

## CAPITULO 2

### EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN LA POBLACIÓN INDÍGENA

#### 2.1 La Organización Internacional del Trabajo

Para poder comprender el papel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su relación con la población indígena, por un lado es necesario tener algunas referencias de su origen y de su pasado así como también de sus objetivos y de la manera en que ésta funciona y quiénes laboran en ella. Por otro lado es necesario conocer cómo es que nace el interés de la OIT por el desarrollo, búsqueda y aplicación de los derechos de los indígenas. Cuando se habla de la OIT mucho o muy poco se sabe del verdadero trabajo de la organización, por lo que se comenzará con una breve definición: “The ILO is an association of nations – an association created to do a specific job. This job is to improve working and living conditions all over the world.”<sup>1</sup> Lo que muestra que la OIT es una asociación que pretende mejorar el bienestar de las poblaciones traspasando incluso los límites geográficos.

La OIT existió como tal hasta 1919, antes de esta fecha el tema del derecho de los trabajadores no era casi mencionado por lo que su existencia era casi nula. No fue sino hasta después de la revolución industrial y debido a la sobreexplotación de trabajadores que esto comenzó a cambiar, dando como resultado el surgimiento de una serie de ideas sobre derechos que debían ser aludidos a los trabajadores, de esta forma fue como muchos empleados pudieron tener y exigir sus derechos. Sin embargo hay que reconocer que para que esto ocurriera se necesitó que transcurrieran más de un centenar de años y que la idea de una

---

<sup>1</sup> International Labour Office, *Lasting peace the I.L.O. way: the story of the International Labour Organisation*, Geneva: International Labour Office, 1951, p. 6.

organización capaz de proteger los derechos de los trabajadores en el plano internacional fuese alcanzada gracias al esfuerzo de hombres como Robert Owen<sup>2</sup>, Louis Agustine Blanqui o Daniel Le Grand.<sup>3</sup>

En París se llevó acabo la primera conferencia laboral en 1901, como resultado de intentos fallidos por parte de algunos gobiernos como el suizo y el alemán, ésta aunque informal, logró la creación de la Asociación Internacional para la Legislación Laboral.<sup>4</sup> En un principio dicha asociación se preparó con la intención de adoptar convenciones enfocadas a establecer reglas para las trabajadoras y trabajadores más jóvenes así como el de instituir un solo horario de trabajo. Al término de distintas conferencias acerca de los derechos de los trabajadores se consiguió que dentro de una de éstas, la de Berna<sup>5</sup>, surgieran los dos primeros convenios a cerca del trabajo. Ya en 1910 se gestiona los derechos correspondientes a los niños y se promueven convenios con el motivo de reglamentar el trabajo realizado por las mujeres durante las noches<sup>6</sup> además de sus horas de trabajo. Posteriormente durante el periodo de la Primera Guerra Mundial nacen nuevas conferencias, dirigidas por sindicalistas, de varios países, que buscan la creación de leyes internacionales capaces de defender los derechos de los trabajadores.

---

<sup>2</sup> Robert Owen, Nacionalidad: Inglaterra 1771 - 1858 “emprendió una serie de reformas. La primera medida que adoptó fue la reducción de la jornada laboral. Además, prohibió que se emplearan en sus fábricas niños de menos de 10 años.” Disponible en: "Owen Robert" en artemhistoria, <<http://www.artehistoria.com/historia/personajes/6685.htm>> (15 de febrero de 2005).

“The British social reformer, Robert Owen (...) was among the first to declare that individual rights had to be accompanied by social justice because the individual is so molded by his or her environment and that environment for many was hardly compatible with any definition of “rights.” He and others thus pressed for government policy to begin to rectify deplorable economic and social conditions and successfully pressed for the early nineteenth century “factory acts,” which led after about 100 years to the ILO and decades of ensuing international labor law.” Ver: John S. Gibson. *Internacional Organizations, Constitutional Law and Human Rights*. New York, USA: PRAEGER, 1991, p. 141.

<sup>3</sup> Secretaría del Trabajo y Prevención social [STPS] (1981), *México y la Organización internacional del trabajo*. México, D. F.: STPS, 2002, pp. 12-13.

<sup>4</sup> “Historia de la OIT” disponible en: *Internacional Labour Organization* [ on line](19 de noviembre de 2005) < <http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/spanish/about/history.htm> > (19 de noviembre de 2005).

<sup>5</sup> International Labour Office, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>6</sup> Secretaría del Trabajo y Prevención social [STPS] (1981), *ibidem*.

La OIT nace en si el 11 de Abril de 1919 dentro del Tratado de Versalles, este tratado finaliza la negociación de paz de la Primera Guerra Mundial, al concluir la conferencia del mismo nombre. Dentro de la parte XIII de este tratado<sup>7</sup> se habla de una organización internacional que regularía las condiciones de trabajo, obteniendo así la constitución de la OIT, un documento que preside la necesidad de un organismo internacional capaz de regular las condiciones de empleo además de la realización de recomendaciones y reglas bajo las cuales se regiría dicho organismo<sup>8</sup>. Así la OIT se asoció a la Liga de Naciones aunque después se desarrolló como un organismo independiente en el periodo de entre guerras.

También dentro del mismo apartado XIII se crea una comisión de corte internacional especializada en legislación laboral, esta comisión se integró por: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Italia, Japón y otros representantes más, entre ellos Bélgica, (la antigua) Checoslovaquia, Cuba y Polonia<sup>9</sup>. El trabajo de esta comisión, en ese momento, consistiría en facilitar las condiciones necesarias para poder proporcionar seguridad de manera internacional a empleados y trabajadores, tomando en cuenta prácticas internacionales que pudieran afectar su desempeño<sup>10</sup>. Como resultado de la Segunda Guerra Mundial la OIT es trasladada a Canadá,<sup>11</sup> siendo ésta a su vez, ampliada y actualizada con la declaración de Filadelfia del 10 de Mayo de 1944<sup>12</sup> que hoy en día es base fundamental de los principios de la organización,

---

<sup>7</sup> Secretaría del Trabajo y Prevención social [STPS] (1981), *op. cit.*, International Labour Office, *Lasting peace the I.L.O. way : the story of the International Labour Organisation*, Geneva: International Labour Office, 1951, p. 9, G. A. Johnston, *The International Labour Organization, its work for social and economic progress*, London: Europa Publications, 1970, p. 12-15.

<sup>8</sup> Secretaría del Trabajo y Prevención social [STPS] (1981), *op. cit.*, International Labour Office, *op. cit.*, p. 10.

<sup>9</sup> International Labour Office, *op. cit.*, p. 9.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 9-10.

<sup>11</sup> “En mayo de 1940, la ubicación de Suiza en el corazón de una Europa en guerra llevó (...) a trasladar temporalmente la sede central de la Organización a Montreal, Canadá.” Disponible en: “La edad de oro de las normas”, <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/brochure/pdf/page5.pdf>> (15 de Febrero 2005).

<sup>12</sup> Ver Declaración de Filadelfia, disponible en: Internacional Labour Organisation. *ILO online*, <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/download/brochure/pdf/page5.pdf>> (15 de Febrero) o Anexo 2.

además de exponer la importancia que tiene el derecho al empleo como medio para la búsqueda del bienestar y la obtención de igualdad de oportunidades.<sup>13</sup>

Atravesando la rigurosidad de la guerra la organización logra salir adelante después de la desaparición de la Liga de las Naciones<sup>14</sup> volviéndose parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debido a que en ésta, dentro del artículo 57 de su carta, declara que las organizaciones que realicen acciones por medio de convenios intergubernamentales e internacionales ya sea en materia social, cultural o económica, serán parte de las ONU. También en el artículo 63, se menciona que el Consejo Económico y Social convendrá los acuerdos mediante los cuales se vinculará a dicha organización, siendo éstos aprobados por la Asamblea General.<sup>15</sup> Después durante la Conferencia Internacional del Trabajo, llevada a cabo en noviembre de 1945, la OIT expresa su interés hacia la ONU<sup>16</sup> y “en 1946, la OIT ocupó el primer lugar como organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas, al que se reconoció especial responsabilidad por las cuestiones sociales y laborales.<sup>17</sup>”

El propósito de la OIT, tal como lo define su constitución, es que por medio de acción internacional se pueda proveer condiciones que permitan elevar los estándares de vida y la promoción del trabajo productivo; esto llevándolo a cabo por medio de acciones colectivas con índole cuasi-legislativo.<sup>18</sup> Por tal motivo sus principios y objetivos están bien detallados y se encuentran dentro del preámbulo de su constitución basada en los propósitos y principios

---

<sup>13</sup> Héctor Gros Espiell, *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en la América Latina*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 11-15.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Ver Carta de las Naciones Unidas, disponible en: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *OHCHR* [online], disponible en: (19 de febrero 2004) <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/chcont\\_sp.htm#cap9](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/chcont_sp.htm#cap9)> (19 de febrero 2004), United Nations. *UN* [online], disponible en: (19 de febrero 2004) <<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>> (19 de febrero 2004).

<sup>16</sup> Héctor Gros Espiell, *op. cit.*

<sup>17</sup> Secretaría del Trabajo y Prevención social [STPS] (1981), *México y la Organización internacional del trabajo*, México, D. F.: STPS, 2002, pp. 13-14.

<sup>18</sup> Williams Douglas, *The Specialized Agencies and the United Nations, The system in Crisis*, New York: St. Martin's Press, 1987, p. 27.

detallados en la Declaración de Filadelfia, ya antes mencionada. Así los objetivos de la OIT se basan en el principio fundamental de que la perpetuidad de la paz es proporcional a la manutención de la justicia social y donde la lucha contra la carencia se debe dar en forma tanto nacional como internacional, de donde el trabajo de los representantes de los empleadores, trabajadores y de los gobiernos debe realizarse en conjunto para lograr así que la toma de decisiones sea satisfactoria.

El logro de las condiciones necesarias para mejorar el bienestar material, el desarrollo espiritual, en conjunto con los atributos de libertad, dignidad, seguridad económica y la igualdad de oportunidades para todos los seres humanos, son los objetivos de la organización, además de esto, la OIT examina y considera los programas y medidas económicas y financieras que se adoptan internacionalmente, de igual manera, al concluir con esta labor ésta se encargará de las decisiones y recomendaciones de la forma más apropiada. También dentro de algunos de los quehaceres de la OIT también se encuentra el fomentar aquellos programas que promuevan, por un lado, el incremento del nivel de vida junto con la adquisición del pleno empleo y la contratación, en aquellas áreas donde los trabajadores puedan tener la satisfacción de usar sus habilidades y conocimientos de la mejor manera, contribuyendo así con el bienestar común y, por otro lado, dotar de oportunidades para proporcionar medios de traslado y de formación profesional –oportunidad de igualdad educativa y profesional, así como adoptar las medidas destinadas a garantizar un salario mínimo y la repartición de las ganancias que son resultado del progreso, protegiendo así a los trabajadores.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Preámbulo y Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del trabajo [Declaración de Filadelfia]. Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, International Labour Organisation, *ILO* [online], Disponible en: (11 de enero 2000) <<http://www.ilo.org/public/spanish/about/iloconst.htm#pre>> (22 de Agosto 2005) o Anexo 2.

La OIT dista de otras organizaciones internacionales debido a la forma en que ésta es dirigida, según los datos proporcionados por la Oficina Internacional del Trabajo en el libro *Lasting peace the I.L.O. way: the story of the International Labour Organisation*, se basa en tres grupos distintos los cuales son: los gobiernos, que están encargados del financiamiento de la organización; los trabajadores, para quienes se estableció la organización y los empleados<sup>20</sup>. Por lo tanto se dice que esta organización es la única que cuenta con una constitución tripartita, esto es que no sólo proporciona el derecho de voto a los gobiernos representantes sino que también a los empleadores y a los trabajadores<sup>21</sup>. Además dicha organización cuenta con un Director General y está dotada de consejeros técnicos que son representantes de las tres instancias –gobiernos, trabajadores, empleadores– formando así el llamado Consejo Administrativo<sup>22</sup>. De esto que se designen representantes tales como delegados y consejeros técnicos no gubernamentales de conformidad con las organizaciones representativas de cada instancia. Un ejemplo de esto en México es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos Indígenas (CDI).

Esta organización internacional trabaja en base a su constitución y a herramientas como lo son los convenios y las recomendaciones<sup>23</sup>, para esto se llevan acabo conferencias en las que se asigna un orden de reuniones con diversos temas a tratar, también a lo largo de la conferencia se fijan reglas que les son comunicadas a los miembros con el motivo de darlas a

---

<sup>20</sup> International Labour Office, *Lasting peace the I.L.O. way: the story of the International Labour Organisation*, Geneva: International Labour Office, 1951, p. 6.

<sup>21</sup> Williams Douglas, *The Specialized Agencies and the United Nations, The system in Crisis*, New York: St. Martin's Press, 1987, p. 35.

<sup>22</sup> Para mayor información a lo que se refiere a quienes laboran en ésta consultar la parte II de la Constitución de la OIT referente al funcionamiento de ésta. Disponible en: Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, *op. cit.*

<sup>23</sup> Dichos convenios y recomendaciones sólo incumben a los miembros de la OIT, sin embargo la OIT puede sugerir sus recomendaciones a países no miembros debido a su carácter internacional, mientras que por medio de la ONU la OIT busca que estos países no miembros, pero sí de las naciones unidas, lo sean también de ella.

conocer y saber si, en algún caso, algún miembro no está de acuerdo<sup>24</sup>. Enseguida se elige quien será el presidente y los vicepresidentes, y para mantener el contacto con los estados miembros, como se mencionó en líneas anteriores, todo se realiza a través de los representantes de cada gobierno, esto quiere decir que la relación OIT-Gobiernos se hace por medio de los delegados presentes dentro de las conferencias.

La constitución de la OIT es un texto de cuarenta artículos donde se manifiesta en qué manera se estipulan las normas con respecto a las diversas disposiciones, a las enmiendas, la interpretación constitucional y los privilegios e inmunidades de la organización, además se detallan temas como: la estructura de la Organización, las competencias de los órganos y las reglas para su funcionamiento.<sup>25</sup> También este documento, formado por un preámbulo (anteriormente) y 4 capítulos, detalla aspectos de sus objetivos, formación, funcionamiento y relación con el ámbito internacional. Habla de sus miembros y órganos así como de la forma en que se relaciona con los gobiernos de los estados miembros a través de los convenios, recomendaciones e informes y, expresa también, su relación con las organizaciones internacionales y la corte internacional de justicia.

En el primer capítulo de la constitución de la OIT se menciona la causa de su fundación, quién puede ser miembro además de cómo éste se puede retirar o reincorporar, también se habla de los órganos que la componen y de su forma de trabajo. En el segundo capítulo referente al funcionamiento, se detalla la forma en que se realizan las conferencias que dan lugar a las convenciones y recomendaciones, así como la forma de adoptarlos o no, cuales son las obligaciones de cada miembro al ratificar o no un convenio o recomendación además de las medidas y decisiones que se toman en caso de haber quejas acerca de los convenios o el

---

<sup>24</sup> *Ídem.*

<sup>25</sup> Héctor Gros Espiell, *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en la América Latina*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 17.

incumplimiento de los mismos. También se habla de la relación de esta organización con las Naciones Unidas y la Corte Internacional de Justicia. En el capítulo tres de prescripciones generales, por un lado se habla de la aplicación de los convenios por quienes lo ratificaron, así como de las responsabilidades que conllevan a esta acción y, por otro lado, se habla de la interpretación de la constitución y de los convenios, incluso de cómo éste documento puede ser enmendado. Por último el capítulo cuatro presenta el estatuto jurídico con el que goza la organización y sus miembros y los privilegios que se desprenden del pertenecer a la OIT.<sup>26</sup>

Una vez vistos los objetivos de la organización, de ver quienes laboran en ésta y de observar una parte de su funcionamiento, es necesario hablar un poco de los instrumentos que utiliza la Organización Internacional del Trabajo para cumplir con sus objetivos que como sabemos ahora, tiene a su cargo la responsabilidad de la formulación de los estándares internacionales que proporcionan y protegen las condiciones de los empleadores y los trabajadores. De esta manera dichos objetivos se logran gracias a la creación de convenciones y recomendaciones, estos últimos son los dos instrumentos normativos, internacionales y multilaterales con los que la OIT pretende por un lado cumplir con los objetivos de la Organización y por el otro, orientar las acciones realizadas por los gobiernos.

El primer instrumento referente a los convenios establece una relación de obligaciones y relaciones jurídicas entre los miembros de la OIT. No obstante, aunque haya la obligación por parte de los miembros de ratificar los convenios esto no quiere decir que realmente exista un instrumento que los obligue a ratificarlos, sin embargo, los miembros están comprometidos a explicar los motivos que les impide firmar dichos convenios. En cuanto a los miembros que si lo hacen adquieren obligaciones internacionales que tienen que cumplir, como el adoptar

---

<sup>26</sup> Oficina Internacional del Trabajo, *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1955, pp. 3-26.

normas nacionales o complementarias. Un medio para lograr esto es mediante la comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones, de ahí que ya se hayan adoptado 147 convenios firmados por 131 países lo cual hace de los convenios una forma importante para la creación de normas internacionales<sup>27</sup>.

Las recomendaciones que serían el segundo instrumento normativo de la OIT pueden adoptarse en una conferencia general, éstas pretenden establecer pautas para poder aconsejar y asesorar a los gobiernos, a diferencia de los convenios, no crean compromiso para su cumplimiento así que los países no están obligados a realizarlas por lo que puede que no se exija su ejecución<sup>28</sup>. Esto significa que al confirmarlos pueden no ser aplicados, sin embargo se pide a los miembros que proporcionen un informe al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo para dar así seguimiento a su legislación y a su puesta en práctica. Esto se basa en la medida que las disposiciones de la recomendación puedan ejecutarse según la capacidad del país para realizar los cambios pertinentes para que éstas puedan realizarse.

Así, para que estas herramientas logren su cometido es necesario que antes pasen por un proceso donde son sometidas por los miembros a sus respectivas legislaturas con lo que se busca su ratificación en un periodo de 12 a 18 meses. Una vez que un miembro confirma una convención está obligado a integrarla a su política interna así como el practicar y reafirmar, en conformidad, todos los términos así como expedir el reporte periódico a la OIT sobre cómo lo aplica. Estos reportes a su vez son revisados por un comité de expertos que anualmente son expuestos por estos como resultados en las convenciones<sup>29</sup>. Así pues la labor de la

---

<sup>27</sup> Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, pp. 18-19.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>29</sup> Williams Douglas, *op. cit.*

organización en un principio fue resolver los problemas sociales de manera internacional al mismo tiempo que se enfocaba en “reconciliar las demandas laborales”<sup>30</sup>.

Una vez establecida la OIT, el problema en puerta eran los poderes que podría tener ésta, por un lado, se pensaba en que la organización tuviera el derecho de crear legislaciones que fueran automáticamente cumplidas por los miembros y, por el otro lado, se pretendía que la organización diera resolución a los conflictos y pudiese sólo dar recomendaciones<sup>31</sup>. Esto se anexó al hecho de que la OIT es una organización capaz de intervenir en la economía y en la política interna de los países, lo cual no dejaba tranquilos a muchos estados, mientras que el dar sólo resoluciones parecía para otros poco atractivo; finalmente los convenios, recomendaciones y la forma en que labora la OIT logró satisfacer a más miembros debido a que ésta mantuvo una posición flexible en las conferencias dejando a consideración de los miembros, ratificar o no los documentos que en ésta se elaboran, lo que hace de la OIT una organización única.

## **2.2 El interés de la Organización Internacional del Trabajo en la población indígena**

Se ha visto hasta este punto el surgimiento de la OIT; cómo nació, cómo trabaja, quiénes laboran en ella y cómo es posible que realice sus objetivos, por lo que se pudo observar que desde que ésta inicia su labor, mantiene su vista en el bienestar de los trabajadores logrando que perdure ese interés, manteniéndolo dentro de sus principios fundamentales por lo que el tema de los trabajadores indígenas y su calidad como seres humanos con derechos, no fue la excepción. La OIT es entonces quien toma la iniciativa de velar por los indígenas y ha logrado avances de gran magnitud, siendo uno de éstos el impulso

---

<sup>30</sup> International Labour Office, *Lasting peace the I.L.O. way: the story of the International Labour Organisation*, Geneva: International Labour Office, 1951, p. 16.

<sup>31</sup> International Labour Office, *op. cit.*

de los derechos indígenas especialmente en aquellos países donde existe una población importante de estos. Indirectamente la OIT desde su fundación, establece normas internacionales en defensa de los trabajadores indígenas, y ya desde 1920 lo hace hacia las poblaciones indígenas que se mantuvieron dentro de sus primeros estudios y logros.

Un ejemplo es que la OIT fue el primer organismo en hacer un estudio sobre las condiciones de vida y de trabajo de las poblaciones indígenas,

in 1953, ILO consolidated its work, (...), by publishing a detailed study entitled "Indigenous Peoples: Living and working conditions of Aboriginal populations in Independent countries". The study, helped to highlight special problems and circumstances of discrimination and prejudices, that Indigenous and Tribal peoples continue to experience and their low status as compared to the rest of the society in independent countries.

Since then, ILO started a special standard setting process, that saw two and the only ones (at the moment) International Legal Instruments, that deals specifically and directly with the promotion and protection of Indigenous and Tribals peoples rights, aspirations, and provides a legal framework for ILO's technical assistance and support in building the capacity of this section of marginalized and often excluded communities<sup>32</sup>,

así el 8 de octubre de ese año en Perú, Bolivia y Colombia se crea la Misión de Asistencia Técnica de la OIT para el Área Andina, la cual pretendía reforzar los derechos de los pueblos indígenas, y a finales de 1954, se decide establecer un Centro de Acción en Lima. Así desde 1957 el objetivo de la acción de la OIT en el área indígena fue “la adopción, por parte de los Estados miembros, de políticas y programas para reducir la pobreza entre las poblaciones

---

<sup>32</sup> “Project to promote ILO policy on Indigenous and Tribal peoples,” disponible en: United Nations System In Tanzania, International Labour Organization. ( 14 Marzo de 2005)< <http://www.unic.undp.org/ILO.htm#proj>> ( 14 Marzo de 2005)

indígenas, aumentar su acceso a las oportunidades de empleo, mejorar sus condiciones de empleo y fortalecer sus capacidades de negociación y organización.”<sup>33</sup> Así su labor se divide en dos categorías: la asistencia a los pueblos indígenas y tribales junto con sus Estados y la adopción y supervisión de normas<sup>34</sup>.

Así a lo largo de todo el mundo ha conseguido más convenios especializados en este tema que otras organizaciones e incluso más que la Comisión de los Derechos Humanos (CDH). Precisamente, en cuanto a los derechos indígenas, es el caso de la concepción del Convenio 107 de la OIT relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes (C107) el cual fue el primer tratado internacional adoptado en ese ámbito<sup>35</sup>, aunque después vendría a ser desplazado por el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (C169) debido a su supuesta debilidad y aspecto integracionista, sin embargo estos dos convenios hoy en día siguen trascendido en la mayoría de los países con entidades indígenas<sup>36</sup>. Así también la OIT así se ha encargado de ser una de las principales instancias que ven por la seguridad y el cumplimiento de las normas mínimas establecidas para la valoración de los pueblos indígenas que han sido sometidos por sus gobiernos a prácticas injustas y discriminatorias desde su conquista<sup>37</sup>. Esto con el sólo propósito de proporcionarles un mejor desarrollo económico, político y social, por lo que la OIT se ha esforzado por la manutención y la búsqueda de nuevas herramientas a favor de sus derechos.

---

<sup>33</sup> “OIT en la Américas,” en la *Organización Internacional del Trabajo* [en línea] disponible en:(19 de noviembre de 2005) < [http://www.oit.org.pe/portal/despliegue\\_seccion.php?secCodigo=2](http://www.oit.org.pe/portal/despliegue_seccion.php?secCodigo=2) > (19 de noviembre de 2005).

<sup>34</sup> “Pueblos indígenas y tribales” en la *Organización Internacional del Trabajo* [en línea] disponible en: (19 de noviembre de 2005) < <http://www.oit.org/public/spanish/indigenous/index.htm> >(19 de noviembre de 2005)

<sup>35</sup> Dicho convenio finalmente fue ratificado por 27 países, dentro de los cuales la mayoría de los cuales eran de las Américas; como por ejemplo Perú, Bolivia, Brasil, o Cuba, pero también de Asia Meridional y de distintos países africanos; como Angola, Egipto e Irak. Ver anexo 3 sobre los países que ratificaron el C107 y C169.

<sup>36</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*

<sup>37</sup> Entendiéndose en este caso a gobiernos no a los representantes indígenas o mandatos dentro de los pueblos indígenas sino a la administración de un país.

Pero, ¿a qué se ha debido el cambio a favor de los indígenas, si evidentemente hace no más de 50 años podíamos ver el maltrato y la explotación de los grupos indígenas con más frecuencia? En parte se debió al surgimiento de organizaciones internacionales que se preocupan por, entre otras cosas, el bienestar de la población mundial así como el surgimiento de agrupaciones civiles y el cambio en las políticas gubernamentales a favor de los más desprotegidos. De esta manera la Organización Internacional del Trabajo y su interés, como institución internacional, hacia los grupos indígenas del mundo, forma parte de la promoción por la paz social que se considera viene a darse junto con la justicia social. Bajo este precepto es que en un comienzo la OIT se interesó por los indígenas como grupo laboral, a causa de las malas condiciones de trabajo a las que eran sometidos, sin embargo hoy en día su interés se basa en su condición como “indígenas” y la cual comenzó como una investigación sobre las poblaciones nativas de las colonias europeas<sup>38</sup>.

Entonces, dicho interés de la OIT por los indígenas se ha manifestado desde los años 20 y con más énfasis a mediados de los años treinta cuando en 1930 se adopta el Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, y en 1936 cuando se adopta el Convenio 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas en la cual sus miembros buscan la regulación de la incorporación de los trabajadores indígenas y acordar que los países miembros de esta institución tomaran en cuenta ciertas regularizaciones para la contratación de estos<sup>39</sup>. De tal forma que la organización buscaba dos propósitos primordiales: el primero, que por un lado, se hiciera referencia a la protección de las organizaciones tanto políticas como sociales de los grupos en los cuales existiera algún tipo de población indígena y, por otro lado, que procurara que estas poblaciones no fueran puestas en peligro debido a la alta demanda de empleo que existía en ese entonces.

---

<sup>38</sup> “Antecedentes de la labor de la OIT respecto de los pueblos indígenas y tribales,” en la *Organización Internacional del Trabajo* [en línea] disponible en: (19 de abril de 2004) <<http://www.oit.org/public/spanish/indigenous/background/index.htm>> (19 de noviembre de 2005).

<sup>39</sup> “Antecedentes de la labor de la OIT respecto de los pueblos indígenas y tribales,” *op. cit.*

El segundo propósito era que se procurara impedir que las poblaciones indígenas fueran forzadas, por medio de la presión, a ofrecer sus servicios<sup>40</sup>.

Para 1939 las conferencias continúan en virtud de la salvaguardia de los indígenas, por lo que se estipulan medidas y sanciones aplicables a los miembros de la OIT que no las cumplieren, estas disposiciones se fortalecieron con el tiempo para impedir que los indígenas “fueran [de alguna manera] utilizados como mano de obra gratuita o barata.”<sup>41</sup> En consecuencia se establecen las primeras formas de protección internacional para estos pueblos, evitando así su maltrato y su explotación con lo que poco antes de que comenzara la segunda guerra mundial y bajo este contexto, de guerra, se dio inicio a la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales por parte de la OIT.<sup>42</sup>

Para el año de 1953 se da la primera reunión del Comité de Expertos en Trabajo Indígena creado en 1951<sup>43</sup>, en éste se delineaban asuntos como las condiciones de vida de los indígenas así como la revisión de la legislación indígena en los países y los métodos y resultados de su integración.<sup>44</sup> Esto nos lleva a que durante esta época -cuando se perfilaba la OIT a adoptar su conferencia general y próxima creación del C107- los pueblos que fueron conquistados en América, llamados indígenas, fueron la causa por la que el convenio refleja la integración y asimilación de la política paternalista de los países hacia estos pueblos.<sup>45</sup> Tiempo después gracias a la opinión pública se presionó a la OIT para que ésta revisara y reformara el

---

<sup>40</sup> G. A. Johnston, *The International Labour Organization, its work for social and economic progress*, London: Europa Publications, 1970, pp. 258-259.

<sup>41</sup> Judith P. Zinsser (1994), *op. cit.*

<sup>42</sup> *Ídem.*

<sup>43</sup> Este comité trataba de manejar aquellos problemas que se relacionaban con sectores de la población mundial donde se manifestaban problemas debido a la falta de integración económica y social de las comunidades indígenas que los rodeaban. Así mismo el comité recomendaba desarrollar entre otras cosas “the protection of indigenous handicrafts (...) and the dissemination among indigenous populations on information concerning their constitutional rights and labour and welfare laws.” Ver, G. A. Johnston, *op. cit.*, pp. 258-259.

<sup>44</sup> Jorge A. González Galván, “Reconocimiento del derecho indígena en el convenio 169 de la OIT”, p. 6, en *Biblioteca Jurídica Virtual* [en línea], disponible en: (19 de noviembre de 2005) < <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/91/8.pdf> > (19 de noviembre de 2005).

<sup>45</sup> “Antecedentes de la labor de la OIT respecto de los pueblos indígenas y tribales,” *op. cit.*

convenio debido a la supuesta integración, que ésta proponía, de las poblaciones indígenas a la sociedad nacional, a pesar de esto se logró que se diera un incremento en el nivel de vida de los indígenas como por ejemplo en el de los países andinos. En los años posteriores se trató de mantener una implementación de las disposiciones adquiridas hasta entonces por el Convenio, así en concordancia con los objetivos de la organización, en 1968, se creó el comité sobre nomadismo y sedentarismo, el cual pretendía realizar operaciones e investigaciones para asegurar la ejecución de las condiciones de vida y trabajo de las personas consideradas nómadas; particularmente aquellas de África y Medio Oriente<sup>46</sup>.

Finalmente, después del trabajo de dos años, en la septuagésima sexta reunión de la OIT, el 27 de Junio de 1989 en Ginebra, se concluyó la elaboración del Convenio 169 que entro en vigor en 1991<sup>47</sup>, dentro de éste se dota, a los indígenas, de un carácter distintivo e independiente de sus culturas reconociendo su derecho a decir y exhibir sus prioridades. En los años que precedieron al establecimiento de los Convenios 107 y 169 de la OIT se creó el grupo de trabajo de expertos en poblaciones indígenas bajo la CDH, la proclamación de la Década Internacional de las Poblaciones Indígenas de 1994 al 2004 y el día internacional de las Poblaciones Indígenas; que se celebra cada 9 de Agosto<sup>48</sup> y la intervención de personas en asuntos indígenas como Rigoberta Menchú Tum; premio Nobel de la Paz en 1992<sup>49</sup>, además de la consecutiva revisión de los derechos de los indígenas por parte de la Comisión Internacional del Trabajo y la Comisión de Derechos Humanos.

---

<sup>46</sup> G. A. Johnston, *op. cit.*, pp. 260-261.

<sup>47</sup> Convenio 169, Portal e-México, “Convenios Internacionales de Derechos Humanos”, disponible en: (25 de Enero 2005) <[http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Convenios\\_Internacionales\\_de\\_Derechos\\_Humanos?page=5](http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Convenios_Internacionales_de_Derechos_Humanos?page=5)>. (21 de Febrero 2005).

<sup>48</sup> Alejandro Negrín, “Pueblos indígenas: la emergencia de un actor internacional,” en *México Indígena*, México: INI, núm. 1, agosto de 2002, pp. 52-53.

<sup>49</sup> Judith P. Zinsser (1994), *Una nueva alianza: los pueblos indígenas y el sistema de las Naciones Unidas /Estudios y Documentos de educación*, 62, París: Ediciones UNESCO, 1999, p. 5.

Con esto se lograron disposiciones y regularizaciones en materia indígena, tanto por los países que son parte de las organizaciones internacionales como los que no lo son. Por ejemplo en México, se creó el Bando de Política y Buen Gobierno del municipio de Huehuetla en Puebla, que acordaba dentro de su artículo 10 que “en este municipio [quedan en vigor] las reformas al artículo 4º Constitucional y el respeto al C169, así como su aplicación de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales (...).”<sup>50</sup> También dentro de algunos países –no en todos- en sus legislaciones se implementaron cambios que permiten de alguna manera una mejor disposición en el desenvolvimiento de los indígenas dentro de su propio ambiente, como lo pretendía ser la Constitución mexicana<sup>51</sup>. Es decir, que se ha permitido a los indígenas actuar y disponer de sus propias instituciones jurídicas, religiosas o sociales a favor de una mejor relación entre el gobierno de los Estados y el de los grupos indígenas -procurando así su libertad de acción sin oponerse a sus costumbres y tradiciones- reconociendo, hasta en algunos casos, a estos como los principales actores de las disposiciones legales que los involucre.

Así pues fue como el esfuerzo realizado por la OIT, a medida que las condiciones socioculturales, políticas y económicas de cada país lo permitieron, la convirtió en una organización internacional que se encontraba a favor y en nombre de muchísimos indígenas alrededor del mundo, permitiéndole así ser un organismo capaz de poder compartir el provecho de los avances en materia económica y social no sólo en el ámbito laboral sino que también en el social beneficiando a los indígenas mediante la colaboración y aceptación de sus países. Así

---

<sup>50</sup> Carlos San Juan Victoria, “¿Y si regresan los pueblos? Problemas y perspectivas de la reconstitución,” en *México Indígena*, México: INI, vol. 1, núm. 2, Noviembre de 2002, p. 38.

<sup>51</sup> En la Constitución de México, dentro de su artículo 2 párrafo 3, se menciona: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional (...) El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de entidades federativas (...) [tomando] en cuenta (...) criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.” Para más información dirigirse a: “artículo 2”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: (25 de Enero 2005) <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/3.htm?s=>> (21 de Febrero 2005).

desde el C169 es que comienza la preocupación por dar asistencia a los pueblos indígenas y tribales, junto a sus gobiernos, por lo que en los años noventas se crean; el Proyecto para promover el Convenio 169, el Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas en 1993 y el Proyecto de fortalecimiento de la capacidad de defensa legal de los pueblos indígenas de América Central del Fondo de las Naciones Unidas para Colaboraciones Internacionales el cual terminó en el 2003. Ahora gracias a estas acciones en nuestros días los indígenas son mayormente nombrados y respetados y, aunque falta aún mucho trabajo, la OIT ha dejado, por principio, ya algunas medidas a seguir por los países.

### **2.3 Convenios 107 y 169.**

El buen funcionamiento de los Convenios, en este caso del 107 y 169 y el alcance de sus objetivos, no dependen sólo de los instrumentos antes mencionados y de las normas sino que también de los lineamientos que están a disposición y aceptación de los Estados que los han o no ratificado, tomando en cuenta que el Convenio 169 no sustituye ni desplaza al C107 con lo que éste sigue vigente en aquellos países que lo ratificaron y no firmaron el C169<sup>52</sup>. Así en primer lugar existen las medidas que van dirigidas a los gobiernos de los Estados<sup>53</sup>, esto con motivo de obtener una buena relación entre el Convenio y el gobierno, es decir, que las constituciones o leyes que rigen al gobierno de cada país no se contrapongan con las disposiciones del Convenio o viceversa, logrando así un mejor funcionamiento tanto del gobierno que implementa el Convenio como del Convenio dispuesto por la OIT. De esta forma

---

<sup>52</sup> Para mayor información sobre los países que han ratificado cada uno de estos convenios consulte el anexo 2

<sup>53</sup> Jorge Dandler, "Los derechos de los pueblos indígenas y el convenio 169 de la OIT," en Patricia Morales (coord.)(1994), *Pueblos indígenas, derechos humanos e Interdependencia global*, trad. Ana María Palos, México, D. F.: Siglo XXI editores, 2001, p.164.

se trata de evitar conflictos entre el derecho interno y el derecho internacional así como con la autodeterminación de cada país<sup>54</sup>.

Pero para esto primero es necesario que los Estados hayan ratificado uno de los convenios aquí presentados, con lo que Ian Chambers menciona que “un acto de ratificación (...) a un instrumento internacional confiere a ese instrumento fuerza de ley en el país sin otra formalidad, siempre y cuando exista por fuerza de la misma constitución”<sup>55</sup> siempre y cuando las disposiciones de ésta no sean diferentes entre la constitución y las del tratado internacional, para esto Jorge Dandler sostiene al respecto:

Al ratificar un convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en el convenio. Así mismo, de acuerdo con el artículo 22 de la Constitución de la OIT, un Estado miembro que ratifica un convenio se compromete a informar periódicamente sobre su aplicación y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de la Comisión de Expertos en la aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT<sup>56</sup>.

Esto es que se obliga a que al ratificarse el Convenio se procure revisar la legislación interna del país, ya una vez confirmada su aplicación, si existiera un cambio futuro que impidiera el funcionamiento de los Convenios, esto se convertiría por lo tanto en ilegal, convirtiéndose así la ratificación en la primera medida preventiva para la aplicación de los convenios por parte de los gobiernos.

---

<sup>54</sup> Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, D. F.: Siglo XXI editores, 1994, pp.85-94.

<sup>55</sup> Ian Chambers, “El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas,” trabajo presentado en el Seminario Internacional realizado en el auditorio “Fray Bernardino de Sahagún” del Museo Nacional de Antropología e Historia, México, 26 al 30 de Mayo de 1997, en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, D. F.: AMNU; INI, 1997, p. 127.

<sup>56</sup> Jorge Dandler, *op. cit.*

El empleo de cualquiera de estos convenios conlleva a que los gobiernos tomen en cuenta a los pueblos indígenas “como sujetos de derecho y no sólo como objetos de atención,”<sup>57</sup> además de que estas tengan “el consentimiento libre, previo e informado de todos los aspectos que [los afecte] (...),”<sup>58</sup> de manera tal que se creé un instrumento dentro del gobierno que permita la participación y la libre decisión de los grupos indígenas para que éstos puedan ayudarse e influir en la nación<sup>59</sup>. Así, por un lado, los gobiernos deben de tomar maniobras que permitan la participación de los pueblos indígenas en temas relacionados con ellos y con su medio ambiente al igual que evitar todas aquellas prácticas legislativas, llevadas acabo por sus gobiernos, que puedan afectarlos de alguna manera, por otro lado, éstos se comprometen a perfeccionar las acciones que puedan proporcionar el amparo necesario a los pueblos indígenas, al igual que certificar la integridad y el respeto que éstos se merecen<sup>60</sup>.

Algo también de suma importancia para la realización y cumplimiento de los convenios, en este caso los referentes a los indígenas<sup>61</sup>, es la participación de las comunidades indígenas, la cual debe ser efectiva y sin restricción alguna en cuanto a la evaluación, formulación y aplicación de planes y programas llevados acabo para su desarrollo nacional y regional, además de su evaluación a los proyectos de desarrollo encaminados a su sociedad y medio ambiente.<sup>62</sup> Igualmente, los gobiernos deben proporcionar a los pueblos indígenas el

---

<sup>57</sup> Comentario realizado por Magdalena Gómez Rivera en: Magdalena Gómez (coord.), *Derecho indígena*, México, D. F.: AMNU; INI, 1997, p. 137.

<sup>58</sup> Salomón Nahmad Sitton, “Los avances y retrocesos de la relación de los pueblos indígenas de México con el gobierno y la sociedad,” en *México Indígena*, México: INI, núm. 1, agosto de 2002, p. 43.

<sup>59</sup> Magdalena Aguilar Cuevas, “La defensa de los derechos humanos de las comunidades indígenas. La comisión nacional de derechos humanos”, en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Derechos contemporáneos de los pueblos indios. Justicia y derechos étnicos en México*, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, p. 71.

<sup>60</sup> Jorge Dandler, *op. cit.*, p. 163-166.

<sup>61</sup> Existen otros Convenios que se relacionan con el respeto de los derechos de los indígenas como lo son el Convenio Número 29 sobre trabajo forzoso de 1930, el 50 sobre las normas para contratación de un indígena de 1936, el 111 sobre la discriminación en empleo y ocupaciones de 1958, y el Convenio 182 sobre las peores formas de trabajo infantil de 1999.

<sup>62</sup> Salomón Nahmad Sitton, *op. cit.*

derecho a decidir lo que para ellos es importante en cuanto a su desarrollo<sup>63</sup>, es decir que se deje en sus manos el perfeccionamiento y el avance de estos en la medida que afecte su modo de vida. Según Dandler, ellos deben participar en las decisiones que puedan afectar sus creencias, sus instituciones, su vida espiritual, sus tierras o hasta su propia existencia<sup>64</sup>, sin embargo todos estos criterios quedan a consideración del gobierno y de su posibilidad para realizarlo.

En segundo lugar se encuentran las medidas relacionadas con la OIT y que corresponden a la adopción de nuevas legislaciones nacionales. Esto es que los tribunales de justicia tomen sus decisiones a través de la consulta de las necesidades, costumbres y derechos tradicionales de los pueblos indígenas y tribales, siempre y cuando éstas afecten su esencia. Esto incluye el que se tenga conocimiento a cerca de lo que significa indígena, de sus costumbres y por supuesto de su derecho consuetudinario puesto que éstos parte esencial y de vital importancia para el buen funcionamiento de las relaciones entre el Convenio, el gobierno y los habitantes indígenas. También se debe tomar en cuenta las disposiciones en las que se “exhorta a los gobiernos nacionales a derogar legislaciones locales inadecuadas, que lesionan la capacidad de supervivencia de esos grupos”<sup>65</sup>, obviamente para poder proteger tanto los bienes de los indígenas y su medio ambiente, como su lengua, cultura y trabajo, evitando el uso de formas de violencia directa o indirecta o la fuerza y la coacción<sup>66</sup>. Esto con el fin de mejorar el funcionamiento de los Convenios 107 y 169, así como impulsar la ausencia de la discriminación y la plena acción de los derechos humanos de los indígenas.

---

<sup>63</sup> Judith P. Zinsser (1994), *op. cit.*, p. 53.

<sup>64</sup> Jorge Dandler, *ibidem*.

<sup>65</sup> Alicia M. Barabas, *op. cit.*, p. 300.

<sup>66</sup> En este punto dentro del convenio se reconoce que los pueblos indígenas son parte importante de la preservación del medio ambiente por lo que los gobiernos en conjunto con éstos, deben proteger y preservar los territorios, así como utilizar, administrar y conservar los recursos que en éste se encuentren.

De esta manera la adopción de aquellas políticas<sup>67</sup> que vayan enfocados a solucionar los problemas que se lleguen a encontrar, en los estudios realizados por parte de las instituciones de gobierno hacia los pueblos indígenas, la OIT enfatiza que antes de imponer cualquier solución se debe de tomar en cuenta los tipos de representación, organización o institucionalidad que les corresponda, en cada país, a los indígenas, y después analizar y visualizar las verdaderas fallas en la aplicación de los convenios, dentro de las comunidades, para así poder formular una respuesta.<sup>68</sup> Un ejemplo de quebrantamiento a lo anterior es cuando en México se impone un cuerpo democrático dentro de una población indígena, sabiendo de antemano que la sucesión de poder en las comunidades se otorga a través de los más viejos o consejo de ancianos; o en el caso del enjuiciamiento por delito que es realizado mediante alcaldes, agentes del ministerio público y hasta de jueces, que por lo general son grupos allegados a los líderes o patrones<sup>69</sup>.

Esto explica, aunque escasamente, las diferentes políticas nacionales, comunales o mejor dicho de los grupos indígenas, por lo que tanto los gobiernos como la OIT tienen que estar al tanto de las poblaciones indígenas así como de su entorno, de sus costumbres y de sus derechos para poder así aplicar las políticas. Sin embargo a pesar de que la adopción de disposiciones puede guiarse con las leyes ya estipuladas y adaptarlas a cada caso, también se pueden realizar nuevas legislaciones siempre y cuando sean en base a las responsabilidades que, en salvaguardia de los indígenas, los países adquieren cuando ratifican los convenios.

---

<sup>67</sup> En este punto la palabra “política” no va mas allá de una medida propuesta como solución a “x” problema. Esto es que es más como “policy” que como “law”

<sup>68</sup> Ian Chambers, *op. cit.*

<sup>69</sup> Juan José Santibáñez y Gonzalo Varela, “Municipios y Tradiciones. Las costumbres jurídicas del pueblo mazateco,” en Rosa Isabel Estrada Martínez y Gisela González Guerra (coords.), *Tradiciones y costumbres jurídicas en comunidades indígenas de México*, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 13-41.

Finalmente se tienen las medidas que se relacionan con la tierra o la propiedad de los indígenas así como las que se encargan del trabajo o empleo de los indígenas, las primeras son importantes debido a la relación que existe entre los indígenas y sus tierras, que a su vez se relacionan estrechamente con su comunidad<sup>70</sup> y las segundas debido a la alta discriminación que el indígena sufre. Así en la parte del Convenio que hace referencia a las tierras se declara que es obligación del Estado respetar los valores espirituales de los pueblos indígenas así como también a su cultura puesto que ésta es revestida por las tierras o territorios de los indígenas que de alguna manera usan, sobretodo en aquellos casos donde se tenga que reconocer el derecho indígena como derecho colectivo, pues al hablarse de tierra, en este caso, también se habla de la existencia de aspectos comunales<sup>71</sup>.

Para esto la OIT encontró que es necesario el identificar -como propias- las tierras que por tradición les corresponde a las comunidades indígenas, en especial aquellas que utilizan sin ser necesariamente de éstos pero que tradicionalmente han aprovechado en actividades para su sostén, tomando en cuenta también, la manutención y protección de los recursos naturales de cada país. Asimismo se menciona que los pueblos indígenas por ningún motivo, más que en casos muy excepcionales y en responsabilidad del gobierno, deben ser trasladados de las tierras o territorios que ocupen y en caso contrario se deben reubicar en zonas con iguales o mejores condiciones de las que se tenían<sup>72</sup>. De esta manera el Estado puede tomar decisiones sobre cualquier “conflicto que surja con respecto a los derechos o a los usos de las tierras

---

<sup>70</sup> Adelfo Regino Montes, “La comunidad, raíz, pensamiento, acción y horizonte de los pueblos indígenas,” en *México Indígena*, México: INI, vol. 1, núm. 2, noviembre de 2002, pp. 7-11.

<sup>71</sup> *Ídem*, Bartolomé Clavero, *op. cit.*, p. 77.

<sup>72</sup> Jorge Dandler, “Los derechos de los pueblos indígenas y el convenio 169 de la OIT,” en Patricia Morales (coord.)(1994), *Pueblos indígenas, derechos humanos e Interdependencia global*, trad. Ana María Palos, México, D. F.: Siglo XXI editores, 2001, p. 165.

indígenas, entre los derechos de los pueblos autóctonos y el punto de vista colonizador”<sup>73</sup> siendo que “la re-localización de los pueblos indígenas [se dará], de modo que la carga recaiga sobre el colonizador y no sobre el indígena víctima de la colonización”<sup>74</sup>

Las normas sobre el trabajo que la OIT establece para gobiernos, deben cumplirse para la posible contratación de indígenas, además se deben acatar las formas de contratación y las condiciones de empleo sugeridas, es decir que los decretos bajo los cuales un indígena es contratado deben ser con el propósito de protegerlo<sup>75</sup>. Por último, para que todo esto sea efectivo y sea llevado a cabo (como antes se mencionó), la Constitución de la OIT manifiesta que al haber la ratificación del Convenio es “una obligación (...) que el Estado cumpla sin reserva con todas las medidas del Convenio; [por lo que] es la obligación del gobierno, en representación del Estado, asegurar que en el orden jurídico interno no haya leyes o prácticas que estén en contra o [en] disconformidad con el convenio [incluyéndose] la Constitución”<sup>76</sup> del país pues “la manera [en que] un gobierno (...) trata a sus pueblos indígenas será evaluada por la comunidad internacional en sí, (...) [y] se hará con base en el Convenio 169, (...) de no cumplir (...), el país respectivo correrá el riesgo de sanciones (...).”<sup>77</sup> Además ante todo la aplicación de las medidas que establece este organismo deben hacerse de buena fe, de lo contrario cualquier cambio legislativo en contra del Convenio se consideraría ilegítimo cayéndose incluso en la incredulidad, dentro del marco del derecho internacional.

En general las disposiciones que establece la OIT en materia de derechos indígenas son, obviamente, para aquellos gobiernos que cuentan en su territorio con algún tipo de población

---

<sup>73</sup> Judith P. Zinsser (1994), *Una nueva alianza: los pueblos indígenas y el sistema de las Naciones Unidas /Estudios y Documentos de educación*, 62, Paris: Ediciones UNESCO, 1999, p. 53.

<sup>74</sup> Salomón Nahmad Sitton, “Los avances y retrocesos de la relación de los pueblos indígenas de México con el gobierno y la sociedad,” en *México Indígena*, México: INI, núm. 1, agosto de 2002. p. 43.

<sup>75</sup> Ver recomendación 104 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957, disponible en (19 de noviembre de 2005) < <http://www.oit.org/ilolex/spanish/recdisp1.htm> > (19 de noviembre de 2005).

<sup>76</sup> Ian Chambers, *op. cit.*, p. 129.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 127.

indígena, sin embargo prevé que los gobiernos que no cuenten con poblaciones indígenas den conocimiento a su población sobre el trato que merecen. Así pues las medidas son importantes por lo que de su mala o nula aplicación depende el que pueda darse el incumplimiento del Convenio sin perder de vista que existen otras vías para ayudar a los países a cumplir su responsabilidad, como lo es la puesta en práctica de las recomendaciones que la OIT realiza.

#### **2.4 Desarrollo del Convenio 169: Empleo, formación profesional, artesanal e industrial\***

Con motivos de este trabajo, como se ha visto, el Convenio 169 (C169) es de suma importancia, sin embargo aquí sólo se hará referencia a la parte que está a favor del empleo y la formación profesional, artesanal e industrial de los grupos indígenas, sin tomar en cuenta al C107, que aunque está ratificado por México, se encuentra denunciado al haber sido ratificado el C169.

Primero de acuerdo con la Parte III, en el artículo 20 del C169 se dispone que los gobiernos de los países en primer lugar deben de adoptar medidas en su legislación nacional que garantice a los trabajadores indígenas protección eficaz en su contratación como en sus condiciones de empleo, siempre y cuando no se les proteja con una ley general para trabajadores. También se menciona que se debe evitar la discriminación en el acceso al empleo, en las remuneraciones, en la asistencia médica y social así como en la seguridad e higiene dentro del trabajo, además de permitir el derecho de asociación, con lo que pueden formar, entre otras cosas, sindicatos que pueden intervenir dentro de la OIT.

---

\* El siguiente subcapítulo se encuentra basado en su totalidad en el Convenio 169 sobre los pueblos indígenas y tribales, consultar: “Anexo II. Reconocimientos internacionales” en: Bartolomé Clavero, *op. cit.*, p. 193., y en Convenio 169, disponible en: Portal e-México, “Convenios Internacionales de Derechos Humanos”, 25 de Enero 2005, <[http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Convenios\\_Internacionales\\_de\\_Derechos\\_Humanos?page=5](http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Convenios_Internacionales_de_Derechos_Humanos?page=5)>. (21 de Febrero 2005) o en el anexo 5 adjunto a este documento.

También dentro de éste apartado se menciona que las medidas adoptadas por el gobierno deben garantizar, entre otras cosas, la adecuada información sobre los derechos indígenas que están por disposición federal así como por protección legislativa, lo que quiere decir que los trabajadores indígenas no trabajen bajo condiciones peligrosas para su salud, que no sean sujetos de sistemas de contratación coercitiva como la que se refiere a servidumbre por deudas, que se goce de igualdad de oportunidades y de trato para ambos géneros y, por último, que se creen servicios adecuados de inspección de trabajo con el fin de que se cumplan las disposiciones del Convenio<sup>78</sup>.

Después de acuerdo a la parte IV titulada la “Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales,” se menciona:

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<sup>79</sup>.

En cuanto a la formación profesional, se pide que los indígenas puedan disponer de medios de formación profesional al menos igual que la de los demás ciudadanos, también debe de haber participación voluntaria por parte de los miembros de los pueblos indígenas en la formación profesional, ya que muchas veces las establecidas no satisfacen las necesidades de los grupos indígenas, así que los gobiernos deben asegurar programas y medios especiales de

---

<sup>78</sup> Para mayor información Ver anexo 5, referente al Convenio 169 de la OIT, “Parte III. Contratación y Condiciones de Empleo, Artículo 20”

<sup>79</sup> A lo largo del siguiente capítulo se pretenderá realizar un análisis de los esfuerzos que ha realizado el gobierno mexicano a favor de fomentar y fortalecer las actividades indígenas, además como el rezago y defensa de estos derechos indígenas estipulados en el apartado IV de la convención. Para mayor información sobre esto ver anexo 5. Ver parte IV del Convenio 169 de la OIT.

formación académica. En México se han abierto cursos de preparación en derecho laboral para los indígenas, con la intención de proporcionarles un mejor conocimiento en cuanto a sus derechos laborales<sup>80</sup>.

Un ejemplo del esfuerzo realizado para fortalecer la formación profesional indígena en México es la creación de la Universidad Autónoma Indígena de México, la cual es una institución intercultural de educación superior que comenzó como proyecto en el estado de Sinaloa en 1982, su interés en un principio fue la de fomentar la procedencia de recursos humanos dentro de la comunidad indígena nacional y de América Latina, sin embargo después fungiría como centro de capacitación para los indígenas, fomentando estudios previos e impartiendo como cualquier otra universidad nacional carreras que fortalecen a la población, en este caso la indígena, así las primeras carreras que ésta ofreció fue sociología rural, cultura popular y desarrollo comunitario, finalmente ésta tuvo mayor auge en 1999 con ayuda del gobierno mexicano.<sup>81</sup> Incluso en el esfuerzo del gobierno por mejorar la formación profesional, ha creado programas de becas y formación de oficios para aquellos quienes carezcan de las posibilidades para poder continuar con sus estudios, tal es el caso de muchos indígenas que viven en la pobreza extrema. Algunos de estos programas son el Programa de Educación Intercultural Bilingüe en el DF, los Bachilleratos Integrales Comunitarios de Oaxaca, o el programa “jóvenes con oportunidades” que planea la finalización de los estudios superiores.

En lo que respecta a las artesanías, siendo estas industrias, rurales y comunitarias como se menciona en el artículo 23, se deben de reconocer como un factor importante para la cultura y el desarrollo económico de los indígenas puesto que esto fortalece la práctica de la realización de las artesanías. Incluso este artículo menciona que se debe facilitar a los

---

<sup>80</sup> Lee Swepston y Manuela Tomei, “Pueblos indígenas y tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT,” Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1996.

<sup>81</sup> Universidad Autónoma Indígena de México [en línea], disponible en: (19 de noviembre de 2005) <<http://www.uaime.edu.mx/historia.htm>> (19 de noviembre de 2005).

indígenas de asistencia técnica y financiera que contenga las características tradicionales, además de verse por su salud y su seguridad pues forman parte integral de la población mexicana<sup>82</sup>. Con esto el gobierno mexicano ha implementado el PROADA (Programa de Apoyo al Diseño Artesanal) el cual es un programa que promueve, tanto a nivel nacional como internacional, la comercialización de las artesanías mexicanas por medio de apoyos que contribuyen a mejorar las condiciones de competitividad de las artesanías además de que se proporciona asesoría y asistencia técnica a los productores de artesanías indígenas.<sup>83</sup>

Ya teniendo en cuenta las disposiciones del C169 relativo a los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en materia laboral, se podrá realizar un análisis de estos en cuanto su aplicación en el caso de México dentro del capítulo, sin embargo podría adelantar que el avance en estas disposiciones dentro del gobierno mexicano así como su adaptación, de la parte III y IV, a la legislación mexicana, ha sido truncada y hasta cierto momento olvidada.

## **2.5 Recomendaciones a los países con poblaciones indígenas: El caso mexicano\*.**

Las recomendaciones se hacen de forma específica a cada país con población indígena a lo que se le llama “procedimiento de control regular”<sup>84</sup> y el cual se realiza mediante los informes que se redactan sobre los convenios ratificados y dependiendo de su legislación es como en el caso de México se hace énfasis en las reformas que se han hecho a la Constitución después de la ratificación del C169 que se firma en Septiembre de 1990 y que entró en vigor el

---

<sup>82</sup> Para mayor información sobre la parte IV ver anexo 5 o la Parte IV del Convenio 169 de la OIT.

<sup>83</sup> “Programa de apoyo al diseño artesanal (PRADA)” *Secretaría de economía* [en línea] disponible en: (19 de noviembre de 2005) <<http://www.economia.gob.mx/index.jsp?P=339>> (19 de noviembre de 2005) y también Ver: “Programa de apoyo al diseño artesanal (PROADA), en *Manual micro-regiones*, Octubre del 2004, [en línea], disponible en: (octubre 2004) <[http://www.sedesol.gob.mx/manualmicroregiones/37\\_SE\\_PROADA.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/manualmicroregiones/37_SE_PROADA.pdf)> (19 de noviembre de 2005).

\* Para mayor conocimiento sobre las recomendaciones y otros documentos del caso de México, visitar: “Documents available in ILOLEX for México” en *Internacional Labour Organization* [on line] disponible en: (19 de Noviembre de 2005) <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/countrylist.pl?country=México>> (19 de Noviembre de 2005).

<sup>84</sup> Ver anexo 6 sobre el Procedimiento de control regular.

4 de Septiembre de 1991<sup>85</sup>. Así dentro de este procedimiento se evalúa el desempeño y la manera en que se ha ayudado al Convenio 169 a establecerse como instrumento en favor de los derechos humanos de las poblaciones indígenas.

La OIT recomienda en un principio que los países miembros opten por el comportamiento de Noruega; que siendo el primero en ratificar el C169, propone a la OIT voluntariamente y de forma oficial que pueda intervenir el Parlamento Indígena de Noruega, un organismo indígena, en la aplicación del Convenio de tal manera que cada vez que se informe a la OIT sobre su aplicación, en el informe vaya implícito tanto el punto de vista del gobierno como la del Consejo Sami<sup>86</sup>. Esto con el motivo de persuadir a los gobiernos a consentir la intervención de los indígenas en la aplicación del convenio puesto que la participación de éstos dentro de la OIT se ve truncada a menudo debido a que las únicas organizaciones no gubernamentales que tienen participación en la legislación de los convenios son los sindicatos y los gremios empresariales. De esta manera se permitiría que la población indígena fuese consultada -acción implícita en el art. 6º del C169-, además de obtener su participación en los cambios y logros alcanzados al aplicar el Convenio. Así se puede observar de manera simple la presencia de la institucionalidad que, en este caso, se encuentra definida por la población indígena y no por imposición del gobierno, por lo que la capacidad del gobierno de brindarle poder de decisión a los grupos indígenas fortalece el vínculo entre el derecho consuetudinario de las poblaciones, el derecho nacional y el internacional.

---

<sup>85</sup> Magdalena Gómez Rivera, "Derecho indígena y constitucionalidad: el caso mexicano," trabajo presentado en el Seminario Internacional realizado en el auditorio "Fray Bernardino de Sahagún" del Museo Nacional de Antropología e Historia, México, 26 al 30 de Mayo de 1997, en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, D. F.: AMNU; INI, 1997, p. 275.

<sup>86</sup> Ian Chambers, "El Convenio 169 de la OIT: avances y perspectivas," trabajo presentado en el Seminario Internacional realizado en el auditorio "Fray Bernardino de Sahagún" del Museo Nacional de Antropología e Historia, México, 26 al 30 de Mayo de 1997, en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, D. F.: AMNU; INI, 1997, p. 131.

La siguiente recomendación de la OIT es la ratificación del Convenio 169<sup>87</sup>, obviamente ésta va dirigida a los países con población indígena que no han ratificado ningún convenio; como Estados Unidos o Canadá, o que sólo han ratificado el Convenio 107; como lo son: Angola, Belice, Cuba, Egipto, El salvador, Ghana, Haití, India, Irak, Pakistán, Panamá, República Dominicana, entre otros, puesto que el C169 es “un instrumento de referencia en cuanto a la definición de derechos indígenas en el marco del derecho internacional independientemente del acto de ratificación (...) [además de ser un] instrumento de derechos humanos internacionalmente reconocidos.”<sup>88</sup> Así que su validación se vuelve primordial pues gracias a ésta los países miembros que la han adquirido tienen en todo su derecho la posibilidad de emplear el Convenio como carta de derechos humanos, aunque este derecho también puede ser utilizado tanto por los países no ratificadores como por las organizaciones y poblaciones indígenas<sup>89</sup>, siempre y cuando exista la interacción de éstas con el gremio empresarial o sindical, o un tipo de presión hacia su gobierno en caso de no existir aún la adopción, por decir, del ejemplo noruego en el país.

Con estas dos sugerencias generales se puede pasar a aquellas que se hacen directamente a los países con poblaciones indígenas. Éstas dependen del porcentaje de indígenas que se encuentren en cada país y de las condiciones socioeconómicas y culturales con las que los países cuentan, ya que no es lo mismo hablar de los indígenas de Noruega que hablar de los indígenas peruanos. Así pues, a algunos países les toma más tiempo o trabajo que a otros llevar acabo los cambios necesarios para mejorar la situación de los indígenas de acuerdo con las recomendaciones y sugerencias de la OIT. Dichas recomendaciones se mandan

---

<sup>87</sup> Ver anexo 3, sobre los países que ratificaron el Convenio 169.

<sup>88</sup> Ian Chambers, *op. cit.*, p. 127.

<sup>89</sup> Diego Iturralde, “Desarrollo indígena: los retos del final de Siglo,” trabajo presentado en el Seminario Internacional realizado en el auditorio “Fray Bernardino de Sahagún” del Museo Nacional de Antropología e Historia, México, 26 al 30 de Mayo de 1997, en Magdalena Gómez (Coord.), *Derecho indígena*, México, D. F.: AMNU; INI, 1997, p. 396.

por escrito en forma de reportes detallados sobre los temas o asuntos que la OIT requiera para su evaluación e implementación, pudiendo así observar la interacción entre la OIT en Ginebra, la Comisión de Expertos en materia Indígena y el gobierno<sup>90</sup>, que en este caso será el mexicano.

Dentro de las observaciones realizadas a México se encuentran las que hacen referencia al C107 publicadas en junio de 1991 donde se reconoce el interés del gobierno mexicano por ratificar el C169, y se le pide al gobierno un informe acerca de la propuesta realizada por la Comisión de Justicia para los Pueblos Indígenas presentada en Abril de 1990 y sobre los proyectos del Programa para el Desarrollo de los pueblos indígenas de 1991-1994.<sup>91</sup> En Septiembre de 1993 dentro de la solicitud directa de la OIT a México se encuentra aquella que concierne al artículo 4° de la Constitución Mexicana, donde se hace mención a que México “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”<sup>92</sup> sin embargo para la OIT y el comité, esta declaración, de acuerdo con los documentos presentes que reportan las legislaciones que protegen a los grupos indígenas, no es suficiente y no es clara en su alcance, por lo que pide se le informe sobre “the progress achieved in adopting the legislation which will regulate article 4, and of its implementation in practice.”<sup>93</sup>, de lo cual hasta el año de 1997 no se había entregado.

---

<sup>90</sup> Para un mejor entendimiento de la relación entre estos cuerpos, consultar el anexo 6, referente al procedimiento seguido de la ratificación del convenio, “Follow-up the Declaration, Encouraging efforts to respect fundamental principles and rights at work,” o procedimiento de regulación.

<sup>91</sup> “CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 107, Indigenous and Tribal Populations, 1957 Mexico (ratification: 1959) Submitted: 1991” en *International Labour Organization* [online], disponible en: (2005) < <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=2301&chapter=9&query=M%E9xico%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0> > (19 de Febrero de 2005).

<sup>92</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (8ª Edición), “Artículo 4°,” México, D. F.: McGraw-Hill, 2000, p. 4, o ver anexo 7.

<sup>93</sup> “CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and tribal Peoples Convention, 1989 Mexico (ratification: 1990) Submitted: 1993” en *International Labour Organization* [online], disponible en: (2005) <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=4807&chapter=9&query=M%E9xico%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0#Link> > (19 de Noviembre de 2005).

Otro consejo que hace la OIT al gobierno de México, es que se esfuerce por definir lo qué para el país significa indígena, aunque de antemano se sabe de la generalidad de la definición internacional así como del esfuerzo que durante mucho tiempo antropólogos, tanto nacionales como de otros países, han realizado para llegar a una definición no ha tenido mucho éxito. Esto surge a raíz de que habiendo la OIT y el comité de expertos notado que, para el gobierno Mexicano, se considera indígena al hablante de una lengua indígena y que el lenguaje para éstos pasa a un segundo término, siendo más bien las características como las costumbres, la forma de organización y las tradiciones más importantes para su definición e identificación<sup>94</sup>. De aquí que la OIT le manifieste a México su preocupación porque éste tenga que considerar otros aspectos en sus censos<sup>95</sup> para la contabilización de la población indígena, informando a la OIT sobre “how the requirement that self-identification be regarded as a fundamental criterion is implemented, in particular in a situation of conflict over whether an individual is to be included in an indigenous community.”<sup>96</sup> Sin embargo en el reporte de febrero de 1995, la OIT hace énfasis en el incumplimiento de esta solicitud directa.

Las siguientes exhortaciones se hacen en base a los artículos 2°, 6°, 7° y 8° del Convenio 169, son ejemplos de lo que la OIT pide a los países a través de una comisión y basándose en los principios legislativos de los países así como al estudio de sus grupos indígenas e instituciones.

En cuanto al artículo 2° del Convenio, la OIT pide a México que haya representantes indígenas en el comité ejecutivo de la CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los

---

<sup>94</sup> Ian Chambers, *op. cit.*, pp. 124-135.

<sup>95</sup> En el aspecto de los censos realizados por el INEGI se debe de tomar en cuenta que éstos están elaborados en base a la cualidad de los grupos étnicos, por lo que se dice que según la cantidad de lenguas que hay en México es la cantidad de grupos o poblaciones indígenas que existen. Por tal motivo los conteos del INEGI con relación a los de la CDI o INI son mucho menores, puesto que éste sí toma en cuenta características que van más allá de la lengua para diferenciar a un indígena.

<sup>96</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and tribal Peoples Convention, 1989 Mexico (ratification: 1990) Submitted: 1993” *op. cit.*

Pueblos Indígenas), antes INI, así la comisión pide se comunique sobre la participación de dichos representantes indígenas en las consultas y adopción de decisiones, con lo que se permitirá una mejor realización de los proyectos del gobierno a favor de las organizaciones indígenas, para 1995 dichos representantes según la solicitud de la OIT tendrán una vigencia de dos años. En cuanto al artículo 6° del Convenio 169 se establece que los gobiernos deberán: “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos participativos, cada vez que prevean medidas que puedan afectarlos directamente, con el fin de que sus instituciones e iniciativas alcancen pleno desarrollo.”<sup>97</sup> Por lo que la comisión le ha recomendado a México que creé un espacio de consulta, para y con los pueblos indígenas, antes de emprender algún proyecto que interese a éstos, de tal manera que si afecta a sus intereses se pueda tener un mejor margen de acción así como una mejor capacidad de respuesta ante cualquier eventualidad, con esto la OIT pide al gobierno mexicano una evaluación general del funcionamiento del proceso de dichas consultas.<sup>98</sup>

Con respecto a esto último, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se llevó a cabo en 1995 la "consulta nacional sobre derechos y participación indígenas", donde hubo casi 12 mil participantes y en la cual, como resultado, se sistematizó las consultas en 5 tópicos: usos y costumbres en la organización política y jurídica; cultura indígena; participación y representación política; derecho consuetudinario e impartición de justicia; desarrollo y bienestar social y tierra y patrimonio<sup>99</sup>. Para el año 2000 la Comisión había pedido al gobierno

---

<sup>97</sup> Convenio 169 de la OIT, Organización Internacional del trabajo, disponible en: *C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, [en línea] 21 de Febrero 2005, disponible en: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169>> (21 de febrero de 2005).

<sup>98</sup> CEACR: Individual Direct Request concerning Convention No. 169, Indigenous and tribal Peoples Convention, 1989 Mexico (ratification: 1990) Submitted: 1993”, *ibidem*.

<sup>99</sup> “CEACR: Solicitud directa individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989 México (ratificación: 1990) Envío: 1997” en *International Labor Organization* [online], disponible en: (2005) <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/singles.pl?query=091997MEX169@ref&chspec=09>> (19 de Noviembre de 2005).

que se le informara sobre la evolución de la situación en cuanto a la aplicación práctica de los acuerdos alcanzados en las rondas de negociación con el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) y las iniciativas constitucionales presentadas –Acuerdos de San Andrés y la propuesta de la cocopa- así como su estado en el Congreso de la Unión, sin embargo se muestra en el informe que el gobierno de México ignoró las consultas realizadas junto con el EZLN, quebrantando el convenio ya que se subordinaba el derecho indígena a las normas del sistema jurídico mexicano que, sin los cambios pertinentes, invalida el derecho interno de los pueblos indígenas.<sup>100</sup>

Y en el año 2002, aún no se había podido conseguir una regularización que permitiera la consulta directa de los indígenas, aunque se hayan realizado propuestas y proclamaciones por parte de grupos indígenas como la del EZLN, sin poder así llevar acabo del Convenio 169. Así estos son ejemplos palpables de los pendientes que hay en México en cuanto a la consulta indígenas, la transformación del marco jurídico, así como también lo es la falta de legislaciones indígenas que sean capaces de plasmar normas dentro del ámbito internacional<sup>101</sup> que realmente procuren la participación del indígena dentro de sus propias instituciones.

En lo referente al artículo 7°, donde se señala el derecho que los pueblos indígenas tienen de decidir sus prioridades así como el de “controlar su propio desarrollo participando en la formulación, aplicación y evaluación de los planes que los afecten directamente,”<sup>102</sup> haciendo especial énfasis en el párrafo 3, donde se menciona:

---

<sup>100</sup> “CEACR: Solicitud directa individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989 México (ratificación: 1990) Envío: 2000” en *International Labour Organization* [online], disponible en: (2005) <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/singles.pl?query=092000MEX169@ref&chspec=09>> (19 de Noviembre de 2005).

<sup>101</sup> Juan Anzaldo Meneses, “El Derecho de Consulta. En el marco de la coyuntura actual de los pueblos indígenas de México,” ponencia ante el III Foro Mesoamericano por la Biodiversidad y la Riqueza Cultural, Managua, Nicaragua, 16- 18 de julio de 2002, en *México Indígena*, México: INI, núm. 1, Agosto de 2002, p. 28.

<sup>102</sup> Convenio 169 de la OIT, Organización Internacional del trabajo, disponible en: *C169 Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989*, [en línea] 21 de Febrero 2005, disponible en: <<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C169>> (21 de febrero de 2005), Alicia M. Barabas, *op. cit.*, p. 299

Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.<sup>103</sup>

Así lo que se busca con esto es evitar los incidentes ocasionados entre las organizaciones que se ocupan de las cuestiones indígenas y los proyectos que son lanzados por el gobierno sin antes haber realizado una evaluación precisa para verificar que dichos proyectos no choquen con los intereses de los grupos indígenas. Por lo cual la comisión exhorta a México a dar información acerca de la manera en la que se cumplan los requisitos de esta disposición, incluyendo información sobre evaluaciones a proyectos que se realicen en este país y que de alguna manera estén afectando a los indígenas como en el caso del proyecto hidroeléctrico de San Juan Tetelcingo, en Guerrero, que fue suspendido gracias a la acción del pueblo indígena nahua y no por presión de la OIT<sup>104</sup>.

Finalmente, los artículos 8 y 9 se refieren a la aplicación de la legislación nacional a los pueblos y a la consideración de las costumbres o del derecho consuetudinario de los indígenas, por lo que se pide comunicar los ejemplos de procedimiento tradicional de los indígenas ya que son importantes para este instituto –OIT–, en lo que respecta a materia legislativa, para brindar a los indígenas tanto el pleno acceso a la jurisdicción del Estado como a sus derechos humanos.<sup>105</sup> Y por último en cuanto al artículo 13, se señala que los gobiernos deben respetar

---

<sup>103</sup> Convenio número 169, presentado en el “Anexo II. Reconocimientos internacionales”, del trabajo realizado por Bartolomé Clavero en Bartolomé Clavero, *Derecho indígena y cultura constitucional en América*, México, D. F.: Siglo XXI editores, 1994, p. 193.

<sup>104</sup> Ian Chambers, *op. cit.*

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 135, “CEACR: Solicitud directa individual sobre el Convenio núm. 169, Pueblos indígenas y tribales, 1989 México (ratificación: 1990) Envío: 2000”, *op. cit.*

la importancia, tan especial, que tiene la cultura indígena debido a su forma peculiar de organización, la cual es colectiva.<sup>106</sup>

Estos son algunos ejemplos de recomendaciones que hace la OIT a los miembros que han ratificado el C169, teniendo en cuenta que la naturaleza y el alcance de las medidas y recomendaciones que se opten en los convenios tienen cierta flexibilidad de acuerdo con cada país, con lo que no todos los países siguen las mismas recomendaciones, además de que, como lo menciona el artículo 35 del C169, “La aplicación de las disposiciones (...) 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, costumbres o acuerdos nacionales”<sup>107</sup>.

Así todo lo anterior tendrá validez siempre y cuando los miembros que han ratificado el C169 no hayan denunciado la expiración de éste, el cuál tiene una vigencia de diez años a partir de la fecha que fue puesto en vigor, sí por el contrario no se hiciera dicha denuncia, el país miembro queda obligado a continuar con el Convenio durante otro periodo de diez años. Y según el Art. 42 de la convención “Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial”<sup>108</sup>, esto con el motivo de observar y verificar los avances del Convenio como el de las recomendaciones y sus medidas.

El C107 fue ratificado por México el 1 de Junio de 1959 pero fue denunciado el 5 de septiembre de 1990 en consecuencia de la ratificación del C169 que lo sustituye, así para el año 2001 que correspondería a la 2ª ratificación del convenio, México ha tenido una posición

---

<sup>106</sup> Alicia M. Barabas, *op. cit.*,

<sup>107</sup> Convenio 169 de la OIT (...), *op. cit.*

<sup>108</sup> *Ídem.*

positiva en cuanto a la continuidad en la aplicación de éste, ya que en el año 2001 se confirmó su renovación al mismo tiempo que se reforma nuevamente la constitución mexicana en su artículo 2º y quedando derogado el artículo 4º, en la parte que correspondía a los pueblos indígenas. Esto con el solo motivo de complacer las disposiciones del convenio, por lo que en las reformas se trató de implementar las propuestas indígenas –propuesta de la cocopa- aunque no en su totalidad, a pesar de esto, el hecho de haber reformado la constitución tomando en cuenta a los indígenas se considera por parte de la OIT un avance en el desarrollo de los pueblos indígenas de México, aunque no lo es suficiente.

Además también se tiene que, si bien el gobierno mexicano ha instaurado programas y proyectos tanto de participación como de consulta para los indígenas así como también ha legislado a favor de éstos, no lo ha realizado en una forma constante y concisa, cumpliendo así a medias y a veces frenando, las recomendaciones del Convenio. Un ejemplo de dichos proyectos a favor de los indígenas es la creación de la ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (21/04/2003), la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (11/06/03), la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (13/03/03), entre otras<sup>109</sup>, a lo que se puede decir que aún con su postura, México se encuentra a favor de la aplicación del Convenio número 169 sobre las poblaciones indígenas y étnicas de países independientes, a pesar de que lo hace de manera parcial.

---

<sup>109</sup> “Legislación indígena nacional e internacional” en *Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas* [en línea], disponible en: (20 de noviembre 2005) < [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_seccion=12](http://cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=12)> (20 de noviembre de 2005).

