



Las normas de la OIT y la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU

Nota informativa destinada al personal de la OIT, entidades asociadas del sistema y donantes¹

Introducción

El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP).² Con la adopción de la Declaración, la ONU ha dado un gran paso adelante en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en todo el mundo.

La OIT acogió con beneplácito la adopción de la UNDRIP y se comprometió a promoverla.³ Las principales estrategias de la OIT al respecto consisten en promover la plena aplicación de las normas de la OIT, especialmente el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), y desarrollar acciones destinadas a asegurar el trabajo decente para los pueblos indígenas, conforme a sus derechos y aspiraciones.

La presente nota informativa está dirigida al personal de la OIT así como a las entidades asociadas del sistema de la ONU, y los donantes. En ella se destaca la importancia de la Declaración para el mandato y los principales convenios de la OIT relacionados con los derechos que se incluyen en la UNDRIP. Además, en la nota se aborda la diferente naturaleza jurídica de los dos documentos y el papel que desempeña la supervisión internacional. Asimismo, se mencionan las consecuencias prácticas que la UNDRIP y el Convenio núm. 169 tienen para la labor de la OIT como parte del sistema de la ONU, especialmente a nivel de país.

La UNDRIP reafirma la importancia que tienen los principios y enfoques consagrados en el Convenio núm. 169. Por lo tanto, genera un nuevo impulso en la promoción de la ratificación y la aplicación del Convenio núm. 169. En la última parte de la nota se incluyen algunas razones a favor de la ratificación.

La UNDRIP y el Convenio núm. 169

Naturaleza jurídica

El Convenio núm. 169 es un tratado internacional que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989 y es legalmente vinculante para los Estados que lo

¹ Redactada por el Equipo de Igualdad del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

² La Declaración de la ONU fue aprobada con el voto a favor de 144 Estados, 4 votos en contra (Australia, Canadá, Nueva Zelandia y los Estados Unidos) y 11 abstenciones (Azerbaiyán, Bangladesh, Bután, Burundi, Colombia, Georgia, Kenia, Nigeria, Federación Rusia, Samoa y Ucrania).

³ La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones recibió con beneplácito la Declaración en su sesión de 2007. Puede consultar el discurso del Director General de la OIT en ocasión de celebrarse el Día Internacional de los Pueblos Indígenas (9 de agosto de 2006) en <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2006/indigenous.pdf>

ratificaron. Los tratados vigentes en un país deben ser aplicados por éste de buena fe y, en virtud de la Constitución de la OIT, sus miembros deben hacer efectivas las disposiciones de los convenios ratificados.

Por el contrario, la UNDRIP es una declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y este tipo de declaraciones no están sujetas a ratificación y por ende no son legalmente vinculantes. Una declaración adoptada por la Asamblea General refleja las opiniones colectivas de las Naciones Unidas que deben ser tenidas en cuenta por todos los miembros de buena fe. A pesar de no tener carácter vinculante, la Declaración tiene relevancia legal. Por ejemplo, puede reflejar las obligaciones de los Estados en virtud de otras fuentes del derecho internacional, como por ejemplo el derecho consuetudinario o los principios generales del derecho.⁴

Las diferencias relativas a la condición jurídica de la UNDRIP y del Convenio núm. 169, no deberían tener ninguna incidencia en el trabajo práctico de la OIT y otros organismos internacionales para promover los derechos humanos de los pueblos indígenas a través de la promoción, el desarrollo de capacidades, la investigación u otros medios. Resulta crucial para la labor técnica y promocional del sistema de la ONU que los gobiernos que aspiran a recibir los beneficios de esta colaboración se comprometan a promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas.

Contenido

La manera en que se redactaron las disposiciones del Convenio y de la Declaración es el resultado de las circunstancias particulares de su origen. Ambos documentos constituyen hitos significativos en cuanto al reconocimiento y la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo.

Las disposiciones del Convenio núm. 169 y la Declaración son compatibles y se reafirman mutuamente. En las disposiciones de la Declaración figuran todas las áreas que se incluyen en el Convenio. Además, la Declaración aborda una serie de temas que no están contemplados en el Convenio.

Supervisión internacional

Convenio núm. 169. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo recibieron el mandato de controlar la aplicación del Convenio núm. 169, examinando memorias periódicas presentadas por los Estados que lo han ratificado sobre las medidas adoptadas a fin de hacer efectivas las disposiciones del Convenio.⁵

⁴ Se reconoce en virtud de la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia que las Declaraciones adoptadas por la Asamblea General pueden usarse como evidencia del derecho internacional consuetudinario o los principios generales del derecho. También se ha reconocido que las Declaraciones han servido para desarrollar con el tiempo nuevas normas consuetudinarias. Qué normas son vinculantes para los Estados es una cuestión a evaluarse en cada caso en particular.

⁵ La CEACR es un órgano compuesto por expertos independientes de todas las regiones. La Comisión de Aplicación de Normas es una Comisión permanente de la Conferencia Internacional del Trabajo (el organismo principal de la OIT) y está compuesta por representantes gubernamentales y organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Se solicita a los gobiernos que, al redactar sus memorias, consulten a los representantes de los pueblos indígenas.⁶ En algunos casos, los Estados informaron a la OIT que las instituciones representativas de los pueblos indígenas pueden presentar informes (por ejemplo, el Parlamento sami, en Noruega), un procedimiento que podría alentarse en otros países. Tal como suele suceder con los Convenios de la OIT, los comentarios que se reciben por parte de las organizaciones de trabajadores y empleadores constituyen una fuente complementaria para la supervisión de la aplicación del Convenio núm. 169. La OIT examina periódicamente los comentarios que se relacionan con la aplicación del Convenio y que presentan los sindicatos u organizaciones de empleadores con la colaboración de las organizaciones o instituciones de los pueblos indígenas.

Existen acuerdos especiales respecto de la supervisión del Convenio núm. 169 entre la OIT y las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Instituto Indigenista Interamericano de la Organización de Estados Americanos. Estas agencias están habilitadas para recibir los informes que presentan los Estados y pueden suministrar información a la Comisión de Expertos lo cual contribuirá al examen de la aplicación del Convenio. Sus representantes también pueden asistir a las reuniones de la Comisión.

Además de la supervisión habitual, descrita anteriormente, existen procedimientos especiales conformes a la Constitución de la OIT que pueden invocarse en caso de una supuesta falta de cumplimiento del Convenio.⁷

UNDRIP. La Declaración no incluye ningún sistema especial de supervisión. Sin embargo, los organismos de derechos humanos y los mecanismos de la ONU pueden basarse en la Declaración y abordar las cuestiones de aplicación dentro de sus mandatos respectivos:

- El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas;
- El Consejo de Derechos Humanos, incluso su Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y el mecanismo de expertos que se estableció en diciembre de 2007, a fin de asesorar al Consejo acerca de las cuestiones relacionadas con el fomento y la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas;
- Los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de la ONU, en especial el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD).

La UNDRIP y otros instrumentos de la OIT

La OIT se dedica a promover la justicia social, combatir la pobreza, lograr una globalización justa y conseguir que todos los hombres y las mujeres tengan

⁶ Consulte el formulario de memoria sobre el Convenio núm. 169 adoptado por el Consejo de Administración en www.ilo.org/normes

⁷ Para mayor información sobre la supervisión de las normas de la OIT, consulte *Manual sobre Procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, en http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/InformationResources/Publications/lang--es/index.htm

oportunidades de contar con un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad. Como se indica a continuación, un cierto número de disposiciones de la Declaración, además de su relación con el Convenio núm. 169, tienen particular relevancia respecto de temas cubiertos por el mandato y por otros instrumentos de la OIT.

El Artículo 17 de la UNDRIP establece de manera general que: “Las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable.”

Discriminación

El Artículo 2 de la Declaración establece que: “Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ninguna discriminación en el ejercicio de sus derechos que esté fundada, en particular, en su origen o identidad indígena.” El Artículo 17,3) de la Declaración estipula que: “Las personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, entre otras cosas, empleo o salario.”

Trabajo infantil

El Artículo 17, 2) de la Declaración dispone que: “Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, tomarán medidas específicas para proteger a los niños indígenas contra la explotación económica y contra todo trabajo que pueda resultar peligroso o interferir en la educación del niño, o que pueda ser perjudicial para la salud o el desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social del niño, teniendo en cuenta su especial vulnerabilidad y la importancia de la educación para el pleno ejercicio de sus derechos.”

Trabajo forzoso

Si bien la UNDRIP no incluye una disposición específica sobre el trabajo forzoso, el Artículo 17, 1) de la Declaración reconoce que las personas y los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y nacional aplicable. Asimismo, el Artículo 21, 1) establece que “Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en [...] el empleo, [...]”.

Los Convenios de la OIT relacionados con la discriminación, el trabajo infantil y el trabajo forzoso han sido ratificados por la gran mayoría de los Estados miembros de la OIT⁸, quienes de este modo han asumido obligaciones internacionales a fin de aplicarlos efectivamente, incluso en lo que concierne a los pueblos indígenas y tribales. La OIT ha desarrollado directrices prácticas sobre la manera de aplicar los Convenios en relación

⁸ El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) fue ratificado por 166 países; el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) fue ratificado por 150 países; el Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, 1999 (núm. 182) fue ratificado por 165 países; el Convenio relativo al trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) fue ratificado por 172 países; el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) fue ratificado por 168 países (todas las cifras son a partir de diciembre de 2007).

con la discriminación y el trabajo infantil en el contexto específico de los pueblos indígenas y tribales⁹.

Consecuencias para la OIT y el sistema de la ONU

El Artículo 41 de la Declaración establece que “los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración”. El Artículo 42 dispone que “las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, [...] promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración”.

La OIT alberga la esperanza de que con la adopción de la UNDRIP, toda la labor del sistema de la ONU para los pueblos indígenas cobrará un nuevo impulso. El hecho de abordar las cuestiones indígenas de manera más sistemática y coherente, especialmente a nivel de país, reviste especial importancia.

Las Directrices sobre cuestiones de los pueblos indígenas desarrolladas por el Grupo de las Naciones Unidas para el desarrollo (GNUD), en febrero de 2008, están destinadas a facilitar este proceso. El objetivo que expresan las Directrices consiste en promover la colaboración dentro del sistema de la ONU para encauzar e integrar las cuestiones de los pueblos indígenas en procesos para actividades y programas operativos en el ámbito de las naciones. La OIT ha participado activamente en el desarrollo de las Directrices.

Las Directrices del GNUD toman como referencia para el proceso de CCA/MANUD la Declaración y el Convenio núm. 169 como los principales documentos relacionados con los pueblos indígenas. Asimismo, se hace referencia a otros documentos internacionales, incluso los Convenios de la OIT sobre discriminación, trabajo forzoso y trabajo infantil.

Los programas y los proyectos de la OIT y de organismos asociados deberían tomar como referencia al Convenio núm. 169 y a la Declaración. Con respecto al Convenio, debe prestarse especial atención a los informes, las conclusiones y las recomendaciones de los órganos de control de la OIT respecto de un determinado país. La Declaración puede utilizarse para apoyar y promover la inclusión de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en los Programas Nacionales de Trabajo Decente (PNTD).

La OIT promueve la difusión conjunta de la UNDRIP y el Convenio núm.169. Además, incluye la Declaración en sus metodologías y materiales de capacitación.

⁹ PRO 169/IPEC, 2006: Guía para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas y tribales. Ginebra: OIT y PRO 169/Equipo de Igualdad 2007: *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígena y tribales en el empleo y la ocupación. Una Guía para el Convenio núm. 111* Ginebra: OIT, 2007.

¿Por qué es importante la ratificación del Convenio núm. 169?

- Las campañas de ratificación en sí mismas ofrecen una plataforma para tratar las cuestiones de los pueblos indígenas. Un proceso hacia la ratificación puede crear consenso y un compromiso compartido.
- La ratificación ofrece una plataforma basada en el compromiso para establecer relaciones armoniosas y de colaboración entre los pueblos indígenas y el Estado.
- La ratificación abre el camino hacia la supervisión y la asistencia técnica de la OIT, y asegura un seguimiento sistemático y a largo plazo de los compromisos asumidos.
- La aceptación de las obligaciones legales por parte de un Estado determinado constituye, para los donantes y asociados en proyectos de desarrollo, un indicador de compromiso y sostenibilidad.
- Puede exigirse a los Estados que lo han ratificado las obligaciones que derivan de la responsabilidad por el incumplimiento del Convenio.
- Los tratados ratificados constituyen una fuente de derecho internacional que puede invocarse en los juicios nacionales.