

Folleto n° 2: El Convenio núm. 169 de la OIT y otros programas de la OIT específicamente destinados a los pueblos indígenas y tribales.

La OIT asume su mandato de dedicarse a las cuestiones indígenas en el marco del **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**, que es el único instrumento internacional en vigor que se refiere específicamente a esos pueblos. El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), precede al Convenio núm. 169 pero ya no está abierto a la ratificación. Sin embargo, dicho Convenio todavía está en vigor en una serie de países que lo han ratificado y que aún no han ratificado el Convenio núm. 169¹.

Diecisiete países² han ratificado el Convenio núm. 169, que también sirve de referencia o de orientación para el desarrollo político y legislativo de las organizaciones intergubernamentales, de los países que no lo han ratificado y entre los propios pueblos indígenas, que lo utilizan como instrumento de promoción de sus derechos.

1. ¿Quiénes son los pueblos indígenas y tribales?

No se ha llegado a ningún acuerdo sobre la definición de pueblos indígenas y tribales. En el artículo 1 del Convenio núm. 169 figura una especie de definición en la que se enumeran diversos elementos que permiten identificar a los pueblos indígenas. En reconocimiento del hecho de que suele ser difícil distinguir los antecedentes históricos en algunos países, en particular de Asia y África, la OIT adopta un enfoque distinto para identificar a dichos pueblos.

- Ese enfoque estudia las **condiciones sociales, culturales y políticas** de los pueblos en cuestión. Esos pueblos tienen una vida, una cultura y una estructura social diferentes de las de la población dominante, o son política o económicamente marginados. Los pueblos indígenas y tribales no tienen qué constituir una minoría numérica para que el Convenio los ampare y, en muchos casos, tampoco lo son. El Convenio tampoco se basa únicamente en los antecedentes históricos para definir a los pueblos indígenas y tribales, aunque ese elemento es un factor.
- La OIT también considera que **la conciencia de su identidad indígena o tribal** es un criterio fundamental para identificar a esos pueblos.

2. ¿Cuáles son los principios básicos del Convenio núm. 169?

No discriminación

Reconociendo que es probable que se discrimine a los pueblos indígenas y tribales en muchos aspectos, el primer principio general y fundamental del Convenio núm. 169 es la no discriminación. En el artículo 3 del Convenio se estipula que los pueblos indígenas tienen derecho a gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. En el artículo 4, el Convenio también garantiza el goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía.

¹ El Convenio núm. 107 se revisó a finales del decenio de 1980 puesto que su enfoque integracionista se consideraba obsoleto. Sin embargo, en los países en los que el Convenio todavía está en vigor, puede proporcionar protección en el marco de una serie de cuestiones, como la tierra y los desplazamientos y las condiciones de trabajo.

² En mayo de 2005: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela.

En el Convenio figura otro principio de no discriminación, a saber, que las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos (artículo 3). En el artículo 20 se dispone que se deberá evitar cualquier discriminación a los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas.

Medidas especiales

En respuesta a la situación vulnerable de los pueblos indígenas y tribales, en el artículo 4 del Convenio se insta a que se adopten medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Además, el Convenio estipula que tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

Reconocimiento de las especificidades culturales y de otro tipo de los pueblos indígenas y tribales

Las culturas e identidades de los pueblos indígenas y tribales forman parte integrante de sus vidas. La forma de vida, costumbres y tradiciones, instituciones, derecho consuetudinario, formas de uso de la tierra y formas de organización social suelen ser distintas de las de la población dominante. El Convenio reconoce esas diferencias y tiene el objetivo de velar por protegerlas y tenerlas en cuenta cuando se adopten cualesquiera medidas que puedan tener un impacto sobre esos pueblos.

Consulta y participación

El espíritu de la consulta y la participación es la piedra angular del Convenio núm. 169 sobre la que se basan todas sus disposiciones. El Convenio exige que se consulte a los pueblos indígenas y tribales sobre cuestiones que les conciernen. Asimismo, exige que esos pueblos puedan participar libre, prioritaria e informadamente en la política y en los procesos de desarrollo que les afectan. Los principios que figuran en el Convenio núm. 169 pueden proporcionar directrices importantes y útiles para ejecutar programas y procesos que conciernen a los pueblos indígenas y tribales, incluso en aquellos países que no han ratificado el Convenio. Los principios de consulta y participación del Convenio núm. 169 no sólo se refieren a los proyectos de desarrollo, sino que también abarcan cuestiones más amplias de gobierno y la participación de los pueblos indígenas y tribales en la vida pública.

Las consultas deberán efectuarse de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Las partes deben intentar establecer un diálogo que les permita encontrar la solución adecuada en un entorno de respeto mutuo y plena participación. Las consultas eficaces son aquellas en las que los pueblos interesados tienen la oportunidad de influir en la decisión adoptada. Se trata de consultas *reales y oportunas*. Por ejemplo, una simple reunión informativa no es una consulta real, ni tampoco lo es una reunión celebrada en un idioma que los pueblos indígenas presentes no entiendan.

En el artículo 6, el Convenio presenta las directrices sobre cómo consultar a los pueblos indígenas y tribales:

- En el Convenio se estipula que la consulta a los pueblos indígenas deberá realizarse mediante **procedimientos apropiados**, de **buena fe** y a través de las **instituciones representativas tradicionales** de dichos pueblos.
- Los pueblos interesados deberán poder **participar libremente y a todos los niveles** en la formulación, aplicación y evaluación de medidas y programas que les conciernan directamente.

- Otro componente importante del concepto de consulta es el de la **representatividad**. Si no se lleva a cabo un proceso adecuado de consulta con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales que son verdaderamente representativas de esos pueblos entonces las consultas resultantes no cumplen con los requisitos del Convenio.

En el Convenio también se especifican las circunstancias individuales en las que es obligatorio consultar a los pueblos indígenas y tribales:

Derecho a decidir prioridades en lo que atañe al desarrollo

En el artículo 7 del Convenio núm. 169 se dispone que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. Los órganos de supervisión de la OIT han interpretado esta disposición como una consideración esencial de las consultas celebradas con los pueblos indígenas.

3. ¿Qué hace la OIT para promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales? ¿Tiene proyectos específicos en relación con los pueblos indígenas?

La OIT ha adoptado dos enfoques principales para promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales:

- supervisión de los Convenios pertinentes; y
- cooperación técnica.

3.1 Supervisión del Convenio núm. 169

La consulta y la participación han sido las cuestiones clave de la aplicación y supervisión del Convenio.

El sistema de supervisión de la OIT (que se explica en el folleto 1) está destinado a supervisar la aplicación de los Convenios de la OIT y se trata de un proceso de diálogo continuo y eficaz establecido con los países que han ratificado los Convenios pertinentes. Se exige a los gobiernos que informen periódicamente a la OIT sobre la aplicación de los Convenios que han ratificado. Se han planteado repetidamente dos cuestiones interrelacionadas respecto de la supervisión del Convenio núm. 169:

- El deber de los Estados de consultar a los pueblos indígenas y tribales cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que les afecten; y
- El deber de consultarlos antes de cualquier prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras que ocupan o utilizan.

En una reclamación (un tipo de queja - véase el folleto 1 para más detalles) presentada en virtud del Convenio núm. 169 se alegó que en Bolivia se habían otorgado concesiones de tala en los territorios indígenas. Se pidió al Gobierno en cuestión que aplicara las disposiciones del artículo 15 del Convenio, en virtud de las cuales los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas y tribales antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Asimismo, se pidió que se realizaran estudios sobre los impactos ambientales, culturales, sociales y espirituales conjuntamente con los pueblos interesados antes de autorizar la explotación de los recursos naturales.

Los órganos de supervisión de la OIT también han tratado el tema de la consulta en el contexto del desplazamiento de los pueblos indígenas para llevar a cabo proyectos de desarrollo. Un ejemplo de ese caso es la reclamación relativa a la incapacidad de los pueblos indígenas para solucionar quejas sobre reclamaciones relativas a las tierras, que se plantearon a raíz del desplazamiento de comunidades indígenas debido a la construcción de una presa en el Estado de Oaxaca (México). Hay numerosos otros casos en los que los pueblos indígenas y tribales se han visto, o se ven, desplazados de sus tierras para permitir que se construyan presas hidroeléctricas. Estos casos contemplan la construcción de una presa en la región del Alto Sinú en Colombia (que amenaza con inundar gran parte del territorio ocupado por la comunidad de los Emberá Katío), y la expropiación de 111.656 hectáreas de tierras ancestrales en la comunidad rural indígena de Santo Domingo de Olmos, en el Perú, para llevar a cabo un proyecto hidroeléctrico. En todos los casos, una de las principales preocupaciones de los órganos de supervisión de la OIT ha sido la aparente falta de consulta o la inadecuación de las consultas realizadas a los pueblos indígenas afectados por esos proyectos.

3.2 Cooperación técnica

El proceso de supervisión se complementa con un amplio programa de cooperación técnica. Existen programas que abordan los principios fundamentales de la OIT: sobre discriminación, trabajo forzoso y trabajo infantil. Asimismo, existen dos proyectos de la OIT que se ocupan exclusivamente de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas. El objetivo principal de esos dos programas es la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tribales y la contribución a la mejora de su situación socioeconómica, de conformidad con los principios del Convenio núm. 169 de la OIT.

Esos proyectos son:

- *Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales* (PRO 169), que se dedica principalmente a cuestiones políticas y proporciona creación de capacidad a gobiernos, pueblos indígenas y otros actores pertinentes, para la promoción de la protección jurídica y práctica de sus derechos.
- *El Programa INDISCO* actúa principalmente en el plano comunitario y está destinado a fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas y tribales, ayudándoles a elaborar y aplicar sus propios planes e iniciativas de desarrollo a través de sus organizaciones, al tiempo que salvaguardan sus valores tradicionales y culturales.

4. ¿Dónde puedo encontrar más información sobre mi país en relación con este tema?

Si desea saber qué actividades lleva a cabo la OIT en materia de cuestiones indígenas en su país, puede optar por cualquiera de las siguientes opciones:

- Consultar el sitio web de la OIT relativo a los pueblos indígenas y tribales en www.ilo.org/indigenous, donde podrá encontrar información por proyectos, temas o países. En ese sitio web también encontrará información sobre la persona responsable del proyecto.
- Consultar la base de datos ILOLEX en el sitio web de la OIT (si desea obtener información sobre el sistema de supervisión de la OIT, consulte el folleto 1).
- Ponerse en contacto con la Oficina de la OIT en su zona (sírvese encontrar una lista de las oficinas regionales de la OIT en el Anexo).
- Ponerse directamente en contacto con Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales (PRO169@ilo.org).