa una reserva podrá ser retirada en cualquier momento y no se exigirá para su retiro el consentimiento del Estado que la haya aceptado.

2. Salvo que el tratado disponga otra cosa, una objeción a una reserva podrá ser retirada en cualquier momento.

3. Salvo que el tratado disponga o se haya convenido otra cosa:

a) el retiro de una reserva solo surtirá efecto respecto de otro Estado contratante cuando ese Estado haya recibido la notificación:

b) el retiro de una objeción a una reserva solo surtirá efecto cuando su notificación haya sido recibida por el Estado autor de la reserva.

Artículo 23. Procedimiento relativo a las reservas.

1. La reserva, la aceptación expresa de una reserva v la objeción a una reserva habrán de formularse por escrito y comunicarse a los Estados contratantes y a los demás Estados facultados para llegar a ser partes en el tratado.

2. La reserva que se formule en el momento de la firma de un tratado que haya de ser objeto de ratificación, aceptación o aprobación, habrá de ser confirmada formalmente por el Estado autor de la reserva al manifestar su consentimiento en obligarse por el tratado. En tal caso se considerará que la reserva ha sido hecha en la fecha de su confirmación.

3. La aceptación expresa de una reserva o la objeción hecha a una reserva anteriores a la confirmación de la misma, no tendrán que ser a su vez confirmadas.

4. El retiro de una reserva o de una objeción a una reserva habrá de formularse por escrito.

De lo anterior, se observa que la figura de la <<flexibilidad>> no está contemplada en la Convención de Viena de 1969. No obstante, el sentido de <<flexibilidad>> está inmerso en el concepto de *reserva*, principalmente en su objeto, ya que tienen como objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de un tratado en su aplicación a ese estado. Una particularidad esencial de las reservas, en los términos de la Convención, es que tienen que ser formuladas por escrito por el Estado contratante, y confirmada formalmente por el estado autor de la reserva.

Tomando en cuenta lo anterior, y lo establecido en el artículo 5 de la Convención de Viena de 1969, respecto a que la Convención se aplica a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional como la OIT, se deduce que la Convención debería normar la flexibilidad de las normas internacionales del trabajo adoptadas por la OIT. Sin embargo, esto no es así, como se podrá ver a continuación.

Respecto a la flexibilidad de las normas internacionales laborales, el *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* de la OIT señala que:

- En varios convenios de la OIT se estipula la inclusión de declaraciones en el instrumento de ratificación o en un documento que lo acompañe. No se puede registrar el instrumento de ratificación si la Oficina no recibe una declaración semejante. En algunos casos, se define en una declaración obligatoria el alcance de las obligaciones aceptadas o se dan otros pormenores indispensables. En todos esos convenios, procede tomar en consideración el

contenido de la declaración antes de preparar el instrumento de ratificación, y dar en él, o en un documento anexo, las indicaciones necesarias[3].

- En el caso de algunos convenios (y protocolos), sólo es necesaria una declaración si el Estado ratificante desea acogerse a exclusiones, excepciones o modificaciones autorizadas en los mismos instrumentos. En tal caso, la declaración debe figurar en el instrumento de ratificación o acompañarlo; si la Oficina recibe el instrumento de ratificación sin una declaración que lo matice, se registrará la ratificación tal cual, y dejará de ser posible acogerse a exclusiones, excepciones o modificaciones[4].

- En todos los casos citados en los dos párrafos anteriores, un Estado Miembro que se haya acogido a la facultad de limitar el alcance de la aplicación de un convenio podrá modificar, anular o retirar esa limitación más tarde mediante una nueva declaración, notificación o aviso de renuncia en una memoria que presente en virtud del artículo 22 de la Constitución, según lo que se estipule en cada convenio. Además, en otros convenios[5] se establece que los Estados Miembros pueden presentar declaraciones que amplíen el alcance de la aplicación del convenio en el momento de ratificarlo o más tarde.

Haciendo una comparación entre el sentido del concepto de reserva utilizado por la Convención de Viena de 1969 y el sentido de flexibilidad de los convenios de la OIT, señalados en el *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones,* se puede observar que los convenios de la OIT coinciden con la idea de lo establecido en la Convención de Viena de 1969 en materia de reservas. No obstante, ninguno de estos instrumentos internacionales alude expresamente al concepto de “reserva” como tal, sino lo hace en el sentido de acogerse a exclusiones, excepciones o modificaciones, o bien para limitar el alcance de un convenio a través de declaraciones.

Existen ciertas similitudes en cuanto al sentido del concepto de reservas de la Convención de Viena de 1969 en algunos convenios adoptados por la OIT, ya que permiten específicamente a los Estados ratificantes limitar o matizar las obligaciones que asumen en virtud de la ratificación. Sin embargo, esto no se aplica a todos los convenios de la OIT, dado que no son posibles otras limitaciones de las obligaciones de un convenio que no sean las específicamente establecidas en él[6]. En este sentido, se observa que el Convenio 169 no está sujeto al establecimiento de reservas en los términos de la Convención de Viena.

---

[3] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, (Convenios de la OIT núms. 96, 102, 115, 118, 123, 128, 132, 138, 146, 160, 165 y 173) Párr. 20.
[4] *Ídem,* (Convenios de la OIT núm. 24, 25, 77, 78, 79, 81, 97, 102, 103, 106, 109, 110, 119, 121, 128, 130, 138, 143, 148, 153, 168 y 173),Párr. 21.
[5] *Íbidem*, Párr. 22, (Convenios de la OIT núm. 129, 146, 147 y 172).
[6] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 24.

5.2 *Las cláusulas de flexibilidad en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.*

Las normas internacionales del trabajo son normas de carácter universal y quienes las redactan intentan que todos los países puedan ratificarlas y aplicarlas, independientemente del nivel de desarrollo económico o del sistema social y económico de cada uno de éstos.

Se ha elaborado toda una gama de medidas de flexibilidad para aplicar las disposiciones del artículo 19, 3) de la Constitución de la OIT, según las cuales, al elaborar los convenios y las recomendaciones, conviene tomar en consideración las diferencias en cuanto a las condiciones y al nivel de desarrollo de los Estados Miembros. Esas medidas de flexibilidad se relacionan con la ratificación y tienen una influencia en el alcance del instrumento; con las disposiciones de fondo lo cual permite, ajustar el nivel de protección del instrumento, así como con los modos y medios de aplicación del instrumento[7].

Las medidas de flexibilidad permiten tener en consideración la diversidad de situaciones nacionales y respetar al mismo tiempo el carácter universal de las normas elaboradas. Permiten igualmente obtener el mayor número de ratificaciones posible. Sin embargo, tales medidas no dejan de ser una excepción a la regla establecida por el convenio y es necesario que cada vez que se desee recurrir a las mismas, se reflexione sobre su finalidad y su necesidad. En este sentido, debe comprenderse claramente el alcance de tales cláusulas, en particular, cuando afectan las disposiciones de fondo del instrumento, y complementarlas con mecanismos que garanticen la plena aplicación de los instrumentos de la OIT y un movimiento dinámico hacia una mejor protección social[8].

Expresamente, la Constitución de la OIT establece que: “Al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo, y deberá proponer las modificaciones necesarias de acuerdo con las condiciones peculiares de dichos países[9]. Con ello se presume que es la Conferencia Internacional del Trabajo la que establece, en caso necesario, la flexibilidad y el alcance de un convenio.

Para prevenir esta flexibilidad, en los informes y cuestionarios relativos a la legislación y la práctica que prepara la Oficina en consonancia con lo establecido en los procedimientos de discusión para la adopción de las normas internacionales del trabajo, se pide a los gobiernos que indiquen cualesquiera particularidades nacionales que puedan engendrar dificultades en la aplicación práctica del

---

[7] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual para la redacción de instrumentos de la OIT*, Párr. 133.
[8] *Ibid,* Párr. 134.
[9] *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, artículo 19, párrafo 3.

instrumento previsto y sugieran el modo en que pueden superarse tales dificultades. Además, los delegados gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores en la Conferencia pueden mencionar condiciones nacionales especiales que deban tenerse en cuenta al preparar nuevas normas[10].

La Conferencia ha recurrido a diversos medios para dar flexibilidad al alcance, a los métodos de aplicación o a las obligaciones de fondo de las normas internacionales del trabajo. Para dar flexibilidad al alcance, a los métodos de aplicación o a las obligaciones de fondo de las normas internacionales del trabajo, se recurre a: i) medidas de flexibilidad que promueven la ratificación, ii) medidas de flexibilidad relativas a las disposiciones de fondo, iii) medidas de flexibilidad en la elección de los métodos de aplicación y iv) medidas de salvaguardia.

Medidas de flexibilidad que promueven la ratificación

Estas medidas permiten que se pueda modificar el alcance del instrumento respecto de diferentes parámetros: personas cubiertas, ramas de actividad, o empresas y categorías de empleo. Para excluir una o varias de esas categorías en los convenios se procede de distintas maneras[11].

- *Exclusión desde un principio[12].* Algunos convenios contienen disposiciones por las que se excluye desde un principio a ciertas categorías de personas o ramas de actividad. Por ejemplo, los trabajadores de la agricultura y del sector marítimo pueden quedar excluidos al igual que, en esos mismos sectores, las explotaciones[13] o los buques de pequeñas dimensiones[14]. No se requiere intervención alguna del Miembro que ratifica: el convenio ratificado simplemente no se aplica a las categorías de personas o empresas excluidas. En esos casos la exclusión, negociada en el momento de la elaboración del instrumento, debería permitir alcanzar un mayor número de ratificaciones y en este sentido puede considerarse una medida de flexibilidad.
- *Declaración de exclusión[15].* Otros convenios, que no excluyen desde un principio a ciertas categorías de trabajadores o ramas de actividad, prevén la posibilidad de que los Estados definan por vía legislativa el objeto mismo sobre el cual trata el convenio y, por ende, determinen el alcance del instrumento[16].

---

[10] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de…*, Párr. 7.
[11] Oficina Internacional del Trabajo, *Manual para la redacción de instrumentos de la OIT*, Párr. 135.
[12] Ibíd., Párr. 137.
[13] Véase el Convenio núm. 110 y el Protocolo de 1982 a ese Convenio, artículo 1.
[14] Véase el Convenio núm. 133, artículo 1, 4).
[15] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párr. 138.
[16] Véase en particular el Convenio núm. 133, en el cual se dispone que la legislación nacional determinará en qué casos se considerará que un buque está dedicado a la navegación marítima a los efectos de este Convenio (artículo 1, 2)). Ocurre lo mismo con el Convenio núm. 178, artículo 1, 2). Por su parte, el Convenio núm. 129 prevé que la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, determinará la línea de demarcación entre la agricultura, por una parte, y la industria y el comercio, por otra (artículo 1, 2)). Véase también el Convenio núm. 178, en el que se dispone que, en caso de duda para determinar si ciertas categorías de personas deben ser consideradas como gente de mar, esta cuestión será determinada por la autoridad competente previa consulta con las

También pueden excluir ciertas categorías mediante la presentación de una declaración a estos efectos, en el momento de la ratificación, tras la celebración de consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. En algunos casos, la exclusión está supeditada a ciertas condiciones. Por ejemplo, algunos convenios prevén que ciertas categorías de trabajadores, ramas de actividad, de empleo y de trabajo pueden quedar excluidas cuando la aplicación del convenio podría plantear problemas especiales particularmente importantes[17]. Otros prevén una facultad de exclusión basada en una serie de criterios[18]. En otros sólo se autoriza la exclusión de manera temporal[19]. Por último, ciertos convenios permiten la exclusión de ramas de actividad o de empresas particulares si, a raíz de una evaluación de los riesgos para la salud y de las medidas de seguridad aplicadas, la aplicación de esos convenios no es necesaria[20].

La exclusión autorizada por los convenios se refiere a veces a algunas de sus partes[21] o determinados anexos[22]. Por ejemplo, en algunos convenios se autoriza que el Miembro excluya, en el momento de la ratificación, algunas de sus partes o ciertas disposiciones de sus anexos. En algunos casos, los convenios combinan partes obligatorias con partes opcionales.

- *Facultad de exclusión posterior a la ratificación[23].* Cuando está prevista de manera expresa en el convenio, la facultad de excluir o de prevalerse de excepciones o modificaciones también puede ser ejercida por el Estado Miembro tras la ratificación, ya sea por la vía legislativa[24] o bien por intermedio de sus autoridades competentes, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas. En este caso, tal como se explica más adelante (véase *modificación autorizada de la norma establecida por el convenio*), el Estado debe precisar sus intenciones en su primera memoria presentada en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

---

organizaciones interesadas de armadores y de gente de mar *a efectos del presente Convenio* (cursiva añadida) (artículo 1, 7), *d)*).

[17] Véase en particular los Convenios núms. 183, artículo 2, 2) (trabajadores); 132, artículo 2, 2) y 158, artículo 2, 2) (categorías limitadas de personas empleadas); 148, artículo 1, 2) y 155, artículo 1, 2) (ramas de actividad).

[18] Por ejemplo, el Convenio núm. 95 prevé que la autoridad competente «podrá excluir de la aplicación de todas o de cualquiera de las disposiciones del presente Convenio a las categorías de personas [1] que trabajen en circunstancias y condiciones de empleo tales que la aplicación de todas o de algunas de dichas disposiciones sea inapropiada y [2] que no estén empleadas en trabajos manuales o estén empleadas en el servicio doméstico o en trabajos análogos» (artículo 2, 2)).

[19] Véase en particular los Convenios núms. 128, (artículo 38) y 130, (artículo 3), que prevén la posibilidad de excluir provisionalmente de su ámbito de aplicación a los trabajadores agrícolas que, en el momento de la ratificación, no estuvieran protegidos todavía mediante una legislación conforme con sus disposiciones.

[20] Véase el Convenio núm. 162 que permite la exclusión de ciertas ramas o categorías de empresas (artículo 1, 2)).

[21] Véase en particular los Convenios núms. 62, artículo 2; 81, artículo 25, 1); 109, artículo 5; 110, artículo 3; 168, artículo 4.

[22] Véase el Convenio núm. 97, artículo 14, 1).

[23] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párr. 140.

[24] Véase en particular los Convenios núms. 24, artículo 2, y 25, artículo 2.

- *Declaración de inclusión*[25]. Otro procedimiento utilizado en los convenios consiste en que los Estados precisen, en la declaración que depositan en el momento de la ratificación, qué compromisos están dispuestos a contraer. Así, por ejemplo, un Estado puede ratificar los convenios sobre la seguridad social si se compromete a respetar las obligaciones contraídas respecto de un número mínimo de ramas de la seguridad social[26]. Este procedimiento también se aplica en los casos siguientes de aceptación: i) un número determinado de partes del instrumento[27]; ii) un número determinado de disposiciones del instrumento[28], y iii) obligaciones derivadas de un número determinado de convenios[29].
- *Facultad de inclusión posterior a la ratificación*[30]*.* En algunos casos incumbe a la autoridad competente la responsabilidad de determinar, después de la ratificación, de común acuerdo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, cuáles son las personas cubiertas por el convenio[31]. En esos casos, el Estado debe también transmitir esa información en su primera memoria con base en el artículo 22 de la Constitución.
- *Modificación autorizada de la norma establecida por el convenio*[32]*.* Ciertos convenios autorizan a los Estados en el momento de la ratificación a modificar la norma establecida por el convenio, vinculando a veces esta facultad al nivel de desarrollo nacional. En esos casos, sin embargo, los convenios prevén un umbral mínimo que debe respetarse, en particular cuando se trata de la edad mínima[33]. Así, en virtud del Convenio núm. 138 sobre la edad mínima, los Estados cuya economía e instituciones escolares no estén suficientemente desarrolladas puedan fijar una edad mínima inferior a la norma prescrita (15 años), pero que no podrá ser inferior a los 14 años de edad. Un mecanismo de flexibilidad similar consiste en permitir la posibilidad de apartarse de la norma establecida en el instrumento cuando las condiciones nacionales no se presten a la estricta observancia del mismo, en particular en el caso de los transportes

---

[25] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párr. 141.

[26] Por ejemplo, el Convenio núm. 102 puede ser ratificado por un Estado que acepte por lo menos las obligaciones relativas a tres de las nueve ramas de la seguridad social que se mencionan en él. Véase también los Convenios núms. 118, 128 y 165.

[27] A este respecto, pueden mencionarse los ejemplos siguientes: el Convenio núm. 143, artículo 16, permite la aceptación de sólo una de las dos partes que contienen disposiciones de fondo relativas, respectivamente, a las migraciones en condiciones abusivas y la igualdad de oportunidades y de trato; el Convenio núm. 148, artículo 2 permite la aceptación separada de los tres riesgos previstos: aire, ruido y vibraciones; el Convenio núm. 160, artículo 16 permite que los Estados elijan en qué campos aceptan obligaciones específicas relativas a la compilación de estadísticas; y, por último, el Convenio núm. 173, artículo 3 permite su ratificación aceptando las obligaciones ya sea de la parte II, sobre la protección de los créditos laborales por medio de un privilegio, o las de la parte III, en la que se prevé la protección de los créditos laborales por una institución de garantía, o bien ambas opciones. Véase también el Convenio núm. 96, artículo 2.

[28] Véase en particular el Convenio núm. 160, artículo 16, 2), que obliga a especificar los artículos respecto de los cuales el Estado Miembro acepta las obligaciones.

[29] Véase el Convenio núm. 147 y el Protocolo núm. 147.

[30] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párr. 142.

[31] Véase el Convenio núm. 131, artículo 1, 2) y 3).

[32] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párr. 143.

[33] Véase en particular el Convenio núm. 138, artículo 2, 4). Véase igualmente los Convenios núms. 77, artículo 9, 1); 78, artículo 9, 1); y 79, artículo 7, 1).

por carretera[34]. Del mismo modo, ciertos convenios autorizan a los Estados, por un período transitorio, a aplicar normas menos estrictas que las previstas en el convenio cuando los Estados no disponen en el momento de ratificar el instrumento de una legislación interna relativa al campo cubierto por el convenio[35].

- *Información a los Estados Miembros y control de la aplicación[36].* Cuando un Estado modifica el alcance del convenio mediante las excepciones, exclusiones o modificaciones expresamente previstas, se utilizan dos métodos con finalidades diferentes: i) el Estado que ratifique el convenio debe transmitir, junto con el instrumento de ratificación, una declaración en la que precise el alcance de la excepción, la exclusión o de su compromiso a fin de informar al respecto a los demás Estados Miembros. Esta información es posteriormente transmitida por el Director General a todos los Estados Miembros de la Organización y de ese modo es objeto de una amplia publicidad, y ii) el Estado Miembro debe comunicar después de la ratificación, en su primera memoria en virtud del artículo 22 de la Constitución, las excepciones, exclusiones o modificaciones autorizadas así como el progreso realizado hacia la plena aplicación de las disposiciones del convenio. En este caso, la publicidad no está garantizada de manera automática y depende en cierto modo de las referencias al respecto formuladas por la CEACR en el marco del control de la aplicación.

Medidas de flexibilidad relativas a las disposiciones de fondo[37]

La flexibilidad de los convenios puede dejar un margen variable de discrecionalidad para que el Estado pueda determinar en la práctica el ámbito de aplicación o no fijar de manera absoluta los aspectos cualitativos o cuantitativos de las medidas que se han de adoptar. Antes de examinar los distintos ejemplos de esta práctica, es importante señalar que sólo se la ha utilizado en un número limitado de casos.

A veces, este margen de maniobra se vincula a las condiciones locales, nacionales o climáticas y el Estado debe adoptar disposiciones apropiadas «siempre que lo permitan las condiciones locales»[38], «a menos que exista alguna costumbre local que a ello se oponga»[39], o también «siempre que el clima lo

[34] Véase en particular el Convenio núm. 153, artículo 9, 2).
[35] En el Convenio núm. 89 se prevé que «en los países en que no se aplique ningún reglamento público al empleo nocturno de las mujeres en las empresas industriales, el término «noche» podrá provisionalmente y durante un período máximo de tres años significar, a discreción del Gobierno, un período de diez horas solamente» (artículo 9). Véase también los Convenios núms. 4, artículo 2, 2); 41, artículo 2, 3).
[36] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párr. 144 y 145.
[37] Ibíd., Párrs. 146 a 154.
[38] Véase el Convenio núm. 117, artículo 15, 1).
[39] *Ibid*., artículo 11, 6).

exija»[40]. En otros convenios se insiste en la utilización de métodos adaptados a las condiciones y los usos nacionales[41].

En otros casos, la flexibilidad procede de los métodos de cálculo autorizados para determinar el porcentaje exacto a partir del cual se considera que los Estados respetan sus obligaciones. Este mecanismo, que se refiere sobre todo a la seguridad social, fue introducido por primera vez en el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), artículo 9, y fue retomado en los convenios siguientes[42].

En muy pocos casos, a raíz de los términos utilizados, los convenios dejan, un amplio margen de discrecionalidad a los Estados para que determinen en la práctica el ámbito de aplicación. Por ejemplo, en el Convenio núm. 172 sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes) se dispone que los Estados pueden considerar que cumplen sus obligaciones en la medida en que las disposiciones del Convenio se apliquen a «la gran mayoría de los trabajadores interesados» (artículo 8, 2)). Del mismo modo, en el Convenio núm.175 sobre el trabajo a tiempo parcial se prohíbe que los Estados excluyan de su ámbito de aplicación a «un porcentaje indebidamente elevado de trabajadores a tiempo parcial» (artículo 8).

Los términos utilizados en otros convenios conceden a los Estados discrecionalidad para determinar las medidas que deben adoptarse al exigir que tales medidas sean «adecuadas», «convenientes», «apropiadas», «pertinentes», «adaptadas», «compatibles», «satisfactorias», o «suficientes». Esta práctica es frecuente en los instrumentos.

A veces, se hace referencia a una noción de factibilidad que se define mediante términos tales como «factible», «practicable», «realizable», «razonable», «viable» y, mucho más frecuentemente «posible». En ciertos casos, esos términos se combinan y se utilizan expresiones tales como en la medida en que ello sea «posible y razonable» o «razonable y prácticamente realizable»[43].

Otros convenios, en particular en el ámbito marítimo, recurren a mecanismos de flexibilidad basados en la equivalencia, es decir, que no imponen a los Estados la adopción de medidas con características precisas, sino que consideran que el Estado ha cumplido sus obligaciones en la medida en que ha respetado cierto grado de igualdad o de proporcionalidad al aplicarlos. En esos casos, en los convenios se exige que las disposiciones adoptadas en el plano nacional sean

---

[40] Véase el Convenio núm. 126, artículo 8, 1).

[41] En el Convenio núm. 140, por ejemplo, se dispone que «cada Miembro deberá formular y llevar a cabo una política para fomentar, según métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales, y de ser necesario por etapas, la concesión de licencia pagada de estudios» (artículo 2). Véase también los Convenios núms. 156, artículo 7; y 166, artículo 9.

[42] Véase en particular los Convenios núms. 121, artículo 19; 128, artículos 9, 16, 22, 26, 28, 41 y 42; 130. artículos 10, 11, 19, 20, 22 y 33; 168, artículos 11 y 15.

[43] Véase supra la sección sobre las cláusulas utilizadas con frecuencia para una discusión sobre el alcance de estas últimas expresiones.

«por lo menos equivalentes», que la protección otorgada sea «no menos favorable» o que las ventajas que se ofrecen no sean «en conjunto... menos favorables»[44].

En otros casos, se deja al Estado una amplia discrecionalidad mediante el uso de fórmulas de remisión en las que se precisa que las obligaciones del convenio se ejecutarán «de conformidad con la legislación o la práctica nacionales», de manera «conforme con la legislación y la práctica nacionales» o «a reserva de la legislación y la práctica nacionales»[45]. En esos casos, esas expresiones no se refieren en absoluto al instrumento o a la institución por la cual se aplicará el convenio en el plano nacional, sino más bien al contenido propiamente dicho del derecho y de la práctica nacionales al cual deberá remitirse el Estado en la aplicación del convenio. La expresión «de conformidad con la legislación y la práctica nacionales» o expresiones análogas son de utilización reciente en los convenios, y sólo fueron introducidas en nueve convenios entre 1957 y 1979[46]. Sin embargo, desde 1981, han sido utilizadas en casi todos los convenios. Debido al margen de discrecionalidad del que se benefician los Estados en esos casos, sería conveniente prever también garantías mínimas como las examinadas más abajo (véase la sección sobre las *medidas de salvaguardia*), para salvaguardar la universalidad normativa y el respeto de las diferencias nacionales, tales como la consulta previa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y el respeto de las normas internacionales aplicables por parte de la legislación y la práctica nacionales.

La flexibilidad puede resultar también del diseño mismo del texto, lo que ocurre cuando en el convenio se pide a los Estados que acepten y persigan ciertos objetivos dejándoles a la vez una gran libertad para decidir sobre la naturaleza y el momento de aplicación de las medidas que se han de adoptar para alcanzarlos[47]. En un instrumento reciente, la obligación que pesa sobre el Estado Miembro consiste en que él mismo fije el plazo en el cual debe adoptar las medidas necesarias[48]. Esos convenios combinan un enfoque prescriptivo con un enfoque promocional. Por ejemplo, el Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y

---

[44] Véase en particular los Convenios núms. 17, artículo 3; 24, artículo 2, 3); 25, artículo 2, 3); 54, artículo 2, 4) *b)*; 72, artículo 3, 7); 92, artículo 1, 5); 106, artículo 7, 2); 121, artículo 3, 1) y artículo 7, 2); 126, artículo 1, 7); 128, artículo 33, 1); 133, artículo 1, 6); 146, artículo 9; 147, artículo 2; 158, artículo 2, 4); 165, artículo 7; 185, artículo 6, 6).

[45] Véase en particular los Convenios núms. 106, artículo 4, 2); 120, artículo 3; 152, artículo 6, 2); 155, artículo 12; 158, artículos 8, 2); 12, 1); 13, 1), b), y 14, 1); 161, artículos 9, 1), 9, 3) y 11; 162, artículos 19, 1) y 21, 1); 164, artículo 4; d); 167, artículo 9; 168, artículos 8, 1) (a reserva de lo dispuesto en la legislación y las prácticas nacionales) y 27, 2); 170, artículo 14; 172, artículos 4, 2), 3) y 5); 173, artículo 1, 1); 175, artículos 6 y 10; 181, artículo 3, 1) y 183, artículo 5.

[46] Esta expresión o expresiones similares son utilizadas en los Convenios núms. 110, artículo 1, 2), b); 129, artículo 8, 2); 131, artículo 4, 3), b); 135, artículo 3; 137, artículos 1, 2) y 3, 1), 3) y 145, artículos 1, 2) y 14, 1), 3) (en los que se utilizan las expresiones «que la legislación o la práctica nacionales definen como tales», «de acuerdo con la legislación y la práctica del país» o «en la forma que determinen la legislación o la práctica nacionales»); 150, artículo 9, y 152, artículo 6, 2) y artículo 40; 106, artículos 4, 2) y 8, 1) y 120, artículo 3 (en los que se utiliza la expresión «cuando sea conforme a (o de conformidad con) la legislación o la práctica nacionales).

[47] Esos convenios a veces se califican como «promocionales» o «programáticos».

[48] Véase el Convenio núm.182, artículo 7, 2).

ocupación) no sólo exige la aplicación de una política destinada a promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, sino que también da una definición precisa del concepto de discriminación y enumera una serie de medidas que se han de adoptar para aplicar esa política. Del mismo modo, el Convenio núm. 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales enumera en primer lugar una serie de garantías que se han de conceder a los trabajadores rurales y a sus organizaciones, y luego enuncia las medidas que han de adoptar los gobiernos para alentar y facilitar la creación y el desarrollo de esas organizaciones[49].

Medidas de flexibilidad en la elección de los métodos de aplicación[50]

Con estas medidas se busca permitir una adaptación a las prácticas y los procedimientos jurídicos de los diferentes Estados y de ese modo, facilitar una mejor aplicación del convenio.

La libertad para elegir el método de aplicación de un convenio determinado reside en primer lugar en una amplia gama de instrumentos o instituciones jurídicas que ya han sido examinados[51], a los cuales el Estado puede recurrir para garantizar el respeto de sus compromisos adquiridos en virtud de un convenio. Tal como se mencionó, en algunos casos se favorece la legislación nacional, mientras que en otros ésta constituye sólo una alternativa para asegurar la ejecución de un convenio[52]. Algunos convenios amplían la gama de medios a los cuales puede recurrir el Estado, siempre y cuando no sean contrarios a la práctica nacional[53].

En pocas palabras, se trata de cualquier instrumento que no es necesariamente común a la práctica general de los diferentes Estados, pero que podría garantizar, en casos específicos, una adecuada aplicación de las disposiciones de esos convenios por el hecho de estar en conformidad con la práctica nacional.

Algunos convenios hacen más flexibles las condiciones de aplicación de sus disposiciones al prever que las obligaciones pueden ser cumplidas de manera progresiva, por etapas[54], o imponiendo en ciertos casos el cumplimiento de un calendario determinado[55].

---

[49] Véase también los Convenios núms. 122, 140, 142, 154, 156 y 159.

[50] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párrs. 155 a 158.

[51] Véase la sección sobre las medidas de aplicación.

[52] Por ejemplo, se reconoce a los Estados el derecho de aplicar los convenios por medio de contratos colectivos, laudos arbitrales, sentencias judiciales, la costumbre o cualquier otra forma conforme a la práctica nacional.

[53] Estos medios adicionales están relacionados en particular con las decisiones de ciertos organismos administrativos independientes, pero también con los códigos de conducta, medidas económicas o financieras, el establecimiento de programas de acción, normas técnicas, directrices o también repertorios de recomendaciones prácticas.

[54] Véase en particular el artículo 10, párrafo 1 del Convenio núm. 156 que sólo autoriza a aplicar las disposiciones «por etapas» «habida cuenta de las condiciones nacionales» de un Estado. Véase también el Convenio núm. 161, artículo 3, 1).

[55] Véase en particular el Convenio núm. 174, artículo 2.

En ciertos casos, los convenios dejan total libertad a los Estados para escoger los métodos de aplicación que desean favorecer y se limitan simplemente a precisar que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para la aplicación efectiva de sus disposiciones[56]. A veces se precisa que las autoridades competentes serán las encargadas de elegir los métodos, medios o modalidades de aplicación[57].

Medidas de salvaguardia[58]

Los convenios pueden contener medidas para dar efecto al párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución, según el cual, en ningún caso podrá considerarse que la adopción o la ratificación de un convenio «menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables». De hecho, en varios convenios se retoma de manera expresa esta garantía[59].

Las medidas de salvaguardia permiten garantizar que la flexibilidad contribuya no sólo a la adhesión del mayor número posible de Estados, sino también a un movimiento hacia una mejor protección social. A este respecto, se han ideado mecanismos para ofrecer garantías mínimas que impidan una regresión y para permitir que los Estados que en un primer momento limitaron sus obligaciones respecto de un convenio, las extiendan. Tales mecanismos pueden dividirse en tres grupos.

El primer grupo se refiere a los Estados que, en el momento de la ratificación, hicieron una declaración para excluir ciertas categorías o partes del ámbito de aplicación del convenio. En esos casos, los Estados deben presentar una nueva declaración para prolongar o anular la exclusión inicial[60]. El segundo grupo es el de los Estados que mencionaron las categorías excluidas en su primera memoria en virtud del artículo 22 de la Constitución. En este caso, esos Estados deberán describir en sus memorias ulteriores las medidas que han adoptado a fin de extender progresivamente la protección a las categorías excluidas[61]. El tercer grupo combina elementos de los dos anteriores. Ciertos convenios prevén, en efecto, la obligación de hacer una declaración inicial que acompañe la ratificación, así como la obligación de indicar en las memorias ulteriores las medidas

[56] Véase en particular el Convenio núm. 167, artículo 35, en el cual se dispone que el Estado debe adoptar las medidas necesarias, incluido el establecimiento de sanciones y medidas correctivas apropiadas, para garantizar la aplicación efectiva de las disposiciones del Convenio y organizar servicios de inspección apropiados para supervisar la aplicación de las medidas que se adopten de conformidad con el Convenio y dotar a dichos servicios de los medios necesarios para realizar su tarea, o cerciorarse de que se llevan a cabo inspecciones adecuadas.

[57] Véase en particular el Convenio núm. 162, artículo 13.

[58] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párrs. 159 a 162.

[59] Véase en particular el Convenio núm. 109, artículo 1.

[60] Véase en particular los Convenios núms. 63, artículo 2, 2); 97, artículo 14; 102, artículo 4; 109, artículo 5; 121, artículo 3; 123, artículo 3; 128, artículo 3; 130, artículo 4; 132, artículo 15 y el Protocolo núm. 147, artículo 3, 2).

[61] Véase en particular los Convenios núms. 94, artículo 7; 95, artículo 17; 96, artículo 15; 132, artículo 2; 138, artículos 2, 5) y 5, 4); 157, artículo 17, 3); 172, artículo 1, 4) y 183, artículo 2, 3).

adoptadas para extender las disposiciones del instrumento a las categorías excluidas. Los Estados también tienen la posibilidad de hacer una nueva declaración para modificar o anular la declaración de exclusión inicial que acompaña la ratificación[62].

Por último, en el caso de los convenios que remiten a la práctica nacional para determinar las instituciones o medios por los cuales pueden ser aplicados, sería conveniente prever que, de no existir las instituciones a las cuales se suele recurrir en la práctica nacional, corresponda al Estado adoptar las acciones legislativas necesarias para garantizar el pleno respeto de los convenios ratificados. Algunos convenios prevén expresamente esta medida de salvaguardia legislativa[63]. Concretamente, esta garantía podría significar que los convenios prevean que pueden ser aplicados por vía legislativa, por medio de convenios colectivos, laudos arbitrales, decisiones judiciales o mediante una combinación de esos medios o de cualquier otra manera adecuada a las condiciones y a la práctica nacionales. Sin embargo, deberán ser aplicados por vía legislativa en la medida en que no hayan sido aplicados de manera apropiada y en tiempo oportuno por otros medios conformes con la práctica nacional[64].

5.2.1 La adopción del artículo 34 como una cláusula flexible para la aplicación del Convenio 169.

La revisión del Convenio núm. 107 fue recomendada por una reunión de expertos, que se celebró para examinar precisamente la pertinencia de este instrumento internacional (septiembre de 1986). Los expertos recomendaron por unanimidad la revisión urgente del convenio, especialmente pidieron reexaminar el enfoque integracionista básico del Convenio y sus disposiciones sobre los derechos a la tierra, así como las relativas a la contratación y condiciones de empleo y de trabajo, y pusieron de relieve que la revisión del Convenio debía ser sólo parcial, y basarse en el texto de este convenio, a fin de preservar sus aspectos válidos[65].

La revisión efectiva o parcial de un convenio conduce, en la mayoría de los casos, a la adopción de un nuevo convenio. Tal fue el caso del Convenio 107, en el que la Conferencia decidió su revisión parcial. La revisión parcial de un convenio puede ser mediante la adopción de un protocolo, que adiciona nuevas disposiciones a un convenio o adoptar las nuevas disposiciones en un nuevo convenio, lo cual ocurrió en el caso del Convenio 169. La aceptación del nuevo convenio pone término a las obligaciones resultantes de las disposiciones del

---

[62] Véase el Protocolo núm. 81, artículos 2, 3) y 2, 4) y los Convenios núms. 81, artículo 25; 83, artículo 4; 84, artículo 10; 85, artículo 8; 90, artículo 7; 103, artículo 7; 110, artículo 3; 119, artículo 17; 129, artículo 5; 143, artículo 16; 153, artículo 9 y 173, artículo 3.

[63] Véase en particular los Convenios núms. 106, artículo 1; 132, artículo 1; 137, artículo 7; 145, artículo 7; 153, artículo 12; 154, artículo 4; 158, artículo 1 y 171, artículo 11, 1).

[64] Véase la sección sobre las medidas de aplicación.

[65] Oficina internacional del Trabajo. *Informe VI (1) Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107)*, Pág. 47.

convenio anterior. Se considera que un convenio revisa un instrumento anterior cuando se declara, explícita o implícitamente, en su título, su preámbulo o su parte dispositiva, la intención de revisar tal instrumento[66]. La revisión del Convenio 107 está dispuesta en su parte dispositiva.

La revisión de un convenio está sujeta al procedimiento de simple discusión o doble discusión. En el caso del Convenio 107, se decidió por el procedimiento de doble discusión.

De acuerdo con el *Manual de procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, el procedimiento de doble discusión inicia con la preparación por Oficina de un informe sobre la legislación y la práctica en los distintos países, junto con un cuestionario [67].

Para el caso de la revisión del Convenio 107, de acuerdo con el Reglamento de la Conferencia, la Oficina de la OIT preparó un primer informe a fin de que sirviera de base para la primera discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo.

El primer informe no hacía referencia expresa a las necesidades de una cláusula de flexibilidad en el nuevo convenio para zanjar las dificultades, principalmente en materia de tierras y de recursos naturales. Sin embargo, el Convenio 107 ya estipulaba una disposición que permitía cierta flexibilidad para tener en cuenta las condiciones propias de cada país, y como en la reunión de expertos (1986) se había recomendado basarse en el texto de este convenio, a fin de preservar sus aspectos válidos, no se examinó a profundidad esta cuestión.

Aún cuando no se hizo hincapié en revisar la cuestión de la flexibilidad, ni los aspectos del convenio que deberían ser de aplicación flexible, del informe de la reunión de expertos se podía apreciar que en diversas ocasiones los expertos reconocieron la necesidad de mantener esta flexibilidad en el convenio revisado, en particular dada la diversidad de situaciones que imperaban en los diferentes países con respecto a los pueblos indígenas y tribuales[68]. Se podía percibir la importancia de esta cuestión al dedicarse capítulos completos para el examen de la cuestión de tierras medioambiente y recursos naturales, junto con la de los aspectos de la mano de obra, contratación y condiciones de empleo de los pueblos indígenas.

El interés primordial del examen de estos temas era buscar una solución para los problemas más importantes que enfrentaban los pueblos indígenas y tribales. No obstante, se podían entrever los problemas a los que se enfrentarían los países miembros con el afán de solucionar, por ejemplo la cuestión de la propiedad y posesión de las tierras y recursos naturales o el derecho a la autodeterminación

---

[66] Oficina Internacional del Trabajo, "*Manual para la redacción de…" op.cit.*, Párr. 68 y 69.
[67] *Ibíd.*, Párr. 3.
[68] Oficina internacional del Trabajo. "*Informe VI (1) Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones...*", *Op. cit.*,Pág. 45.

de los pueblos indígenas. A continuación se refieren algunos aspectos que preocupaban tanto a la Oficina como a los miembros.

En su informe base para la primera discusión, la Oficina de la OIT reconocía que la cuestión de los derechos a la tierra era particularmente compleja cuando se intentaba definir normas internacionales. En primer lugar, consideraba que existían grandes diferencias entre los diversos regímenes nacionales de propiedad y tenencia de la tierra, y de propiedad y control de los recursos naturales y ambientales existentes en la superficie y el subsuelo[69], así como la concepción que tenían los pueblos indígenas de si mismos. Otra preocupación era el concepto de <<territorio>>, que incluía todo cuanto pertenecía a las propias tierras, como eran las aguas, el subsuelo, el espacio aéreo, todos sus ocupantes, toda la vida vegetal y animal y todos los recursos[70].

Asimismo, opinaba que la índole de la relación especial entre los pueblos indígenas y sus tierras hacía particularmente difícil la elaboración de normas, habida cuenta de los diferentes conceptos que se tenían de la tierra y los recursos naturales. Dadas las características particulares de las culturas y sistema de vida indígenas, los Estados podían verse obligados a reconocer regímenes de propiedad y tenencia de la tierra, distintos de los que regían para el resto de la población nacional[71].

El informe de la Oficina señalaba que en la reunión de expertos había sido muy debatido el hecho de que si un convenio debía reconocer los derechos de los pueblos indígenas y tribales a los recursos del subsuelo y a otros recursos naturales pertenecientes a sus tierras, y aunque varios expertos señalaron los problemas prácticos que entrañaría la extensión en un convenio revisado los derechos de propiedad a los recursos de subsuelo y a otros recursos naturales, hubo un acuerdo general sobre la necesidad de establecer procedimientos para negociar las condiciones en que la explotación de estos recursos podría tener lugar[72].

El carácter flexible de la aplicación del Convenio 107 también estada previsto en su artículo 28[73], esta disposición permaneció inalterada hasta la adopción del Convenio 169, ya que los gobiernos de los 53 Estados Miembros que participaron en la elaboración de las conclusiones propuestas, base de la primera discusión sobre el tema, reconocieron la necesidad de mantener la flexibilidad del Convenio en su aplicación[74]. En particular, los miembros trabajadores del Canadá consideraban que esta disposición no debía ser utilizada por los gobiernos para

---

[69] *Ibíd.*, Pág. 1
[70] *Ibíd.*, Pág. 47.
[71] *Ibíd.*, Pág. 48.
[72] *Ibíd.*, Pág. 49.
[73] Convenio núm. 107 sobre poblaciones indígenas y tribuales, artículo 28.
[74] Conferencia internacional del Trabajo (75ª reunión), *Informe VI (2) Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1959 (núm. 107),* Págs. 1 y 99.

justificar la falta de cumplimiento razonable de sus obligaciones[75]. Sin embargo, no se opuso a su establecimiento.

Dado que existían grandes preocupaciones de los gobiernos en torno al derecho exclusivo del Estado a los recursos naturales y del subsuelo, a las diferentes características en relación con la propiedad, posesión y uso de las tierras para los indígenas y las serias repercusiones tanto en la legislación nacional como en los derechos de la población nacionales no indígenas, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una serie de medidas de flexibilidad, que permitieran tomar en cuenta la diversidad de situaciones nacionales y respetar al mismo tiempo el carácter universal de las normas laborales internacionales, así como garantizar un mayor número de ratificaciones. Dicha disposición quedó establecida en los siguientes términos:

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.

De acuerdo a esta disposición, la aplicación del Convenio 169 debe considerar que, cuando existan casos en los que no fuera posible aplicar las disposiciones del convenio a la letra, se podía aplicar este artículo tomando en cuenta las condiciones propias del país. Tal es caso de la aplicación de la Parte II del Convenio en México, en particular la aplicación del artículo 14, porque afecta el derecho de terceros, e implicaba una aplicación retroactiva del convenio.

En el marco del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, con excepción del Gobierno de México, ningún país que ha ratificado este convenio[76], ha invocado esta disposición. El gobierno considera que para la aplicación en México del Convenio 169 es necesaria la utilización del artículo 34 del Convenio, principalmente en la aplicación de los artículos 13, 14 y 15.

5.3 *Aplicación en México de la Parte II del Convenio 169 relativa a tierras, artículos 13 y 14, conforme a su artículo 34 (cláusula de flexibilidad).*

A continuación, de manera general, se refieren las medidas legislativas más relevantes adoptadas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en materia agraria. En esta materia, México cuenta con una experiencia de más de ochenta años de políticas destinadas a favorecer a campesinos indígenas y no indígenas; éstas dan cuenta de una legislación de gran envergadura: más de

[75] *Ídem*, Pág. 99.

[76] El Convenio 169 de la OIT ha sido ratificado por los 17 países siguientes: Argentina (2000), Bolivia (1991), Brasil (2002), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Dinamarca (1996), Dominica (2002), Ecuador (1998), Fiji (1998), Guatemala (1996), Honduras (1995), México (1990), Noruega (1990), Países Bajos (1998), Paraguay (1993), Perú (1994) y Venezuela (2002). La última ratificación fue registrada el 25 de julio de 2002.

ochenta leyes, códigos, reglamentos y circulares son producto de la historia del campo en México.

El impacto de la Reforma Agraria, como institución social, es el resultado de las muchas y muy importantes transformaciones del país. Hoy en día, a diferencia de la situación en los albores del siglo XX, "del territorio continental de México, 52.9% es propiedad social". Es decir, más de la mitad de la superficie nacional (103.3 millones de hectáreas) es propiedad de ejidos y comunidades, comúnmente llamados núcleos agrarios, que están a su vez formados por campesinos mexicanos indígenas y no indígenas. [77]

La legislación agraria se ha desarrollado de manera correlacionada con las disposiciones jurídicas que reconocen la diversidad étnica y cultural que los pueblos y grupos indígenas mexicanos poseen. Entre las disposiciones jurídicas más importantes en la materia destacan la reforma del artículo 27 y el 2º constitucionales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 27, fracción VII, la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. En especial establece que se protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La reforma del artículo 27 constitucional de 1992 abrió las puertas a la participación de los pueblos indígenas, y se fundamentó en la confianza y el respeto a su capacidad de decidir libre y democráticamente su destino. Es de particular trascendencia histórica que la propiedad ejidal y comunal se elevan a rango constitucional, otorgando a los ejidos y a las comunidades el dominio sobre sus recursos y la libertad para administrarlos. A partir de ese año, la Ley Agraria que lo reglamenta, regula los mecanismos que garantizan la democracia en la vida interna del ejido y la comunidad, y asegura la libertad para que los ejidatarios y comuneros, incluidos los pueblos indígenas, decidan el uso y el destino de sus tierras y recursos.

La reforma del artículo 27 amplió los derechos a las tierras de los pueblos y comunidades rurales y permitió la privatización de las tierras bajo el régimen de ejido y de las comunidades, si las comunidades indígenas así lo decidían. Conforme a la Ley Agraria solamente la Asamblea General de la comunidad tiene el poder de decidir si las tierras del ejido o la comunidad deben transformarse en propiedad privada. Existen unas 2,000 comunidades indígenas legalmente reconocidas, que controlan unos 16 millones de hectáreas de tierra, alrededor del 8 por ciento del territorio nacional.

La reforma del artículo 27 dio fin al reparto de tierras, pero también dio fin a la figura paternalista del Estado, lo cual coincide con uno de los motivos principales

[77] Arturo Warman, *Op cit*. "*El campo mexicano del siglo XX"*, Pág 76.

de la revisión del Convenio 107 de la OIT: abandonar el carácter de protección paternalista. No obstante, si bien se dio por terminado el reparto de tierras, en su lugar surgieron mecanismos mediante los cuales el Gobierno Federal podía asignar tierras a quienes lo solicitasen.

Por un lado, el artículo 27 constitucional garantiza expresamente la protección de la integridad de las tierras indígenas. Por el otro, la Ley Agraria establece el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las decisiones que más les convengan para el mejor aprovechamiento de sus recursos.

Por su parte, la fracción VI del artículo 2º de las reformas constitucionales en materia de derecho y cultura indígena de agosto de 2001 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia.

La fracción V, del mismo apartado, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras. Esta disposición constituye el piso mínimo para el uso y disfrute de los lugares que habitan y ocupan las comunidades y pueblos indígenas. Esto se hace es extensivo a los estados, que deben realizar las adecuaciones a las constituciones locales en los términos del artículo Segundo Transitorio citado arriba.

Aparentemente esta fracción V, sólo conserva el *estatu quo*, pero al leerla íntegramente, además de reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras garantiza este derecho.

Tanto la fracción V, apartado A del artículo 2º como la fracción VII del artículo 27 constitucionales, así como el artículo 164 de la Ley Agraria protegen la integridad de las tierras indígenas. Esta Ley establece en su artículo 106 que las tierras que corresponden a las comunidades indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos del 27 constitucional.

De acuerdo con lo dispuesto por la Ley Agraria y el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, y con el propósito de que la Asamblea de ejidatarios cuente con los elementos necesarios para delimitar sus tierras ejidales, se crearon las Normas Técnicas para la delimitación de las tierras al interior del ejido.

En resumen, la reforma al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior de Ejido, estructuran el marco jurídico-técnico que fundamenta y

especifica los procedimientos y requisitos que bajo el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, se deben cumplir en la adopción de las decisiones que más les convengan a los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

Existen otras disposiciones que brindan protección a los pueblos indígenas en este renglón. Por ejemplo, el artículo 107 constitucional establece que "Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

> II. - Cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros. Deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar los derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.
>
> En los juicios a que se refiere el párrafo anterior no procederán, en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, o de los ejidatarios o comuneros, el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia, pero uno y otra sí podrán decretarse en su beneficio. Cuando se reclamen actos que afecten los derechos colectivos del núcleo tampoco procederán el desistimiento ni el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que el primero sea acordado por la Asamblea General o el segundo emane de ésta.

Con ello se entiende que, las formas de propiedad ejidal y comunal, que son las formas en las que los pueblos y comunidades indígenas se organizan se encuentran protegidas por medidas de excepción desde el marco constitucional del artículo 27, así como las Leyes Reglamentarias de los artículos constitucionales tales como la Ley de Amparo, que tutela de manera especial en sus artículos del 212 al 234 el Amparo en Materia Agraria, entre cuyas disposiciones resaltan las siguientes:

> Artículo 212.- Con la finalidad de tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como, en su pretensión de derechos, a quienes pertenezcan a la clase campesina, se observarán las disposiciones del presente Libro Segundo en los siguientes juicios de amparo:
>
> I.- Aquellos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos, o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidal arios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados.
>
> II. - Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos a que se refiere la fracción anterior, sea que figuren como quejosos o como terceros perjudicados.
>
> III. - Aquellos en que la consecuencia sea no reconocerles o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros".

Artículo 220.- Cuando se señalen como reclamados actos que tengan o puedan tener por efecto privar de sus derechos agrarios a un núcleo de población quejoso, o de sus derechos individuales a ejidatarios o comuneros, podrá acudirse, en los términos del artículo 38 de esta Ley, a la competencia auxiliar que estará facultada para suspender provisionalmente el acto reclamado".

Artículo 226.- Los jueces de Distrito acordarán las diligencias que estimen necesarias para precisar los derechos agrarios de los núcleos de población o de los ejidatarios o comuneros en lo particular, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados. Deberán solicitar, de las autoridades responsables y de las agrarias, copias de las resoluciones, planos, censos, certificados, títulos y en general, todas las pruebas necesarias para tal objeto; asimismo, cuidarán de que aquellos tengan la intervención que legalmente les corresponde en la preparación, ofrecimiento y desahogo de las pruebas, cerciorándose de que las notificaciones se les hagan oportunamente, entregándoles las copias de los cuestionarios, interrogatorios o escritos que deban ser de su conocimiento.

Artículo 232.- El Ministerio Público cuidará que las sentencias dictadas en favor de los núcleos de población ejidal o comunal sean debidamente cumplidas por parte de las autoridades encargadas de tal cumplimiento.

De conformidad con los artículos 135 a 147 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria está encargada de la defensa de los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros, posesionarios y campesinos en general, incluidos los indígenas. Su objetivo principal es procurar la aplicación pronta y real de la justicia agraria, mediante la información, el asesoramiento y la representación de los sujetos de derecho.

De acuerdo con los artículos 148 a 156 de la Ley Agraria, el Registro Agrario Nacional es la institución encargada de promover la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra mediante mecanismos de control de la tenencia y seguridad documental en todo el país, incluyendo las regiones que se encuentran habitadas por población indígena.

Por su parte, los Tribunales Agrarios conformados por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, están encargados de impartir la justicia agraria de manera ágil, con el fin de resolver los problemas que aquejan a los campesinos. Estos tribunales tienen autonomía y plena jurisdicción y están obligados a considerar la lengua, los usos y las costumbres de los pueblos indígenas en los procedimientos y garantizar la presencia de traductores a quien lo requiera.

El Tribunal Superior Agrario es la instancia superior en materia de impartición de justicia agraria. Entre sus funciones destaca el conocimiento de los recursos de revisión, cuando proceda, en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios; las tesis que deben prevalecer ante contradicciones de sentencias de los Tribunales Agrarios, y de los juicios agrarios que por su naturaleza deban tratarse directamente por esta instancia.

Los Tribunales Unitarios Agrarios son competentes para conocer las controversias que surjan por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, y entre éstos y pequeños propietarios o sociedades; del reconocimiento del régimen comunal; la restitución de tierra, bosques y aguas a núcleos de población ejidal o comunal.

Además de la atención institucional a la población rural en general, y tomando en cuenta su diversidad cultural, también se realizan de forma permanente múltiples acciones que tienden a proporcionar atención específica a los problemas agrarios de los pueblos indígenas.

Para asegurar la tenencia de la tierra, el Gobierno Federal, a través de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística e Informática, lleva a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Este Programa de colaboración interinstitucional tiene el objetivo de llevar a cabo, a partir de la decisión de los núcleos agrarios, la delimitación de las tierras al interior del ejido, culminando con la expedición de los certificados de derechos y títulos de solares urbanos a todos los ejidatarios de cada núcleo, constituidos en Asamblea.

El PROCEDE es un instrumento que el Gobierno de la República pone al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal del Programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.

Después del histórico reparto agrario, el PROCEDE es el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.

Los trabajos del PROCEDE no sólo cristalizan en la generación de documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y económicamente al sector agrario; ya que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo, el PROCEDE ha contribuido a identificar, evaluar y resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra, mismos que se prolongaron por varias generaciones. Así, desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.

Al garantizar la propiedad social, se promueven acciones orientadas al cuidado, conservación y mantenimiento de lo que legalmente es de los pueblos y de las comunidades; se alienta la explotación racional de los recursos naturales, y adicionalmente, se fomenta el reconocimiento y respeto mutuo de la propiedad ajena.

A continuación, de manera particular, se examinan los artículos 13 y 14 del Convenio 169 a la luz de la legislación nacional.

5.3.1 Artículo 13 (Tierras y territorios)

> *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.*

La Oficina Internacional del Trabajo, en su primer informe sobre la revisión del Convenio 107, reconoció que la importancia especial de la relación entre los pueblos indígenas con sus tierras o territorios era una cuestión difícil de tratar, dada la existencia de grandes diferencias entre los diversos regímenes nacionales en materia de propiedad y tenencia de la tierra, y de propiedad y control de los recursos naturales y ambientales existentes en la superficie y en el subsuelo. También recordaba que existía una diferencia fundamental entre la relación que muchos pueblos indígenas tienen con la tierra y la actitud de otros sectores de las poblaciones nacionales que consideraban la tierra como un bien alienable y productivo. Desde el punto de vista de estos pueblos toda la gama de consideraciones emocionales, culturales, espirituales y religiosas se actualizaban al considerar su relación con la tierra[78].

En México, esto no era la excepción, dada la existencia de diversos pueblos y comunidades indígenas. En México existen aproximadamente 54 pueblos indígenas, que hablan 62 lenguas, además de diversas variantes, inteligibles incluso entre si, y que son producto de culturas originarias de su territorio. Esta característica multiétnica representa una variedad de saberes y sensibilidades.

En México se respeta la importancia especial que para los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios. En primer lugar debe considerarse que el artículo 27 constitucional, fracción VII, garantiza la protección de la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 2º, reconoce la composición pluricultural de la Nación sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

---

[78] Oficina Internacional del Trabajo, *Informe VI (1): Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107)*, Pág. 47.

De igual manera reconoce a las comunidades indígenas como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y reconoce a sus autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Este reconocimiento se hace extensivo a las constituciones y leyes de las entidades federativas, mismas que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

El artículo 2º de la Constitución de México, apartado A, fracción V, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución, que en consonancia con el artículo 27 constitucional, introduce, con carácter de propiedad social, el régimen ejidal y el comunal, estableciéndose así una protección especial para las tierras colectivas.

Por otra parte, en los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las *costumbres y usos* de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten los derechos de terceros. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores[79].

> *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.*

El concepto de territorio fue ampliamente discutido en el proceso de adopción del Convenio 169. En la Reunión de expertos previa a la primera discusión de la revisión del Convenio 107, el experto del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, al describir la relación especial de los pueblos indígenas y tribales con las tierras que ocupan, consideró que se debería hacer referencia a los "territorios que tradicionalmente ocupan" y no simplemente a las tierras. Este concepto incluía todo cuanto pertenece a las propias tierras como son las aguas, el subsuelo, el espacio aéreo, todos sus ocupantes, toda la vida vegetal y animal y todos los recursos. Otro experto subrayó la importancia que reviste incluir también las aguas costeras y los bancos de hielo[80]. Estas consideraciones manifestaba la intención del dominio total de los indígenas sobre sus territorios, sin tomar en cuenta que en la mayoría de los casos, algunos de estos recursos eran de carácter estratégico, y eran propiedad del Estado.

Una de las cuestiones polémicas fue la de los derechos relativos a la tierra. Los Miembros de la Comisión señalaron varias cuestiones importantes como el empleo

---

[79] Procuraduría Agraria, *Marco Jurídico Agrario: Ley Agraria*, artículo 164.
[80] OIT: *Informe VI (1): Revisión parcial del Convenio..., Pág. 47*

de los términos <<tierras>> y <<territorio>>; los tipos de derechos a ser cubiertos, tales como propiedad, posesión o uso, y la cuestión de los recursos naturales[81]. Se observó que muchos conceptos legales y políticos concernientes a la tierra, como el término "territorios", no habían sido definidos en términos aceptables. Recordaron que en muchos países los derechos a los recursos del subsuelo eran exclusivos del Estado[82]. En torno a la discusión del artículo 14, los miembros gubernamentales y empleadores señalaron que la utilización de la palabra <<tradicionalmente>> sin una calificación, crearía serias dificultades jurídicas. Tampoco se aceptaba la propuesta de utilizar en tiempo pasado de los verbos <<ocupar>> y <<usar>>. Semejante propuesta introduciría el reconocimiento retroactivo de reivindicaciones con graves consecuencias.[83]

En la legislación mexicana están contemplados tanto el concepto de territorios como el de hábitat. Conforme al artículo 2º constitucional, en la definición sobre las comunidades indígenas, reconoce el concepto de territorio, al señalar que "Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un *territorio* y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres".

En su Apartado A, fracción V, el mismo precepto constitucional reconoce el concepto de *hábitat*, al establecer que "Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en la Constitución"[84].

De acuerdo a lo anterior, la aplicación en México del artículo 13, párrafo 2 del Convenio 169 debe atender al artículo 2º constitucional, que establece que la Nación Mexicana es única e indivisible; es decir debe aplicarse conforme a las condiciones nacionales propias.

5.3.2 Artículo 14 (propiedad y posesión de las tierras)

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.

[81] Conferencia Internacional del Trabajo (76ª reunión), Actas Provisionales Núm. 25, Párr. 6.
[82] Conferencia Internacional del Trabajo (75ª reunión), Actas Provisionales Núm. 32, Párr. 129.
[83] Conferencia Internacional del Trabajo (76ª reunión), Actas Provisionales Núm. 25, Párr. 116.
[84] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2.

La legislación mexicana reconoce y garantiza el derecho de los pueblos para acceder, con respecto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra.

Particularmente, el artículo 2º constitucional, apartado A, fracción V, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para acceder, con respeto a las formas de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellas que corresponden a las áreas estratégicas[85].

De manera más precisa, el artículo 27 constitucional establece que el Estado tiene[86]:

- el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés publico, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza publica, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.
- el derecho de dictar las medidas necesarias establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras publicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la selvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.
- el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el

[85] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2.
[86] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27.

petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional.

- la propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores.
- La explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.
- Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevara a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.
- Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio publico. en esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

De lo anterior, se deduce que el artículo 14, párrafo 1, del Convenio 169 debe aplicarse en México con respeto a las formas de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad. Es decir, conforme a la legislación y prácticas mexicanas.

> *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.*

Además de lo dispuesto por el artículo 2º constitucional, Apartado A, fracción V, la legislación agraria reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege la posesión y propiedad y uso sociales sobre la tierra, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas a

través de tres formas de propiedad rural: ejidal, comunal y pequeña propiedad individual.

Conforme a la Ley Agraria vigente, las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 2º y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional[87].

Antes de la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, el artículo 4º constitucional establecía que la Nación mexicana tenía una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; que la Ley protegía y promovía el desarrollo de sus lenguas, culturas usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizaba a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado; que en los juicios y procedimientos agrarios en que ellos fueran parte, se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que estableciera la ley[88]. Por su parte la Fracción VII, del artículo 27 constitucional, establece que "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas"[89].

Adicionalmente, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria dispone en su artículo 4º, fracción X, que: "Para el logro de sus objetivos, la Procuraduría Promoverá la defensa y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas". Asimismo, conforme al artículo 31, fracción V, del Reglamento mencionado, la Dirección General de Atención de Asuntos Indígenas tiene, entre sus atribuciones, intervenir en favor de las comunidades indígenas para salvaguardar su identidad tradicional, preservar sus costumbres y promover el mejor aprovechamiento de sus recursos[90].

La reforma del artículo 27 constitucional de 1992 está muy relacionada con la revisión del Convenio 107, que fue motivada en parte para modificar su orientación básica paternalista que obligaba a los gobiernos a desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones indígenas. A diferencia de esta orientación, el Convenio 169 introduce el derecho de los pueblos indígenas para decidir sus propias prioridades. De manera correlacionada, el artículo 27 constitucional da lugar a este derecho.

Con la reforma del artículo 27 constitucional y las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena los pueblos y comunidades indígenas pueden decidir sobre el uso y destino de sus tierras.

Es de particular trascendencia histórica que la propiedad ejidal y comunal se elevan a rango constitucional, otorgando a los ejidos y a las comunidades el

---

[87] Procuraduría Agraria, *Marco Jurídico Agrario…*, artículo 106.
[88] Diario Oficial de la Federación, del 28 de enero de 1992.
[89] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, Fracción VII.
[90] López Nogales, Armando, *et al*, *Ley Agraria Comentada*, Pág. 242.

dominio sobre sus recursos y la libertad para administrarlos. A partir de ese año, la Ley Agraria que lo reglamenta regula los mecanismos que garantizan la democracia en la vida interna del ejido y la comunidad, y asegura la libertad para que los ejidatarios y comuneros, incluidos entre ellos a los pueblos indígenas, decidan el uso y el destino de sus tierras y recursos.

Cabe observar que las figuras de ejido y de comunidad establecidas en la legislación agraria, son aplicadas a los pueblos y las comunidades indígenas en su carácter de gente de campo, de campesinos. Por tal motivo, al hacer referencia a los derechos de los ejidatarios y comuneros y/o campesinos, también se está reconociendo la calidad de los pueblos indígenas como tales ante la ley. En este entendido, la legislación agraria mexicana otorga un reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales. El hecho de reconocer constitucionalmente la personalidad jurídica a los ejidos y comunidades significa lo que por derecho les corresponde a los núcleos de población, así como brindar seguridad a los ejidatarios y comuneros sobre la tierra que trabajan y el lugar en que viven. Atendiendo a lo anterior, la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, dispone la conformación de los núcleos de población agrarios y la participación de los ejidatarios y establece el derecho que tienen los campesinos de decidir de manera colegiada lo que crean más conveniente para su propio ejido o comunidad.

Además, la reforma del artículo 27 amplió los derechos de los pueblos y comunidades rurales sobre sus tierras. Esta ampliación permite la privatización de las tierras bajo el régimen de ejido y de las comunidades, si las comunidades indígenas así lo deciden. También establece la protección de la propiedad e integridad de sus tierras. De acuerdo a la Ley Agraria solamente la Asamblea General de la comunidad tiene el poder de decidir si las tierras del ejido o la comunidad deben transformarse en propiedad privada.

Es en este sentido como debe entenderse la fracción VI del artículo 2º de las reformas constitucionales en materia de derecho y cultura indígena, de agosto de 2001, que dispone que “A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, (...)”, lo cual será reforzado en virtud del artículo Segundo Transitorio que establece que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan, así como reglamentar lo estipulado en dichas reformas.

En lo relativo al asentamiento humano, el artículo 64 de la Ley Agraria establece que las tierras ejidales destinadas por la Asamblea Ejidal al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Salvo en el caso de ser utilizadas para servicios públicos,

cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras es nulo de pleno derecho.

En el caso de tierras de uso común, el artículo 74 de la misma Ley dispone que la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo en el caso de ser trasmitidas a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios, previa resolución de la Asamblea Ejidal.

Para el caso de las comunidades, el artículo 99 de la Ley citada establece que uno de los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad es la protección especial de las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo cuando se constituyan sociedades civiles o mercantiles para su mejor aprovechamiento y de manifiesta utilidad para la comunidad.

El artículo 56 de la Ley Agraria determina que corresponde a las propias asambleas de los núcleos agrarios, ejidales o comunales acordar el destino de las tierras, en áreas parceladas, de uso común y para el asentamiento humano. Respecto de las tierras de uso común, le corresponde a las propias asambleas asignar los derechos a favor de sus integrantes previendo la norma que dichos derechos se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En cuanto a la enajenación, traspaso y cesiones de derechos, si bien la Ley Agraria permite al ejidatario enajenar sus derechos parcelarios, conforme a lo dispuesto en su artículo 80, ese derecho se restringe a que la enajenación se haga a favor de otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población, estableciendo también que el cónyuge y los hijos del enajenante gozan de derecho del tanto.

De igual manera, en los artículos 81 a 86 de la Ley Agraria se prevé el procedimiento de adquisición del dominio pleno para la enajenación de tierras. Respecto de la propiedad comunal, la citada ley en su artículo 101 permite la cesión de los derechos, limitándola a que se haga a favor de los familiares y avecindados, por lo que tampoco permite la cesión a favor de terceros ajenos a la comunidad. Cualquier enajenación de tierras o de derechos que se realice en contravención de los que marca la Ley Agraria será susceptible de impugnarse ante los Tribunales Agrarios, para lo cual la Procuraduría Agraria tiene como función a su cargo la de asesorar y representar al sujeto agrario que lo requiera de manera gratuita.

Además, la Ley Agraria señala los derechos que los ejidos y las comunidades tienen sobre sus tierras; de delimitación, asignación y destino, así como el uso y usufructo permitidos.

De lo anterior, se puede considerar que la protección de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas está dispuesta por la legislación mexicana.

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

La legislación constitucional y social promulgada en México tras la Revolución de 1910-1917 repercutió profundamente sobre el concepto de derechos indígenas a la tierra en toda América Latina. Invirtió la tendencia hacia la privatización, reafirmó la base jurídica de la propiedad comunal de la tierra, exigió la restitución de la tierra enajenada a sus antiguos ocupantes indígenas, y reconoció la función social de la propiedad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipuló la restitución, en forma de ejidos, de las tierras comunales de las que las comunidades indígenas habían sido desposeídas ilegalmente durante los decenios anteriores, y la concesión de tierras a los núcleos de población que carecieran de ejidos y a los cuales no pudieran restituirse ejidos por falta de títulos de propiedad, por imposibilidad de identificación, o porque fueron legalmente enajenados[91].

La acción más relevante de la última década en materia agraria fue la reforma al artículo 27 constitucional, aprobada por el Congreso de la Unión el 3 de enero de 1992, con esta reforma se dio por terminada la obligación del Estado de dotar a los grupos solicitantes de tierras y se puso fin al reparto agrario.

No obstante, actualmente en el marco de la Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica en el Campo, se ha llevado un ejercicio de ordenamiento de la propiedad rural, que comprende acciones básicas como estrategia integral, y que se ve complementada con otras más de regularización de la propiedad rural, entre dichas acciones se encuentra la ejecución de resoluciones presidenciales, que es un acto formal por medio del cual la Secretaría de la Reforma Agraria da posesión a los núcleos agrarios de las tierras que les fueron concedidas por Resoluciones Presidenciales emitidas durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria. En este marco se han realizado las siguientes acciones:

- Desde el 2001, se han ejecutado 33 resoluciones presidenciales, de las cuales, 8 han favorecido a grupos indígenas, beneficiando a 1,304 campesinos indígenas con una superficie de más de 13,292 hectáreas[92].
- En 2002, se certificaron 147 núcleos agrarios con una población indígena del 30% de sus integrantes, expidiéndose 64,212 documentos que amparan una

[91] OIT: *Informe VI (1) "Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones..."*, Op. cit., Pág. 51.
[92] Secretaría de la Reforma Agraria, *Primer Informe de Labores 2001*, Pág. 21.

superficie de 434,066 hectáreas en beneficio de 35, 344 campesinos indígenas[93].

- A partir de 2003, como una prioridad nacional para la atención integral del campo, el Gobierno Federal consideró indispensable el tratamiento de los conflictos relacionados con la tierra. Para lo cual diseño la estrategia de atención a "Focos Rojos", que son conflictos que tienen en común diversas problemáticas como la duración por varias décadas, su ámbito de influencia va más allá de las poblaciones donde se localiza el conflicto, cuentan con presencia predominantemente indígena, y registran alto índice de violencia. Los focos rojos se encuentran ubicados en los Estados de Chiapas, Guerrero, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas. A partir de ese año, se iniciaron acciones tendientes a la resolución de problemas en 14 zonas de atención que presentan un nivel de conflictividad alto, entre las cuales destacan los Chimalapas, Montes azules y San Juan Lalana[94].

  El asunto del Bernalejo (Zacatecas-Durango) ya ha sido concluido, a cambio de una contraprestación, a través de un convenio de concertación, con el cual se solucionó la problemática de la posesión de 5,465 hectáreas. El asunto de la comunidad El Milagro (Oaxaca) también ha sido resuelto[95].

- En 2004, se resolvieron 8 Focos Rojos, que solucionaron 11 conflictos otorgando certidumbre jurídica a más de 58 mil hectáreas en beneficio de 34,943 ejidatarios y comuneros indígenas y mestizos. Por su relevancia histórica, destacan la solución definitiva de los conflictos entre Santa María Chimalapa y Colonia Cuauhtémoc (Oaxaca)[96].

  Este mismo año, se puso en marcha el Programa Presidencial de Atención de Conflictos Agrarios de Solución Inmediata "Focos Amarillos", que representan problemas agrarios de mediana conflictividad, e involucran derechos colectivos en ejidos y comunidades, por sobrepsosición de planos definitivos, y que a través de la conciliación se pretende evitar que se conviertan en Focos Rojos. Esta estrategia se ha desarrollado mediante acciones de coordinación con los gobiernos estatales. En ese año, se identificaron 194 Focos Amarillos en 21 entidades federativas. De manera definitiva, se resolvieron siete conflictos, cinco en el Estado de Oaxaca, uno en Chiapas y otro en Veracruz, los cuales amparan una superficie de 2,000 hectáreas en beneficio de 486 campesinos[97].

- En 2005, se trabajó en la conciliación y negociación de los 4 Focos Rojos restantes; en especial, el de Sonora, en donde prevalece la disputa entre la tribu Yaqui, ejidatarios y posesionarios, así como el de Oaxaca, en donde se han solucionado dos de las cinco grandes pugnas: la de San Sebastián Nopalera contra Santa Lucía Monte Verde y contra San Pedro Yosotato. Los

---

[93] Secretaría de la Reforma Agraria, *Segundo Informe de Labores 2002*, Pág. 21.
[94] Secretaría de la Reforma Agraria, *Tercer Informe de Labores 2003*, Pág. 82.
[95] *Ídem*.
[96] Secretaría de la Reforma Agraria, *Cuarto Informe de Labores 2004*, Pág. 17.
[97] *Ibíd.* Pág. 18.

tres conflictos restantes son: Santo Domingo Teojomulco contra San Lorenzo Texmelucan, San Juan Lachao contra Santa María Temaxcaltepec y el de San Francisco del Mar contra San Francisco Ixhuatlán[98].

En cuanto al Programa de Focos Amarillos, en ese año, se establecieron 9 Convenios de Coordinación con los Estados de San Luis Potosí, Guanajuato, Guerrero, Durango, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y Yucatán. Hasta 2005, se han identificado 273 Focos Amarillos en 22 entidades federativas. Se ha dado solución a 110 asuntos, que amparan una superficie de más 73 mil hectáreas en beneficio de 19,749 campesinos indígenas y mestizos en los Estados de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Sonora, Veracruz y Zacatecas[99].

Por la antigüedad del conflicto destacan los que prevalecieron en Acatepec y Zapotitlán (Guerrero), con 97 años de duración; el de San Juan Lalana (Oaxaca), que duró 50 años; el que sucedió entre San Sebastián Teponahuaxtlán y Puente de Camotlán (Jalisco-Nayarit), que duró 48 años; el de Santa María de Ocotlán y Xoconoxtle, y Bernalejo de la Sierra (Durango-Zacatecas), por 48 años, así como el registrado entre Santa María Chimalapa y Colonia Cuauhtémoc (Oaxaca), que duró 46 años[100].

En suma, no obstante que, con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, se dio término a la obligación del Estado para dotar a los grupos solicitantes de tierras y se puso fin al reparto agrario, en México se cuenta con mecanismos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras exigidas por los pueblos indígenas como la ejecución de resoluciones presidenciales, que da posesión a los núcleos agrarios de las tierras que les fueron concedidas por Resoluciones Presidenciales emitidas durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma.

5.3.3 El caso de la denuncia presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, en conjunto con otros sindicatos, ante la Organización Internacional del Trabajo sobre la aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales por México.

Con el análisis del presente caso pretendo explicar lo que considero, de acuerdo a mi experiencia, que es el principal problema de aplicación en México del Convenio 169 de la OIT, que es la cuestión relativa a tierras, por su alto grado de conflictividad y repercusiones sociales, y porque trastocan los derechos de terceros. También pretendo formular una alternativa para conciliar la aplicación del artículo 34 del Convenio 169, sin demeritar el artículo 27 de la Convención de Viena de 1969.

---

[98] Secretaría de la Reforma Agraria, *Quinto Informe de Labores 2005*, Pág. 23.
[99] *Ibíd.*, Pág. 24.
[100] *Ibíd.*, Pág. 22.

Conforma a lo establecido en el *Manual de procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, cualquier organización de empleadores o de trabajadores puede trasmitir en todo momento sus comentarios sobre asuntos que guarden relación con las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones de los convenios en que sea parte, haya recibido o no copias de las memorias del gobierno[101]. Aunque aquí el Manual no señala que esto se hace al amparo del artículo 23 de la Constitución de la OIT, se entiende que así es. Lo anterior lo hace constar la Comisión de Expertos que, al tomar nota en su informe de 2006 (observación individual sobre el Convenio 169, caso de México), claramente señala que la comunicación es en virtud del artículo 23 de Constitución de la OIT. Sin embargo, se observa que la comunicación presentada por el Sindicato Mexicano de Telefonistas ni la comunicación de la Oficina Internacional del Trabajo al Gobierno de México hacen alusión a este artículo de la Constitución de la OIT.

Con base en lo anterior, en septiembre de 2001, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, en conjunto con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), la Coordinadora Intersindical Primero de Mayo y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sección 34), presentó ante la Organización Internacional del Trabajo sus observaciones y comentarios en torno a la aplicación y cumplimiento del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales[102].

Conforme a la práctica habitual, en noviembre de 2001, la Oficina Internacional del Trabajo remitió al Gobierno de México una copia de las observaciones y comentarios del Sindicato de Telefonistas, informando que se pondrían en conocimiento de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y que de la misma manera, se harían llegar a dicha Comisión los comentarios que el Gobierno de México formulara al respecto[103].

El procedimiento por artículo 23 de la Constitución de la OIT es diferente al establecido por el artículo 24, relativo a las reclamaciones. El caso de las observaciones trasmitidas por las organizaciones de empleadores o de trabajadores relativas al cumplimiento de convenios ratificados por los Estados Miembros, se limita a un intercambio de información entre el gobierno y la Comisión de Expertos para aclarar, de manera particular, las cuestiones relacionadas con las observaciones. Posteriormente, la Comisión de Expertos da seguimiento a estas cuestiones en el examen de la memoria de cumplimiento presentada en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT. Con ello quiero

[101] OIT: *Manual sobre procedimientos en materia de…*, *op. cit.*, Párr. 61.
[102] Comunicación del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (Secc. 49) al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, del 7 de septiembre de 2001.
[103] Comunicación ACD 19-2-1-41 de la Oficina Internacional del Trabajo al Gobierno de México, del 5 de noviembre de 2001.

decir que el rango de gravedad de una comunicación es inferior al de una reclamación.

Una vez aclarado estos procedimientos de control, procederé a describir el contenido de los reclamos de los sindicatos. En su comunicación, los sindicatos observan cuestiones relativas a: i) la importancia del Convenio 169 de la OIT en la legislación mexicana; ii) el incumplimiento de las obligaciones ante la OIT; iii) aspectos importantes que podrían provocar un conflicto de normas entre la Constitución Política de México y el Convenio 169, en materia de tierras y territorios, recursos naturales y administración de justicia; iv) derechos contemplados en el Convenio 169 y que la Constitución Política mexicana impide su ejercicio; v) la importancia de las tierras y territorios para los pueblos indígenas, y vi) el análisis sobre el caso de las reformas constitucionales y su incongruencias con las disposiciones del Convenio 169. De manera específica, las observaciones de los sindicatos denuncian varias partes: I (política general), II (tierras), III (contratación y condiciones de empleo), IV (formación profesional), V (seguridad social y salud), VI (educación y medios de comunicación), VII (contacto y cooperación a través de las fronteras) y VIII (administración).

Como se puede apreciar, las observaciones de los sindicatos hacen referencia a varias materias del convenio, además de la cuestión de tierras. Sin embargo, considerando que el propósito central de este trabajo es conciliar la aplicación del Convenio 169 y la Convención de Viena de 1969 en México, dados su efectos adversos que provocaría entre las comunidades indígenas, entre éstas y las comunidades mestizas ante el reclamo de los derechos propiedad y posesión de tierras, a continuación abordaré los principales argumentos de los sindicatos en relación con i) las normas internacionales y el derecho interno mexicano, ii) la relevancia que tiene la tierra para los pueblos indígenas en otros foros internacionales y iii) los casos concretos que denuncian incumplimientos del Estado Mexicano a las disposiciones sobre tierras del Convenio 169.

i) Las normas internacionales y el derecho interno mexicano

En su comunicación, los sindicatos observan que el Estado Mexicano incumple con la Organización Internacional del Trabajo al no tomar las medidas necesarias para aplicar las disposiciones del convenio (artículo 19.5, inciso d) de la Constitución de la OIT)[104]. Asimismo, indican que se incumple con otros organismos internacionales, al no tomar en cuenta las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Permanente de Justicia Internacional.

De acuerdo con la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC13/93) son muchas las maneras como un Estado puede violar un

[104] Texto de la comunicación presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (Secc. 49). *Observaciones sobre el cumplimiento del Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo*, Pág. 2.

tratado internacional, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado, o dictar disposiciones que no están en conformidad con lo que exigen sus obligaciones. Si esas normas se han adoptado de acuerdo con el ordenamiento jurídico interno o contra él, es indiferente para estos efectos[105].

Conforme a la opinión consultiva de la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI, Serie B 10), sobre el intercambio de las poblaciones griegas y turcas de 1925, un Estado que ha contraído obligaciones internacionales está obligado a introducir en su legislación las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos asumidos[106].

Tomando en cuenta las opiniones consultivas, los sindicatos concluyen que las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, del 14 de agosto de 2001, no sólo menoscaban los derechos ya reconocidos en el Convenio 169, sino que impide el efectivo ejercicio de los derechos contemplados en él y viola principios de derechos humanos internacionalmente reconocidos[107].

Los sindicatos consideran que el Estado mexicano no únicamente está obligado a respetar las disposiciones del Convenio 169, sino además, con lo establecido en la Convención de Viena, ya que debería interpretar de buena fe al convenio, conforme al sentido corriente que haya que atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin. Señalan que la norma de que los estados deben cumplir con los tratados, también se encuentra establecida en el artículo 18 de la Organización de los Estados Americanos[108].

De manera más específica, respecto a los derechos contemplados en el Convenio 169 y que la Constitución Mexicana impide su ejercicio, los sindicatos observan que, si bien la Constitución Federal establece en el artículo 133 la jerarquía normativa, la Convención de Viena indica que sobre *"El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46"*[109].

Señalan que el artículo 46 de la Convención de Viena (la nulidad de tratados), relativo a las disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados, establece que *"1.- El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno"*[110].

---

[105] *Ídem.*
[106] *Ídem.*
[107] *Ibíd.*, Pág. 3.
[108] *Ídem.*
[109] *Ibíd.*, Pág. 8.
[110] *Ibíd.*, Pág. 9.

Los sindicatos observan también que el artículo 27 de la Convención de Viena se refiere a las normas internas de carácter sustantivo y consagra la supremacía de las normas de derecho internacional, de origen convencional, sobre las normas de derecho interno. Señalan que la Corte Permanente de Justicia Internacional, en su opinión consultiva de 1932, sobre el tratamiento de los Nacionales Polacos en Dantzing, dijo que: "Un Estado no puede invocar su propia Constitución para sustraerse de las obligaciones que le imponen el derecho internacional o los tratados en vigor" (CPIJ, Serie A/B 44, pág. 24)[111].

Asimismo, señalan que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por México el 3 de abril de 1982 dispone que: "Ante un conflicto de preeminencia entre disposiciones de derecho interno e internacional en el ámbito de la protección de los derechos humanos, debe elegirse aquella interpretación que amplíe y no que restrinja el goce de los derechos garantizados en la Convención".[112]

De lo anterior, los sindicatos concluyen en la existencia de un conflicto de normas e inclusive los criterios para resolverlos. Por esta razón, solicitan a la Comisión de Expertos su opinión oficiosa sobre esta cuestión[113].

Sobre las implicaciones internacionales que los sindicatos imputan al Gobierno de México, por el supuesto incumplimiento al Convenio 169 y a otras organizaciones internacionales, es preciso aclarar lo siguiente:

- Respecto al supuesto incumplimiento del Estado Mexicano de no tomar las medidas necesarias para aplicar las disposiciones del Convenio 169, conforme al artículo 19, párrafo 5, inciso d), de la Constitución de la OIT, como se demuestra en capítulos anteriores, el Gobierno de México ha procurado establecer medidas para solucionar los conflictos de tierras existentes entre todas las comunidades agrarias, entre las que se cuentan las comunidades indígenas. Por ejemplo, las diversas resoluciones presidenciales expedidas en el decenio de los sesentas que otorgaron el reconocimiento y titulación de tierras a los pueblos y comunidades indígenas; las reformas a la legislación agraria de 1992, que también demuestran avances importantes en la administración de la justicia agraria, puesto que reconocen la propiedad colectiva de las comunidades y los ejidos, así como el establecimiento como el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), la Atención a la Conflictividad Agraria, así como el Desarrollo Agrario.

  Del PROCEDE se tiene que durante los 14 años de aplicación se ha logrado la regularización de 5,021 núcleos agrarios indígenas, que representan el 80 por

[111] *Ídem.*
[112] *Ídem.*
[113] *Ídem.*

ciento del total, obteniendo la regularización de 5.8 millones de hectáreas en beneficio de 344,663 indígenas[114].

En cuanto a la Atención a la Conflictividad Agraria, 13 de los 14 Focos Rojos identificados en el país, se ubican en tierras comunales y municipios con alta población indígena, de 18 grupos étnicos. Hasta la fecha se han solucionado 10 Focos Rojos que comprendían 15 asuntos, de los cuales 12 involucraban 11 grupos étnicos: Chinanteco, Huichol, Mazateco, Mixteco, Náhuatl, Tének, Tepehuano, Tlapaneco, Tzotzil, Zapoteco y Zoque. Asimismo, se han reportado avances importantes en la solución del Foco Rojo de Oaxaca, que comprende 4 asuntos, logrando la resolución del conflicto entre Santo Domingo Teojomulco y San Lorenzo Texmelucan, con una antigüedad de 70 años y con alto componente indígena[115].

En lo que respecta al Desarrollo Agrario, se desprende que a través de los programas Fondo de Apoyo a Proyectos Productivos Agrarios (FAPPA), Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), y Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT), el Sector Agrario impulsa la incorporación de los campesinos a las actividades productivas a través de la capacitación y financiamiento, para propiciar la rentabilidad económica que otorga mejores oportunidades de ingreso y bienestar para las familias campesinas. Mediante estos programas, se han entregado 2,237 millones de pesos en beneficio de 147,042 sujetos agrarios, de los cuales el 10.7 por ciento han sido para indígenas.

Una de las acciones más relevantes es el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. En 2003, una vez concluido el proceso de identificación de los principales conflictos agrarios del país cuya complejidad requería una atención inmediata, el Gobierno Federal puso en marcha este Programa, que permitió enfocar la atención de las Instituciones del Sector Agrario a los asuntos más álgidos, bajo criterios objetivos para la valoración de su gravedad, como la antigüedad del conflicto, complejidad, impacto social, gravedad en los enfrentamientos, entre otros aspectos. El objetivo general del Programa, es la solución definitiva de los conflictos social-agrarios en el medio rural, privilegiando la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos de entendimiento en amigable composición como vía preferente, con el objeto de preservar la paz social entre los habitantes del campo mexicano que afronten algún tipo de controversia o conflicto social derivado de la tenencia de la tierra sujeta a los regímenes de propiedad social o privada, a efecto de otorgar seguridad jurídica y certeza documental[116].

Los Grupos de Atención Especial que participan en la ejecución del Programa, trabajan de forma permanente con las partes involucradas, para la

---

[114] Secretaría de la Reforma Agraria. Comunicado de prensa SRA/010 del 22 de febrero de 2006.
[115] *Ídem.*
[116] Secretaría de la Reforma Agraria. Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Pág. 1.

construcción de alternativas de solución de los conflictos. Sus actividades las realizan en el lugar de los hechos, de tal forma que puedan realizar visitas y coordinar juntas de trabajo, asambleas, instalar mesas de conciliación, insertándose en la problemática de manera dedicada. Son grupos multidisciplinarios que han diagnosticado cada conflicto y establecido estrategias de negociación, construyendo puentes de comunicación efectiva con las partes afectadas y con las instituciones del sector, otras secretarías y los tres órdenes de gobierno[117].

El programa se ha aplicado en el 78% del territorio nacional, esto es, en 25 Entidades Federativas, atendiéndose estratégicamente los conflictos clasificados por su grado de conflictividad en Focos Rojos y Focos Amarillos[118].

Hasta el año de 2005, la atención brindada a los focos rojos, ha permitido la solución total de 10 casos y de manera parcial, en el caso de Oaxaca, tres Focos Rojos. En un esfuerzo de evitar el surgimiento de más focos rojos en el país, y como una estrategia preventiva, en el año 2004, se realizó un ejercicio con la participación de las instituciones del Sector Agrario y Gobiernos Locales, a fin de identificar aquellos casos que por su grado de conflictividad se consideró necesario atender, clasificándolos como "Focos Amarillos"[119].

Es importante apuntar que, ante las características que reviste el campo mexicano, el universo de los asuntos identificados, han estado sujetos a variaciones. En esta clasificación, al término de 2005, se tiene identificado un Universo de 363 asuntos, localizados en 25 entidades federativas, de los cuales se han concluido 171[120].

En el período 2003-2005, para la atención del Programa, la Unidad Responsable ha ejercido un monto total de $ 1,507,465,500.48; de este recurso $ 1,444,297,446.01 se erogaron para cubrir las contraprestaciones pactadas, el resto se destinó para los gastos de operación del Programa ($ 63,168,054.47)[121].

Como se puede observar, los avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas se reflejan en las medidas adoptadas por el Gobierno Federal en cumplimiento al Convenio 169, entre las cuales se encuentran las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, del 14 de agosto de 2001, así como la Ley que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual dispone avances considerables para el desarrollo de estos pueblos, especialmente en lo relativo a la consulta con éstos, como lo establece el Convenio 169 de la OIT. Por lo anterior, se

[117] *Ídem*.
[118] *Ídem*.
[119] *Ibíd.*, Pág. 8.
[120] *Ídem*.
[121] *Ídem*.

considera que no existe la violación de derechos como argumentan los sindicatos.

- En torno al supuesto de que el Estado Mexicano incumple con otros organismos internacionales, al no tomar en cuenta las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Permanente de Justicia Internacional, se observar dos cuestiones.

  La primera tiene que ver con el carácter autónomo del Convenio 169 de la OIT. Si bien, en su Preámbulo el Convenio 169 recuerda 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, la parte dispositiva del Convenio 169 de la OIT no contiene disposiciones que lo vinculen con estos instrumentos.

  Asimismo, el Preámbulo observa que las disposiciones de dicho convenio fueron 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. Sin embargo, conforme al Preámbulo, esta colaboración deberá realizarse a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas. Es decir, fuera del ámbito de aplicación del Convenio 169.

  La segunda cuestión está relacionada con la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que está establecida en la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Sobre el particular, el artículo 64 de la Convención establece que *"1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales."*[122]

  De acuerdo a lo anterior, la opinión consultiva de Corte Interamericana de Derechos Humanos no puede tomarse en cuenta en la aplicación del Convenio 169 de la OIT, porque su jurisdicción se limita al ámbito regional americano y a instrumentos internacionales americanos.

  Asimismo, respecto a la Corte Permanente de Justicia Internacional, ésta era un órgano de justicia internacional creado en 1921 en un tratado independiente

[122] Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículo 64.

al Pacto de la Sociedad de Naciones, por razones políticas y para evitar complicaciones técnicas, se decidió crear una nueva corte, distinta de la anterior, que actualmente es la Corte Internacional de Justicia.

Conforme a la Constitución de la OIT, todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución, y que cualquier fallo u opinión consultiva de esta Corte obligará a cualquier tribunal establecido por la Conferencia Internacional del Trabajo para solucionar cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio, lo cual no ha sucedido en el caso del Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, dado que la competencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional no está reconocida en la Constitución de la OIT, no pueden tomarse en cuenta sus opiniones en la aplicación de los convenios adoptados por la OIT.

Por las razones anteriores, la Comisión de Expertos no está obligada a tomar en cuenta las opiniones consultivas de las Cortes en la aplicación del Convenio 169 en México. Además, a pesar de que la Comisión de Expertos realiza un ejercicio de interpretación de las normas internacionales y que a través de los años su jurisprudencia ha adquirido una fuerza moral considerable, sólo la Corte Internacional de Justicia tiene competencia para dar una interpretación auténtica de los convenios.

Esta parece ser la razón de que la Comisión de Expertos, en sus observaciones al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT por México, no se haya pronunciado sobre la aplicación de otros instrumentos internacionales ajenos al ámbito de la OIT, como lo pedían los sindicatos.

- Respecto a que las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena menoscaban los derechos reconocidos en el Convenio 169 y violan los principios humanos internacionalmente reconocidos, debe considerarse que esta serie de reformas constituyen el mayor logro en materia de derechos y cultura indígena en México.

  De acuerdo con lo señalado en el capítulo 3 de este trabajo, el objetivo principal de dichas reformas fue crear un marco mínimo que permitiera ampliar las prerrogativas de las comunidades y pueblos indígenas, haciéndolo extensivo posteriormente de manera más detallada y ajustada a las características particulares de cada pueblo y comunidad indígena de México, a través de las leyes federales y locales en cada materia.

  La reforma tiene como objetivo fundamental desarrollar el contenido constitucional en torno a los pueblos indígenas, así como lograr la participación de los pueblos y comunidades indígenas y su plena incorporación al desarrollo

del país, todo ello en el marco del derecho internacional en materia indígena, del cual el Convenio 169 de la OIT forma parte. La reforma es, ante todo, un instrumento para promover la justicia entre y para todos los mexicanos, partiendo del hecho de aceptar que un grupo amplio de la población del país ha quedado al margen del desarrollo y bienestar al que tienen derecho. Se considera que esta reforma es un avance en el ámbito federal, y que puede ser perfeccionada, tanto en lo federal como en lo local.

- En cuanto a que el Estado mexicano, de acuerdo con lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, debería interpretar de buena fe el Convenio 169, conforme al sentido corriente que haya que atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin, se observa que, en primer lugar, el Gobierno de México ha cumplido de buena fe con este instrumento internacional al adoptar medidas progresivas para darle efecto, teniendo en cuenta sus condiciones nacionales propias para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto a su integridad.

  En segundo lugar, el Gobierno de México, con el propósito de fundamentar las acciones realizadas en cumplimiento al Convenio 169, ha recurrido a los medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios de la adopción del Convenio 169, así como a las circunstancias de su celebración, lo cual coincide con lo dispuesto por el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969.

- Para dar cause al objeto y fin del Convenio 169, es necesario atender a todos sus artículos, incluido el artículo 34, que permite su aplicación conforme a las condiciones nacionales propias de los Estados Miembros que lo han ratificado.

- Respecto a que “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”, como ya se explica en la parte correspondiente, el Gobierno de México al ratificar la Convención de Viena está obligado a cumplir con ella. Sin embargo, la aplicación de las disposiciones como el artículo 27 de la Convención conlleva complicaciones. En particular para el caso del Convenio 169. La aplicación de los artículos 14 y 15 del Convenio 169, a la luz del artículo 27 de la Convención Internacional sobre el Derecho de los Tratados de 1969, principalmente en materia de tierras, tendría graves repercusiones sociales.

  En cuanto a tomar en cuenta el artículo 46 de la Convención de Viena, se observa que esta disposición no aplica en este caso, ya que no se está cuestionando la competencia de una autoridad mexicana para celebrar tratados.

- Respecto a que los sindicatos señalan la existencia de un conflicto de normas y solicitan a la Comisión de Expertos su opinión oficiosa sobre esta cuestión,

cabe observar que en estos casos, conforme a lo establecido por el Manual de Procedimientos, y nótese que, son los gobiernos los que, si tienen dudas sobre el significado de disposiciones concretas de un convenio o recomendación de la OIT pueden recurrir a la Oficina Internacional del Trabajo para que exprese su opinión. Aunque siempre con la reserva de que no está especialmente facultada para interpretar convenios ni recomendaciones. A la fecha no se tiene conocimiento de que la Oficina haya emitido una opinión sobre la cuestión que piden los sindicatos. Asimismo, debe tenerse en cuenta de que la Comisión de Expertos no contempla entre su mandato proporcionar opiniones consultivas. Al parecer, esta es la razón por la que la Comisión de Expertos no ha respondido a la solicitud de los sindicatos.

ii) Relevancia que tiene la tierra para los pueblos indígenas en otros foros internacionales

Los sindicatos citan las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en sus observaciones finales sobre México (1997), y las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ambas sobre la relevancia que tiene la tierra para los pueblos indígenas.

En sus observaciones finales para México (11 de noviembre de 1997), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomienda encontrar soluciones justas y equitativas a la demarcación, distribución y restitución de tierras. En lo que concierne a los conflictos por la tenencia de la tierra, recomienda adoptar todas las medidas necesarias para evitar las discriminaciones contra los pueblos autóctonos[123].

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la seguridad de los pueblos indígenas sobre sus tierras constituye un elemento vital para su supervivencia. Asimismo, la Comisión Interamericana considera que dentro del derecho internacional en general, y en derecho interamericano específicamente, se requiere de protección especial para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población[124].

A este respecto, en principio debe considerarse que si bien el Convenio 169 de la OIT recuerda en su Preámbulo los términos de diversos instrumentos internacionales, así como la colaboración con otras organizaciones internacionales, no por ello permite que se pueda establecer una relación de supervisión o examen a través de las consideraciones de documentos emanados de estas instancias internacionales. También debe considerarse que el Convenio 169 es un instrumento autónomo, que no se vincula con ningún otro instrumento internacional.

---

[123] Texto de la comunicación presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (Secc. 49), *Op. cit.* Pág. 10.
[124] *Ídem.*

Por otro lado, es conveniente recordar que la Organización Internacional del Trabajo tiene acuerdos tanto con la Organización de Naciones Unidas (ONU, 1946) como con la Organización de Estados Americanos (OEA, 1950), y es a través de estos acuerdos como se establece un intercambio de información y de documentos de interés común, bajo reserva para salvaguardar el carácter confidencial de ciertos documentos, pero el Convenio 169 ni estos acuerdos señalan disposiciones para que los documentos emanados de estos organismos puedan servir como objeto de un doble escrutinio, que como se ha de recordar ha sido un tema bastante polémico y delicado en el seno de OIT. El examen de un caso bajo este tratamiento, podría desvirtuar el procedimiento de control de la OIT, incluidos los mandatos de los órganos encargados de llevar a cabo dicho procedimiento.

Debe considerarse que tanto las recomendaciones del Comité como las observaciones de la Comisión Interamericana, ya fueron tratadas en su momento en sus respectivos foros, fuera del ámbito de aplicación del Convenio 169. Por ello, se considera que no es conveniente tomar en cuenta las recomendaciones hechas por estas instancias internacionales.

En otros casos, relacionados con la aplicación de otros convenios, la Comisión de Expertos ha tomado en cuenta los argumentos de los sindicatos que se sirven de informes generados en otros foros internacionales, lo cual ha sido objetado por el Gobierno de México cada vez que ocurre, argumentando la autonomía de los convenios de la OIT. En el caso particular de las observaciones del sindicato de telefonistas, la Comisión de Expertos no tomó en cuenta estas cuestiones en sus comentarios de 2006, lo que quiere decir que no se pronunciara.

Más allá de las cuestiones de procedimiento citadas anteriormente, puede observarse que el Gobierno de México ha ido encontrando paulatinamente soluciones justas y equitativas para la demarcación, distribución y restitución de tierras, así como las medidas necesarias para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plena y equitativamente con el resto de la población.

iii) Casos concretos que denuncian incumplimientos del Estado Mexicano a las disposiciones sobre tierras del Convenio 169

Los sindicatos presentan algunos casos concretos, que supuestamente demuestran el incumplimiento del Estado Mexicano al Convenio 169 en materia de tierras, estos casos se refieren a Comunidad Ñahñu de San Pedro Atlapulco, Municipio de Ocoyoacac (Estado de México); la comunidad Huave de San Francisco del Mar (Oaxaca), las comunidades Huicholas de San Andrés Cohamiata (Jalisco), las comunidades de la región de los Chimalapas, la comunidad de San Antonio de la Laguna (Estado de México) y los casos de bioprospección.

Cada uno de estos casos mercería, por si mismo, dedicarle un capitulo en este estudio. Sin embargo, he escogido los casos de las comunidades indígenas

huichola y de la región de los Chimalapas, porque son los más representativos en cuanto a que presentan conflictos agrarios entre las comunidades indígenas y mestizas, y conflictos de territorio entre algunos estados de la federación, lo cual podría imposibilitar la aplicación del Convenio 169 en México, sin tomar en cuenta su artículo 34.

La cronología de hechos que a continuación presento sobre las comunidades mencionadas, junto con un breve análisis sobre los mismos, proporciona mayores elementos para sustentar la tesis de que la aplicación del Convenio 169 en México a la luz del artículo 27 de la Convención de Viena, como exigen los sindicatos, no es posible porque acentuaría los conflictos sociales por la disputa de tierras entre las comunidades indígenas, las mestizas, población en general e incluso entre estados de la Federación.

Caso de la Unión de Comunidades Indígenas Huicholas de San Andrés Cohamiata, Jalisco.

En abril de 1725, el pueblo indígena Huichol de Tateikié obtuvo de la Corona Española reconocimiento con Títulos Virreinales a San Andrés Cohamiata y su anexo de Guadalupe Ocotán en un territorio que abarcaba aproximadamente 200,000 hectáreas[125].

Luego de alcanzada la independencia de México, se expidió una Ley Constitucional que desconocía los títulos expedidos durante la Colonia, afectando la integridad territorial de los Wixaritari. En febrero de 1917, al término de la revolución mexicana, se expidió una nueva Constitución Política Mexicana que posibilitó la expedición de leyes que permitieron que las comunidades indígenas de todo el país obtuvieran la titularidad de sus tierras por las vías de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales (RTBC) o Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (CTBC), según se tratara de comunidades de hecho o de derecho, respectivamente, teniendo o no Títulos Virreinales sobre las tierras que poseían. San Andrés era una comunidad de derecho. En mayo de 1921, San Andrés inició los trámites para su titulación, instaurándose el expediente para su Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (CTBC)[126].

En los años cincuenta la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) dotó aproximadamente 23,000 hectáreas de tierras de San Andrés a ejidos del Estado de Zacatecas[127].

En agosto de 1960, el Gobernador Tradicional y a algunos representantes de San Andrés, cedieron a San Juan Peyotán y a Santa Rosa, del Estado de Nayarit, aproximadamente 28,000 hectáreas. Esto fue realizado de forma ilegal, por que se

---

[125] Texto de la comunicación presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (Secc. 49). *Observaciones sobre el cumplimiento del Convenio Núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, de la Organización Internacional del Trabajo*, Pág. 69.
[126] *Ídem.*
[127] *Ídem.*

hizo sin la participación de la Asamblea de la comunidad, que es único órgano competente por ley para ceder tales derechos[128].

En diciembre de 1960 se titularon 24,775 hectáreas al poblado de Huajimic, también del estado de Nayarit, en terrenos que comprendían los Títulos de San Andrés dentro de la porción de su anexo de Guadalupe Ocotán[129].

Para junio de 1961, los trabajos técnicos realizados en el territorio de San Andrés Cohamiata, indicaban que poseía 129,250 hectáreas. En el informe de dichos trabajos se reconocía que no se consignaron completamente las tierras que por derecho correspondían a San Andrés Cohamiata. Las dotaciones de tierras para los ejidos de El Tulillo, la Purísima y El Refugio del Estado de Zacatecas fueron fincadas en terrenos de la comunidad indígena de San Andrés Cohamiata del Estado de Jalisco[130].

En noviembre de 1961, un grupo de colonos mestizos que vivían en el pueblo de San Juan Peyotán solicitaron una Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, en una zona habitada originalmente por indígenas coras que colindaban desde siempre con San Andrés Cohamiata, pero que poco a poco habían sido desplazados y expulsados por los colonos, valiéndose de los Títulos Virreinales Coras que marcaban perfecta correspondencia de linderos con los de San Andrés[131].

En febrero de 1963, se otorgó Resolución Presidencial a San Juan Peyotán por 18,690 hectáreas y a Santa Rosa por mas de 28, 000 hectáreas. La titulación de San Juan tomó 10,000 hectáreas de tierras de San Andrés y la de Santa Rosa tomó aproximadamente 18,000 de la zona de Santa Bárbara[132].

En julio de 1965 se instauró expediente de RTBC para dar trámite a la solicitud del poblado de San Lucas de Jalpa en el Estado de Durango, que pretendían tierras que incluían más de 10,000 hectáreas de San Andrés, de la zona de Bancos de San Hipólito[133].

En septiembre de 1965 se otorgó Resolución Presidencial a San Andrés Cohamiata por 74,940 hectáreas que excluían las más de 38,000 hectáreas que pretendían Santa Rosa y San Juan de Nayarit, así como San Lucas de Durango, y las aproximadamente 23,000 dotadas a las comunidades de El Tulillo, La Purísima y El Refugio del Estado de Zacatecas, así como 24,775 hectáreas del anexo de Guadalupe Ocotán en Nayarit y más de 7,000 al oriente en colindancia con Santa Catarina Cuexcomatitlan en el Estado de Jalisco. En total, más de 92,775

---

[128] *Ibíd.*, Pág. 70.
[129] *Ídem.*
[130] *Ídem.*
[131] *Ídem.*
[132] *Ibíd.*, Pág. 71.
[133] *Ídem.*

hectáreas excluidas de la titulación de San Andrés Cohamiata[134]. En marzo de 1968 se ejecutó la resolución Presidencial de San Andrés Cohamiata. Durante los trabajos se registró una nueva anomalía, en el campo solamente le entregaron 67,000 hectáreas[135].

El 28 de julio de 1981 se emite Resolución Presidencial a San Lucas de Jalpa, que reconocía y titulaba más de 33,456 hectáreas, incluidas las 10,720 hectáreas que tenía dotadas la comunidad de Bancos de San Hipólito[136].

La comunidad Huichola decidió luchar, especialmente por las zonas segregadas a San Andrés, particularmente las regiones tituladas a San Juan Peyotán, denominada El Saucito, a San Lucas de Jalpa denominada Bancos de San Hipólito y Tierra Blanca, zonas que involucraban aproximadamente 22,920 hectáreas, donde aún viven 2000 huicholes tateikietari (originarios de San Andrés Cohamiata). Las demás zonas han pasado a poder completamente de núcleos agrarios que obtuvieron sus tierras de territorio Tateikietari, desplazando a los huicholes que ahí vivían -los ejidos zacatecanos- o bien, están habitadas por huicholes que han estabilizado satisfactoriamente su propiedad sobre la tierra. Las comunidades tomaron la determinación de que arreglarían sus problemas internos conforme a sus usos y costumbres, sin la mediación de instancias externas[137].

En noviembre de 1993, el Tribunal Agrario del Estado de Nayarit declaró improcedente el Trámite de Confirmación Complementaria mediante el cual San Juan Peyotán pretendía la titulación de las 1,789 hectáreas que le habían resultado excedentes. En este juicio, Tierra Blanca interpuso su oposición a que se le titularan esas tierras a San Juan Peyotán. Tierra Blanca actúo como parte de una estrategia integral mediante la cual San Andrés buscaba su reconstitución territorial y cuyos objetivos son, como ya dijimos, la recuperación de Tierra Blanca, El Saucito y Bancos de San Hipólito[138].

Luego de este recorrido por los hitos más importantes de la larga lucha de San Andrés Cohamiata por su territorio, es fácil percatarse de que aun cuando los Tatekietari están en posesión de sus tierras por lo menos desde el año de 1725, de que cuentan con Títulos Virreinales que fueron reconocidos como auténticos por las autoridades agrarias del país y de que fueron los que primero en la región hicieron su solicitud para la regularización de su tierra, sus derechos territoriales han sido pasado por alto[139].

Todos los despojos de tierras ocurridos después del 1º de junio de 1960, fecha de entrada en vigor en México el Convenio 107 de la OIT, supuestamente violaron este instrumento internacional, el cual en su articulo 13 señalaba que: " Los

---

[134] *Ídem.*
[135] *Ídem.*
[136] *Ibíd.*, Pág. 72.
[137] *Ibíd.*, Pág. 73.
[138] *Ídem.*
[139] *Ibíd.*, Pág. 76.

gobiernos deberán reconocer a los pueblos interesados los derechos de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan". Por tanto, al ser ley vigente dicho convenio en el país, todos los actos que tuvieron por efecto el daño al patrimonio territorial de San Andrés fueron ilegales, nacional e internacionalmente.

Con la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT, en sustitución del 107, el 5 de septiembre de 1991, México ha seguido faltando a sus compromisos internacionales al no hacer lo necesario para determinar las tierras del pueblo huichol, y por no garantizar de manera efectiva sus derechos de propiedad y posesión sobre ellas ni instituir los procedimientos adecuados para determinar las reivindicaciones planteadas reiteradamente por San Andrés Cohamiata. (Artículo 14 del Convenio 169)[140].

Sobre este caso, en primer lugar, hay que dejar claro que deben considerarse nulas las observaciones de los sindicatos en relación con el Convenio 107, ya que si bien el gobierno de México ratificó el Convenio 107, éste no fue objeto de observaciones por sindicatos que señalaran algún incumplimiento durante su vigencia en México, por estas cuestiones.

Cabe aclarar también que el Convenio 107 establece que "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 32, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;"[141], lo cual sucedió en el caso de México.

Asimismo, de acuerdo al Manual de procedimientos de la OIT, la denuncia de un convenio por un Miembro, significa dar por terminadas sus obligaciones para con éste[142]. En esta virtud, la consecuencia de ratificar del Convenio 169 trajo consigo la denuncia automática del Convenio 107, a partir de la fecha en que entró en vigor en México el nuevo convenio. Por lo que ya no es aplicable en México.

Sobre el caso concreto de la Comunidad Huichola de San Andrés Cohamiata, se considera que es uno de los más antiguos que ha presentado conflictos agrarios. Desde el año de 1725 el pueblo indígena huichol ha perdido más de la mitad de su territorio ancestral, ubicado en los Estados de Jalisco, Durango, Nayarit y Zacatecas. Durante todo este tiempo, la Comunidad Huichola de San Andrés Cohamiata ha estado sujeta a constantes conflictos agrarios con otras comunidades como son las comunidades de San Juan Peyotán y Santa Rosa del Estado de Nayarit, las comunidades de El Tulillo, la Purísima y El Refugio del Estado de Zacatecas y la comunidad de San Lucas de Jalpa en el Estado de

[140] *Ídem*.
[141] Texto del Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957. Artículo 36.
[142] OIT: "*Manual de Convenios y Recomendaciones en materia de…"*, Op. cit., Párr. 71.

Durango. En total, se han excluido de la titulación de San Andrés Cohamiata más de 92,775 hectáreas. No obstante la pérdida de gran parte de su territorio, las comunidades de San Andrés han limitado su reconstitución territorial a la recuperación de Tierra Blanca, El Saucito y Bancos de San Hipólito.

Como se ve, las situación para las comunidades huicholas se han presentado críticas, en parte por el desconocimiento de su situación y la limitada atención por las autoridades en turno, tanto federales como estatales y municipales, y en parte por el deseo de las autoridades para encontrar una solución equilibrada para las otras comunidades que también reclaman como suyo parte del territorio de esa comunidad.

Para dar fin a este conflicto y a otros similares, la Secretaría de la Reforma Agraria realizó un diagnóstico de la conflictividad agraria, el cual puso de relieve que los conflictos persistían debido a que las sentencias de los tribunales solamente resolvían la problemática jurídica, pero dejaban subsistentes las razones sociales de los enfrentamientos.

Con base en un estudio sobre los índices de conflictividad agraria en el país, la Secretaría de la Reforma Agraria detectó las entidades federativas con diversos índices de riesgo para la gobernabilidad y la paz social y las clasificó de acuerdo al grado de riesgo.

Según esta clasificación, los conflictos agrarios que enfrenta la Comunidad huichola se consideran de riesgo medio[143], el cual está incluido en el Programa de Focos Amarillos. Este programa atiende los problemas agrarios de mediana conflictividad, que involucran derechos colectivos en ejidos y comunidades, en donde suelen haber sobreposición de planos definitivos de los núcleos agrarios contendientes. Lo que no significa que los conflictos agrarios que enfrenta la comunidad huichola no pongan en riesgo la estabilidad y la paz social de la región en donde se ubican, ya que cuentan con antecedentes de violencia.

Caso sobre las Comunidades Indígenas de la región de los Chimalapas.

El pueblo Zoque de Oaxaca está ubicado al centro del Istmo de Tehuantepec, en la región conocida como "Los Chimalapas", también conocida como "Chimas"[144].

En un territorio de 594,000 hectáreas de bosques y selvas húmedas. El pueblo Zoque de Oaxaca se divide para su administración en dos Municipios, Santa María Chimalapa que tiene 460,000 hectáreas y San Miguel Chimalapa con 134,000 hectáreas, según Resoluciones Presidenciales de marzo de 1967, ejecutadas en 1992, donde se reconocen los derechos históricos de los Zoques en su territorio[145].

---

[143] Ibíd., Pág. 11.
[144] *Ibíd.*, Pág. 77.
[145] *Ídem.*

En la resolución de conflictos agrarios que han llevado a cabo las comunidades de la zona oriente de San Miguel Chimalapa con ejidos chiapanecos que han invadido sus tierras, durante los años 1991 y 1992, el Gobierno de Chiapas, y el Municipio de Cintalapa (Chiapas), han impedido la solución pacífica que se había acordado con los campesinos de los ejidos Gustavo Díaz Ordaz, Rodolfo Figueroa, Ramón E. Balboa y La Flor de Chiapas, obstaculizando la conciliación agraria[146].

Desde 1986 el Gobierno del Estado de Chiapas y el Gobierno Federal mantienen la paz en una situación de tensión y de enfrentamientos[147]. La intromisión del Ejército Federal, la Policía Preventiva de Chiapas y la Policía Federal Preventiva se ha incrementado desde 1998, y en los años 2000 y 2001, violentando la paz y la resolución de los conflictos conforme a los usos y costumbres de la asamblea, y ha provocando la detención ilegal de algunos comuneros[148].

Por su parte, los comuneros han realizado detenciones de talamontes en flagrancia. Los detenidos han acusado a los comuneros de robo, secuestro y daño en propiedad ajena[149]. En abril de 1998, los comuneros de Santa María detuvieron a 20 personas sorprendidas talando clandestinamente en la zona del conflicto agrario con la colonia ganadera Cuahutémoc, por lo que las detuvieron en la prisión municipal y las reportaron a las autoridades ecológicas y judiciales. El Gobierno de Oaxaca, lejos de apoyar ésta acción de defensa, ordenó a la Policía Estatal rodear la zona, y se detuvieron a varios comuneros chimas acusándolos de secuestro, en clara protección de los talamontes. Al final se hizo un cambio de detenidos, firmando compromisos de solución al conflicto agrario[150].

En julio del 2001 volvió a estallar un conflicto con la colonia Cuahutémoc. La comunidad Chimalapa había decidido trazar la brecha que definiera en el terreno los límites establecidos en la Resolución Presidencial. Los colonos de la Cuahutémoc, respaldados nuevamente por la Policía Estatal, detuvieron a 20 comuneros trasladándolos a la cárcel regional de Santa María, acusados por el trazo de la brecha. Acciones masivas de presión afuera de la cárcel y bloqueos carreteros lograron la libertad de los detenidos, pero fueron giradas ordenes de aprehensión en contra de los comuneros incluyendo a sus autoridades, por delitos como secuestro, invasión de tierras, daño en propiedad ajena, entre otros. La Procuraduría Agraria se ha declarado en contra de las acciones directas en los lugares de la tala clandestina, pese a que forman parte del derecho consuetudinario del pueblo Zoque de Oaxaca, acciones gracias a las cuales se ha defendido el territorio comunal, en estricto apego a los derechos de los indígenas zoques[151].

---

[146] *Ídem.*
[147] *Ibíd.*, Pág. 78.
[148] *Ídem.*
[149] *Ídem.*
[150] *Ibíd.*, Pág. 79.
[151] *Ídem.*

Esta postura de la Procuraduría Agraria no ha facilitado la aplicación de justicia agraria, ni siquiera para sancionar a los talamontes que ilegalmente destruyen los recursos naturales del territorio chimalapa[152].

Este conflicto agrario se ha complicado aun más desde 1986 por la modificación del mapa oficial de la Entidad, abarcando más de 100,000 hectáreas de bienes comunales que desde los años cuarenta han sido invadidas por madereros, ganaderos y ejidatarios de Chiapas[153]. Entre 1988 y 1989 se publicó una nueva versión del mapa de Chiapas en el que dicha Entidad Federativa crece a 221,900 hectáreas. Estas modificaciones a los límites estatales, no sólo violan los bienes comunales de los Chimalapas, sino también las mismas Constituciones Políticas de Oaxaca, Chiapas y Veracruz[154].

Los sindicatos señalan que estos sucesos demuestran la inobservancia del Estado Mexicano para darle cumplimiento a los derechos establecidos en los artículos 13, 14, 15, 17, 18 y 19 del Convenio 169 en su Parte II sobre Tierras[155].

La Secretaría de la Reforma Agraria clasificó el conflicto agrario de los Chimalapas dentro del Programa de Focos Rojos, considerados así por su complejidad y duración. Estos conflictos datan de varias décadas y han registrado hechos violentos. Por la antigüedad del conflicto destaca el que existió durante 48 años entre San Sebastián Teponahuaxtlán y Puente de Camotlán, en Jalisco y Nayarit; el de Santa María de Ocotán y Xoconoxtle, y Bernalejo de la Sierra, en Durango y Zacatecas, también con una duración de 48 años, así como el registrado durante 46 años entre Santa María Chimalapa y Colonia Cuauhtémoc, Oaxaca.

Según datos de la Secretaría de la Reforma Agraria, el conflicto agrario entre la comunidad de Santa María Chimalapa y la Colonia Cuauhtémoc, en Oaxaca, ya ha sido solucionado.

Aún cuando no se explica puntualmente, se observa que la solución de los casos aquí descritos, denunciados por el sindicato de telefonistas, fue llevada a cabo de acuerdo a la legislación y práctica mexicanas, lo cual coincide con el artículo 34 del convenio 169. De otra manera, se agravarían los conflictos. Las luchas campesinas por la tierra y sus recursos se agudizarían si no se atienden las ambigüedades en torno a los derechos y títulos agrarios, los desacuerdos en cuanto a límites entre ejidos, comunidades y propiedades privadas, los conflictos por el uso de recursos colectivos como bosques y aguas. La defensa de la tierra, que se lleva primero por la vía institucional, judicial y política, puede conducir a enfrentamientos con otros campesinos y con propietarios privados, si no se ajusta a la práctica legislativa mexicana.

---

[152] *Ídem.*
[153] *Ídem.*
[154] *Ibíd.*, Pág. 79.
[155] *Ídem.*

Con el propósito de proteger y garantizar cada vez en mayor grado los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, las leyes y prácticas mexicanas en esta materia se han ido adecuando paulatinamente, conforme a las condiciones propias de México, especialmente ajustadas de acuerdo a las propias particularidades de cada pueblo y comunidad indígena, en los términos del artículo 2º constitucional y el artículo 34 del Convenio.

En el marco del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, ningún país que ha ratificado este convenio, había invocado esta disposición. El Gobierno de México lo ha hecho, considerando que la aplicación del artículo 34 del Convenio en el caso de tierras y de política general es absolutamente necesaria.

El artículo 34 de ese convenio permite que, cuando existan casos en los que no sea posible aplicar las disposiciones del Convenio 169 a la letra, se pueda aplicar tomando en cuenta las condiciones propias del país. Tal es el caso de la aplicación de la Parte II del Convenio en México, en particular la aplicación del artículo 14.

En el ámbito internacional, los comités tripartitos que han examinado algunas reclamaciones en contra del Gobierno mexicano, por supuesto incumplimiento a las disposiciones del Convenio 169, principalmente en torno a la propiedad y posesión de las tierras, en sus conclusiones y recomendaciones, no han tomado en cuenta las condiciones y las situaciones nacionales imperantes.

Por ejemplo, deberían tomar en cuenta que el marco jurídico agrario de México es complejo y *sui géneris*; que la existencia de conflictos agrarios entre las mismas comunidades indígenas, principalmente por invasiones y posesión de tierras, tienen diverso origen, y que éste no precisamente porque sea un territorio tradicional. Asimismo, de debería tomar en cuenta que: i) la legislación agraria ha evolucionado; ii) la figura jurídica de comunidad ha ido evolucionando; iii) la restitución de tierras a los pueblos indígenas que las han reclamado históricamente, ha implicado un proceso muy largo y complejo.

Por ejemplo, el caso de los huicholes, chimalapas y chinantecos. En algunos casos, los posesionarios que han sido vencidos en juicio no desocupan las tierras. Se había llegado incluso a usar la fuerza pública, que desencadenaba conflictos serios. En el caso de los huicholes, había 15 resoluciones que habían fallado a su favor. Sin embargo, los posesionarios que deberían de desocupar las tierras forman parte de las comunidades locales, que tenían fuertes intereses en la economía local e importantes conexiones con los gobiernos estatales de Jalisco y Nayarit.

Existían otros casos en que ambas partes eran sujetos agrarios. En estos casos, la legislación agraria prevé recursos de amparo que no tienen término. Es indefinido el recurso que tienen todos los sujetos agrarios, y cuando las ambas partes son sujetos agrarios, se da un escenario de recursos *ad infinitum*, por años.

En el caso de los chimalapas, se presenciado juicios, en los que ambas partes eran sujetos agrarios, una colonia dotada y una comunidad indígena. En estos casos, las autoridades agrarias han intentado un programa de conciliación que pudiera crear contraprestaciones para la parte afectada[156]. Se han logrado resolver bastantes casos con base a la conciliación y la contraprestación. También se ha creado un tercer beneficio, que sea atractivo a la parte afectada, tales como escuelas, casas, etc.

En la zona de los huicholes se había logrado restituir importantes superficies, pero no se había logrado finalizar porque se habían terminado los recursos financieros. Las autoridades han enfrentado un problema de limitaciones presupuestales que se presenta cuando los posesionarios vencidos en juicio esperan ser compensados.

Otro problema son los límites estatales. Aquí, aparte del problema agrario, se tiene el de los límites de los Estados. En el caso de los huicholes hay cuatro Estados. Por lo que la resolución, en cualquier sentido, afectarías expectativas políticas de los Estados.

En la resolución de estos casos, los juicios agrarios no implicaban un reconocimiento de límites estatales. Las autoridades agrarias no entran en la discusión de los límites estatales. Sin embargo, los gobiernos estatales sí veían afectada su soberanía. Cuando se considera que la tierra es de los huicholes y éstos tienen sus autoridades en Nayarit, se da por supuesta una soberanía de facto por parte de los nayaritas.

Lo mismo sucede en los chimalapas, donde existe un fuerte problema entre los Estados de Oaxaca y de Chiapas, factor que complica las resoluciones de juicios. Por ejemplo, cuando un juicio estuvo a punto de resolverse en la sierra huichola a favor de los indígenas, se acarreó con un serio problema social y político que no fue fácil de resolver.

Considerando lo anterior, en el ámbito de aplicación de Convenio 169, se juzga absolutamente necesaria la utilización del artículo 34 como una cláusula que permita la aplicación flexible del Convenio, atendiendo a todas estas situaciones sui generis en México.

[156] Las contraprestaciones son pagos de tierras y compra de tierras para reubicar a los posesionarios.

CONCLUSIONES

La importancia de las funciones de la Organización Internacional del Trabajo.

Desde su fundación, la OIT ha sido la fuente de las conquistas sociales, como la jornada de trabajo de ocho horas, la protección de la maternidad, la legislación sobre el trabajo infantil y otras políticas que promueven la seguridad en el lugar de trabajo y unas relaciones laborales armoniosas.

Para alcanzar sus objetivos, la Organización Internacional del Trabajo: i) formula políticas y programas internacionales para promover los derechos humanos fundamentales, mejorar las condiciones de trabajo y de vida y aumentar las oportunidades de empleo; ii) establece normas internacionales del trabajo, que sirven de orientación a las autoridades nacionales para poner en ejecución políticas sociales y laborales; iii) formula y lleva a cabo, en asociación activa con sus mandantes, un amplio programa de cooperación técnica internacional que ayuda a los países a llevar a la práctica dichas políticas, y lleva a cabo actividades de formación, educación, investigación y publicación que contribuyen al progreso y aplicación de las políticas sociales y laborales en los países miembros.

La importancia de la Organización Internacional del Trabajo en el Derecho Internacional Público.

La actividad normativa constituye la actividad central de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde sus inicios y ha sido la única y más importante razón de su creación.

La OIT ha contribuido al Derecho Laboral Internacional a través de la adopción de 187 convenios y las 197 recomendaciones, el conjunto de decisiones y recomendaciones del Comité de Libertad Sindical y las prolijas orientaciones de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Normas de la Conferencia en torno a la aplicación de los convenios de la OIT.

La OIT como organismo especializado en lo laboral, ha contribuido a mejorar los marcos normativos laborales nacionales. En este sentido, se ha constituido como el fundamento normativo más relevante del Derecho Internacional del Trabajo, que ha logrado pleno reconocimiento y autonomía a nivel internacional.

Los casos de progreso identificados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, desde 1964, son una muestra de la influencia de la OIT en el mundo laboral.

La Organización Internacional del Trabajo y las Convenciones de Viena sobre Derecho de los Tratados.

La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, constituyen la base principal del Derecho Internacional Público actual.

La Convención de Viena de 1969 introdujo conceptos jurídicos que constituyen una aportación fundamental al Derecho Internacional Convencional Contemporáneo. Sin embargo, esta Convención excluye los tratados o convenios celebrados entre sujetos del Derecho Internacional que no sean Estados.

La Convención de Viena de 1969 se aplica a todo tratado que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional. Por lo que se aplica a la Constitución de la OIT y a los convenios adoptados por esta organización.

En marco de la Convención de Viena de 1969, el papel de la Organización Internacional del Trabajo es el de auspiciar la elaboración de tratados o convenios; juega un papel de coordinación en la elaboración de convenios, pero no es parte de éstos, y lleva a cabo las funciones de depósito y registro de un convenio, sin que ello implique que sea parte de éste. Asimismo, vigila que dichos instrumentos internacionales sean cumplidos por los países que los ratifican.

La Convención de Viena de 1986 introduce disposiciones especiales que tienen en cuenta la naturaleza y las exigencias propias de las organizaciones internacionales, como la OIT, y establece la capacidad de las organizaciones internacionales para celebrar tratados.

La Convención de Viena de 1986 no se aplica a la Constitución de la OIT ni a los convenios internacionales del trabajo, pero si a la Organización Internacional del Trabajo, en su calidad de organización.

La firma de la Convención de 1986 por la OIT le otorga el reconocimiento automático para celebrar tratados con Estados y otras organizaciones internacionales.

Sin embargo, el acto de confirmación formal que la OIT depositó no tiene, ningún efecto en cuanto a la fecha de entrada en vigor de la Convención de 1986. Sólo los instrumentos de ratificación o de adhesión depositados por Estados son tomados en cuenta.

La Convención de 1986 ofrece un marco jurídico específico que rige la gestión de los asuntos de las organizaciones internacionales y contribuye a eliminar las ambigüedades y las dudas perjudiciales para la seguridad jurídica de los acuerdos concertados.

Los tratados internacionales en el marco de la legislación mexicana.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos corresponde al Presidente de la República, una vez aprobados por el Senado de la República, la celebración de tratados internacionales.

Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención de Viena de 1969, junto con la Ley sobre la Celebración de Tratados, constituyen el marco jurídico mexicano para la celebración de tratados.

Los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, siempre y cuando estén de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a la Tesis Jurisprudencial LXXVII/99, aprobada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Constitución Política de México y por encima del derecho federal y el local.

La aplicación en México de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 y el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales están por encima de las leyes federales y locales, pero después de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aplicación de los artículos 14 y 15 del Convenio 169, a la luz del artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, se contrapone con la aplicación de los artículos 2º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La aplicación del artículo 27 de la Convención de Viena de 1969, en el marco del Convenio 169, tendría efectos negativos en la sociedad, pues sería causa de conflicto entre los pueblos y comunidades indígenas. Sobre todo, en la adjudicación de tierras a los indígenas en donde existan recursos naturales que son propiedad del Estado y de otros miembros de la sociedad mexicana, tanto indígenas como no indígenas.

El artículo 27 de la Convención de Viena no pueda aplicarse al caso del Convenio 169. Sin embargo, no es causa de incumplimiento, ya que para aplicar este convenio, el Gobierno de México se vale de su artículo 34. En esta virtud, no pone en entredicho el cumplimiento de los instrumentos internacionales citados ni los derechos de terceros.

El Gobierno de México cumple con el Convenio 169 a la luz del artículo 31 de la Convención de Viena de 1969, que permite interpretar las disposiciones de dicho convenio tomando en cuenta los trabajos preparatorios durante su adopción.

La aplicación de los artículos 14 y 15 del Convenio 169 en México, en los términos del artículo 34 del propio convenio, garantizaría la paz social al respetar los derechos de la propiedad pública, privada o social.

Procedimiento de adopción de los convenios de la organización Internacional del Trabajo

El procedimiento de adopción de la OIT se basa en el diálogo tripartito entre los grupos de empleadores, de trabajadores y de representantes gubernamentales, y entre la OIT y dichos grupos, lo cual es fundamental para la elaboración de normas. Así, este procedimiento garantiza la elaboración de normas pertinentes, viables y de aplicación general.

La adopción del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales

Desde la adopción del Convenio 169, la expresión “pueblos”, la consulta a los pueblos indígenas y los derechos a la tierra, se han constituido como los tres aspectos más conflictivos para la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

Para la buena aplicación del Convenio 169 debe tomarse en cuenta que: i) el término pueblos no debe implicar el reconocimiento del derecho a la autodeterminación como se entiende en el derecho internacional; ii) la consulta a los pueblos indígenas y tribales, debe ser de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento acerca de las medidas propuestas, y iii) los conflictos sobre tierras, generalmente implican la disputa de los recursos naturales en ellas contenidos. Por ello, es necesario buscar un equilibrio entre los intereses del Estado, de la sociedad nacional y de las poblaciones indígenas y tribales.

Las reivindicaciones de tierras indígenas, que jurídicamente ya han sido objeto de una decisión, no deberían ser reabiertas, ya que agravarían los conflictos agrarios entre las comunidades indígenas, entre éstas y las comunidades mestizas o entre éstas y el Estado.

La adhesión de México a la Organización Internacional del Trabajo.

Desde su adhesión México ha desempeñado un papel activo dentro de la Organización, y ha participado en el diseño, la elaboración, el seguimiento y la evaluación de diversas normas internacionales del trabajo.

A través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Gobierno de México ha cumplido con los compromisos con la OIT y ha desarrollado importantes actividades en materia de cooperación técnica, con la participación de dependencias gubernamentales y organizaciones empresariales y sindicales, en beneficio del país.

Desde su adhesión a la OIT, México ha contado con una delegación nacional tripartita permanente de trabajadores, de empleadores y de gobierno, que ha permitido a México influir directamente en las decisiones de la Organización.

La ratificación y el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT por México.

El Estado que ratifica un convenio se compromete a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio. La obligación no consiste únicamente en incorporar el convenio al derecho interno, sino que entraña también la necesidad de velar por su aplicación en la práctica.

A diferencia de los instrumentos adoptados por las Naciones Unidas, los convenios de la OIT, a menos que así lo indiquen en sus disposiciones, no pueden ir acompañadas de reservas, ya que los gobiernos no tienen la facultad de decidir a discreción los artículos del convenio que se comprometen a aplicar.

Conforme a la práctica legislativa interna, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social analizó jurídicamente la viabilidad de ratificar el Convenio 169 de la OIT y recomendó al Senado de la República su ratificación. Una vez depositado el instrumento de ratificación ante el Director General de la OIT, el Convenio 169 adquirió fuerza de ley en toda la República Mexicana.

Conforme a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, el Gobierno de México: i) ha informado en tiempo y forma a los órganos de control de la OIT sobre el cumplimiento del Convenio 169; ii) ha comunicado copias de las memorias a la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN), que son las organizaciones más representativas reconocidas en México, y iii) ha dado respuesta a los requerimientos de información solicitados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

El Gobierno de México ha cumplido con la aplicación del Convenio 169, al otorgar amplio reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas y garantizar sus derechos. Ha realizado diversas adecuaciones a la legislación y práctica mexicanas en diversas materias inherentes al Convenio como la educación bilingüe; la protección de las niñas, niños y adolescentes indígenas; la discriminación; el desarrollo rural sustentable; la salud y nutrición, así como en materia de procedimientos civiles y penales.

Las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena del 14 de agosto de 2001 constituyen el mayor logro en materia de derechos y cultura indígena.

Las reformas constitucionales: i) reconocen a los pueblos como sujetos de derecho y a las comunidades como entidades de interés público; ii) reconocen el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural; iii) reivindica su derecho a aplicar sus sistemas normativos en la regulación o solución de sus conflictos internos; iv) otorga el derecho de elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas; a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; a elegir como comunidades a representantes ante los ayuntamientos; a acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentren en los lugares que habitan u ocupan.

Las reformas constitucionales tienden a garantizar políticas sociales específicas, de beneficio directo a las comunidades indígenas en lo tocante a vivienda, educación, salud, mujeres y niños, actividades productivas, oportunidades económicas, desarrollo regional, desarrollo sustentable, y participación en el Sistema Nacional de Planeación.

Las reformas constitucionales establecen un conjunto de acciones que habrán de desarrollar el gobierno federal, estatal y municipal a fin de promover la igualdad de oportunidades, elevar las condiciones de vida de los indígenas y garantizar la representatividad en los distintos ámbitos de gobierno.

Las acciones de gobierno destacan el impulso al desarrollo regional de las zonas indígenas; el incremento de los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la capacitación productiva y la educación media y superior; el acceso efectivo a los servicios de salud; el mejoramiento de las condiciones de las comunidades indígenas mediante acciones que contribuyan a la construcción y mejoramiento de la vivienda; la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; la extensión de la red de comunicaciones; el apoyo a las actividades productivas y el desarrollo sustentable; así como el establecimiento de políticas para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas establecen los derechos y garantías mínimos sobre los cuales habrá de fundarse la legislación federal y las constituciones de los estados.

Las leyes estatales no pueden reducir los derechos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los indígenas, sus pueblos y comunidades, pero si pueden ampliarlas conforme a las características propias de cada pueblo y comunidad indígena.

La autonomía del Convenio 169

A menos que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo lo decida, un convenio de la OIT puede vincularse con otro instrumento internacional adoptado por la misma OIT.

El Convenio 169 es un instrumento internacional autónomo, que se sujeta exclusivamente al mecanismo de control de la OIT, en los términos de sus propias disposiciones, y por decisión de la Conferencia Internacional del Trabajo no se vincula con otros instrumentos internacionales de la propia OIT ni de las Naciones Unidas.

Los fundamentos jurídicos que norman el sistema de control de la OIT no establecen disposiciones respecto a tomar en cuenta los informes generados en cumplimiento a instrumentos internacionales adoptados por las Naciones Unidas. Por lo que no pueden ser utilizados para supervisar el cumplimiento del Convenio 169.

Las normas internacionales del trabajo y los mecanismos de control de la OIT.

La adopción sistemática de instrumentos normativos de la OIT para proteger los derechos de los trabajadores ha servido de modelo a otras organizaciones internacionales.

El valor y significado de las normas internacionales del trabajo dependen de su interpretación y de los efectos prácticos que puedan provocar.

Los mecanismos de control de la OIT son únicos en su género y los más efectivos en el Sistemas de las Naciones Unidas.

La presentación de memorias por parte de los gobiernos y el examen de estas memorias por la Comisión de Expertos constituyen los elementos fundamentales del control regular de la OIT.

Todos los Estados Miembros, que han ratificado un convenio de la OIT, tienen la obligación de presentar una primera memoria detallada sobre ese convenio, dos años después de su ratificación. Las memorias posteriores son presentadas a solicitud de la Oficina Internacional del Trabajo, o cuando lo requieran la Comisión de Expertos o la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia sin ceñirse a una periodicidad.

Los Estados Miembros de la OIT están obligados a enviar anualmente copia de las memorias que presentan a la OIT a las organizaciones nacionales más representativas de trabajadores y de empleadores.

Aún cuando no ratifiquen los convenios, los Estados Miembros tienen la obligación de: i) someter a las autoridades competentes los instrumentos adoptados por la OIT y ii) informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, sobre el estado de su legislación y la práctica en torno a la materia de los convenios y recomendaciones adoptados por la OIT, así como indicar las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de los convenios.

La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo es un mecanismo estrictamente promocional y es aplicable sólo al caso de los Convenios fundamentales no ratificados.

El mecanismo de seguimiento de la Declaración: i) no sustituye los mecanismos de control establecidos ni debe obstaculizar su funcionamiento; ii) las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no pueden discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento; iii) la aplicación de los principios de la Declaración no debería referirse a las cuestiones jurídicas técnicas, o de detalle, sino ocuparse de una evaluación de política global sobre el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales promovidos por la Declaración de la OIT, y no debería ser utilizado para cuestionar el cumplimiento de los Estados Miembros a convenios ratificados, considerados como fundamentales.

De acuerdo a la práctica, se ha instituido un mecanismo que puede ser utilizado por las organizaciones de trabajadores o de empleadores para presentar denuncias sobre el cumplimiento de convenios ratificados por los Estados Miembros. Práctica que no está establecida en el artículo 23 de la Constitución de la OIT.

Existen casos de denuncias que no se fundamentan en la Constitución de la OIT; casos en los que los denunciantes presentan a la OIT documentos que fueron examinados en otros foros internacionales, así como casos que implican un doble examen. Esto pone en duda la imparcialidad y la objetividad del sistema de control regular de la OIT.

El doble examen de casos, tanto al interior como al exterior de la OIT, complica los mecanismos de control y resta objetividad e imparcialidad a los trabajos de la Comisión de Expertos.

La Comisión de Expertos debería atender los casos de denuncia conforme a los mecanismos establecidos en la Constitución de la OIT.

Procedimientos especiales de control de la Organización Internacional del Trabajo

Los procedimientos especiales de control deben sujetarse a lo dispuesto por la Constitución de la OIT, para garantizar la imparcialidad y objetividad del mecanismo de control de la OIT.

El procedimiento de reclamación no es perfecto, ya que ha incurrido en irregularidades que afectan negativamente al sistema de control de la OIT.

Para garantizar la objetividad de un procedimiento de reclamación, la Mesa del Consejo de Administración debe realizar un minucioso examen previo a la admisibilidad, sobre todo constatar la personalidad jurídica de la organización que la presenta.

No existe un reglamento para el procedimiento de las comisiones de encuesta. El Consejo de Administración de la OIT deja que sean las propias comisiones de encuesta las que determinen su procedimiento, en consonancia con la Constitución y sujetándose únicamente a la orientación general del Consejo de Administración. El Gobierno de México no ha sido sujeto un procedimiento de este tipo.

Myanmar es el único país que ha sido objeto de sanciones políticas y económicas por no cumplir con un convenio que ha ratificado. La solución de este caso, depende principalmente de la voluntad política del Gobierno de Myanmar.

Las quejas por violación a la libertad sindical son examinadas por el Comité de Libertad Sindical, el propio Consejo de Administración y la Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical. Este procedimiento es el más utilizado por las organizaciones de trabajadores y puede ser utilizado incluso contra los Estados Miembros que no han ratificado los convenios en materia de libertad sindical, previa aceptación por ellos mismos.

Los órganos de control de la OIT

Los órganos de control de la OIT supervisan el cumplimiento de los convenios adoptados por la OIT. Estos órganos son únicos en su género y los más efectivos del Sistema de las Naciones Unidas.

El mecanismo regular de control es supervisado exclusivamente por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia.

El ejercicio de interpretación de las normas internacionales por la Comisión de Expertos a través de los años ha adquirido una fuerza moral considerable. Sin embargo, por mandato constitucional corresponde sólo a la Corte Internacional de Justicia interpretar los convenios adoptados por la OIT.

No existen disposiciones que vinculen al Convenio 29 de la OIT con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.

Corresponde a la propia Conferencia de las Partes en Naciones Unidas atender el tema de la trata de personas, así como revisar y vigilar el cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional, y su Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. La OIT no es el organismo competente para examinar estas cuestiones.

Las solicitudes de la Comisión de Expertos en torno a temas que no están contenidos en las disposiciones de los convenios adoptados por la OIT, no deberían ser requeridas. Por ello, la incorporación del tema de la *trata de personas* por la Comisión de Expertos en el marco de aplicación de convenio es una cuestión que va más allá de su mandato y del marco de aplicación del convenio citado. En todo caso, corresponde sólo a la Conferencia Internacional del Trabajo decidir la inclusión del delito de la *trata de personas* como objeto de aplicación del convenio 29.

Los instrumentos adoptados por la OIT son independientes y autónomos de los adoptados por las Naciones Unidas. Por lo tanto, su mecanismo de supervisión es diferente para ambos casos.

La función de la Comisión de Expertos es indicar en que medida la legislación y la práctica de los Estados está en conformidad con los convenios ratificados, así como recordar las obligaciones asumidas por cada Estado en virtud de la Constitución de la OIT. En este sentido, se considera que la Comisión de Expertos debe ajustarse a su mandato y a las disposiciones de los convenios adoptados por la OIT, como muestra de independencia, imparcialidad y objetividad.

El tripartismo de la Comisión de Normas supone un elemento esencial de un sistema democrático, en el que los gobiernos no pueden ser jueces y partes en el proceso de supervisión. Este sistema debe basase en el respeto del papel distinto, pero mutualmente complementario de los interlocutores sociales y los gobiernos. Confundir estos papeles significa permitir un enfoque arbitrario.

La revisión de los métodos de trabajo de la Comisión de Normas debería mejorar la transparencia, la objetividad y el funcionamiento de la Comisión de Normas con especial énfasis en el método para establecer la lista de casos y la redacción de las conclusiones. Es necesario elaborar una lista equilibrada y razonable, tanto en términos de países como de Convenios. Es necesario mantener un minucioso control de las discusiones en el seno de la Comisión de Normas para no politizar su ambiente.

La Comisión de Normas de Normas de la Conferencia es un órgano político tripartito que, principalmente, debe examinar ante la Conferencia Internacional del Trabajo casos graves de incumplimiento a los convenios ratificados.

La elaboración de la lista para el examen de casos individuales, por los miembros trabajadores y los miembros empleadores, así como el examen de los casos

individuales por la Comisión de Normas de la Conferencia adolecen de algunas irregularidades como la falta de objetividad. En algunos casos se promueve un debate político y se formulan juicios arbitrarios.

La imparcialidad en el examen de los casos individuales, mejoraría la eficiencia, transparencia y objetividad de la Comisión y aumentaría su credibilidad.

Para establecer la lista de casos individuales, sería necesario un esfuerzo de buena fe, basado en criterios generales, para garantizar el equilibrio o la imparcialidad. Deben tratarse casos graves de incumplimiento de Convenios ratificados, así como significativas cuestiones de principio.

Aunque se ha observado un alto grado de consenso sobre la metodología actual de los métodos de trabajo de la Comisión de Normas para garantizar la transparencia y objetividad en la selección de los casos individuales, no ha habido un total consenso. La mayoría de los miembros gubernamentales han seguido cuestionando esta metodología.

El mecanismo y los órganos especiales de control.

El procedimiento especial para la protección de la libertad sindical, que complementa los procedimientos generales de control de la aplicación de las normas de la OIT, permite que gobiernos u organizaciones de trabajadores y de empleadores presenten quejas, por violación de los derechos sindicales contra Estados (sean éstos Miembros de la OIT o miembros de las Naciones Unidas que no sean de la OIT) y puede ponerse en marcha incluso cuando no se han ratificado los convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva.

Las quejas en materia de libertad sindical deben proceder de organizaciones de empleadores o de trabajadores o de gobiernos; deben presentarse por escrito, firmadas y respaldadas con una prueba de los alegatos referentes a infracciones concretas en materia de libertad sindical.

Con base en el examen de más de 2400 casos, el Comité de Libertad Sindical ha elaborado un cuerpo coherente muy completo y equilibrado de principios y criterios en materia de libertad sindical y negociación colectiva.

La mayoría las quejas en materia de libertad sindical han sido presentadas por organizaciones de trabajadores. Por esta razón, la mayor parte de los principios y decisiones del Comité se refieran expresamente a las organizaciones de trabajadores. No obstante, muchos de esos principios tienen vocación general y podrían aplicarse también a las organizaciones de empleadores.

El cuerpo de principios y criterios en materia de libertad sindical es reconocido tanto en el ámbito internacional como en las legislaciones nacionales. Puede ser utilizado por las diferentes instancias encargadas de la aplicación de las normas

sindicales, en la solución de conflictos colectivos y en publicaciones doctrinarias. Los casos de progreso registrados en los últimos años reflejan el éxito del Comité de Libertad Sindical. El Caso 2070 de la queja presentada ante la OIT por Alianza Nacional Democrática de Trabajadores Petroleros A.C., es uno de los tantos casos que demuestran mayor objetividad e imparcialidad del Comité de Libertad Sindical que la Comisión de Expertos.

La Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical es esencialmente un órgano de investigación. Para actuar precisa del consentimiento del gobierno interesado para intervenir en el examen de un caso. El procedimiento de la Comisión es largo y costoso y se ha utilizado en un número limitado de casos. Hasta ahora, la Comisión de Investigación ha examinado seis quejas.

En la conformación de los *comités tripartitos que examinan las reclamaciones por incumplimiento a convenios ratificados,* ningún representante del Estado contra el cual se haya presentado la reclamación, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en la organización de empleadores o de trabajadores que haya presentado la reclamación, pueden formar parte de éste. Sin embargo, el Comité puede invitar al gobierno interesado a que formule una declaración sobre la cuestión que es objeto de la reclamación o a que facilite informaciones complementarias.

El Comité tripartito no tiene facultades para interpretar disposiciones del Convenio. Sólo puede dirigir recomendaciones, sujetas a la aprobación del Consejo de Administración, y tampoco interpreta disposiciones de los convenios o decide sobre la compatibilidad de las legislaciones nacionales con los convenios de la OIT.

Los comités tripartitos en algunas ocasiones sobrepasan sus mandatos y no consideran las condiciones nacionales para aplicar el convenio. Al no tomar en cuenta las condiciones nacionales, pueden generar graves conflictos intercomunitarios, e incluso interestatales, cuando tienen que ver sobre cuestiones de tierras y de recursos naturales.

La flexibilidad de las normas en la Convención de Viena de 1969

El concepto jurídico de "*reserva",* establecido en la Convención de Viena de 1969, alude al aspecto flexible de los tratados o las convenciones internacionales adoptadas por las Naciones Unidas, al tener como objeto la exclusión o modificación de los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de un tratado en un Estado.

De acuerdo con la Convención de Viena de 1969, las reservas tienen que ser formuladas por escrito por el Estado contratante y confirmada formalmente por el estado autor de la reserva.

Algunos convenios adoptados por la OIT coinciden con el concepto de reserva establecido en la Convención de Viena de 1969. Las disposiciones de más de 33 convenios de la OIT contienen disposiciones que permiten específicamente a los Estados limitar o matizar las obligaciones que asumen en virtud de la ratificación. Sin embargo, ninguno de ellos alude expresamente al concepto como tal, porque la OIT no admite reservas en los convenios que adopta.

Aunque el Gobierno de México es parte de la Convención de Viena de 1969, cuando aplica y da cumplimiento al Convenio 169, no se sujeta a lo dispuesto por dicha Convención, sino que lo hace atendiendo a las propias disposiciones del Convenio 169, dada la autonomía de dicho instrumento internacional.

Las cláusulas de flexibilidad en los convenios de la OIT

Para la OIT, una reserva es una Declaración que en algunos casos hacen los Estados cuando ratifican un tratado internacional, indicando las obligaciones que asumen respecto del mismo. Sin embargo, en los convenios de la OIT, no son posibles otras limitaciones de las obligaciones de un convenio que no sean las específicamente establecidas en él. En este sentido, no hay lugar para las *reservas*.

La OIT reconoce que los convenios adoptados por ella contienen diversas disposiciones para facilitar la flexibilidad bajo circunstancias especiales, entre ellas las que permiten específicamente a los Estados ratificantes limitar o matizar las obligaciones que asumen en virtud de la ratificación.

La Conferencia Internacional del Trabajo, al elaborar cualquier convenio de aplicación general, tiene en cuenta aquellos países en circunstancias particulares, que los hagan esencialmente diferentes en las condiciones de trabajo, por lo cual adopta las modificaciones que considere necesarias de acuerdo con las condiciones particulares de dichos países.

La flexibilidad en los convenios de la OIT se establece a través de i) declaraciones obligatorias en el instrumento de ratificación o en un documento que lo acompañe; ii) declaraciones facultativas en el instrumento de ratificación o en un documento que lo acompañe, y iii) declaraciones facultativas para ampliar las obligaciones derivadas de un convenio.

La cláusula de flexibilidad del Convenio 169

El artículo 34 del Convenio 169 se aplica a todo el texto del convenio. No obstante, para el caso de la Parte II, relativa a tierras y recursos naturales, se juzgó necesaria, ya que existían grandes preocupaciones de los gobiernos en torno al derecho exclusivo del Estado a los recursos naturales y del subsuelo, a las diferentes características en relación con la propiedad, posesión y uso de las

tierras para los indígenas y las serias repercusiones tanto en la legislación nacional como en los derechos de la población nacionales no indígenas.

La cualidad flexible del artículo 34 del Convenio 169 de la OIT, permite al Gobierno de México determinar la adopción de medidas, teniendo en cuenta las condiciones nacionales.

El cumplimiento de México a la Parte II del Convenio 169

México cuenta con una experiencia de más de ochenta años de políticas destinadas a favorecer a campesinos indígenas y no indígenas; éstas dan cuenta de una legislación de gran envergadura: más de ochenta leyes, códigos, reglamentos y circulares son producto de la historia del campo en México.

La legislación agraria se ha desarrollado de manera correlacionada con las disposiciones jurídicas que reconocen la diversidad étnica y cultural que los pueblos indígenas mexicanos poseen.

La reforma del artículo 27 constitucional de 1992 abrió las puertas a la participación de los pueblos indígenas, y se fundamentó en la confianza y el respeto a su capacidad de decidir libre y democráticamente su destino. Amplió los derechos a las tierras de los pueblos y comunidades rurales y permitió la privatización de las tierras bajo el régimen de ejido y de las comunidades, si las comunidades indígenas así lo decidían.

Las fracciones V y VI del artículo 2º de las reformas constitucionales en materia de derecho y cultura indígena de agosto de 2001 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras, así como para acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia.

La reforma al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior de Ejido, estructuran el marco jurídico-técnico que fundamenta y especifica los procedimientos y requisitos que bajo el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, se deben cumplir en la adopción de las decisiones que más les convengan a los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

Para asegurar la tenencia de la tierra, el Gobierno Federal lleva a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). Los trabajos del PROCEDE no sólo cristalizan en la generación de documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y

económicamente al sector agrario; ya que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo, el PROCEDE ha contribuido a identificar, evaluar y resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra, mismos que se prolongaron por varias generaciones. Así, desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.

La legislación mexicana es acorde con el artículo 13 del Convenio, ya que en México se respeta la importancia especial que para los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras o territorios, y porque contempla tanto el concepto de territorios como el de hábitat. Sin embargo, la aplicación en México del artículo 13 del Convenio 169 debe atender al artículo 2º constitucional, que establece que la Nación Mexicana es única e indivisible; es decir debe aplicarse conforme a las condiciones nacionales propias.

De acuerdo al artículo 2º constitucional, y de manera más precisa, con el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, la legislación mexicana reconoce y garantiza el derecho de los pueblos para acceder, con respecto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra.

De igual manera, que con el artículo 13, el artículo 14 del Convenio 169 debe aplicarse en México con respeto a las formas de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad. Esto es, conforme a la legislación y prácticas mexicanas.

Con base en los artículos 2º y 27 constitucionales, la Ley Agraria vigente y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, la legislación agraria reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege la posesión y propiedad y uso sociales sobre la tierra, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas a través de tres formas de propiedad rural: ejidal, comunal y pequeña propiedad individual.

No obstante que, con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, se dio término a la obligación del Estado para dotar a los grupos solicitantes de tierras y se puso fin al reparto agrario, el Gobierno Federal, en el marco de la Cruzada Nacional por la Seguridad Jurídica en el Campo, ha implementado mecanismos adecuados para solucionar las reivindicaciones de tierras exigidas por los pueblos indígenas.

La Secretaría de la Reforma Agraria, mediante la ejecución de resoluciones presidenciales, que es un acto formal, da posesión a los núcleos agrarios sobre las tierras que les fueron concedidas por Resoluciones Presidenciales emitidas durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria, anterior a la Ley Agraria vigente. A la fecha se han ejecutado 33 Resoluciones Presidenciales, de las cuales, 8 han favorecido a grupos indígenas, beneficiando a 1,304 campesinos indígenas con una superficie de más de 13,292 hectáreas.

Asimismo, a través del Programa Presidencial de Atención de Conflictos Agrarios de Solución Inmediata “Focos Rojos”, el Gobierno Federal ha atendido los conflictos agrarios que tienen en común diversas problemáticas como la duración por varias décadas, el ámbito de influencia va más allá de las poblaciones donde se localiza el conflicto, tierras que cuentan con presencia predominantemente indígena, y registran alto índice de violencia.

Las 14 zonas que presentan un nivel de conflictividad alto, están ubicados en los Estados de Chiapas, Guerrero, Durango, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz y Zacatecas. A la fecha se han resuelto 8 Focos Rojos, que han solucionado 13 conflictos. Por su relevancia histórica, destacan la solución definitiva de los conflictos entre Santa María Chimalapa y Colonia Cuauhtémoc (Oaxaca).

A través del Programa Presidencial de Atención de Conflictos Agrarios de Solución Inmediata “Focos Amarillos”, que atiende problemas agrarios de mediana conflictividad, e involucran derechos colectivos en ejidos y comunidades, por sobrepsosición de planos definitivos, el Gobierno Federal, mediante acciones de coordinación con los gobiernos estatales, inició un proceso de conciliación, con el cual se pretende evitar que se conviertan en Focos Rojos. Se han resuelto de manera definitiva, nueve conflictos, siete en el Estado de Oaxaca, uno en Chiapas y otro en Veracruz, los cuales amparan una superficie de 2,000 hectáreas en beneficio de 486 campesinos.

Análisis de la denuncia presentada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana

La comunicación presentada por el Sindicato Mexicano de Telefonistas ni la comunicación de la Oficina Internacional del Trabajo al Gobierno de México hacen alusión al artículo 23 de la Constitución de la OIT. Sin embargo, se entiende que de acuerdo a la práctica así es.

Conforme al artículo 19, párrafo 5, inciso d), de la Constitución de la OIT, el Gobierno de México ha procurado establecer medidas para solucionar los conflictos de tierras existentes entre todas las comunidades agrarias, entre las que se cuentan las comunidades indígenas. Lo anterior lo demuestran las diversas Resoluciones Presidenciales expedidas en el decenio de los sesentas que otorgaron el reconocimiento y titulación de tierras a los pueblos y comunidades indígenas; las reformas a la legislación agraria de 1992, que reconocen la propiedad colectiva de las comunidades y los ejidos, el establecimiento del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), la Atención a la Conflictividad Agraria, así como el Desarrollo Agrario.

Los avances en la protección de los derechos de los pueblos indígenas también se reflejan en las medidas adoptadas por el Gobierno Federal en cumplimiento al Convenio 169, como las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena, del 14 de agosto de 2001, así como la Ley que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la cual dispone avances considerables para el desarrollo de estos pueblos, especialmente en lo relativo a la consulta con éstos, como lo establece el Convenio 169 de la OIT. Por lo anterior, el Estado Mexicano no incumple en la aplicación del articulo 19 de la Constitución de la OIT como argumentan los sindicatos.

La opinión consultiva de Corte Interamericana de Derechos Humanos no puede tomarse en cuenta en la aplicación del Convenio 169 de la OIT, porque su jurisdicción se limita al ámbito regional americano y a instrumentos internacionales americanos. Asimismo, la competencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional no está reconocida en la Constitución de la OIT, por lo que no pueden tomarse en cuenta sus opiniones en la aplicación de los convenios adoptados por la OIT. Por razones, la Comisión de Expertos no está obligada a tomar en cuenta las opiniones consultivas de las Cortes mencionadas en la aplicación del Convenio 169 en México.

Las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena del 14 de agosto de 2001 constituyen el mayor logro en materia de derechos y cultura indígena en México. Por ello, no menoscaban los derechos reconocidos en el Convenio 169 y ni violan los principios humanos internacionalmente reconocidos, como aseguran los sindicatos.

El Gobierno de México ha cumplido de buena fe con el Convenio 169 al adoptar medidas progresivas para darle efecto, teniendo en cuenta sus condiciones nacionales propias para proteger los derechos de los pueblos indígenas y garantizar el respeto a su integridad.

El Gobierno de México ha interpretado de buena fe las disposiciones del Convenio 169 para su aplicación en México, recurriendo a los medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios de la adopción del Convenio 169, así como a las circunstancias de su celebración, lo cual coincide con lo dispuesto por el artículo 31 de la Convención de Viena de 1969.

Para dar cause al objeto y fin del Convenio 169, es necesario atender a todos sus artículos, incluido el artículo 34, que permite su aplicación conforme a las condiciones nacionales propias de los Estados Miembros que lo han ratificado.

El Gobierno de México al ratificar la Convención de Viena está obligado a cumplir con la misma. Sin embargo, la aplicación de disposiciones como el artículo 27 de la Convención conlleva complicaciones. En particular para el caso del Convenio 169. La aplicación de los artículos 14 y 15 del Convenio 169, a la luz del artículo 27 de la Convención de Viena, tendría graves repercusiones sociales, principalmente en materia de tierras.

La Comisión de Expertos no contempla entre su mandato proporcionar opiniones consultivas como solicitan los sindicatos. En todo caso corresponde a la Oficina Internacional del Trabajo hacerla. Sin embargo, a la fecha no se tiene conocimiento de que la Oficina haya emitido una opinión sobre el conflicto de normas plateado por los sindicatos.

El Convenio 169 de la OIT recuerda en su Preámbulo los términos de diversos instrumentos internacionales, así como la colaboración con otras organizaciones internacionales, lo cual no indica que se pueda establecer una relación de supervisión o examen a través de las consideraciones de documentos emanados de otras instancias internacionales, ya que el Convenio 169 es un instrumento autónomo, que no esta vinculado con ningún otro instrumento internacional.

Los casos de las comunidades indígenas huichola y de la región de los Chimalapas, presentados por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, en conjunto con otros sindicatos, constituyen un claro ejemplo de las circunstancias de la problemática de la tierra en México; asimismo, representan la forma particular del Estado Mexicano para solucionar los conflictos agrarios de los pueblos indígenas.

Son nulas las observaciones de los sindicatos en relación con el Convenio 107, ya que si bien el gobierno de México ratificó el Convenio 107, éste dejo de ser aplicado cuando se hizo parte del Convenio 169. Asimismo, las cuestiones de tierras alegadas por los sindicatos no fueron objeto de observaciones por ningún sindicato durante su vigencia en México, por estas cuestiones.

Con el propósito de proteger y garantizar cada vez en mayor grado los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, las leyes y prácticas mexicanas en esta materia se han ido adecuando paulatinamente, conforme a las condiciones propias de México, especialmente ajustadas de acuerdo a las propias particularidades de cada pueblo y comunidad indígena, en los términos del artículo 2º constitucional y el artículo 34 del Convenio. Lo anterior, queda demostrado con la solución de los casos de las Comunidades huicholas y las de los Chimalapas, denunciados por los sindicatos.

En sus respuestas, sobre la aplicación del Convenio 169, el Gobierno de México ha hecho constar que la aplicación del artículo 34 del Convenio en el caso de tierras y de política general es absolutamente necesaria.

El artículo 34 de ese convenio permite que, cuando existan casos en los que no sea posible aplicar las disposiciones del Convenio 169 a la letra, se pueda aplicar tomando en cuenta las condiciones propias del país. Tal es el caso de la aplicación de la Parte II del Convenio en México, en particular la aplicación de los artículos 13 y 14.

Los órganos de supervisión de la OIT, en el marco de aplicación de Convenio 169, deberían tomar en cuenta que el marco jurídico agrario de México es complejo y *sui géneris*; que la existencia de conflictos agrarios entre las mismas comunidades indígenas, principalmente por invasiones y posesión de tierras, tienen diverso origen, y que éste no precisamente porque sea un territorio tradicional. Asimismo, de debería tomar en cuenta que: i) la legislación agraria ha evolucionado; ii) la figura jurídica de comunidad ha ido evolucionando; iii) la restitución de tierras a los pueblos indígenas que las han reclamado históricamente, ha implicado un proceso muy largo y complejo.

Para solucionar los conflictos agrarios, el Gobierno Federal lo ha hecho con base en la conciliación y la contraprestación. También ha creado un tercer beneficio, que sea atractivo a la parte afectada, tales como escuelas, casas, etc.

Las autoridades han enfrentado un problema de limitaciones presupuestales que se presenta cuando los posesionarios vencidos en juicio esperan ser compensados.

Otro problema son los límites estatales. En el caso de los huicholes hay cuatro Estados. Por lo que la resolución, en cualquier sentido, afectarías expectativas políticas de los Estados.

Considerando lo anterior, en el ámbito de aplicación de Convenio 169, se juzga absolutamente necesaria la utilización del artículo 34 como una cláusula que permita la aplicación flexible del Convenio, atendiendo a todas estas situaciones sui generis en México.

Esta acción no implica incumplir con lo dispuesto por el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, porque no se esta aplicando conforme a la legislación mexicana sino en cumplimiento al Convenio 169 de la OIT.

APÉNDICE 1

TRATADO DE VERSALLES

Tratado de Versalles

Parte 1 Pacto de la Liga de Naciones las Altas Partes Contratantes:

Con objeto de promover la cooperación internacional y de asegurar la paz y seguridad internacionales por la aceptación de obligaciones sin recurrir a la guerra, por la prescripción de abiertas, justas y honrosas relaciones entre las naciones, por el firme establecimiento de los acuerdos en derecho internacional como reglas efectivas de conducta entre los gobiernos, y por el mantenimiento de la justicia y de un escrupuloso respeto hacia todas las obligaciones pactadas en los tratados mutuos de los pueblos organizados.

Acuerdan este pacto de la Liga de Naciones.

Artículo 1

Los miembros primitivos de la Liga de Naciones serán los signatarios nombrados en el anexo al presente pacto, e igualmente aquellos otros Estados, nombrados en el anexo, que se adhieran sin reserva a este pacto. Esta adhesión se efectuará mediante una declaración depositada en la secretaría en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor del presente pacto. De ello se informará a todos los otros miembros de la Liga.

Todo Estado, dominio o colonia que goce plena autonomía, no nombrado en el anexo podrá ser miembro de la Liga si acceden a su admisión las dos terceras partes de la asamblea, con tal que se den garantías efectivas de su sincero propósito de observar sus obligaciones internacionales y de que acepte las disposiciones que pueda prescribir la Liga en lo que se refiere a sus fuerzas y armamentos militares, navales y aéreos. Todo miembro de la Liga puede retirarse de la misma al cabo de los dos años de haber dado aviso de su propósito de hacerlo, con tal que en el momento de retirarse queden cumplidas todas las obligaciones internacionales y todas las derivadas del presente pacto.

Artículo 2

La Liga constituida por el presente pacto ejercerá su actividad mediante una asamblea y un consejo asistido por una secretaría permanente.

Artículo 3

La asamblea se compondrá de representantes de los miembros de la Liga.

La asamblea se reunirá a intervalos determinados, y en otras fechas cuando lo requieran las circunstancias, en la residencia de la Liga o en otro lugar que se determine.

La asamblea tratará en sus sesiones todas las materias comprendidas dentro de la esfera de acción de la Liga o que afecten a la paz del mundo.

En las sesiones de la asamblea cada miembro de la Liga tendrá un voto y no podrá tener más de tres representantes.

Artículo 4

El consejo se compondrá de representantes de las potencias principales aliadas y asociadas junto con representantes de otros cuatro miembros de la Liga. Estos cuatro miembros de la Liga serán escogidos por la asamblea de vez en cuando, a su discreción. En tanto no haya efectuado la asamblea su primera

selección de los representantes de los cuatro miembros de la Liga, formarán parte del consejo, representantes de Bélgica, Brasil, España y Grecia.

Mediante la aprobación de la mayoría de la asamblea, el consejo puede nombrar miembros adicionales de la Liga, cuyos representantes formen siempre parte del consejo, con la misma aprobación el consejo podrá aumentar el número de los miembros de la Liga que, mediante selección por la asamblea, deban formar parte del consejo.

El consejo se reunirá de vez en cuando, según lo requieran las circunstancias y, por lo menos, una vez al año en la residencia de la Liga o en otro lugar que se designe.

El consejo tratará en sus sesiones todas las materias comprendidas dentro de la esfera de acción de la Liga o que afecten a la paz del mundo.

Todo miembro de la Liga no representado en el consejo será invitado a enviar a un representante que asistirá, como miembro del consejo, a todas las sesiones del mismo en que se traten materias que afecten especialmente a aquel miembro de la Liga.

En las sesiones del consejo, todo miembro de la Liga representado en el consejo tendrá un voto y no podrá tener más de un representante.

Artículo 5

Excepto en los casos expresamente indicados en el presente pacto o en las cláusulas del presente tratado, las decisiones adoptadas en toda sesión de la asamblea o del consejo requerirán la conformidad de todos los miembros de la Liga representados en la sesión.

Todas las materias de procedimientos tratadas en las sesiones de la asamblea o del consejo, incluso el nombramiento de comités para la investigación de materias particulares, serán reguladas por la asamblea o por el consejo y podrán ser decididas por una mayoría de los miembros de la Liga representados en la sesión.

La primera sesión de la asamblea y la primera sesión del consejo serán convocadas por el Presidente de los Estados Unidos de América.

Artículo 6

La secretaría permanente será establecida en la residencia de la Liga. Esta secretaría comprenderá un secretario general y los secretarios y personal que sean precisos.

El primer secretario general será la persona nombrada en el anexo; en lo sucesivo el secretario general será nombrado por el consejo con la aprobación de la mayoría de la asamblea.

Los secretarios y el personal de la secretaría serán nombrados por el secretario general con fa aprobación del consejo.

El secretario general actuará en calidad de tal en todas las sesiones de la asamblea y del consejo.

Los gastos de la secretaría serán fijados por los miembros de la Liga a prorrata de los gastos de la Oficina Internacional de la Unión Postal Universal.

Artículo 7

La residencia de la Liga se establece en Ginebra.

En cualquier época podrá decidir el Consejo que se establezca la residencia de la Liga en cualquier otra parte.

Todos los cargos que dependan o estén relacionados con la Liga, incluso la secretaría, serán igualmente accesibles para los hombres y para las mujeres.

Mientras se hallen ocupados en los asuntos de la Liga, los representantes de los miembros de la Liga y los funcionarios de la Liga disfrutarán los privilegios e inmunidades diplomáticos.

Los edificios y otras propiedades ocupados por la Liga y sus funcionarios o por los representantes que asistan a sus sesiones, serán inviolables.

Artículo 8

Los miembros de la Liga reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales hasta el límite inferior compatible con la seguridad nacional y con la ejecución impuesta por una acción común, de las obligaciones internacionales.

El consejo, teniendo en cuenta la situación geográfica y circunstancias de cada Estado, formulará planes para decidir aquella reducción mediante la deliberación y acción de varios gobiernos.

Estos planes estarán sujetos a nuevos estudios y revisión por lo menos cada diez años. Después de haber sido adoptados los planes por los diversos gobiernos, los límites de los armamentos fijados en ellos no podrán ser rebasados sin el consentimiento del consejo. Los miembros de la Liga convienen en que la fabricación de municiones y material de guerra por empresas particulares es susceptible de graves objeciones. El consejo indicará cómo podrán evitarse los efectos perniciosos inherentes a tal fabricación, prestando la debida atención a las necesidades de aquellos miembros de la Liga que no se hallen en condiciones de fabricar las municiones y material de guerra necesarios para su seguridad.

Los miembros de la Liga se comprometen a cambiar completas y sinceras informaciones sobre la escala de sus armamentos, sus programas militares, navales y aéreos y la situación de sus industrias en cuanto puedan adaptarse a fines militares.

Artículo 9

Se constituirá una comisión permanente para asesorar al consejo en la ejecución de las disposiciones de los artículos 1 y 8 y de un modo general, en las cuestiones militares, navales y aéreas.

Artículo 10

.Los miembros de la Liga se comprometen a respetar y conservar contra toda agresión del exterior la integridad territorial e independiente política existente de todos los miem- bros d6 la Liga. En el caso de realizarse tal agresión o en el caso de existir alguna amenaza o peligro de que tal agresión se realice, el consejo se pronunciará sobre los medios en virtud de los cuales se cumplirá esta obligación.

Artículo 11

Toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no, inmediatamente a alguno de los miembros de la Liga, es declarada de la incumbencia de la Liga entera, y la Liga adoptará toda acción que se juzgue prudente y eficaz para salvaguardar la paz de las naciones. En el caso de ofrecerse esta emergencia, el secretario general, a requerimiento de cualquier miembro de la Liga, convocará una sesión del consejo.

Declárase también que cada miembro de la Liga tiene el amistoso derecho de llamar la atención de la asamblea o del consejo sobre cualquiera circunstancia que afecte a las relaciones internacionales y amenace perturbar la paz internacional o la buena inteligencia entre las naciones de que depende la paz.

Artículo 12

Los miembros de la Liga acuerdan que en caso de surgir entre ellos alguna diferencia que pudiera dar lugar a una ruptura, someterán la cuestión a un arbitraje o a una investigación por parte del consejo, y se conforman en no recurrir en caso alguno a la guerra hasta tres meses después de pronunciar los árbitros su laudo o de haber informado el consejo.

En todo caso el laudo de los árbitros deberá pronunciarse dentro de un plazo razonable y el informe del consejo deberá quedar terminado dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se sometió a juicio o a informe de diferencia.

Artículo 13

Los miembros de la Liga acuerdan que siempre que surja entre ellos diferencia que consideren propia para ser sometida al arbitraje y que no pueda ser dirimida satisfactoriamente por la diplomacia, someterán la cuestión integra al arbitraje.

Se declara que las diferencias referentes a la interpretación de un tratado, a cualquiera cuestión de derecho internacional, a la realidad de cualquier hecho que, en caso de ser aprobado, constituyese una trasgresión de cualquier obligación internacional, o a la ex- tensión y naturaleza de la reparación que correspondería a aquella trasgresión, figuran entre las que son, en general, propias para ser sometidas al arbitraje.

El tribunal de arbitraje competente para conocer en cualquiera de aquellas diferencias será el designado de común acuerdo, por las partes contendientes o por las estipulaciones de cualquiera convención que exista entre ellas.

Los miembros de la Liga acuerdan que darán cumplimiento con entera buena fe al laudo que se pronuncie y no recurrirán a la guerra contra un miembro de la Liga que lo acepte. En el caso de no darse cumplimiento a un laudo, el consejo propondrá las medidas que convenga adoptar para que se cumpla.

Artículo 14

El consejo formulará y someterá a los miembros de la Liga, para su adopción, el proyecto para el establecimiento de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Este tribunal será competente para conocer y resolver cualquiera diferencia de carácter internacional que las partes le sometan. El tribunal podrá también asesorar al consejo o a la asamblea en cualquiera diferencia o cuestión que aquéllos le expongan.

Artículo 15

Si entre los miembros de la Liga surgiera alguna diferencia que pudiera dar lugar a una ruptura y no se hallase sometida al arbitraje, conforme al artículo 13, los miembros de la Liga acuerdan que someterán la cuestión al consejo. Cualquiera de las partes contendientes podrá efectuar esta sumisión dando noticia de la existencia de la diferencia al secretario general, quien tomará las disposiciones necesarias para la plena investigación y deliberación siguientes.

A este fin las partes contendientes comunicarán al secretario general, tan rápidamente como sea posible, una exposición del caso con todos los hechos y documentos pertinentes y el consejo podrá ordenar su publicación inmediata.

El consejo procurará dirimir la diferencia y, si sus esfuerzos tienen éxito, se darán a conocer públicamente los hechos y explicaciones referentes a la contienda y los términos del convenio logrado, que el consejo estime conveniente.

Si la diferencia no queda resuelta de este modo, el consejo, por unanimidad o por mayoría de votos, redactará y publicará un informe que contenga una exposición de los hechos discutidos y las soluciones que propone como más justas y adecuadas al caso de que se trata.

Cualquier miembro de la Liga representado en el consejo puede hacer pública una exposición de los hechos objeto de la contienda y de sus conclusiones respecto a los mismos.

Cuando un informe del consejo haya sido acordado por unanimidad por los miembros del mismo no representante de una o más de las partes contendientes, los miembros de la Liga acuerdan no ir a la guerra contra ninguna de las partes contendientes que acepte las conclusiones del informe.

Si el consejo no logra formular un informe unánimemente acordado por sus miembros no representantes de una o más de las partes contendientes, los miembros de la Liga se reservan el derecho de tomar las disposiciones que consideren necesarias para el mantenimiento del derecho y la justicia.

Si la diferencia entre las partes sólo se alega por una de ellas y el consejo entiende que es consecuencia de una materia que, según el derecho internacional, incumbe únicamente a la jurisdicción interior de aquella parte, el consejo lo hará constar en un informe, sin dictar disposición alguna para su solución.

En cualquiera de los casos comprendidos en el presente artículo, el consejo podrá someter la cuestión a la asamblea. Así se hará a instancia de cualquiera de las partes con- tendientes, con tal que esta instancia se haga efectiva en el plazo de catorce días después de la sumisión de la diferencia al consejo.

En todos los casos sometidos a la asamblea, todas las disposiciones de este artículo y del artículo 12, referentes a la acción y atribuciones del consejo, se aplicarán a la acción y atribuciones de la asamblea, entendiéndose que un informe emitido por la asamblea con el concurso de los representantes de los miembros de la Liga representados en el consejo y de una mayoría de los restantes miembros de la Liga con exclusión, en cada caso, de los representantes de las partes contendientes, tendrá la misma fuerza que un informe emitido por, el consejo con el concurso de todos los miembros del mismo no representante de una o más partes contendientes.

*Artículo 1*6

Si algún miembro de la Liga recurriese a la guerra, contra los convenios a que se refieren los artículos 12, 13 o 15, se le considerará *ipso .[acto* autor de un acto de guerra dirigido contra todos los otros miembros de la Liga, los cuales, en consecuencia, suspenderán inmediatamente todas las relaciones comerciales o financieras con él y prohibirán todo intercambio entre sus nacionales y los nacionales del Estado trasgresor del pacto, impidiendo además toda relación financiera, comercial o personal entre los nacionales del Estado trasgresor del pacto y los de cualquiera otro Estado sea o no miembro de la Liga.

En tal caso, el consejo deberá indicar a los diversos gobiernos interesados qué fuerzas efectivas militares navales o aéreas deberán aportar por separado los miembros de la Liga para formar las fuerzas armadas que protegerán los pactos de la Liga.

Los miembros de la Liga acuerdan además que se ayudarán mutuamente en cuanto a las medidas financieras y económicas que se adopten en el caso a que se refiere este artículo, con objeto de reducir las pérdidas e inconvenientes resultantes de las medidas arriba mencionadas, y que se apoyarán mutuamente para resistir a cualesquiera medidas especiales adoptadas por el Estado trasgresor del pacto contra alguno de ellos, y que tomarán las disposiciones necesarias para dar paso a través de su territorio a la fuerza de cualquiera de los miembros de la Liga que cooperen a la protección de los pactos de la Liga.

Todo miembro de la Liga que haya violado alguno de los pactos de Liga puede ser declarado fuera de la Liga por una votación del consejo con el concurso de los representantes de todos los restantes miembros de la Liga representados en el mismo.

*Artículo 1*7

En el caso de una diferencia entre un miembro de la Liga y un Estado que no sea miembro de la Liga, o entre Estados que no sean miembros de la Liga, el Estado o Estados que no sean miembros de la Liga serán invitados a aceptar las obligaciones de los miembros de aquélla, a los fines de la diferencia, bajo las condiciones que el consejo estime justas. Si esta invitación es aceptada serán aplicadas las disposiciones de los artículos 12 a 16 inclusive, con las modificaciones que el consejo estime necesarias.

Efectuada esta invitación, el consejo abrirá inmediatamente una información sobre las circunstancias de la diferencia e indicará la norma de acción que le parezca mejor y más eficaz en aquel caso.

Si un Estado invitado en esta forma se niega a aceptar las obligaciones de los miembros de la Liga, en cuanto a los fines de la diferencia pendiente y recurre a la guerra contra un miembro de la Liga, serán aplicables las disposiciones del artículo 16 contra el Estado que adoptó aquella medida.

Si ambas partes contendientes así invitadas se niegan a aceptar las obligaciones de los miembros de la Liga en cuanto se refiere a los fines de la diferencia pendiente, el consejo podrá adoptar las medidas y efectuar las indicaciones encaminadas a evitar las hostilidades y producir el arreglo de la diferencia.

*Artículo 1*8

Todo tratado o compromiso internacional que en lo sucesivo suscriba algún miembro de la Liga deberá ser registrado en la secretaría y publicado por ella en el más breve plazo posible.

Ninguno de estos tratados o compromisos internacionales tendrá fuerza hasta que esté registrado.

*Artículo 1*9

De vez en cuando la asamblea podrá aconsejar nuevos estudios, por los miembros de la Liga de los tratados que se hayan hecho inaplicables y someter a la consideración de los mismos las condiciones internacionales cuya permanencia pueda poner en peligro la paz del mundo.

Artículo 20

Los miembros de la Liga acuerdan por separado que este pacto se acepta considerándolo abrogatorio de todas las obligaciones o acuerdos *inter se* que sean incompatibles con sus cláusulas y se comprometen solemnemente a no contraer en lo sucesivo ningún compromiso incompatible con las mismas.

En el caso de que algún miembro de la Liga, antes de adquirir la calidad de tal, hubiese suscrito alguna obligación incompatible con las cláusulas de este pacto, será su deber tomar inmediatas disposiciones para desligarse de aquella obligación.

Artículo 21

No se considerará a ninguna de las disposiciones de este pacto como susceptible de afectar a la validez de compromisos internacionales tales como los tratados de arbitraje, o de acuerdos regionales, como la doctrina de Monroe, encaminados a asegurar la conservación de la paz.

Artículo 22

En aquellas colonias y territorios que, como una consecuencia de la última guerra, han dejado de hallarse bajo la soberanía de los Estados que antes los gobernaba, y que se hallan habitados por pueblos incapaces aún de subsistir por sí mismos en las condiciones de la intensa vida moderna, será aplicado el principio de que su bienestar y desenvolvimiento constituye un depósito sagrado confiado a la civilización y que este pacto contendrá las garantías necesarias del cumplimiento de los deberes consiguientes.

El mejor método para llevar a la práctica este principio consiste en confiar la tutela de aquellos pueblos a las naciones adelantadas que, por razón de sus recursos, su experiencia y su posición geográfica, puedan cubrir mejor esta responsabilidad y se hallen deseosas de aceptarla, y en que esta tutela sea ejercida por ellas como mandatarias en nombre, de la Liga.

El carácter del mandato variará según el grado de desarrollo del pueblo, la situación geográfica del territorio, sus condiciones económicas y otras circunstancias semejantes.

Ciertos pueblos, antes pertenecientes al imperio turco, han alcanzado un suficiente grado de desarrollo para que se les reconozca provisionalmente como naciones independientes bajo la dirección administrativa y la asistencia de un mandatario hasta la época en que sean capaces de subsistir solos. Los deseos de estos pueblos deberán ser la consideración principal que guíe la elección del mandatario.

1 Otros pueblos, especialmente los del África Central, se hallan en grado tal de su desarrollo que deberá hacerse al mandatario responsable de la administración del territorio, bajo condiciones que garanticen la libertad de conciencia y de religión, que obliguen sólo al mantenimiento del orden y de la moral públicos, que prohíban abusos tales como el comercio de la esclavitud, el tráfico de armas y el de bebidas alcohólicas, y que impidan el establecimiento de fortificaciones y de bases militares y navales, y la instrucción militar de los indígenas con otros fines que los de policía y comercio de los restantes miembros de la Liga.

Existen territorios tales como el Sudoeste de África y ciertas islas del Pacífico Austral, que por efecto de la poca densidad de su población, de su pequeña extensión, de su gran distancia de los centros de civilización, de su proximidad geográfica respecto al territorio del mandatario, o de otras circunstancias, pueden ser mejor administrados, con la legislación del mandatario como porciones integrales de su territorio, bajo las condiciones arriba mencionadas, en interés de la población indígena.

En todo caso en que se constituya el mandato, el mandatario deberá presentar al consejo un informe anual referente al territorio confiado a su custodia.

El grado de autoridad, y las atribuciones discrecionales o administrativas que correspondan al mandatario, cuando no hayan sido objeto de un acuerdo previo entre los miembros de la Liga, serán explícitamente definidos en cada caso por el consejo.

Se constituirá una comisión permanente encargada de recibir y examinar los informes anuales de los mandatarios y de asesorar al consejo en todas las materias relativas a la ejecución de los mandatos.

Artículo 23

Sometidos a y en conformidad con las disposiciones de las convenciones internacionales existentes o que se adopten en lo sucesivo, los miembros de la Liga:

a) Procurarán asegurar y conservar el trabajo de los hombres, de las mujeres y de los niños en condiciones justas y humanas, tanto en sus países como en todos los países a que se extiendan sus relaciones comerciales e industriales y, con este fin, establecerán y mantendrán las necesarias organizaciones internacionales;

b) se comprometen a asegurar un trato justo para los indígenas habitantes de los territorios que se hallen bajo su autoridad;

c) confiarán a la Liga la inspección general sobre la ejecución de los acuerdos referentes a la trata de mujeres y niños y al tráfico del opio y de otras drogas peligrosas;

d) confiarán a la Liga la inspección general sobre el comercio de armas y municiones con los países en que la regulación de este tráfico es necesaria en interés común;

e) tomarán disposiciones para asegurar y mantener la libertad de comunicaciones y de tránsito y un trato equitativo para el comercio de todos los miembros de la Liga. Respecto a este punto se tendrán en cuenta las necesidades esenciales de las regiones devastadas durante la guerra de 1914-1918;

./) procurarán adoptar disposiciones de carácter internacional encaminadas a prevenir y combatir las enfermedades.

Artículo 24

Serán colocadas bajo la dirección de la Liga todas las oficinas internacionales y establecidas por tratados generales, si las partes signatarias de aquellos tratados consienten en ello. Todas estas oficinas

internacionales y todas las comisiones encargadas de la regulación de las materias de interés internacional, que se constituyan en lo sucesivo, serán colocadas bajo la dirección de la Liga.
En todas las materias de interés internacional que se hallen reguladas por convenciones generales, pero no colocadas bajo la inspección de oficinas o comisiones internacionales, la secretaría de la Liga, mediante el consentimiento del consejo, y si así lo desean las par- tes, recogerá y distribuirá toda la información pertinente, prestando cualquiera otro apoyo que pueda ser necesario o deseable.
El consejo puede incluir en los gastos de secretaria, y como una parte de los mismos, los de cualquiera oficina o comisión colocada bajo la dirección de la Liga.

Artículo 25

Los miembros de la Liga acuerdan alentar y promover el establecimiento y cooperación de las organizaciones nacionales y voluntarias de la Cruz Roja debidamente autorizadas, que tengan por objeto mejorar la salud pública, evitar las enfermedades y mitigar los sufrimientos en todo el mundo.

Artículo 26

Las enmiendas a este pacto entrarán en vigor al ser ratificadas por los miembros de la Liga cuyos representantes componen el consejo, y por una mayoría de los miembros de la Liga cuyos representantes componen la asamblea.

Ninguna de estas enmiendas obligará al miembro de la Liga que exprese desde entonces su disconformidad; pero en este caso dejará de ser miembro de la Liga.

Parte XIII

SECCIÓN I. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Siendo el objetivo de la Liga de Naciones el establecimiento de la paz universal y no pudiendo ser ésta un hecho sin hallarse basada sobre la justicia social; y siendo así que las condiciones del trabajo existentes suponen, para gran parte del pueblo, injusticias, penalidades y privaciones que por efecto del gran estado de inquietud que producen, poner en peligro la paz y la armonía del mundo; y siendo requerida con gran urgencia una mejora de aquellas condiciones: por ejemplo mediante la reglamentación de las horas de trabajo, incluso el establecimiento de un *máximum* por día y por semana, la reglamentación de las ofertas de empleo, las medidas para evitar la falta del mismo y para proporcionar salarios suficientes, las medidas de protección del obrero contra las enfermedades y accidentes del trabajo, de los niños, de los jóvenes y de las mujeres, las disposiciones relativas a la vejez y la incapacidad, la protección a los intereses de los obreros empleados en países distintos de los suyos, el reconocimiento del principio de la libertad de asociación, la organización de la educación técnica según la vocación individual, y otras medidas;

Considerando además que el hecho de dejar una nación cualquiera de adoptar condiciones humanas de trabajo constituye un obstáculo a la marcha de las otras naciones que deseen mejorar las suyas;

Las altas partes contratantes, movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar la paz permanente del mundo, acuerdan lo siguiente:

Capítulo I. Organización

Artículo 387

Por las presentes estipulaciones se establece una organización permanente con el objeto de promover la realización de los objetos expuestos en el preámbulo.

Los miembros originales de la Liga de Naciones lo serán también de esta organización, y por lo tanto la calidad de miembro de la primera llevará en sí la de miembro de la segunda.

Articulo 388

La organización permanente se compondrá de:

l. Una Conferencia General de Representantes de los Miembros, y

11. una Oficina Internacional del Trabajo, colocada bajo la autoridad del Consejo de Administración descrito en el artículo 393.

Articulo 389

Las reuniones de la Conferencia General de Representantes de los miembros tendrán lugar de cuando en cuando según lo requieran las circunstancias, y por lo menos una vez al año. Asistirán a ellas cuatro representantes de cada uno de los miembros, dos de los cuales serán delegados del gobierno, siendo los otros dos delegados que representarán respectivamente a los patronos y a los obreros de cada uno de los miembros.

Cada delegado podrá ir acompañado de asesores, cuyo número no excederá de dos para cada uno de los asuntos inscritos en la orden del día de la sesión. Cuando la conferencia deba tratar cuestiones que afecten especialmente a la mujer, será mujer por lo menos uno de los asesores.

Los miembros se comprometen a nombrar delegados y asesores no representantes del gobierno elegidos con la aprobación de las organizaciones industriales, si existen, que mejor representen a los patronos u obreros, según el caso, en sus respectivos países.

Los asesores no hablarán salvo a requerimiento del delegado a quien acompañen, y con autorización especial del presidente de la conferencia, y no tendrán voto.

Cada delegado podrá mediante aviso por escrito al presidente, designar a uno de sus asesores para que actúe en nombre suyo, y el asesor, en tanto lo haga así, tendrá voz y voto.

Los nombres de los delegados y de sus asesores serán comunicados a la Oficina Internacional del Trabajo por el gobierno de cada uno de los miembros.

Los poderes de los delegados y de sus asesores serán sometidos a la aprobación de la conferencia, la cual podrá, por dos tercios de mayoría de votos, emitidos por los delegados presentes, negarse a admitir al delegado o asesor cuyo nombramiento no haya sido hecho, a su juicio, de acuerdo con este artículo.

Articulo 390

Todos los delegados tendrán derecho a votar individualmente en todas las materias que la conferencia tome en consideración.

Si uno de los miembros deja de nombrar a uno de los delegados no representantes del gobierno, que tiene derecho a nombrar, el otro delegado no representante del gobierno podrá asistir a la conferencia y hablar en ella, pero no tendrá voto.

Si, de acuerdo con el artículo 389, la conferencia se niega a admitir a un delegado de uno de los miembros, las disposiciones del presente artículo se aplicarán como si aquel delegado no hubiera sido nombrado.

Artículo 391

Las sesiones de la conferencia se verificarán en la residencia de la Liga de Naciones o en el lugar que, en una sesión anterior, haya decidido la conferencia por dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

Artículo 392

La Oficina Internacional del Trabajo se hallará establecida en la residencia de la Liga de Naciones como parte de la organización de la Liga.

Artículo 393

La Oficina Internacional del Trabajo se hallará bajo la autoridad de un Consejo de Administración compuesto de veinticuatro personas, nombradas de acuerdo con las disposiciones siguientes:

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo estará constituido del modo siguiente:

Doce personas representantes de los gobiernos;

Seis personas elegidas por los delegados de la conferencia representantes de los patronos;

Seis personas elegidas por los delegados de la conferencia representantes de los obreros.

De las doce personas representantes de los gobiernos, ocho serán nombradas por los miembros que tienen mayor importancia industrial; y cuatro serán nombradas por los miembros designados a este fin por los delegados de los gobiernos en la conferencia, con exclusión de los delegados de los ocho miembros mencionados más arriba.

Toda cuestión sobre cuáles son los miembros que tienen mayor importancia industrial será decidida por el Consejo de la Liga de Naciones.

La duración del mandato para los miembros del Consejo de Administración será de tres años. El método para cubrir las vacantes y otras cuestiones parecidas podrán ser de- terminados por el Consejo de Administración, previa la aprobación de la conferencia.

El Consejo de Administración elegirá de cuando en cuando a uno de sus miembros para que actúe como presidente, regulará sus propios procedimientos y fijará sus propias épocas de reunión. Se celebrará una reunión especial siempre que por lo menos diez miembros del Consejo de Administración lo soliciten por escrito.

Artículo 394

Habrá un Director de la Oficina Internacional del Trabajo, que será nombrado por el Consejo de Administración, y, conforme a las instrucciones del Consejo de Administración, será responsable de la dirección activa de la Oficina Internacional del Trabajo y del cumplimiento de las demás funciones que se le asignen.

El director o un delegado suyo deberá asistir a todas las reuniones del Consejo de Administración.

Artículo 395

El personal de la Oficina Internacional del Trabajo será nombrado por el director, quien, dentro de los límites de lo posible o teniendo en cuenta la eficacia del trabajo en la Oficina, elegirá personas de diferentes nacionalidades. Un cierto número de estas personas deberán ser mujeres.

Artículo 396

Las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo comprenderán la recepción y I distribución de información sobre todas las materias referentes a la reglamentación internacional de las condiciones de la vida y del trabajo industriales, y, particularmente, el examen de las materias que se ha propuesto someter a la conferencia con el intento de llegar a la conclusión de las convenciones internacionales, y la dirección de las investigaciones especiales que disponga la conferencia.

Preparará el orden del día de las sesiones de la conferencia.

Dará cumplimiento a las funciones que le imponen las disposiciones de esta parte del presente tratado en relación con los desacuerdos internacionales.

Editará y publicará en las lenguas francesa e inglesa, y en todas las demás lenguas que el Consejo de Administración juzgue conveniente, un periódico que tratará los problemas de la industria y del trabajo, de interés internacional.

En general, además de las funciones establecidas en este artículo, tendrá las faculta- des y deberes que le asigne la conferencia.

Artículo 397

Los departamentos del gobierno de cualquiera de los miembros, que traten cuestiones de industria y empleos, podrán comunicarse directamente con el director mediante el representante de su gobierno en el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y a falta de estos representantes, mediante los otros funcionarios calificados que el gobierno designe con este fin.

Artículo 398

La Oficina Internacional del Trabajo tendrá derecho a la asistencia del secretario general de la Liga de Naciones en cualquier materia que pueda ofrecerse.

Artículo 399

Cada uno de los miembros se encargará de pagar los gastos de viaje y manutención de sus delegados y de los asesores de éstos y de sus representantes que deban asistir a las reuniones de la conferencia o del Consejo de Administración, según los casos.

Todos los demás gastos de la Oficina Internacional del Trabajo y de las sesiones de la conferencia o del Consejo de Administración serán pagados al director por el secretario general de la Liga de Naciones, de los fondos generales de la Liga.

El director será responsable ante el secretario general de la Liga, del empleo dado al dinero que se le haya entregado en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

Capítulo 11. Funcionamiento

Artículo 400

El orden del día para todas las sesiones de la conferencia será fijado por el Consejo de Administración el cual tomará en consideración todas las indicaciones, relativas a la misma, que haga el gobierno de cualquiera de los miembros, o cualquiera organización representativa reconocida a los efectos del artículo 389.

Artículo 401

El director actuará como secretario de la conferencia y transmitirá la orden del día de modo que llegue a conocimiento de los miembros cuatro meses antes de la reunión de la conferencia y por conducto de aquéllos, al de los delegados no representantes del gobierno, cuando hayan sido nombrados.

Artículo 402

Cada uno de los gobiernos de los miembros podrá oponerse formalmente a la inclusión de algún asunto o asuntos en la orden del día. Los fundamentos de esta objeción deberán constar en una exposición detallada, dirigida al director, quien la transmitirá a todos los miembros de la organización permanente.

El asunto objeto de estas objeciones no será, sin embargo, excluido de la orden del día, si en la conferencia es favorable al mismo una mayoría de dos tercios de los votos, de los delegados presentes.

Si la conferencia decide (aparte del caso expuesto en el párrafo precedente) por dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, que deba tomarse en consideración un asunto dado, este asunto quedará incluido en la orden del día de la sesión siguiente.

Artículo 403

La conferencia regulará su propio procedimiento, elegirá su propio presidente y podrá nombrar comisiones destinadas al estudio y dictamen de cualquier asunto.

Salvo el caso de disposición expresa en sentido contrario, en esta parte del presente tratado, todos los asuntos serán decididos por simple mayoría de votos de los delegados presentes.

La votación será nula si el número total de sufragios emitidos no llega a igualar a la mitad del número de los delegados que asistan a la conferencia.

Artículo 404

La conferencia podrá agregar a todas las comisiones que nombre peritos técnicos que serán asesores sin voto.

Artículo 405

Cuando la conferencia haya decidido la adopción de proposiciones referentes a un asunto inscrito en la orden del día, corresponderá a la misma determinar si estas proposiciones deben tomar la forma: *a)* de una indicación que debe ser sometida a los miembros con el objeto de que la lleven a la práctica mediante la legislación nacional o por otros medios, o *b)* de un proyecto de convención internacional para ser ratificado por los miembros.

En uno y otro caso, para que la indicación o el proyecto de convención sean adopta- dos en votación definitiva, por la conferencia, será preciso una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

Al formular cualesquiera indicación o proyecto de convención de aplicación general, la conferencia prestará la debida atención a aquellos países en los que las condiciones de clima, el imperfecto desarrollo de la organización industrial u otras circunstancias especiales, hacen a las condiciones de la industria sustancialmente diferentes, e indicará las modificaciones, si las hay, que considere sean requeridas en el caso de aquellos países.

Se depositará en la secretaría general de la Liga de Naciones una copia de la indicación o del proyecto de convención, autorizada por la firma del presidente de la conferencia y del director. El secretario general entregará a cada uno de los miembros una copia certificada de la indicación o del proyecto de convención.

Cada uno de los miembros se compromete a transmitir la indicación o el proyecto de convención a la autoridad o autoridades competentes en la materia de que se trate, para su inclusión en la legislación, o adopción de otras medidas. Esto deberá realizarse dentro del período máximo de un año contado desde que se levantó la sesión de la conferencia, o, si esto es imposible por efecto de circunstancias excepcionales, en la oportunidad más próxima y nunca más tarde de diez y ocho meses a contar desde que se levantó la sesión de la conferencia.

En el caso de tratarse de una indicación, los miembros informarán al secretario general de las medidas tomadas.

En el caso de tratarse de un proyecto de convención, y si obtiene el consentimiento de la autoridad o autoridades competentes en la materia de que se trate, el miembro comunicará su ratificación formal de la convención al secretario general y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas sus disposiciones.

Si tratándose de una indicación, no se adoptan medidas legislativas o de otro género, para hacerla efectiva, o si, tratándose de un proyecto de convención, no se obtiene el consentimiento de la autoridad o autoridades competentes en la materia de que se trate, no tendrá el miembro ninguna otra obligación.

En el caso de un Estado federal cuyas facultades para adherirse a las convenciones sobre materia referente al trabajo, estén sujetas a limitaciones, podrá su gobierno, a discreción, tratar el proyecto de convención al que se aplican aquellas limitaciones, sólo como una indicación y, en este caso, serán aplicables las disposiciones de este artículo indicaciones. El presente artículo será interpretado de acuerdo con el principio siguiente:

En ningún caso podrá pedirse o requerirse de un miembro cualquiera, como resultado de la adopción de alguna indicación o proyecto de convención por la conferencia, que reduzca la protección concedida por su legislación vigente a los obreros interesados.

Artículo 406

Toda convención así ratificada será registrada por el secretario general de la Liga de Naciones, pero sólo obligará a los miembros que la hayan ratificado.

Artículo 407

Todo proyecto que en el escrutinio final sobre el conjunto no obtenga una mayoría de dos tercios de los sufragios emitidos por los miembros presentes, podrá ser objeto de una convención particular entre aquellos miembros de la organización permanente que así lo deseen.

Toda convención particular de esta naturaleza deberá ser comunicada por los gobiernos interesados al secretario general de la Liga de Naciones, el cual la hará registrar.

Artículo 408

Cada uno de los miembros se obliga a presentar a la Oficina Internacional del Trabajo un informe anual sobre las medidas adoptadas por él para poner en ejecución las convenciones a las cuales se adhiere. Estos informes estarán redactados en la forma indicada por el Consejo de Administración y deberán contener los detalles pedidos por éste. El Director presentará un resumen de estos informes en la sesión más próxima de la conferencia.

Artículo 409

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional obrera o patronal y según cuyos términos, uno cualquiera de los miembros no , o haya asegurado de un modo satisfactorio la ejecución de una convención a la cual se haya adherido aquel miembro, podrá ser transmitida por el Consejo de Administración al gobierno interesado, y este gobierno podrá ser invitado a formular sobre la materia la declaración que juzgue conveniente.

Artículo 410

Si el gobierno interesado no transmite declaración alguna dentro de un plazo razonable, o si la declaración recibida no parece satisfactoria al Consejo de Administración, este último tendrá el derecho de hacer pública la reclamación recibida, y, si se ofrece el caso, la respuesta formulada.

Artículo 411

Cada uno de los miembros podrá someter a la Oficina Internacional del Trabajo una demanda contra otro miembro que a su juicio no asegure de un modo satisfactorio la ejecución de una convención que uno y otro hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.

El Consejo de Administración podrá, si lo juzga oportuno, y antes de someter la de- manda a una comisión investigadora, según el procedimiento que a continuación se indica, ponerse en relación con el gobierno interesado de la manera indicada en el artículo 409.

Si el Consejo de Administración no estima necesario comunicar la demanda al gobierno interesado, o si, hecha esta comunicación, no se recibe en un plazo razonable una respuesta que satisfaga al Consejo de Administración, el consejo podrá promover la constitución de una comisión investigadora cuya misión consistirá en estudiar la cuestión suscitada y presentar un informe sobre el asunto.

El mismo procedimiento podrá ser promovido por el consejo, ya sea de oficio, ya sea a consecuencia de la demanda de un delegado de la conferencia.

Cuando llegue ante el Consejo de Administración una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 410 o 411, el gobierno interesado, si no tiene ya un representante en el Consejo de Administración, tendrá el derecho de designar un delegado que tomará parte en las deliberaciones del consejo relativas al asunto. La fecha en que estas discusiones deban tener lugar será notificada en tiempo hábil al gobierno interesado.

Artículo 412

La comisión investigadora será constituida de la manera siguiente: Cada uno de los miembros se obliga a designar, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor del presente tratado, a tres personas competentes en materias industriales, y de las cuales la primera representará a los patronos, la segunda a los obreros, y la tercera será independiente de unos y otros. El conjunto de estas personas constituirá una lista sobre la cual serán elegidos los miembros de la comisión investigadora.

El Consejo de Administración tendrá el derecho de examinar a dichas personas y de denegar por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los representantes, el nombramiento de aquellos cuyos títulos no concuerden con las prescripciones del presente artículo.

A instancias del Consejo de Administración, el secretario general de la Liga de Naciones designará a tres personas elegidas respectivamente en cada una de las tres categorías de la lista para constituir la comisión investigadora y designará, además, a una de estas tres personas para la presidencia de dicha comisión. Ninguna de las tres personas así designa- das podrá depender de alguno de los miembros interesados en la queja.

Artículo 413

En el caso en que una demanda sea sometida en virtud del artículo 411 a una comisión investigadora, cada uno de los miembros hállese o no, directamente interesado en la demanda, se obliga a poner a disposición de la comisión toda la información que posee relativa al objeto de la misma.

Artículo 414

Después de un detenido examen de la demanda, la comisión investigadora redactará un informe en el que consignará todos los resultados que halle sobre todas las cuestiones de hecho que permitan precisar el alcance del punto discutido, así como las indicaciones que crea debe fonnular en cuanto a las medidas que convenga adoptar para dar satisfacción al gobierno demandante, y en cuanto a los plazos en que deban ser adoptadas estas medidas.

Este informe indicará igualmente, si se ofrece el caso, las sanciones de orden económico contra el gobierno demandado, que la comisión estime convenientes, y cuya aplicación por los otros gobiernos le parezca justificada.

Artículo 415

El secretario general de la Liga de Naciones comunicará el informe de la comisión investigadora a cada uno de los gobiernos interesados en la cuestión y asegurará su publicación. Cada uno de los gobiernos interesados deberá significar al secretario general de la Liga de Naciones, en el término de un mes, si acepta o no las indicaciones contenidas en el informe de la comisión, y, en caso de no aceptarlas, si desea someter la cuestión al Tribunal Permanente de Justicia de la Liga de Naciones.

Artículo 416

En el caso en que uno de los miembros no adopte, respecto a una indicación o a un proyecto de convención, las medidas prescritas en el artículo 405, otro cualquiera de los miembros tendrá el derecho de someter la cuestión al Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

Artículo 417

La decisión del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, referente a una demanda o a una cuestión que se le haya sometido de conformidad con los artículos 415 o 416, no será apelable.

Artículo 418

Las conclusiones o indicación eventual de la comisión investigadora podrán ser con- firmadas, enmendadas o anuladas por el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, el cual, si se ofrece el caso, deberá indicar las sanciones de orden económico que crea conveniente disponer respecto de un gobierno negligente y cuya aplicación por los otros gobiernos le parezca justificada.

Artículo 419

Si alguno de los miembros no se atiene, dentro del plazo prescrito, a las indicaciones eventualmente contenidas ya sea en el informe de la comisión investigadora o en la decisión del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, otro cualquiera de los miembros podrá aplicar al primero las sanciones de orden económico que el informe de la comisión o la decisión del Tribunal hayan declarado aplicables en aquel caso.

Artículo 420

El gobierno negligente podrá en todo tiempo informar al Consejo de Administración de que ha adoptado las medidas necesarias para atenerse ya sea a las indicaciones de la comisión investigadora o a las contenidas en la decisión del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, y podrá solicitar del consejo que haga constituir por el secretario general de la Liga de Naciones una comisión investigadora encargada de comprobar la exactitud de sus manifestaciones. En estos casos se aplicarán las estipulaciones de los artículos 4 I 2, 4 I 3, 4 I 4, 4 I 5, 417 y 418, y, si el informe de la comisión investigadora o la decisión del Tribunal Permanente de Justicia Internacional son favorables al gobierno, los demás gobiernos deberán suspender inmediatamente las medidas de orden económico que hayan tomado contra aquel Estado.

Capítulo. 111. Prescripciones generales

Artículo 421

Los miembros se obligan a aplicar las convenciones a que se hayan adherido, de conformidad con las estipulaciones de la presente parte del presente tratado, a aquellas entre sus colonias o posesiones y a aquellos de sus protectorados que no se gobiernen completamente por sí mismos y ello bajo las reservas siguientes:

1ª . Que la convención no sea inaplicable en las condiciones locales;

2ª . Que las modificaciones que sean necesarias para adaptar la convención a las condiciones locales puedan ser introducidas en éstas.

Cada uno de los miembros deberá notificar a la Oficina Internacional del Trabajo la decisión que se propone adoptar en lo que se refiere a cada una de sus colonias o posesiones o a cada uno de sus protectorados que no se gobiernen a sí mismos por completo.

Artículo 422

Las enmiendas a la presente parte del presente tratado que sean adoptadas por la conferencia por mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes, serán ejecutorias cuando hayan sido ratificadas por los Estados cuyos representantes formen el consejo de la Liga de Naciones y por tres cuartas partes de los miembros.

Artículo 423

Todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de la presente parte del presente tratado y de las convenciones ulteriormente concluidas por los miembros en virtud de dicha parte, serán sometidas a la aprobación del Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

APÉNDICE 2

CONVENIOS ADOPTADOS POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

1. LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y RELACIONES DE TRABAJO

1.1. Convenios fundamentales sobre libertad sindical y negociación colectiva

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948

Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949

1.2. Libertad sindical (agricultura, territorios no metropolitanos)

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 141) y Recomendación (núm. 149) sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 11) sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921

Convenio (núm. 84) sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947

1.3. Relaciones de trabajo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 135) y Recomendación (núm. 143) sobre los representantes de los trabajadores, 1971

Convenio (núm. 151) y Recomendación (núm. 159) sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978

Convenio (núm. 154) y Recomendación (núm. 163) sobre la negociación colectiva, 1981

Recomendación (núm. 91) sobre los contratos colectivos, 1951

Recomendación (núm. 113) sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960

Solicitudes de información

Recomendación (núm. 92) sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951

Recomendación (núm. 94) sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952

Recomendación (núm. 129) sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967

Recomendación (núm. 130) sobre el examen de reclamaciones, 1967

2. TRABAJO FORZOSO

2.1. Convenios fundamentales sobre trabajo forzoso (y recomendaciones conexas)

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 29) sobre el trabajo forzoso, 1930

Recomendación (núm. 35) sobre la imposición indirecta del trabajo, 1930

Convenio (núm. 105) sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957

2.2. Otros instrumentos sobre trabajo forzoso

Instrumentos que han sido superados

Recomendación (núm. 36) sobre la reglamentación del trabajo forzoso, 1930

3. ELIMINACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS Y LOS MENORES

3.1. Convenios fundamentales sobre trabajo infantil (y recomendaciones conexas)

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 138) y Recomendación (núm. 146) sobre la edad mínima, 1973

Convenio (núm. 182) y Recomendación (núm. 190) sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999

3.2. Protección de los niños y los menores

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 77) sobre el examen médico de los menores (industria), 1946

Convenio (núm. 78) sobre el examen médico de los menores (trabajos no industriales), 1946

Convenio (núm. 124) sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965

Recomendación (núm. 79) sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores, 1946

Recomendación (núm. 125) sobre las condiciones de empleo de los menores (trabajo subterráneo), 1965

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 41) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932

Recomendación (núm. 52) sobre la edad mínima (empresas familiares), 1937

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 6) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919

Convenio (núm. 79) y Recomendación (núm. 80) sobre el trabajo nocturno de los menores (trabajos no industriales), 1946

Convenio (revisado) (núm. 90) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948

Recomendación (núm. 14) sobre el trabajo nocturno de los menores (agricultura), 1921

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 5) sobre la edad mínima (industria), 1919

Convenio (núm. 10) sobre la edad mínima (agricultura), 1921

Convenio (núm. 33) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1932

Convenio (revisado) (núm. 59) sobre la edad mínima (industria), 1937

Convenio (núm. 123) y Recomendación (núm. 124) sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965.

Recomendación (núm. 96) sobre la edad mínima (minas de carbón), 1953

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 15) sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921

Convenio (revisado) (núm. 60) sobre la edad mínima (trabajos no industriales), 1937

4. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO

4.1. Convenios fundamentales sobre igualdad de oportunidades y de trato (y recomendaciones conexas)

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 100) y Recomendación (núm. 90) sobre igualdad de remuneración, 1951

Convenio (núm. 111) y Recomendación (núm. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958

4.2. Trabajadores con responsabilidades familiares

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 156) y Recomendación (núm. 165) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 123) sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, 1965

5. CONSULTAS TRIPARTITAS

5.1. Convenio prioritario sobre consultas tripartitas (y recomendaciones conexas)

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 144) sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976

Recomendación (núm. 152) sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976

6. ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DEL TRABAJO

6.1. Convenios prioritarios sobre inspección del trabajo (e instrumentos conexos)

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 81) y Recomendación (núm. 81) sobre la inspección del trabajo, 1947

Protocolo de 1995 relativo al Convenio (núm. 81) sobre la inspección del trabajo, 1947

Recomendación (núm. 82) sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947

Convenio (núm. 129) y Recomendación (núm. 133) sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969

6.2. Otros instrumentos sobre inspección del trabajo

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 20) sobre la inspección del trabajo, 1923

Instrumentos retirados

Recomendación (núm. 5) sobre la inspección del trabajo (servicios de higiene), 1919

Recomendación (núm. 54) sobre la inspección (edificación), 1937

6.3. Administración del trabajo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 150) y Recomendación (núm. 158) sobre la administración del trabajo, 1978

Convenio (núm. 160) y Recomendación (núm. 170) sobre estadísticas del trabajo, 1985

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 85) sobre la inspección del trabajo (territorios no metropolitanos), 1947

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 63) sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938

7. POLÍTICA Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

7.1. Convenios prioritarios sobre política del empleo (y recomendaciones conexas)

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 122) y Recomendación (núm. 122) sobre la política del empleo, 1964

Recomendación (núm. 169) sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984

7.2. Promoción del empleo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 159) y Recomendación (núm. 168) sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983

Convenio (núm. 181) y Recomendación (núm. 188) sobre las agencias de empleo privadas, 1997
Recomendación (núm. 99) sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955
Recomendación (núm. 189) sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998
Recomendación (núm. 193) sobre la promoción de las cooperativas, 2002
Instrumentos en situación provisoria
Convenio (núm. 2) sobre el desempleo, 1919
Convenio (núm. 88) y Recomendación (núm. 83) sobre el servicio del empleo, 1948
Convenio (núm. 96) sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949
Solicitudes de información
Recomendación (núm. 71) sobre la organización del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944
Instrumentos que han sido superados
Recomendación (núm. 46) sobre la supresión del reclutamiento, 1936
Convenios dejados de lado
Convenio (núm. 34) sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933
Instrumentos retirados
Recomendación (núm. 1) sobre el desempleo, 1919
Recomendación (núm. 42) sobre las agencias de colocación, 1933
Recomendación (núm. 50) sobre las obras públicas (colaboración internacional), 1937
Recomendación (núm. 51) sobre las obras públicas (organización nacional), 1937
Recomendación (núm. 72) sobre el servicio del empleo, 1944
Recomendación (núm. 73) sobre las obras públicas (organización nacional), 1944

8. ORIENTACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONALES

Instrumentos actualizados
Convenio (núm. 140) sobre la licencia pagada de estudios, 1974
Convenio (núm. 142) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975
Recomendación (núm. 195) sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004
Instrumentos en situación provisoria
Recomendación (núm. 136) sobre los programas especiales para los jóvenes, 1970
Recomendación (núm. 148) sobre la licencia pagada de estudios, 1974
Instrumentos pendientes de revisión
Recomendación (núm. 150) sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975
Instrumentos retirados
Recomendación (núm. 15) sobre la enseñanza técnica (agricultura), 1921
Recomendación (núm. 56) sobre la enseñanza profesional (edificación), 1937
Recomendaciones reemplazadas
Recomendación (núm. 57) sobre la formación profesional, 1939
Recomendación (núm. 60) sobre el aprendizaje, 1939
Recomendación (núm. 87) sobre la orientación profesional, 1949
Recomendación (núm. 88) sobre la formación profesional (adultos), 1950
Recomendación (núm. 101) sobre la formación profesional (agricultura), 1956

Recomendación (núm. 117) sobre la formación profesional, 1962

9. SEGURIDAD DEL EMPLEO

Sin conclusiones

Convenio (núm. 158) y Recomendación (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 119) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1963

10. SALARIOS

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 94) y Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949

Convenio (núm. 95) y Recomendación (núm. 85) sobre la protección del salario, 1949

Convenio (núm. 131) y Recomendación (núm. 135) sobre la fijación de salarios mínimos, 1970

Convenio (núm. 173) y Recomendación (núm. 180) sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 26) y Recomendación (núm. 30) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928

Convenio (núm. 99) y Recomendación (núm. 89) sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951

11. HORAS DE TRABAJO

11.1. Horas de trabajo, descanso semanal y vacaciones pagadas

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 14) sobre el descanso semanal (industria), 1921

Convenio (núm. 106) y Recomendación (núm. 103) sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957

Convenio (núm. 175) y Recomendación (núm. 182) sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994

Recomendación (núm. 116) sobre la reducción de la duración del trabajo, 1962

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 47) sobre las cuarenta horas, 1935

Convenio (núm. 132) sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970

Recomendación (núm. 98) sobre las vacaciones pagadas, 1954

Solicitudes de información

Convenio (núm. 1) sobre las horas de trabajo (industria), 1919

Convenio (núm. 30) sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 153) y Recomendación (núm. 161) sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 52) y Recomendación (núm. 47) sobre las vacaciones pagadas, 1936

Convenio (núm. 101) y Recomendación (núm. 93) sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952

Recomendación (núm. 18) sobre el descanso semanal (comercio), 1921

Recomendación (núm. 21) sobre la utilización del tiempo libre, 1924

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 43) sobre las fábricas de vidrio, 1934

Convenio (núm. 49) sobre la reducción de las horas de trabajo (fábricas de botellas), 1935

Convenio (núm. 67) sobre las horas de trabajo y el descanso (transporte por carretera), 1939

Instrumentos retirados

Convenio (núm. 31) sobre las horas de trabajo (minas de carbón), 1931

Convenio (revisado) (núm. 46) sobre las horas de trabajo (minas de carbón), 1935

Convenio (núm. 51) sobre la reducción de las horas de trabajo (obras públicas), 1936

Convenio (núm. 61) sobre la reducción de las horas de trabajo (industria textil), 1937

Recomendación (núm. 37) sobre las horas de trabajo (hoteles, etc.), 1930

Recomendación (núm. 38) sobre las horas de trabajo (teatros, etc.), 1930

Recomendación (núm. 39) sobre las horas de trabajo (hospitales, etc.), 1930

Recomendación (núm. 63) sobre las cartillas de control (transporte por carretera), 1939

Recomendación (núm. 65) sobre los métodos para reglamentar las horas de trabajo (transporte por carretera), 1939

Recomendación (núm. 66) sobre el descanso (conductores de coches particulares), 1939

11.2. Trabajo nocturno

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 171) y Recomendación (núm. 178) sobre el trabajo nocturno, 1990

Protocolo de 1990 relativo al Convenio (núm. 89) (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (revisado) (núm. 89) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948

Solicitudes de información

Recomendación (núm. 13) sobre el trabajo nocturno de las mujeres (agricultura), 1921

Instrumentos que han sido superados

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 4) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919

Convenio (núm. 20) sobre el trabajo nocturno (panaderías), 1925

Convenio (revisado) (núm. 41) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1934

Instrumentos retirados

Recomendación (núm. 64) sobre el trabajo nocturno (transporte por carretera), 1939

12. SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

12.1. Disposiciones generales

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 155) y Recomendación (núm. 164) sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981

Protocolo de 2002 (núm. 155) relativo al convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981

Convenio (núm. 161) y Recomendación (núm. 171) sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985

Recomendación (núm. 97) sobre la protección de la salud de los trabajadores, 1953

Recomendación (núm. 102) sobre los servicios sociales, 1956

Recomendación (núm. 194) sobre la lista de enfermedades profesionales, 2002

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 31) sobre la prevención de los accidentes del trabajo, 1929

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 112) sobre los servicios de medicina del trabajo, 1959

12.2. Protección contra riesgos particulares

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 115) y Recomendación (núm. 114) sobre la protección contra las radiaciones, 1960

Convenio (núm. 139) y Recomendación (núm. 147) sobre el cáncer profesional, 1974

Convenio (núm. 148) y Recomendación (núm. 156) sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977

Convenio (núm. 162) y Recomendación (núm. 172) sobre el asbesto, 1986

Convenio (núm. 170) y Recomendación (núm. 177) sobre los productos químicos, 1990

Convenio (núm. 174) y Recomendación (núm. 181) sobre la prevención de accidentes industriales mayores, 1993

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 13) sobre la cerusa (pintura), 1921

Convenio (núm. 119) y Recomendación (núm. 118) sobre la protección de la maquinaria, 1963

Convenio (núm. 127) y Recomendación (núm. 128) sobre el peso máximo, 1967

Convenio (núm. 136) y Recomendación (núm. 144) sobre el benceno, 1971

Recomendación (núm. 3) sobre la prevención del carbunco, 1919

Recomendación (núm. 4) sobre el saturnismo (mujeres y niños), 1919

Recomendación (núm. 6) sobre el fósforo blanco, 1919

Instrumentos que han sido superados

Recomendación (núm. 32) sobre los dispositivos de seguridad de las máquinas, 1929

12.3. Protección en ciertas ramas de actividad

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 120) y Recomendación (núm. 120) sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964

Convenio (núm. 167) y Recomendación (núm. 175) sobre seguridad y salud en la construcción, 1988

Convenio (núm. 176) y Recomendación (núm. 183) sobre seguridad y salud en las minas, 1995

Convenio (núm. 184) y Recomendación (núm. 192) sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 45) sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 62) sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 53) sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937

Recomendación (núm. 55) sobre la colaboración para prevenir los accidentes (edificación), 1937

13. SEGURIDAD SOCIAL

13.1. Normas de alcance general

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 102) sobre la seguridad social (norma mínima), 1952

Recomendación (núm. 67) sobre la seguridad de los medios de vida, 1944

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 17) sobre el seguro social (agricultura), 1921

Recomendación (núm. 68) sobre la seguridad social (fuerzas armadas), 1944

13.2. Protección garantizada en las diferentes ramas de la seguridad social

13.2.1. Asistencia médica y prestaciones monetarias por enfermedad

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 130) y Recomendación (núm. 134) sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 69) sobre la asistencia médica, 1944

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 24) sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927

Convenio (núm. 25) sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927

Recomendación (núm. 29) sobre el seguro de enfermedad, 1927

13.2.2. Prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 128) y Recomendación (núm. 131) sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967

Instrumentos que han sido superados

Recomendación (núm. 43) sobre el seguro de invalidez, vejez y muerte, 1933

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 35) sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933

Convenio (núm. 36) sobre el seguro de vejez (agricultura), 1933

Convenio (núm. 37) sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933

Convenio (núm. 38) sobre el seguro de invalidez (agricultura), 1933

Convenio (núm. 39) sobre el seguro de muerte (industria, etc.), 1933

Convenio (núm. 40) sobre el seguro de muerte (agricultura), 1933

13.2.3. Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 121) y Recomendación (núm. 121) sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 12) sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 17) sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925

Convenio (núm. 18) y Recomendación (núm. 24) sobre las enfermedades profesionales, 1925

Convenio (núm. 42) sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934

Recomendación (núm. 22) sobre la indemnización por accidentes del trabajo (importe mínimo), 1925

Recomendación (núm. 23) sobre la indemnización por accidentes del trabajo (jurisdicción), 1925

13.2.4. Prestaciones por desempleo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 168) y Recomendación (núm. 176) sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988

Instrumentos que han sido superados

Recomendación (núm. 44) sobre el desempleo, 1934

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 44) sobre el desempleo, 1934

Instrumentos retirados

Recomendación (núm. 11) sobre el desempleo (agricultura), 1921

Recomendación (núm. 45) sobre el desempleo (menores), 1935

13.3. Seguridad social para trabajadores migrantes

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 118) sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962

Convenio (núm. 157) sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982

Recomendación (núm. 167) sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1983

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 19) y Recomendación (núm. 25) sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925

Instrumentos que han sido superados

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 48) sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes, 1935

14. PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 183) y Recomendación (núm. 191) sobre la protección de la maternidad, 2000

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 3) sobre la protección de la maternidad, 1919

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 103) sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952

Recomendación (núm. 12) sobre la protección de la maternidad (agricultura), 1921

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 95) sobre la protección de la maternidad, 1952

15. POLÍTICA SOCIAL

Instrumentos actualizados

Recomendación (núm. 115) sobre la vivienda de los trabajadores, 1961

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 117) sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962

Solicitudes de información

Convenio (núm. 82) sobre política social (territorios no metropolitanos), 1947

Instrumentos que han sido superados

Recomendación (núm. 70) sobre la política social en los territorios dependientes, 1944

Recomendación (núm. 74) sobre la política social en los territorios dependientes (disposiciones complementarias), 1945

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 127) sobre las cooperativas (países en vías de desarrollo), 1966

16. TRABAJADORES MIGRANTES

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 97) y Recomendación (núm. 86) sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949

Convenio (núm. 143) sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975

Recomendación (núm. 151) sobre los trabajadores migrantes, 1975

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 100) sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955

Solicitudes de información

Recomendación (núm. 19) sobre las estadísticas de migraciones, 1922

Instrumentos que han sido superados

Recomendación (núm. 2) sobre la reciprocidad de trato, 1919

Recomendación (núm. 26) sobre la protección de las emigrantes a bordo de buques, 1926

Convenio dejado de lado

Convenio (núm. 21) sobre la inspección de los emigrantes, 1926

Instrumentos retirados

Convenio (núm. 66) sobre los trabajadores migrantes, 1939

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 61) sobre los trabajadores migrantes, 1939

Recomendación (núm. 62) sobre los trabajadores migrantes (colaboración entre Estados), 1939

17. GENTE DE MAR

17.1. Disposiciones generales

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 147) sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976

Protocolo de 1996 relativo al Convenio (núm. 147) sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976

Recomendación (núm. 155) sobre la marina mercante (mejoramiento de las normas), 1976

Convenio (núm. 185) sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 108) sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958

Recomendación (núm. 9) sobre los estatutos nacionales de la gente de mar, 1920

Recomendación (núm. 107) sobre el enrolamiento de la gente de mar (buques extranjeros), 1958

17.2. Protección de los niños y los menores

Instrumentos actualizados

Recomendación (núm. 153) sobre la protección de los jóvenes marinos, 1976

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (revisado) (núm. 58) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 16) sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 7) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920

17.3. Orientación y formación profesionales

Solicitudes de información

Recomendación (núm. 137) sobre la formación profesional (gente de mar), 1970

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 77) sobre la formación profesional de la gente de mar, 1946.

17.4. Acceso al empleo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 179) y Recomendación (núm. 186) sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 53) sobre los certificados de capacidad de los oficiales, 1936

Solicitudes de información

Recomendación (núm. 139) sobre el empleo de la gente de mar (evolución técnica), 1970

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 69) sobre el certificado de aptitud de los cocineros de buque, 1946

Convenio (núm. 74) sobre el certificado de marinero preferente, 1946

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 9) sobre la colocación de la gente de mar, 1920

17.5. Condiciones generales de empleo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 180) sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996

Recomendación (núm. 187) sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, 1996

Convenio (núm. 166) y Recomendación (núm. 174) sobre la repatriación de la gente de mar (revisado), 1987

Convenio (núm. 146) sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar), 1976

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 22) sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 23) sobre la repatriación de la gente de mar, 1926

Convenio (núm. 57) y Recomendación (núm. 49) sobre las horas de trabajo a bordo y la dotación, 1936

Convenio (núm. 76) sobre los salarios, las horas de trabajo a bordo y la dotación, 1946

Convenio (núm. 93) sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado), 1949

Convenio (núm. 109) sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado), 1958

Convenio (núm. 54) sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1936

Convenio (núm. 72) sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1946

Convenio dejado de lado

Convenio (núm. 91) sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar (revisado), 1949

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 27) sobre la repatriación de capitanes y aprendices, 1926

Recomendación (núm. 109) sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación, 1958

17.6. Seguridad, salud y bienestar en el trabajo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 163) y Recomendación (núm. 173) sobre el bienestar de la gente de mar, 1987

Convenio (núm. 164) sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar), 1987

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 92) sobre el alojamiento de la tripulación (revisado), 1949

Convenio (núm. 133) sobre el alojamiento de la tripulación (disposiciones complementarias), 1970

Recomendación (núm. 140) sobre el alojamiento de la tripulación (aire acondicionado), 1970

Recomendación (núm. 141) sobre el alojamiento de la tripulación (lucha contra ruidos), 1970

Recomendación (núm. 108) sobre las condiciones sociales y de seguridad de la gente de mar, 1958

Solicitudes de información

Recomendación (núm. 142) sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970

Recomendación (núm. 78) sobre el suministro de ropa de cama, vajilla y artículos diversos (tripulación de buques), 1946

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 68) sobre la alimentación y el servicio de fonda (tripulación de buques), 1946

Convenio (núm. 73) sobre el examen médico de la gente de mar, 1946

Convenio (núm. 134) sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970

Recomendación (núm. 76) sobre la asistencia médica para las personas a cargo de la gente de mar, 1946

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 75) sobre el alojamiento de la tripulación, 1946

Recomendación (núm. 48) sobre las condiciones de estada de la gente de mar en los puertos, 1936

Recomendación (núm. 105) sobre los botiquines a bordo de los buques, 1958

Recomendación (núm. 106) sobre consultas médicas en alta mar, 1958

Recomendación (núm. 138) sobre el bienestar de la gente de mar, 1970

17.7. Seguridad del empleo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 145) y Recomendación (núm. 154) sobre la continuidad del empleo (gente de mar), 1976

17.8. Seguridad social

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 165) sobre la seguridad social de la gente de mar (revisado), 1987

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 8) sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920

Recomendación (núm. 10) sobre el seguro de desempleo (gente de mar), 1920

Convenio (núm. 55) sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidentes de la gente de mar, 1936

Convenio (núm. 71) sobre las pensiones de la gente de mar, 1946

Recomendación (núm. 75) sobre los acuerdos relativos a la seguridad social de la gente de mar, 1946

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 56) sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936

Convenio (núm. 70) sobre la seguridad social de la gente de mar, 1946

17.9. Inspecciones del trabajo

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 178) y Recomendación (núm. 185) sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996

Recomendaciones reemplazadas

Recomendación (núm. 28) sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1926

18. PESCADORES

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 7) sobre las horas de trabajo (pesca), 1920

Solicitudes de información

Convenio (núm. 126) sobre el alojamiento de la tripulación (pescadores), 1966

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 113) sobre el examen médico de los pescadores, 1959

Convenio (núm. 114) sobre el contrato de enrolamiento de los pescadores, 1959

Convenio (núm. 125) sobre los certificados de competencia de pescadores, 1966

Recomendación (núm. 126) sobre la formación profesional (pescadores), 1966

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 112) sobre la edad mínima (pescadores), 1959

19. TRABAJADORES PORTUARIOS

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 152) y Recomendación (núm. 160) sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979

Instrumentos en situación provisoria

Convenio (núm. 137) y Recomendación (núm. 145) sobre el trabajo portuario, 1973

Instrumentos pendientes de revisión

Convenio (núm. 27) sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 32) sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932

Recomendación (núm. 33) sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (reciprocidad), 1929

Recomendación (núm. 34) sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (consulta a las organizaciones), 1929

Recomendación (núm. 40) sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (reciprocidad), 1932

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 28) sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes, 1929

20. PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 169) sobre pueblos indígenas y tribales, 1989

Recomendación (núm. 104) sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957

Instrumentos que han sido superados

Convenio (núm. 107) sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957

Recomendación (núm. 58) sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1939

Convenios dejados de lado

Convenio (núm. 50) sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936

Convenio (núm. 64) sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1939

Convenio (núm. 65) sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1939

Convenio (núm. 86) sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1947

Convenio (núm. 104) sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955

Instrumentos retirados

Recomendación (núm. 59) sobre la inspección del trabajo (trabajadores indígenas), 1939

21. CATEGORÍAS ESPECÍFICAS DE TRABAJADORES

Instrumentos actualizados

Convenio (núm. 110) y Recomendación (núm. 110) sobre las plantaciones, 1958

Protocolo de 1982 relativo al Convenio (núm. 110) sobre las plantaciones, 1958

Recomendación (núm. 132) sobre los arrendatarios y aparceros, 1968

Convenio (núm. 149) y Recomendación (núm. 157) sobre el personal de enfermería, 1977

Convenio (núm. 172) y Recomendación (núm. 179) sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991

Convenio (núm. 177) y Recomendación (núm. 184) sobre el trabajo a domicilio, 1996

Instrumentos en situación provisoria

Recomendación (núm. 162) sobre los trabajadores de edad, 1980

Solicitudes de información

Convenio (núm. 83) sobre normas de trabajo (territorios no metropolitanos), 1947

Recomendación (núm. 8) sobre las horas de trabajo (navegación interior), 1920

Instrumentos que han sido superados

Recomendación (núm. 16) sobre el alojamiento (agricultura), 1921

22. CONVENIOS SOBRE LOS ARTÍCULOS FINALES

Convenio (núm. 80) sobre la revisión de los artículos finales, 1946

Convenio (núm. 116) sobre la revisión de los artículos finales, 1961

APENDICE 3

CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO RATIFICADOS POR MÉXICO

Convenio No. 6 sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919 Ratificación: 20.05.37	**Convenio No. 7** sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920 Ratificación: 17.08.48
Convenio No. 8 sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920 Ratificación: 20.05.37	**Convenio No. 9** sobre la colocación de la gente de mar, 1920 Ratificación: 01.09.39
Convenio No. 11 sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 Ratificación: 20.05.37	**Convenio No. 12** sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 Ratificación: 01.11.37
Convenio No. 13 sobre la cerusa (pintura), 1921 Ratificación: 07.01.38	**Convenio No. 14** sobre el descanso semanal (industria), 1921 Ratificación: 07.01.38
Convenio No. 16 sobre el examen médico de los menores (trabajo marítimo), 1921 Ratificación: 09.03.38	**Convenio No. 17** sobre la indemnización por accidentes del trabajo, 1925 Ratificación: 12.05.34
Convenio No. 19 sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 Ratificación: 12.05.34	**Convenio No. 21** sobre la inspección de los emigrantes, 1926 Ratificación: 09.03.38
Convenio No. 22 sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926 Ratificación: 12.05.34	**Convenio No. 23** sobre la repatriación de la gente de mar, 1926 Ratificación: 12.05.34
Convenio No. 26 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 Ratificación: 12.05.34	**Convenio No. 27** sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929 Ratificación: 12.05.34
Convenio No. 29 sobre el trabajo forzoso, 1930 12.05.34	**Convenio No. 30** sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 12.05.34
Convenio No. 32 sobre la protección de los cargadores de muelle contra los accidentes (revisado), 1932 12.05.34	**Convenio No. 34** sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933 21.02.38
Convenio 42 sobre las enfermedades profesionales (revisado), 1934 20.05.37	**Convenio 43** sobre las fábricas de vidrio, 1934 09.03.38
Convenio 45 sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1935 21.02.38	**Convenio No. 46** (revisado) sobre las horas de trabajo (minas de carbón), 1935 01.09.39

Convenio No. 49 sobre la reducción de las horas de trabajo (fábricas de botellas), 1935 21.02.38	**Convenio No. 52** sobre las vacaciones pagadas, 1936 09.03.38
Convenio No. 53 sobre los certificados de capacidad de los oficiales, 1936 01.09.39	**Convenio 54** sobre las vacaciones pagadas de la gente de mar, 1936 12.06.42
Convenio No. 55 sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad o accidente de la gente de mar, 1936 15.09.39	**Convenio No. 56** sobre el seguro de enfermedad de la gente de mar, 1936 01.02.84
Convenio No. 58 (revisado) sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1936 18.07.52	**Convenio No. 62** sobre las prescripciones de seguridad (edificación), 1937 04.07.41
Convenio No. 63 sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938 16.07.42	**Convenio No. 80** sobre la revisión de los artículos finales, 1946 20.04.48
Convenio No. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 01.04.50	**Convenio No. 90** (revisado) sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1948 20.06.56
Convenio No. 95 sobre la protección del salario, 1949 27.09.55	**Convenio No. 96** sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 01.03.91
Convenio No. 99 sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos (agricultura), 1951 23.08.52	**Convenio No. 100** sobre igualdad de remuneración, 1951 23.08.52
Convenio No. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 12.10.61	**Convenio No. 105** sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 01.06.59
Convenio No. 106 sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 01.06.59	**Convenio No. 107** sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 01.06.59
Convenio No. 108 sobre los documentos de identidad de la gente de mar, 1958 11.09.61	**Convenio No. 109** sobre salarios, horas de trabajo a bordo y dotación (revisado), 1958 11.09.61
Convenio No. 110 sobre las plantaciones, 1958 20.06.60	**Convenio No. 111** sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 11.09.61
Convenio No. 112 sobre la edad mínima (pescadores), 1959 09.08.61	**Convenio No. 115** sobre la protección contra las radiaciones, 1960 19.10.83
Convenio No. 116 sobre la revisión de los artículos finales, 1961 03.11.66	**Convenio No. 118** sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 06.01.78

Convenio No. 120 sobre la higiene (comercio y oficinas), 1964 18.06.68	**Convenio No. 123** sobre la edad mínima (trabajo subterráneo), 1965 29.08.68
Convenio No. 124 sobre el examen médico de los menores (trabajo subterráneo), 1965 29.08.68	**Convenio No. 131** sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 18.04.73
Convenio No. 134 sobre la prevención de accidentes (gente de mar), 1970 02.05.74	**Convenio No. 135** sobre los representantes de los trabajadores, 1971 02.05.74
Convenio No. 140 sobre la licencia pagada de estudios, 1974 17.02.77	**Convenio No. 141** sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 28.06.78
Convenio No. 142 sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 28.06.78	**Convenio No. 144** sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 28.06.78
Convenio No. 150 sobre la administración del trabajo, 1978 10.02.82	**Convenio No. 152** sobre seguridad e higiene (trabajos portuarios), 1979 10.02.82
Convenio No. 153 sobre duración del trabajo y períodos de descanso (transportes por carretera), 1979 10.02.82	**Convenio No. 155** sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 01.02.84
Convenio No. 160 sobre estadísticas del trabajo, 1985 18.04.88	**Convenio No. 161** sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985 17.02.87
Convenio No. 163 sobre el bienestar de la gente de mar, 1987 05.10.90	**Convenio No. 164** sobre la protección de la salud y la asistencia médica (gente de mar), 1987 05.10.90
Convenio No. 166 sobre la repatriación de la gente de mar (revisado), 1987 05.10.90	**Convenio No. 167** sobre seguridad y salud en la construcción, 1988 05.10.90
Convenio No .169 sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 05.09.90	**Convenio No. 170** sobre los productos químicos, 1990 17.09.92
Convenio No. 172 sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 07.06.93	**Convenio No. 173** sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 24.09.93
Convenio No. 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. 30.06.2000	

APÉNDICE 4

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

FORMULARIO DE MEMORIA

RELATIVO AL

CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDIGENAS Y TRIBALES, 1989 (NUM. 169)

El presente formulario de memoria está destinado a los países que han ratificado el Convenio. Ha sido aprobado por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la OIT, el cual dispone lo siguiente: «Cada uno de los Miembros 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 éste solicite.»

CONSEJOS PRACTICOS PARA LA REDACCION DE LAS MEMORIAS

Primeras memorias

Si se tratara de la primera memoria del Gobierno después de la entrada en vigor del Convenio en su país, debería proporcionarse una información completa sobre cada una de las disposiciones del Convenio y sobre cada pregunta del formulario de memoria.

Memorias subsiguientes

En las memorias subsiguientes, normalmente sólo es preciso proporcionar información sobre las siguientes cuestiones:

a) toda nueva medida legislativa o de otra índole relacionada con la aplicación del Convenio;

b) respuesta a las preguntas del que figuran en el formulario de memoria acerca de la aplicación práctica del Convenio (con inclusión, por ejemplo, de estadísticas, resultados de inspecciones y resoluciones judiciales o administrativas), la comunicación de copias de la memoria a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, y las observaciones eventuales recibidas de dichas organizaciones;

c) respuesta a los comentarios de los órganos de control: en la memoria se deberá dar respuesta a cualquier comentario relativo a la aplicación del Convenio en su país que hubiera sido dirigido a su Gobierno por la Comisión de Expertos o la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia.

Artículo 22 de la Constitución de la OIT

Memoria correspondiente al periodo del……..al …….. presentada por el Gobierno de ……..

relativa al

CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDIGENAS
y TRIBALES, 1989 (NUM. 169)

(ratificación registrada el)

I. Sírvase facilitar una lista de las leyes, reglamentos, normas, etc., que dan cumplimiento a las disposiciones del Convenio. Se ruega adjuntar a la memoria ejemplares de dichos textos, a menos que ya hayan sido enviados anteriormente a la Oficina Internacional del Trabajo.

Sírvase dar toda la información disponible para indicar hasta qué punto las leyes, reglamentos, normas, etc., antes mencionados han sido aprobados o modificados con el objeto de poder ratificar el Convenio, o como consecuencia de esta ratificación.

II. Sírvase facilitar, respecto de cada uno de los siguientes artículos del Convenio, indicaciones detalladas sobre las susodichas suposiciones legales, reglamentos o cualesquiera otras medidas en virtud de las cuales se aplican dichos artículos. Además, sírvase proporcionar toda indicación solicitada específicamente más adelante acerca de determinados artículos.

Si en su país la ratificación del Convenio da fuerza de ley nacional a sus disposiciones, sírvase indicar los textos constitucionales en virtud de los cuales surte dicho efecto. Sírvase especificar, también, las medidas adoptadas para dar efecto a las disposiciones del Convenio que exijan una intervención de las autoridades nacionales para lograr su aplicación, tales como, por ejemplo, la definición precisa del campo de aplicación del Convenio y el grado en que se puede recurrir a las excepciones enunciadas en ciertos artículos del Convenio, así como las medidas arbitradas a fin de señalar su aplicación a la atención de las partes interesadas, y las disposiciones relativas a la supervisión ya las sanciones adecuadas.

En caso de que la Comisión de Expertos o la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia hayan solicitado informaciones suplementarias, o formulado observaciones sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento al Convenio, sírvase facilitar la información solicitada o indicar las medidas tomadas por su Gobierno para solucionar los puntos en cuestión.

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 distingan 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.

1. Sírvase indicar qué grupos de la poblaci6n nacional, a juicio del Gobierno, quedan incluidos en el ámbito del Convenio y están protegidos por las medidas destinadas a darle cumplimiento.

2. Sírvase indicar el tamaño de los referidos grupos (según censo o estimaciones), así como las regiones del país en las que viven.

3. Sírvase indicar c6mo se lleva a efecto lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo.

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 ya 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.

1. Sírvase indicar en detalle las medidas adoptadas para dar aplicaci6n a este artículo.

2. Sírvase indicar a qué autoridades públicas o entidades de otro tipo compete la elaboraci6n y ejecuci6n de dichos programas.

3. Sírvase indicar c6mo se ha hecho partícipes a los pueblos interesados del desarrollo de estos programas.

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.

Sírvase indicar toda medida especial que se haya tomado a fin de aplicar este artículo.

Artículo 4

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

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

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

1. Sírvase indicar toda medida especial que se haya tomado por considerarla indicada para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Sírvase indicar de qué manera se ha determinado cuáles son en tal caso los deseos de los pueblos de los que se trate.

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.

Sírvase indicar c6mo se toman en cuenta las disposiciones de este artículo, cualquier dificultad encontrada en la aplicaci6n de este artículo y de qué forma se ha garantizado la participaci6n y la cooperaci6n de los pueblos interesados.

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 acabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar aun acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

1. Sírvase indicar de qué modo se consulta a los pueblos interesados cuando se estudian medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

2. Sírvase indicar de qué modo se propicia la participaci6n de los citados pueblos en la adopci6n de decisiones.

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, ya 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.

1. Sírvase pormenorizar las medidas tomadas a fin de desarrollar las citadas regiones e indicar de qué forma se garantiza la participaci6n de los pueblos interesados en la formulaci6n, aplicaci6n y evaluaci6n de las referidas medidas.

2. Sírvase indicar si se han llevado a cabo estudios a./in de valorar la incidencia que puedan tener en estos pueblos las actividades de desarrollo previstas y c6mo se ha hecho partícipes en ellas a dichos pueblos.

3. Sírvase indicar qué medidas se han adoptado para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios habitados por esos pueblos y de qué modo se les ha asociado a tales medidas.

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.

Sírvase indicar en qué medida, al aplicar la legislaci6n nacional, se toman en cuenta las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos interesados y cualquier procedimiento que pudiera haber sido establecido para solucionar los conflictos que pudieran surgir en relaci6n con la aplicaci6n del párrafo 2.

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.

Sírvase dar ejemplos de los cauces seguidos para dar aplicaci6n práctica a este artículo.

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.

Sírvase dar ejemplos de los cauces seguidos para dar aplicaci6n práctica a este artículo.

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.

Sírvase indicar qué métodos de vigilancia se aplican y qué sanciones están previstas para velar por el cumplimiento de este artículo.

Artículo 12

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

1. Sírvase indicar por qué métodos se garantiza que los pueblos interesados estén en condiciones de iniciar procedimientos legales a fin de proteger sus derechos.

2. Sírvase indicar qué métodos se utilizan para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender los procedimientos legales y hacerse comprender en ellos.

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.

Párrafo 1

1. Sírvase indicar las distintas modalidades de tenencia de la tierra que rigen en los pueblos interesados, las regiones en las que se aplican y los grupos que disfrutan de ellas.

2. En los casos de propiedad colectiva, sírvase indicar las formas principales en que se ejercen los derechos reconocidos legalmente. En los casos de propiedad individual, sírvase indicar si existe utilizaci6n común de la tierra y cuál es su fundamento legal.

3. Sírvase indicar cualquier caso en que grupos n6madas o de otra índole utilicen tierras no ocupadas exclusivamente por ellos, y de qué forma se reconoce este derecho.

Párrafo 2

Sírvase indicar qué pasos se han dado para determinar cuáles son las referidas tierras y para garantizar la protecci6n efectiva de los derechos de dichos pueblos sobre ellas.

Párrafo 3

Sírvase indicar si existen procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados, dando a la vez ejemplos que ilustren su utilización práctica.

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.

1. Sírvase indicar c6mo se han salvaguardado específica mente los derechos de esos pueblos a los recursos naturales y c6mo se ejercitan estos derechos.

2. Sírvase indicar si el Estado se reserva la propiedad de algún recurso perteneciente a las tierras y, caso de que sea así, qué procedimientos existen para aplicar el párrafo 2 del presente artículo.

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 deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

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

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

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y re ubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

1 Sírvase indicar si los pueblos interesados pueden ser trasladados de las tierras que ocupan yen qué casos, e informar de los procedimientos seguidos en tales supuestos con arreglo al párrafo 2.

2: Sírvase dar noticia detallada de los casos de personas o grupos pertenecientes a los pueblos interesados que hayan sido trasladados de sus territorios habituales, así como de las medidas tomadas para re ubicarles e indemnizarles. Tenga a bien exponer concretamente qué medidas se han tomado en tales casos para tener su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa; indique los procedimientos establecidos en la legislaci6n nacional para decidir en el caso de que no pueda obtenerse tal consentimiento.

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.

1. Sírvase indicar qué procedimientos han establecido estos pueblos para la transmisión de los derechos sobre la tierra entre sus miembros, y si existe alguna restricción de su derecho a enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre ellas fuera de su comunidad.

2. Sírvase indicar qué medidas se han tomado para aplicar el párrafo 3.

Artículo 18

1. 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.

Sírvase indicar qué disposiciones se han tomado para llevar a la práctica esta cláusula, así como las sanciones fijadas para los casos de intromisi6n.

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.

Sírvase especificar los programas agrarios que su país tiene en curso y las medidas previstas para dar cumplimiento a este artículo con referencia a tales programas (verbigracia, la asignaci6n de tierras, derechos de utilización de la tierra y el agua, asesoramiento técnico, suministro de aperos y maquinaria, o servicios de comercialización y de crédito).

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:

a) los trabajadores que pertenecen 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 confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;

b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos acondiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;

c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá 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.

1. Sírvase indicar qué medidas especiales se han tomado en el marco de la legislación nacional para garantizar la protección a la que se refiere el párrafo 1. Si no se han considerado necesarias tales medidas, sírvase explicar el porqué.

2. Sírvase indicar qué medidas se han tomado para evitar cualquier discriminación en lo referente a los distintos aspectos mencionados en el párrafo 2.

3. Sírvase indicar las medidas tomadas en cumplimiento del párrafo 3, y especificar qué medidas se han tomado para garantizar una inspección del trabajo adecuada en las zonas de las que se trate.

PARTE IV. FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANIA 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.

Sírvase indicar qué medidas se han tomado para aplicar este artículo.

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.

Sírvase indicar si se han llevado a cabo estudios con objeto de aplicar el párrafo 3 y cómo participaron en ellos los pueblos interesados.

Sírvase indicar si se ha tomado alguna disposici6n con el fin de poner a los pueblos interesados en condiciones de asumir la responsabilidad de tales programas.

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.

Sírvase indicar qué medidas se han tomado a fin de aplicar este artículo.

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.

Sírvase indicar en qué medida los regímenes de seguridad social amparan a los pueblos interesados, tanto a los trabajadores por cuenta ajena como al resto de sus miembros, y tenga a bien indicar qué medidas se han tomado para ampliar dicha cobertura en caso necesario.

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.

Sírvase informar, en particular, cuántos servicios de salud existen en las regiones habitadas por esos pueblos, y de su naturaleza, número de personal médico, auxiliar y de enfermería, y c6mo se encuentra distribuido éste en las regiones donde dispensa sus servicios. Sírvase también facilitar una estimación de cuántos pueblos indígenas o tribales se benefician de tales servicios.

Se ruega dar precisiones sobre las medidas tomadas con arreglo a los párrafos 2, 3 y 4.

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.

Se ruega indique cuáles son las medidas vigentes destinadas a que los pueblos interesados disfruten de una educaci6n a todos los niveles, y sírvase informar acerca del número de escuelas, sus tipos, el número de profesores, las regiones en las que funcionan, el número de alumnos, etc.

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.

1. Sírvase indicar cómo se han adecuado a lo dicho en este artículo los programas y servicios educativos para los pueblos interesados, qué medidas se han desarrollado y puesto en práctica para formar a los componentes de esos pueblos, así como su participación en la formulación y ejecución de los citados programas.

2. Sírvase indicar qué se ha hecho para reconocer el derecho de dichos pueblos a crear sus propias instituciones, servicios e instalaciones, fijar unas normas mínimas con este fin, y facilitarles los recursos apropiados.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer ya escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.

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

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

Sírvase indicar las medidas tomadas para llevar a efecto las disposiciones de este artículo.

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.

Se ruega indicar las medidas tomadas para llevar a efecto las disposiciones de este artículo.

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 ya los derechos dimanantes del presente Convenio.

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

Sírvase indicar las medidas que se hayan adoptado para llevar a efecto lo dispuesto-en este artículo y proporcionar, a modo de ejemplo, algún ejemplar del material documental empleado con estos fines.

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.

Sírvase indicar las medidas tomadas para dar cumplimiento a este artículo.

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.

Sírvase indicar si algún grupo indígena o tribal de su país está separado por una frontera internacional de otros miembros del mismo pueblo residentes en otro Estado. Caso de ser así, se ruega indique qué medidas se han tomado para poner en ejecución este artículo y, más concretamente, si se ha concertado algún acuerdo internacional con este fin.

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.

Sírvase informar con precisión qué organismos administran los programas de los que trata este Convenio, e indicar qué medidas se han tomado a fin de asegurarse de que disponen de los medios precisos para cumplir cabalmente sus funciones.

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.

III. En la medida en que no se haya proporcionado ya anteriormente información al respecto en la parte II, sírvase exponer a qué autoridades y organismos compete la aplicación de las leyes, reglamentos, normas, etc., mencionados precedentemente.

IV. Sírvase indicar silos tribunales ordinarios de justicia u otros tribunales han dictado resoluciones sobre cuestiones de principio relativas a la aplicación del Convenio. En caso afirmativo, sírvase proporcionar el texto de dichas resoluciones

V. En el caso de que su país haya recibido asistencia o asesoramiento en el marco de un proyecto de cooperación técnica cuya ejecución estaba confiada ala OIT, se ruega indicar las medidas que se han tomado a raíz de ello. Sírvase indicar, además, todos los factores que hayan podido impedirlas o retrasarlas.

VI. Tenga a bien facilitar una apreciación general de la manera en que se aplica este Convenio en su país, adjuntando, por ejemplo, extractos de los informes de las autoridades, informaciones relativas al número ya la índole de las infracciones notificadas y cualesquiera otros detalles que atañen a la aplicación efectiva del Convenio.

VII. Sírvase indicar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se ha enviado copia de la presente memoria, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*. En caso de que no se haya comunicado la memoria a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, o bien si se ha enviado la memoria a otras entidades diferentes de dichas organizaciones, sírvase informar de las circunstancias particulares reinantes en su país que justifiquen este modo de proceder.

Sírvase indicar si ha recibido observaciones de las organizaciones de las que se trata, sean de carácter general o relativas a esta memoria o a la precedente, acerca de la aplicación práctica de las disposiciones del Convenio, del cumplimiento de la legislación o de otras medidas que puedan favorecer la implantación del Convenio. En caso afirmativo, se ruega adjuntar el texto de dichas observaciones, acompañado de los comentarios que se juzguen oportunos.

VIII. Aunque no es requisito indispensable, el Gobierno puede considerar provechoso consultar a las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales del país, a través de sus instituciones tradicionales en el caso de que existan, acerca de las medidas tomadas para dar efecto al presente Convenio, y asimismo cuando prepare las memorias relativas a su aplicación. En el caso de que no lo haya hecho ya en la memoria, sírvase indicar si se han llevado a cabo tales consultas y cuáles han sido los resultados.

---

* El párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución dice lo siguiente: «Todo Miembro comunicará a las organizaciones representativas reconocidas, a los efectos del artículo 3, copia de las informaciones y memorias que haya enviado al Director General en cumplimiento de los artículos 19 y 22. »

BIBLIOGRAFÍA

A.- Libros

ARELLANO GARCÍA, Carlos — *"Derecho Internacional Público"*, México, Ed. Porrúa (Tercera edición),1997.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel — *"Derecho Internacional Público"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes, b) textos y estudios legislativos, núm. 78, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1991.

BENAVIDES LÓPEZ Jorge E. — *"Lecciones de Derecho Internacional"*, Colombia, Señal Editora (Primera Edición), 1989.

CARBONELL, Miguel, *et. al* — *"Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena"*. México; Universidad Nacional Autónoma de México (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), 2002.

CHACÓN HERNÁNDEZ, David, *et al*. — *"Efectos de la Reformas al Agro y los Derechos de los Pueblos Indios en México"*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (Primera edición), 1995.

GÓMEZ, Magdalena — *Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Derechos Indígenas)*; Instituto Nacional Indigenista (INI), México, D.F., 1995 (2ª Edición).

GRAVEL, Eric, *et. al.* — *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: dinámica e impacto*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

GRUPO EDITORIAL TOMO — *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edición Actualizada, México, 2002.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, *et al.* — *Metodología de la Investigación*, McGraw-Hill, México, 1991

LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo — *Manual de Derecho Internacional Público Contemporáneo e instrumentos básicos*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2000.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO — *Resúmenes de normas internacionales del trabajo*, Segunda edición actualizada, Ginebra, 1990.

OLEA FRANCO, Pedro — *Manual de Técnicas de Investigación Documental*, Ed. Esfinge, México, Vigésima edición, 1991.

ORTEGA ÁLVAREZ, Omar — Cámara de Diputados, octubre de 2004, http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2004/10/21/1&documento=7.

PASTOR RIDRUEJO, José Antonio — *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales,* Editorial Tecnos, 6ª Edición, Madrid (España),1996.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN — *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Novena Época*), México, 2ª Edición, 2000.

PROCURADURÍA AGRARIA — *Marco Legal Agrario*, México, 2ª edición, 1997.

SÁNCHEZ-CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga — *Magistratura Constitucional en México. Elementos de Juicio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1ª Edición 2005.

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL — *México y la Organización Internacional del Trabajo. Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, Sexta edición, 2002.*

TOMEI, M. y SWEEPSTON, L. — *Guía para la Aplicación del Convenio 169 de la OIT (Pueblos indígenas y tribales);* Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (Suiza), 1996.

TAMAYO Y TAMAYO, Mario — *El proceso de la investigación científica: fundamentos de investigación*, Ed. Limusa, México, 1985.

B.- Documentos, Leyes y Documentos

Comité de Libertad Sindical/ OIT — Informe núm. 321, Caso núm. 2070, *Queja contra el Gobierno de México presentada por Alianza Nacional Democrática de Trabajadores Petroleros A.C. (ANDTP)*, Ginebra, 2000.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones/ OIT — *Informe III-1A de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo,* Ginebra, junio de 2001.

_____ — *Informe de la Informe III (Parte 1A), 95ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, Primera edición, junio de 2006.*

Conferencia Internacional del Trabajo/OIT — *Actas Provisionales núm. 22*, 93ª reunión, Primera Parte, Ginebra, junio de 2005.

_____ — *Actas Provisionales núm. 8, 88ª reunión, Informe de la misión de cooperación técnica de la OIT en Myanmar, Ginebra,* junio de 2000*.*

_____ — Actas provisionales núm. 11, *Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: presentación y discusión*, Ginebra, junio de 2000.

_____ — *Actas Provisionales No. 24* (Primera parte), Informe de la Comisión de Aplicación de Normas, 92ª reunión, Ginebra, 2004.

_____ — *Actas Provisionales No. 25, Informe de la Comisión del Convenio 107*, 76ª reunión, Ginebra, 1989.

_____ — *Actas Provisionales No. 31, Informe de la Comisión del Convenio 107,* 76ª reunión Ginebra, 1989.

_____ Actas Provisionales No. 32, *Sexto Punto del orden del día: Revisión parcial del Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribuales*, 1957, Informe de la Comisión del Convenio núm. 107, 75ª reunión, Ginebra, 1988.

_____ *Actas Provisionales No. 36, Informe de la Comisión del Convenio 107*, 75ª reunión, Ginebra, 1988.

_____ *Informe VI (2) Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107)*, 75ª reunión, Ginebra, 1988.

_____ *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, ILSE: Biblioteca electrónica de normas internacionales del trabajo, Ginebra, 2002.

_____ *Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar, Ginebra,* 14 de junio de 2000.

Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) *Internationally recognised core labor standards in Mexico: Report for the forthcoming WTO Trade Policy Review*, Ginebra, marzo de 2002.

Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por los Estados Unidos Mexicanos del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Delegación sindical D-III-57, Sección XI, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE-Radio Educación)*, Ginebra, 9 de junio de 1998.

_____ *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los Artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*, Revisado por el Consejo de Administración en su 212.ª reunión, Ginebra, marzo de 1980.

_____ *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por los Estados Unidos Mexicanos del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Núm. 169) presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Delegación Sindical D-III-57, Sección XI, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Radio Educación*, Ginebra, 9 de junio de 1998, (GB.270/16/3 y GB.272/7/2).

_____ *Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT),* Ginebra, marzo de 2003, párrafo 5.

_____ *Informe del Comité encargado de examinar las reclamaciones*

en las que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Sindicato de Académicos del Instituto Nacional de Antropología e Historia (SAINAH), el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México (STUNAM), el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITRAJOR) y el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

_____ *Informe de la Comisión de Encuesta establecida para examinar la queja relativa al cumplimiento por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29),* Documento GB.273/5, Ginebra, noviembre de 1998.

Organización de los Estados Americanos — Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículo 64.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM — *Convención sobre Derecho de los Tratados*, versión electrónica vigente, 2004.

_____ *Ley sobre la Celebración de Tratados*, versión electrónica vigente, 2004.

Instituto Nacional Indigenista — *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, 2001.

Oficina Internacional del Trabajo — *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2000.

_____ *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes*, 1989.

_____ *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, Edición Conmemorativa, 3ª edición, Costa Rica, noviembre de 1999.

_____ *Manual de procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Ginebra, 1998, (Rev. 2/1998).

Organización Internacional sobre las Migraciones — La Trata de Personas, octubre de 2004.

Secretaría de Gobernación — *Decreto por el que se promulga la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969,* Orden Jurídico Nacional, Tratados Internacionales, http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/TDS1.pdf

Secretaría de la Reforma Agraria — *Ley Agraria*, México, 1992.

_____ Comunicado de prensa SRA/010 del 22 de febrero de 2006.

_____ *Primer Informe de Labores 2001*.

_____ Segundo Informe de Labores 2002.

_____ Tercer Informe de Labores 2003.

_____ Cuarto Informe de Labores 2004.

_____ Quinto Informe de Labores 2005.

_____ Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social — *Antecedentes, Análisis, Conclusiones y Dictamen del Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, México, 1989.

Suprema Corte de Justicia de la Nación — *Tesis: P./J. 84/2004*, Materia: Constitucional Jurisprudencia, Novena Época Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XX, Septiembre de 2004.

C.- Sitios Web

Organización Internacional del Trabajo — *Aplicación y promoción de las normas internacionales del trabajo*, www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/applying/index, 2005.

_____ *Biblioteca electrónica de documentos sobre Normas Internacionales del Trabajo*, CD/ Ginebra, 2002.

_____ *ILOLEX base de datos de las normas internacionales del trabajo*, www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm

_____ *Normas Internacionales del Trabajo, ¿Qué son las normas internacionales del trabajo?*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/enforced/index.htm, 2005.

_____ *Normas Internacionales del Trabajo, ¿Cómo se aplican las normas internacionales del trabajo?*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/enforced/index.htm, 2005.

_____ Normas Internacionales del Trabajo, *Peculiaridades de las Normas Internacionales del Trabajo*, http://www.ilo.org/public/spanish/standards/norm/enforced/index.htm, 2005.

_____ Organización Internacional del Trabajo (folleto de información), Ginebra, Suiza, 2002.

Pelayo Torres, María Candelaria — *Tratados Internacionales*, sustraído de la Revista Semillero de Ideas, Universidad Autónoma de Baja California, 1994, http://www.monografias.com/trabajos15/tratados-internacionales/tratados-internacionales.shtml