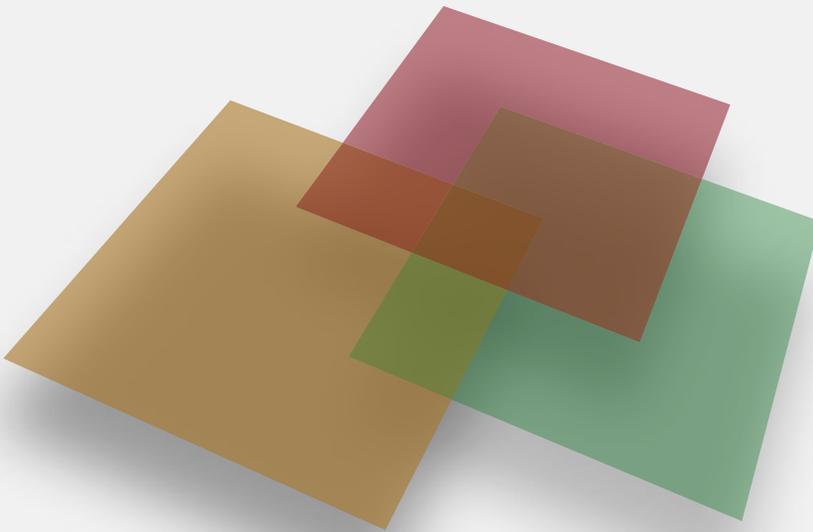




Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Manual para los mandantes tripartitos de la OIT

Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)



**Programa para
Promover el Convenio
núm. 169 (PRO 169)**

Departamento de Normas
Internacionales del Trabajo



**Comprender el Convenio sobre pueblos
indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**

Manual para los mandantes tripartitos de la OIT

**Comprender el Convenio sobre
pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)**

Manual para los mandantes tripartitos de la OIT

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013

ISBN 978-92-2-326242-6 (impresión)

ISBN 978-92-2-326243-3 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Fotocompuesto en Suiza

SCR

Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

ÍNDICE

Lista de abreviaturas	vii
Agradecimientos	ix
Prefacio	xi
Sección 1:	
Introducción al Convenio núm. 169	1
¿Qué es el Convenio núm. 169?	1
¿Quiénes son los pueblos indígenas y tribales?	2
¿Tienen los pueblos indígenas y tribales derechos «especiales»?	3
¿Por qué la OIT se interesa por los pueblos indígenas?	4
¿Siguen siendo las condiciones laborales de los pueblos indígenas un motivo de preocupación?	4
¿Cuál es el estatus jurídico del Convenio?	5
¿Quién tiene la responsabilidad de aplicar el Convenio?	6
¿Cómo se controla la aplicación del Convenio?	7
¿Cuál es el papel de las organizaciones de trabajadores y de empleadores?	8
¿Tienen los pueblos indígenas acceso a los procedimientos y a la asistencia de la OIT?	9
¿Cuál es la contribución del Convenio núm. 169 al desarrollo nacional?	9
Otros instrumentos internacionales relativos a los pueblos indígenas	10
Sección 2	
Consulta y participación	11
¿Por qué la consulta y la participación son la piedra angular del Convenio?	11
¿Qué dice el Convenio sobre la consulta?	12

¿Por qué la consulta con los pueblos indígenas requiere de atención especial?	14
¿Quién tiene la responsabilidad de realizar consultas?	14
¿Quién debe ser consultado?	15
¿Cuáles son los procedimientos apropiados?	16
¿Existe el requisito de lograr el consentimiento?	17
¿La consulta ayuda a prevenir conflictos?	17
¿Cuáles son los obstáculos para efectuar consultas?	18
¿Qué dice el Convenio sobre la participación?	19
¿Cuál es el vínculo entre la consulta y la participación?	20
Sección 3	
Tierras y recursos naturales	21
¿Cuál es el alcance del derecho a las tierras?	21
¿Tienen derecho los pueblos indígenas a los recursos naturales?	22
Sección 4	
Impacto para el sector privado	25
¿Qué implicaciones tiene el Convenio núm. 169 para el sector privado?	25
¿Tienen las empresas un deber general de respetar los derechos de los pueblos indígenas?	26
Anexo A	
Recursos informativos	29
Información general:	29
Orientación sobre el Convenio núm. 169:	29
Documentos sobre las condiciones laborales de los pueblos indígenas:	30
Anexo B	
El Convenio núm. 169	31

LISTA DE ABREVIATURAS

ACT/EMP	Oficina de Actividades para los Empleadores
ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores
CApp	Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PRO 169	Programa para promover el Convenio núm. 169
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

AGRADECIMIENTOS

Este Manual fue preparado por la Sra. Birgitte Feiring, quien fue la Consejera Técnica Principal del Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO 169) bajo la dirección de la Sra Cleopatra Doumbia-Henry, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. El Manual se fundamenta en los muchos comentarios y análisis del Convenio formulados por los órganos de control de la OIT, en particular por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). Además, el manual se inspira en una serie de publicaciones anteriores de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, y en los recientes estudios hechos por el Sr. Lee Swepston y el Sr. Víctor Toledo. Finalmente, el texto fue enriquecido y mejorado con los comentarios del personal del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, del Programa para promover el Convenio núm. 169 y de las Oficinas de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) y para los Empleadores (ACT/EMP).

PREFACIO

Este Manual busca responder algunas de las preguntas más importantes de los mandantes de la OIT respecto del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)¹. El documento fue elaborado en estrecha colaboración con la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y con la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) para facilitar a los mandantes de la OIT una herramienta práctica con el objetivo de comprender mejor la importancia, el alcance y las implicaciones del Convenio y para fomentar esfuerzos conjuntos para su aplicación.

El Convenio núm. 169 es un convenio único. Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en la 76.^a reunión, en 1989, en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, el Convenio representa el consenso alcanzado por los mandantes tripartitos de la OIT. Los pueblos indígenas y tribales se encuentran entre los grupos vulnerables que más importan a la OIT en el ejercicio de su misión para la promoción de la justicia social, los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional y el trabajo decente. El Convenio núm. 169 trata de la situación de más de 5000 pueblos indígenas y tribales, que constituyen una población de más de 370 millones de personas, y que viven en más de 70 países en todas las regiones del mundo. Estos pueblos poseen idiomas, culturas, modos de sustento y sistemas de conocimiento diversos. Sin embargo, los pueblos indígenas en muchos países enfrentan discriminación y condiciones de trabajo que se asemejan a la explotación, interconectada con su marginalización y situación de pobreza generalizadas. El interés de la OIT por los pueblos indígenas data de los años veinte y tuvo su origen en el intento de superar las condiciones de discriminación laboral en las que dichos pueblos viven. Tomando en consideración a las complejidades y especificidades de las situaciones de los pueblos indígenas, el Convenio núm. 169 adopta una perspectiva integrada que cubre una amplia gama de cuestiones que afectan la vida y el bienestar de estos pueblos. El Convenio núm. 169 se ha convertido en un punto de referencia global, cuyo impacto sobre las políticas de gobernanza y desarrollo va más allá de los países

¹ En el resto del Manual se lo designa como «Convenio núm. 169».

que lo han ratificado. Además, el Convenio núm. 169 es un instrumento que ayuda a los gobiernos a promover un ambiente favorable a la creación de empresas sostenibles.

La elaboración de este Manual es oportuna, puesto que en años recientes cada vez más Estados, en África y Asia incluidas, han ratificado el Convenio núm. 169 y su aplicación focaliza el examen y la discusión de los órganos de control y de los mandantes de la OIT. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en junio de 2008, reconoce además que «en un contexto mundial de interdependencia y complejidad crecientes ... los valores fundamentales de libertad, dignidad humana, justicia social, seguridad y no discriminación son esenciales para un desarrollo y una eficacia sostenibles en materia económica y social». Los derechos y preocupaciones de los pueblos indígenas y tribales han cobrado una importancia sin precedentes, ya que se insertan en el debate global sobre derechos humanos, gobernanza, reducción de la pobreza y desarrollo económico, economía social, cambio climático, desarrollo sostenible y protección ambiental. La aplicación progresiva del Convenio genera conocimiento y experiencia que puede informar e inspirar esfuerzos ulteriores. En particular, los derechos mutuamente relacionados a la consulta y a la participación en la adopción de decisiones han despertado un interés particular en relación con el alcance, el impacto y la aplicación práctica del Convenio.

Este Manual busca responder a algunas de las preguntas fundamentales sobre el Convenio núm. 169 y, en particular, a preguntas sobre el propósito, el alcance y la aplicación práctica del derecho a la consulta. Los pueblos indígenas, como cualquier otro grupo, no pueden invocar directamente el Convenio ante los órganos de control de la OIT, pero pueden valerse de los mandantes tripartitos de la OIT para articular sus problemas y preocupaciones. Hasta ahora, los pueblos indígenas han actuado a través de sindicatos de sus propios países o internacionales o se han afiliado a ellos, y en ciertos países se crearon sindicatos de pueblos indígenas. Este Manual busca en particular responder a las inquietudes de los mandantes tripartitos de la OIT mediante una guía, fácil de usar, que los ayude a apoyar la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en virtud del Convenio, a comprender su propio papel para dar efecto al Convenio y a asistir a las empresas para que se apoyen en el Convenio cuando buscan oportunidades de inversión y proyectos.

Tengo la esperanza de que este Manual ayude a fortalecer el diálogo entre los mandantes de la OIT y los pueblos indígenas y tribales para alcanzar la ratificación y aplicación progresivas del Convenio núm. 169.

Cleopatra Doumbia-Henry
*Directora del Departamento de Normas
Internacionales del Trabajo (NORMES)*

SECCIÓN 1

Introducción al Convenio núm. 169

¿QUÉ ES EL CONVENIO NÚM. 169?

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) es un tratado internacional, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1989. El Convenio refleja el consenso logrado por los mandantes tripartitos de la OIT en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los Estados-nación en los que viven y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. El Convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y las formas de vida de los pueblos indígenas y reconoce sus derechos sobre las tierras y los recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. El objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Por lo tanto, los principios fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio. Además, el Convenio cubre una amplia gama de cuestiones relativas a los pueblos indígenas, que incluyen el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras.

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Convenio núm. 169, Artículo 7(1)

¿QUIÉNES SON LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES?

‘Pueblos indígenas y tribales’ es una denominación común para más de 370 millones de personas que se encuentran en más de 70 países del mundo. Estos pueblos constituyen aproximadamente el 5 por ciento de la población mundial pero el 15 por ciento de los pobres en el mundo. Los pueblos indígenas y tribales se encuentran en todas las regiones del mundo, desde el Ártico hasta los bosques tropicales. No hay una definición universal de pueblos indígenas y tribales, pero el Convenio núm. 169 ofrece una serie de criterios subjetivos y objetivos, que se utilizan conjuntamente para identificar quiénes son estos pueblos en un país determinado.

Teniendo en cuenta la diversidad de los pueblos que busca proteger, el Convenio utiliza la terminología incluyente de ‘pueblos indígenas y tribales’ y atribuye el mismo conjunto de derechos a los dos grupos.¹ En América Latina, por ejemplo, el término ‘tribal’ ha sido aplicado a ciertas comunidades afrodescendientes.

Los pueblos indígenas y tribales son a menudo designados por expresiones nacionales tales como adivasis, montañeses, tribus de las colinas, cazadores-re-

	Criterios subjetivos	Criterios objetivos
Pueblos indígenas	Conciencia de su identidad indígena	Descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. Cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
Pueblos tribales	Conciencia de su identidad tribal	Sus condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional. Están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

¹ Por razones prácticas, en el presente manual se utiliza el término «pueblos indígenas» que es también el término más comúnmente aceptado y utilizado en otros instrumentos internacionales.

colectores, y numerosos países han establecido registros específicos de estos pueblos. En algunos casos en los que hay poca claridad respecto de la aplicación de los criterios objetivos y subjetivos, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha analizado las circunstancias y formulado comentarios para el país en cuestión.

¿TIENEN LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES DERECHOS «ESPECIALES»?

La historia de los pueblos indígenas está marcada por discriminación, marginación, etnocidio o incluso genocidio y, desafortunadamente, sus derechos fundamentales siguen siendo violados. Por lo tanto, el Convenio núm. 169 reafirma que los pueblos indígenas y tribales tienen los mismos derechos humanos y libertades fundamentales que todos los demás seres humanos. Simultáneamente, esto implica que las costumbres indígenas no se pueden justificar si violan los derechos humanos universales. Esto es importante, por ejemplo, en casos en los que, refiriéndose a costumbres o tradiciones, se priva a las mujeres indígenas de derechos fundamentales tales como el acceso a la educación o a la propiedad.

Los derechos de los pueblos indígenas no son derechos «especiales», sino que articulan los derechos humanos universales que se aplican a los pueblos indígenas. Esto significa que conviene contextualizar los derechos con la situación de los pueblos indígenas y tomar en cuenta sus aspectos colectivos. Por ejemplo, los niños indígenas tienen el mismo derecho a la educación que todos los otros niños, pero sus distintos idiomas, historias, conocimientos, valores y aspiraciones se deben reflejar en los programas educativos y en los servicios. En este sentido, el Convenio estipula medidas especiales para asegurar la igualdad efectiva entre los pueblos indígenas y todos los otros sectores de una determinada sociedad. Sin embargo, el requerimiento de medidas especiales no significa que el Convenio disponga que se otorguen privilegios especiales a los pueblos indígenas respecto del resto de la población.

Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

Convenio núm. 169, Artículo 3(1)

¿POR QUÉ LA OIT SE INTERESA POR LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

La situación de los pueblos indígenas ha sido una preocupación central de la OIT desde su creación. La discriminación y la explotación de los pueblos indígenas inspiró directamente la adopción de normas laborales tales como el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29). Durante los años cincuenta, fue cada vez más evidente que las condiciones laborales de estos pueblos eran la consecuencia de injusticias y prejuicios profundamente arraigados y ligados intrínsecamente a cuestiones más amplias de identidad, idioma, cultura, costumbres y tierras. Por ende, en 1957 y en representación del sistema de las Naciones Unidas, la OIT adoptó el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (núm. 107). El Convenio núm. 107 fue el primer tratado internacional en ocuparse de los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio sigue todavía en vigor en 17 países, en los que se usa como instrumento para garantizar ciertos derechos mínimos. Sin embargo, el Convenio núm. 107 quedó cerrado a nuevas ratificaciones desde la entrada en vigor del Convenio núm. 169.

El Convenio núm. 107 se orientaba intrínsecamente hacia la asimilación, lo cual era típico en aquellos tiempos. El Convenio núm. 107 se fundamenta en la suposición subyacente de que el único futuro posible para los pueblos indígenas era su integración en el resto de la sociedad, y que otros habían de tomar decisiones sobre su desarrollo. En 1986, una comisión de expertos convocada por el Consejo de Administración de la OIT concluyó que «el enfoque integracionista del Convenio era obsoleto y que su aplicación era perjudicial en el mundo moderno». En consecuencia, la OIT inició la revisión del Convenio núm. 107 y finalmente adoptó el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en 1989.

«...la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores».

Preámbulo, Convenio núm. 169

¿SIGUEN SIENDO LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS UN MOTIVO DE PREOCUPACIÓN?

Todas las estadísticas e investigaciones disponibles indican que los pueblos indígenas aún sufren de las peores formas de explotación laborales y están representados de manera desproporcionada entre las víctimas de la discrimina-

ción, del trabajo infantil y del trabajo forzoso. Los pueblos indígenas enfrentan barreras y desventajas en el mercado del trabajo, pues tienen acceso limitado a la educación y la formación profesional y sus conocimientos tradicionales y aptitudes no son necesariamente valorizadas o solicitadas. Su marginalización generalizada y su situación de pobreza los hace vulnerables a prácticas de explotación tales como la contratación coercitiva, la trata de personas, el trabajo peligroso y las peores formas de trabajo infantil. A menudo, los pueblos indígenas son discriminados debido a sus propias modalidades de sustento. Tal es el caso, por ejemplo, cuando se restringen sus prácticas de agricultura rotativa, pastoreo o caza y recolección, o cuando no se reconocen sus derechos a las tierras y a los recursos. Además, los pueblos indígenas muchas veces no son conscientes de sus derechos y tienen pocos vínculos con las organizaciones de trabajadores. El Convenio núm. 169 contiene una parte sobre el derecho de los pueblos indígenas al empleo, a la formación profesional y a la protección de sus derechos laborales. Asimismo, la OIT y sus mandantes se ocupan cada vez más de la situación de los pueblos indígenas a través de los convenios fundamentales del trabajo sobre la no-discriminación, la abolición del trabajo forzoso y del trabajo infantil y sobre la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

¿CUÁL ES EL ESTATUS JURÍDICO DEL CONVENIO?

El Convenio núm. 169 es un tratado internacional que adquiere carácter obligatorio para los Estados en virtud de su ratificación. Hasta la fecha, el Convenio fue ratificado por 22 Estados Miembros de la OIT, en América Latina, Asia, África y Europa, que cubren una población aproximada de más de 50 millones de personas indígenas. Más allá del círculo de los países ratificantes, el Convenio núm. 169 es un punto de referencia internacional, citado y utilizado por los órganos de la ONU, órganos regionales de derechos humanos y tribunales nacionales. El Convenio ha inspirado numerosas políticas de desarrollo y medidas de protección, y también marcos legislativos nacionales. La decisión de ratificar el Convenio núm. 169, como cualquier otro convenio internacional del trabajo, es una decisión soberana y voluntaria de los Estados. Dicha decisión culmina a menudo un largo proceso de diálogo entre el Gobierno, los pueblos indígenas, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores, así como con otros sectores de la sociedad. Los Estados ratificantes tienen la obligación de aplicar el Convenio de buena fe, en la legislación y en la práctica, y asegurar que los pueblos indígenas sean consultados y puedan participar en el proceso. Esto implica que los Estados deben revisar y adaptar la legislación, las políticas y los programas a lo estipulado en el Convenio, y garantizar que se alcancen en la práctica los resultados previstos, incluyendo la eliminación de las diferencias socioeconómicas entre los sectores

indígenas y no indígenas de la sociedad. En algunos de los países ratificantes, el Convenio adquiere fuerza de ley desde su ratificación y puede invocarse ante los tribunales nacionales, los cuales pueden aplicar directamente sus disposiciones. Sin embargo, incluso en aquellos países en los que los tratados se aplican directamente, se necesitan por lo general disposiciones legislativas específicas para garantizar la aplicación efectiva del Convenio.

Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de

- Desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad
- Establecer instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos indígenas, con los medios necesarios para desempeñar sus funciones.
- Garantizar que la planificación, coordinación, ejecución y evaluación de programas sean emprendidas en cooperación con los pueblos indígenas;
- Proponer medidas legislativas y de otra índole y controlar su aplicación.

Ver Convenio núm. 169, Artículos 2(1), 33 (1,2)

¿QUIÉN TIENE LA RESPONSABILIDAD DE APLICAR EL CONVENIO?

La ratificación del Convenio núm. 169 es un paso importante para que retroceda la exclusión y la discriminación, y para garantizar que los derechos de los pueblos indígenas son respetados y las diferencias socioeconómicas eliminadas. La responsabilidad de aplicar el Convenio recae en los Gobiernos de los países ratificantes. Teniendo en cuenta su amplio alcance, el Convenio subraya que la acción de los Gobiernos deberá ser coordinada y sistemática. En la mayoría de los casos, lo anterior implica el establecimiento de mecanismos de coordinación entre numerosas instituciones y poderes gubernamentales ya que las cuestiones indígenas tienen implicancias para distintos sectores y regiones geográficas. En algunos países, el Ministerio del Trabajo es el punto focal para la aplicación, mientras que en otros países la responsabilidad puede recaer en otro Ministerio o en una institución gubernamental distinta. Se necesita igualmente coordinación con los Ministerios que cubren otras áreas tales como finanzas, salud, educación y seguridad social.

En todas las disposiciones del Convenio, se subraya que las medidas adoptadas para su aplicación deberán ser planificadas, coordinadas, ejecutadas y evaluadas en cooperación con los pueblos indígenas. Para realizar lo anterior, el Gobierno debe establecer mecanismos de consulta y de participación. El proceso

de aplicación es único en cada país, pues debe ajustarse a circunstancias sociales, culturales, geográficas, económicas e históricas específicas. Por lo tanto, el Convenio ofrece flexibilidad al disponer que la naturaleza y el alcance de las medidas de aplicación deberán determinarse teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

- Ratificación es un acto internacional por el cual un Estado hace constar su consentimiento en obligarse por un tratado.
- Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.
- Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Ver la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969

¿CÓMO SE CONTROLA LA APLICACIÓN DEL CONVENIO?

Los Estados ratificantes se comprometen a presentar memorias sobre la aplicación del Convenio núm. 169, como mínimo cada cinco años². Dichas memorias se deben compartir con las organizaciones de trabajadores y de empleadores a nivel nacional. La OIT alienta a los Estados para que cuando preparen las memorias consulten a los pueblos indígenas y tribales en el país a través de sus instituciones tradicionales. Además, en virtud de la Constitución de la OIT, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden comunicar informaciones y comentarios sobre la aplicación del Convenio, o presentar sus quejas («reclamaciones») con el objetivo de que los órganos de control de la OIT estén al tanto del progreso, los desafíos o las violaciones relacionadas con el Convenio. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) examina las memorias y formula comentarios para los Estados interesados con el objetivo de guiar el proceso de aplicación. Las observaciones de la Comisión de Expertos se presentan subsiguientemente ante la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, donde se selecciona un número limitado de dichas observaciones para discutir en un foro tripartito y se formulan conclusiones para los Estados en cuestión. Las reclamaciones pueden ser presentadas por las organizaciones de empleadores o de trabajadores en virtud del Artículo 24 de la Constitución de

² No se trata de un requerimiento exclusivo del Convenio núm. 169. La obligación de presentar memorias se fundamenta en los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT y se aplica a todos los convenios ratificados por los Estados Miembros de la Organización.

la OIT en caso de una supuesta violación al Convenio. Las reclamaciones se remiten a un comité tripartito establecido por el Consejo de Administración, que formula conclusiones y recomendaciones. El control de la aplicación del Convenio núm. 169 es un proceso muy dinámico y gran cantidad de informaciones, comentarios y conclusiones han sido formulados sobre su aplicación. La mayoría de los casos que han sido presentados ante los órganos de control atañen a la supuesta falta de consultas con los pueblos indígenas en lo relativo a las medidas o a los proyectos que afectan a sus tierras.

Los procesos de control de la OIT son únicos por su enfoque de diálogo continuo con los gobiernos y la posibilidad de ofrecer asistencia técnica de la OIT para resolver los problemas que surjan. Todos los comentarios de los órganos de control contribuyen a una comprensión más profunda de las implicaciones del Convenio núm. 169 y se encuentran disponibles al público en www.ilo.org/normlex

¿CUÁL ES EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES Y DE EMPLEADORES?

La OIT se fundamenta en el principio del tripartismo, que incluye diálogo y cooperación entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para la formulación, adopción y supervisión de normas laborales. Como en el caso de todos los demás convenios de la OIT, los trabajadores y los empleadores juegan un papel crucial para promover y aplicar el Convenio núm. 169. En la mayoría de los casos, la ratificación culmina un proceso de concienciación, capacitación, análisis y diálogo entre el gobierno, los pueblos indígenas y las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Después de la ratificación, se requiere que los gobiernos presenten copia de sus memorias sobre la aplicación del Convenio a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Estas organizaciones pueden formular comentarios sobre las memorias del gobierno y enviar directamente a la OIT comentarios e informaciones sobre la aplicación del Convenio. En muchos casos, las organizaciones de trabajadores han formulado comentarios o presentado reclamaciones (ver antes) ante los órganos de control de la OIT en nombre de organizaciones de pueblos indígenas.

El Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) de la OIT y la Recomendación núm. 152 subrayan la importancia, a nivel nacional, de las consultas tripartitas regulares para garantizar que las normas de la OIT se formulen, apliquen y controlen con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esto conlleva a una mayor cooperación entre los interlocutores sociales, garantiza una conciencia y partici-

pación más fuertes en cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, y conduce finalmente a una mejor gobernanza. Dichas consultas pueden incluir aspectos relativos a la elaboración y puesta en práctica de medidas legislativas o de otra índole para dar efecto a los convenios ratificados, tales como el Convenio núm. 169.

En algunos países, los trabajadores y los empleadores han formado alianzas con los pueblos indígenas para abordar cuestiones tales como la existencia de trabajo forzoso entre trabajadores indígenas o para apoyar el desarrollo económico y la creación de empresas por emprendedores indígenas.

¿TIENEN LOS PUEBLOS INDÍGENAS ACCESO A LOS PROCEDIMIENTOS Y A LA ASISTENCIA DE LA OIT?

Las organizaciones de pueblos indígenas no forman parte de los mandantes tripartitos de la OIT como es el caso de los gobiernos y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Sin embargo, se alienta a las personas indígenas o a sus organizaciones a que se hagan miembros de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En algunos casos, los pueblos indígenas han formado organizaciones específicas de trabajadores y de empleadores, o secciones específicas dentro de organizaciones de mayor alcance. En otros casos, los trabajadores y los empleadores han formado alianzas con las organizaciones indígenas, por ejemplo para abordar situaciones de trabajo forzoso. El acceso a los mecanismos de control en virtud de los convenios ratificados, incluyendo el Convenio núm. 169, se encuentra reglamentado en la Constitución de la OIT, y queda restringido a los mandantes tripartitos. Si bien los pueblos indígenas han criticado esta restricción, no hubo obstáculos en la práctica, pues los pueblos indígenas han hecho alianzas, particularmente con sindicatos, para presentar informaciones, comentarios y reclamaciones.

La OIT posee un completo programa de asistencia técnica para crear conciencia, así como para promover la aplicación efectiva del Convenio. El Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO 169) es un programa global único que proporciona apoyo a los mandantes tripartitos de la OIT y a los pueblos indígenas y tribales en más de 25 países de África, América Latina y Asia.

¿CUÁL ES LA CONTRIBUCIÓN DEL CONVENIO NÚM. 169 AL DESARROLLO NACIONAL?

En la mayoría de los países, los pueblos indígenas padecen de un nivel de pobreza significativamente más elevado que los otros sectores de la sociedad, así como

pronunciadas desventajas en materia de salud y de educación. Lo anterior puede, en gran medida, estar relacionado con la discriminación estructural que se refleja también en una escasa inversión pública en tierras indígenas, por ejemplo, en términos de infraestructura y comunicaciones. Además, la contribución de los pueblos indígenas a la economía y el desarrollo nacionales resulta a menudo invisible, pues sus sistemas de producción pueden estar principalmente orientados hacia la subsistencia y frecuentemente trabajan en sectores informales como trabajadores no calificados o como del trabajadores domésticos. Hay un creciente reconocimiento del potencial económico que significaría superar la discriminación de los pueblos indígenas, así como del potencial económico y de desarrollo de sus culturas, conocimientos y sistemas de producción y de recursos naturales. Los derechos de los pueblos indígenas a la consulta, a la participación y a la repartición de beneficios deben ser respetados en el proceso de desarrollo para evitar relaciones de explotación y conflictos.

El Convenio núm. 169 es un instrumento de buena gobernanza y una herramienta para la solución de conflictos y reconciliar intereses distintos. Si se respetan los derechos de los pueblos indígenas y sus aspiraciones en el proceso de desarrollo, los pueblos indígenas se asocian plenamente al desarrollo, incrementando así considerablemente su contribución a las economías nacionales.

OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (UNDRIP) fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en 2007, después de más de 20 años de negociaciones entre los pueblos indígenas y los Estados. La UNDRIP es la más reciente y más plena expresión de las aspiraciones de los pueblos indígenas. En tanto que declaración, la UNDRIP no tiene la fuerza vinculante de un tratado. Sin embargo, la UNDRIP fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y debe ser considerada de buena fe por todos los Estados Miembros de la ONU. La UNDRIP no establece nuevos derechos, sino que más bien refleja la articulación de derechos existentes en el contexto de los pueblos indígenas.

Las disposiciones de la UNDRIP y del Convenio núm. 169 se complementan mutuamente. Sin embargo, la UNDRIP aborda otros temas que no fueron incluidos en el Convenio núm. 169, tales como la militarización de las tierras indígenas y la protección de los conocimientos tradicionales. La UNDRIP afirma explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación, mientras que el Convenio núm. 169 no incluye una disposición de tal tenor. El Convenio núm. 169 establece explícitamente los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta y la autogestión.

SECCIÓN 2

Consulta y participación

Los derechos de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados y a participar en el proceso de adopción de decisiones constituyen la piedra angular del Convenio núm. 169 y la base para aplicar el conjunto más amplio de derechos consagrados en el Convenio. Esta sección responde a algunas de las preguntas clave que los mandantes de la OIT formulan a menudo en relación con estos derechos interconectados de los pueblos indígenas.

¿POR QUÉ LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN SON LA PIEDRA ANGULAR DEL CONVENIO?

La consulta y la participación son principios fundamentales de la gobernanza democrática y del desarrollo incluyente. El Convenio núm. 169 introdujo disposiciones sobre consulta y participación para eliminar el enfoque integracionista del anterior Convenio núm. 107. Si bien la consulta y la participación son objetivos importantes por sí mismos, son también el medio por el cual los pueblos indígenas pueden participar plenamente en la adopción de las decisiones que les afectan. La consulta y la participación son derechos que no sólo se atribuyen a los pueblos indígenas. La consulta es un principio fundamental que se encuentra en todos los demás convenios de la OIT los cuales disponen la consulta entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con todos a quienes interesa un convenio determinado. En este sentido, el Convenio núm. 169 no es una excepción, sino que afirma el requisito de consultas específicas con los pueblos indígenas.

Debido a los grandes retos a los que actualmente tienen que hacer frente los pueblos indígenas y tribales, incluidos la regularización de la propiedad de la tierra, la salud, la educación, y el aumento de la explotación de los recursos naturales, la participación de los pueblos indígenas y tribales en estos y otros ámbitos que les afectan directamente, es un elemento fundamental para garantizar la equidad y la paz social a través de la inclusión y el diálogo. ... las consultas pueden ser un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos.

Comisión de Expertos, Observación general sobre el Convenio núm. 169, 79.a reunión, 2008 (publicada en 2009).

¿QUÉ DICE EL CONVENIO SOBRE LA CONSULTA?

El requisito general de consultar a los pueblos indígenas se encuentra en el Artículo 6(1) del Convenio núm. 169. La consulta de los pueblos indígenas se erige por lo tanto en obligación general en virtud del Convenio, cada vez

El artículo 6(1) estipula que los gobiernos deberán: «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente».

Además, el Artículo 6(2) del Convenio dispone que «las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas».

El Convenio subraya particularmente la necesidad de consultar en las circunstancias siguientes:

- Antes de la prospección o explotación de los minerales y los recursos del subsuelo (Artículo 15(2)).
- Antes del traslado y la reubicación, los cuales sólo deberán efectuarse con consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (Artículo 16).
- Siempre que se considere la enajenación o la transmisión de las tierras de los pueblos indígenas fuera de su comunidad (Artículo 17).
- En relación con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional (Artículo 22).
- En relación con la alfabetización y programas y servicios de educación (Artículos 27 y 28).

que haya medidas legislativas o administrativas que afecten directamente a dichos pueblos. Dichas medidas pueden referirse, por ejemplo, a la elaboración de legislación nacional relativa a consultas o a la construcción de infraestructura vial en las tierras de una comunidad indígena específica. Además, el Convenio subraya particularmente la necesidad de consultar en ciertas circunstancias que incluyen la consulta previa a la prospección o la explotación de los recursos del subsuelo y a la reubicación y la enajenación de tierras.

El contenido central de la aplicación de los conceptos de consulta y participación resulta clave en el contexto de las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados. El requisito de emprender consultas con los pueblos indígenas es a la vez amplio y específico. En términos operacionales, esto implica a menudo el establecimiento de mecanismos institucionalizados para consultas regulares y amplias a la par que mecanismos específicos que se aplican cada vez que una comunidad determinada se vea afectada. Lo anterior resulta conforme con la experiencia de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) quien destacó en su observación general de 2009 dos principales desafíos: i) garantizar que se realicen consultas apropiadas antes de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígenas y tribales; y ii) incluir disposiciones en la legislación que requieran consultas previas como parte del proceso en el que se determina si se otorgarán concesiones para la explotación y prospección de recursos naturales.

La consulta en virtud del Convenio significa que:

1. Las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe; debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo;
2. Tienen que establecerse mecanismos apropiados a escala nacional y ello debe realizarse de una forma adaptada a las circunstancias;
3. Tienen que llevarse a cabo consultas a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas y administrativas;
4. Deben llevarse a cabo consultas con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.

Las consultas pro forma o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento.

CEACR, Observación general sobre el Convenio núm. 169, formulada en el 2010 y publicada en 2011.

Una de las cuestiones que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha examinado con más regularidad desde que el Convenio fue adoptado es la “obligación de consulta”. La CEACR formuló una observación general detallada para clarificar el concepto de consulta. Dicha observación indica, entre otras cosas, que:

La Comisión no puede sino subrayar la importancia que tiene garantizar el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus prioridades de desarrollo a través de consultas significativas y eficaces y la participación de esos pueblos en todas las etapas del proceso de desarrollo, especialmente cuando se debaten y deciden los modelos y prioridades de desarrollo. No realizar dichas consultas y no dejarles participar tiene graves repercusiones para la aplicación y éxito de programas y proyectos específicos de desarrollo, ya que de esta forma resulta poco probable que reflejen las aspiraciones y necesidades de los pueblos indígenas y tribales.

CEACR, Observaciones generales sobre el Convenio núm. 169, publicadas en 2009 y 2011.

¿POR QUÉ LA CONSULTA CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS REQUIERE DE ATENCIÓN ESPECIAL?

Los pueblos indígenas tienen los mismos derechos que el resto de la ciudadanía de participar en la vida democrática general del Estado y de votar en dichos procesos. Asimismo, los Estados tienen la obligación de realizar consultas específicas y de garantizar la participación de los pueblos indígenas, siempre que se consideren medidas que los afecten directamente. Esto no quiere decir que los pueblos indígenas tengan derechos especiales, sino que, dada su situación, se requieren medidas especiales de consulta y participación para salvaguardar sus derechos en el marco de un Estado democrático. La naturaleza colectiva de los derechos de los pueblos indígenas y la necesidad de salvaguardar sus culturas y modos de sustento son parte de los motivos por los cuales los gobiernos deben adoptar medidas especiales para su consulta y participación cuando se adoptan decisiones.

¿QUIÉN TIENE LA RESPONSABILIDAD DE REALIZAR CONSULTAS?

En el contexto del Convenio núm. 169, la obligación de garantizar consultas adecuadas recae clara y explícitamente en los gobiernos y no en personas o empresas privadas. En algunos casos, los gobiernos pueden delegar la aplicación

práctica del proceso de consulta a otras entidades. Sin embargo, la responsabilidad de garantizar que las consultas se realicen de acuerdo con lo estipulado por el Convenio recae en los gobiernos inclusive en los casos en que no estén directamente a cargo del proceso.

¿QUIÉN DEBE SER CONSULTADO?

El Convenio estipula que los pueblos indígenas deben ser consultados a través de sus instituciones representativas. Tomando en cuenta las características del país, las especificidades de los pueblos indígenas y el tema y el alcance de la consulta, se puede determinar cuáles son las instituciones representativas. Dependiendo de las circunstancias, la institución apropiada puede ser representativa a nivel nacional, regional o comunitario; puede ser parte de una red nacional o puede representar a una única comunidad. El criterio importante es que la representatividad debe determinarse a través de un proceso del que hagan parte los mismos pueblos indígenas. Esto también implica que una institución indígena no puede reclamar representatividad sin poder identificar claramente a sus miembros y su responsabilidad hacia esos miembros. En algunos casos, la supuesta falta de representatividad de una determinada institución se impugnó ante los tribunales, o fue señalada ante los órganos de control de la OIT.

Cuando se impugna la representatividad o en circunstancias en las que diversas instituciones se impugnan mutuamente, la identificación de una única institución representativa puede resultar imposible. Cuando se realizan consultas nacionales amplias, existe la necesidad de adoptar un enfoque incluyente, que permita la participación de diversas expresiones organizacionales. Cuando se realizan consultas más específicas, su alcance depende de la naturaleza de los estudios de evaluación de impacto previstos en el Artículo 7(3) del Convenio. Para garantizar que las instituciones concernidas sean representativas hay que ir en algunos casos más allá de las instituciones tradicionales. Por ejemplo, el Convenio requiere que sus disposiciones se apliquen de manera igualitaria a hombres y mujeres, pero en algunos casos las mujeres indígenas no participan en los procedimientos tradicionales.

Si las instituciones consultadas no son consideradas como representativas por los pueblos que dicen representar, la consulta puede carecer de legitimidad. «Si no se desarrolla un proceso de consulta adecuado con las instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas, la consulta encaminada no cumpliría con los requisitos del Convenio» (Consejo de Administración, 282ª reunión, 2001, GB.282/14/2).

Además, el Convenio establece en el Artículo 6(1)(c) que los gobiernos deberán «establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e

iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin».

Cuando se trata de determinar qué instituciones son representativas, los órganos de control de la OIT establecen que «lo importante es que éstas [las instituciones] sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas.»

Consejo de Administración, 289.a reunión, 2004, documento GB.289/17/3

¿CUÁLES SON LOS PROCEDIMIENTOS APROPIADOS?

El requisito de que las consultas se lleven a cabo mediante procedimientos apropiados implica que las consultas deben tener lugar en un clima de confianza mutua. En general, es necesario que los gobiernos reconozcan a las organizaciones representativas y ambas partes deben procurar llegar a un acuerdo, efectuar negociaciones genuinas y constructivas, evitar demoras injustificadas, cumplir con los acuerdos pactados y ponerlos en práctica de buena fe. Además, los gobiernos deben garantizar que los pueblos indígenas cuenten con toda la información pertinente y puedan comprenderla en su totalidad. Debe darse tiempo suficiente a los pueblos indígenas para que organicen sus propios procesos de toma de decisiones y participen de manera eficaz en las decisiones adoptadas de forma coherente con sus tradiciones culturales y sociales. Por lo tanto, la consulta conlleva a menudo al establecimiento de un diálogo intercultural. Esto significa que se ponga un real esfuerzo para entender cómo funcionan las culturas y los procesos tradicionales de adopción de decisiones de los pueblos indígenas, y adaptar la forma y fijar el momento oportuno de la consulta a dichas culturas y procesos.

Será apropiado el procedimiento que genere las condiciones propicias para poder llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas, independientemente del resultado alcanzado. Con frecuencia, los procesos generales de audiencia pública no resultan suficientes. La forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta tienen que permitir la plena expresión – con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas – de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso, y para que estas consultas se lleven a cabo de una manera que resulte aceptable para todas las partes. La Comisión de Expertos subraya que debería realizarse una evaluación periódica del funcionamiento de los mecanismos de consulta, con la participación de los pueblos interesados, a fin de continuar mejorando su eficacia.

¿EXISTE EL REQUISITO DE LOGRAR EL CONSENTIMIENTO?

Como lo estipula el Artículo 6(2), las consultas deberán efectuarse de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En este sentido, el Convenio núm. 169 no proporciona un derecho de veto a los pueblos indígenas, ya que alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento es el propósito al iniciar el proceso de consulta, y no un requisito independiente. Por otra parte, los órganos de control de la OIT han manifestado claramente que una simple reunión informativa en la que se escucha a los pueblos indígenas sin posibilidades de que influyan en la adopción de decisiones, no puede considerarse que cumple con las disposiciones del Convenio. La aplicación adecuada del derecho a la consulta implica un proceso cualitativo de negociaciones de buena fe y diálogo, mediante el cual el acuerdo y consentimiento, de ser posibles, pueden lograrse. En este sentido, importa subrayar la interconexión entre consultas amplias y consultas específicas. Si los derechos, preocupaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas se reflejan en los textos legislativos y en políticas de largo alcance, es probable que el acuerdo y consentimiento sobre medidas o proyectos específicos que afectan sus tierras y territorios se logren más fácilmente. Debe también subrayarse que incluso si el proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio, tales como los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y a la propiedad. La importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involuacrados. Si, por ejemplo, hay peligro para la continuación de la existencia de una cultura indígena, la necesidad del consentimiento con las medidas propuestas es más importante que en los casos en los que las decisiones pueden resultar en inconvenientes menores, sin consecuencias severas o duraderas.

El Convenio núm. 169 en su Artículo 16, párrafo 2, establece el «consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa» por parte de los pueblos indígenas en los casos en que su traslado y reubicación de estos pueblos fuera de las tierras que ocupan se considere excepcionalmente necesario³.

¿LA CONSULTA AYUDA A PREVENIR CONFLICTOS?

La consulta efectiva y la participación son principios de buena gobernanza y medios para reconciliar distintos intereses y perseguir objetivos de democracia incluyente, estabilidad y desarrollo económico. Por el contrario, la falta de consulta

³ Para más información, vease pagina 21.

efectiva puede llevar a una continua exclusión y, en los peores casos, a conflictos y confrontaciones. El Convenio núm. 169 fue ratificado dos veces como un elemento integral de los acuerdos de paz con la finalidad de terminar con guerras civiles arraigadas debido a la exclusión de ciertos sectores de la población (Guatemala, 1996; Nepal, 2007). A nivel local, la consulta es el mecanismo para establecer diálogo y facilitar acuerdos. Igualmente, en los casos en los que los órganos de control de la OIT examinaron situaciones específicas de conflicto, dejaron en evidencia que estos conflictos surgieron cuando las disposiciones sobre la consulta y la participación no habían sido adecuadamente aplicadas.

¿CUÁLES SON LOS OBSTÁCULOS PARA EFECTUAR CONSULTAS?

Un obstáculo central para la consulta efectiva es la situación de exclusión y recelo que existe a menudo entre los pueblos indígenas y los Estados. Como lo expresa un comité tripartito del Consejo de Administración en el contexto de un país en particular, «...el clima de enfrentamientos, violencia y desconfianza recíproca impidieron que las consultas se llevaran a cabo de manera más productiva. Es consustancial a toda consulta la instauración de un clima de confianza mutua, pero más aun con relación a los pueblos indígenas, por la desconfianza hacia las instituciones del Estado y sentimiento de marginación que tienen sus raíces en realidades históricas sumamente antiguas y complejas, y que no terminan de superarse aún»⁴.

Hay otros motivos relacionados con el fracaso de la realización de consultas adecuadas que incluyen el hecho de que el reconocimiento generalizado del derecho a la consulta es bastante reciente y que tanto los gobiernos como los pueblos indígenas se encuentran en un proceso de desarrollar instituciones apropiadas y modalidades para la consulta. Como nota la CEACR en su observación general, «[e]n algunos casos se han creado instituciones con responsabilidades relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y tribales, aunque en ellas hay poca o ninguna participación de esos pueblos, o carecen de los recursos o la influencia suficientes. Por ejemplo, las decisiones fundamentales que afectan a los pueblos indígenas y tribales en muchos casos son adoptadas por los ministerios responsables de minería o de finanzas, sin coordinación alguna con la institución responsable de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Como resultado de ello, esos pueblos no pueden opinar realmente sobre las políticas que les atañen. Aunque

⁴ Consejo de Administración, 289ª reunión, marzo de 2004. Reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, México, GB 289/17/3.

el Convenio no impone un modelo específico de participación, requiere la existencia o establecimiento de instituciones u otros mecanismos apropiados, con los medios necesarios para cumplir debidamente con sus funciones, y la participación efectiva de los pueblos indígenas y tribales. Estas instituciones o mecanismos aún se tienen que establecer en una serie de países que han ratificado el Convenio» (CEACR, 2008, publicada en 2009).

¿QUÉ DICE EL CONVENIO SOBRE LA PARTICIPACIÓN?

El concepto de participación está vinculado estrechamente al de consulta. De manera general, el Convenio núm. 169 establece en el Artículo 6(1) que los gobiernos deberán «establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan».

Por lo tanto, el Convenio reconoce que los pueblos indígenas se encuentran a menudo en una posición de desventaja, lo que impide su participación equitativa. Esto ocurre, por ejemplo, en los numerosos casos en los que a los pueblos indígenas, y en particular a las mujeres, no se les reconoce la ciudadanía o no se les otorgan documentos de identidad, que permitirían su participación en procesos electivos. En otros casos, las reglas electorales no permiten la representación de minorías, lo cual implica que los pueblos indígenas son efectivamente excluidos de la participación en la adopción de decisiones.

Asimismo, el Artículo 7(1) del Convenio núm. 169 dispone específicamente que los pueblos indígenas deberán «participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente». Además, el Artículo 33 del Convenio requiere que

Los miembros de los pueblos indígenas deberán gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.

El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

Ver artículos 2(2)(a) y 4(3) del Convenio núm. 169.

los gobiernos establezcan instituciones u otros mecanismos apropiados que garanticen «la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio».

El Convenio núm. 169 contiene numerosas referencias al concepto de participación, y también utiliza otras expresiones tales como la obligación de «cooperar» con los pueblos indígenas, la obligación de no tomar medidas contrarias a los «deseos expresados libremente» por los pueblos indígenas, y la obligación de buscar el consentimiento dado «libremente y con pleno conocimiento de causa» por los pueblos indígenas en los casos en los que «excepcionalmente el traslado y la reubicación...se consideren necesarios».

¿CUÁL ES EL VÍNCULO ENTRE LA CONSULTA Y LA PARTICIPACIÓN?

El derecho de los pueblos indígenas a la consulta no se limita al derecho de dar a conocer su reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior. Los órganos de control de la OIT han subrayado la interrelación de los conceptos de consulta y de participación. Lo anterior implica que los pueblos indígenas no deben dar a conocer únicamente su reacción y ser capaces de influir sobre las propuestas iniciadas desde el exterior, sino que deben participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que construyan su desarrollo. La participación significa asimismo más que una mera consulta y debe llevar a la apropiación de las iniciativas por parte de los pueblos indígenas. En este sentido, los conceptos entrelazados de consulta y de participación son los mecanismos que aseguran que los pueblos indígenas puedan decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y controlar su propio desarrollo económico, social y cultural, como lo establece el Artículo 7(1) del Convenio.

SECCIÓN 3

Tierras y recursos naturales

El Convenio núm. 169 se fundamenta en el reconocimiento de los valores culturales y espirituales que los pueblos indígenas atribuyen a sus tierras. Sus derechos a las tierras y a los recursos naturales requieren de especial atención, puesto que son fundamentales para garantizar el conjunto más amplio de los derechos relacionados con la autogestión y con el derecho de determinar sus propias prioridades de desarrollo.

¿CUÁL ES EL ALCANCE DEL DERECHO A LAS TIERRAS?

El Convenio reconoce un derecho amplio de los pueblos indígenas a las tierras y a los recursos que tradicionalmente ocupan y utilizan. El Convenio otorga importancia al concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos indígenas ocupan. El reconocimiento del derecho a las tierras se fundamenta en la ocupación tradicional, que comprende la tierra donde los pueblos indígenas vivieron a lo largo del tiempo y que desean transmitir a las generaciones futuras. Por ende, el establecimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras se fundamenta en la ocupación y en el uso tradicionales, y no en un eventual reconocimiento o en el registro legal oficial de dicha propiedad. Los derechos a las tierras comprenden tanto aspectos individuales como colectivos. Además, los gobiernos deben establecer procedimientos para identificar las tierras de los pueblos indígenas y tomar medidas para proteger sus derechos de propiedad y posesión, que incluyen la demarcación y el otorgamiento de títulos. Los gobiernos deben establecer también mecanismos para resolver las reivindicaciones sobre las tierras.

El Convenio incluye una serie de salvaguardas para prevenir el desplazamiento de los pueblos indígenas de sus tierras. El Convenio establece como principio general que los pueblos indígenas no deberán ser trasladados de las

La ocupación tradicional confiere « derecho a la tierra, independientemente de que tal derecho se hubiera reconocido o no [por parte del Estado]».

CEACR, 73a. reunión, 2002, observación, Perú, párrafo 7

tierras que ocupan. Cuando excepcionalmente el traslado resulte inevitable, debe sólo constituir una medida excepcional. La reubicación excepcional sólo deberá efectuarse con el consentimiento previo de los pueblos indígenas, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando el consentimiento no se puede obtener, la reubicación deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados, en los cuales los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados. Además, los pueblos indígenas tienen el derecho de regresar a sus tierras tradicionales siempre que sea posible. En los casos en los que el retorno no es posible, los pueblos indígenas tienen derecho a recibir tierras cuya calidad y estatuto jurídico sean iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente.

¿TIENEN DERECHO LOS PUEBLOS INDÍGENAS A LOS RECURSOS NATURALES?

La mayoría de los pueblos indígenas dependen de las tierras y de los recursos naturales y han desarrollado técnicas sofisticadas de sustento para mantener su economía y el medio ambiente. El Convenio núm. 169 dispone, como principio general, que los pueblos indígenas tienen derecho «a los recursos naturales existentes en sus tierras», que comprenden el derecho a «participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos». La excepción al principio general ocurre en los casos en los que la propiedad de los minerales, de los recursos

Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, los gobiernos deberán establecer procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados y determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados. Los pueblos indígenas deberán participar en los beneficios y percibir una indemnización equitativa.

Ver Convenio núm. 169, Artículo 15(1) y (2).

del subsuelo o de otros recursos recae en el Estado. En tales casos, el Convenio establece una serie de salvaguardas para garantizar que los pueblos indígenas sean adecuadamente consultados y que participen en los beneficios y perciban una indemnización equitativa por todo daño que puedan sufrir. Lo establecido en relación con los recursos naturales (Artículo 15 del Convenio) se debe aplicar en conjunto con las disposiciones generales sobre consulta y participación (Artículos 6 y 7), que se describieron en detalle en la sección anterior. El Convenio subraya la necesidad de determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados, y en qué medida, antes de la prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Se subraya especialmente (Artículo 7(3)) que los estudios de evaluación de impacto deberán ser emprendidos en cooperación con los pueblos indígenas para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades previstas puedan tener, y que los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. Además, es importante advertir que las disposiciones sobre los estudios de evaluación de impacto y la consulta se aplican no sólo a la explotación concreta de los recursos, sino también en la fase de prospección. Esto implica que los pueblos indígenas deberán ser informados y consultados, y que deberán participar desde el inicio mismo de una intervención planeada, incluso antes de que se otorguen concesiones o licencias a los operadores.

La aplicación inadecuada de las disposiciones sobre la consulta, la participación y los estudios de evaluación de impacto en el contexto de la prospección y exploración de los recursos naturales son bastante comunes, y son el tema más frecuente de los reclamos presentados ante los órganos de control de la OIT. A menudo ocurren conflictos entre los pueblos indígenas y los actores del sector privado al obtener licencias o concesiones del Estado. En este contexto, es importante subrayar que la responsabilidad de asegurar la aplicación correcta del derecho a la consulta y la participación recae en el Estado. Si se fracasa al asumir esta responsabilidad, se plantea un riesgo para las inversiones del sector privado puesto que los pueblos indígenas pueden legítimamente invocar sus derechos en virtud del Convenio.

En 2010, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), en su observación sobre el Convenio núm. 169, pidió al Gobierno de Perú que “suspenda las actividades de exploración y explotación de recursos naturales que afectan a los pueblos cubiertos por el Convenio en tanto no se asegure la participación y consulta de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas en un clima de pleno respeto y confianza, en aplicación de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio” (Informe de la CEACR, 2010, página 902). Ese mismo año, la CEACR dirigió solicitudes similares sobre la suspensión de actividades a los gobiernos de Colombia (página 878) y Guatemala (página 885). Los empleadores pusieron objeciones a esta interpretación y «señalaron que estas peticiones no se basaban en el Convenio y debían ser eliminadas tan pronto como fuera posible, habida cuenta de que la Comisión de Expertos no era un tribunal judicial y no podía, por tanto, solicitar la interrupción de las actividades económicas.» (Informe de la CApp, 2010, primera parte, párrafo 54). La Comisión de Expertos trató la cuestión en una observación general publicada en 2011. En este contexto, ella clarificó que «[e]n cumplimiento de sus funciones, la Comisión formula recomendaciones para promover la aplicación efectiva del Convenio. En relación con la cuestión de si la Comisión puede realizar recomendaciones en relación con la suspensión de actividades a la espera de consultas, la Comisión quiere señalar que queda claro que no es un tribunal de justicia y como resultado de ello no tiene poder de requerimiento ni de dictar medidas provisionales. La Comisión observa que, en los casos en los que ha realizado una recomendación que se ha interpretado como tal, había estado comunicándose con los países interesados durante una serie de años pidiéndoles que adoptasen las medidas necesarias para consultar con los pueblos indígenas y tribales interesados de conformidad con las disposiciones del Convenio.» (Informe de la CEACR, 2011, página 865).

SECCIÓN 4

Impacto para el sector privado

¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE EL CONVENIO NÚM. 169 PARA EL SECTOR PRIVADO?

Aunque la responsabilidad de la aplicación del Convenio núm. 169 recae en el Estado, el Convenio tiene un claro impacto jurídico para los actores del sector privado que operan en los países ratificantes. El Convenio es obligatorio para los Estados que lo han ratificado. Estos Estados deben tomar medidas concretas para garantizar que sus obligaciones en virtud del Convenio se aplican efectivamente a nivel nacional. Sin embargo, en muchos países existen aún desafíos considerables en lo que se refiere a la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica, particularmente en relación con el derecho a la consulta. Esto implica que los actores del sector privado corren el riesgo de sentirse maniatados entre las reglas de un mecanismo jurídico obligatorio, que puede ser aplicado por el sistema legal nacional y que son objeto de vigilancia por parte de los mecanismos de control internacionales, y la práctica de un Estado determinado, que no adoptó las medidas necesarias para aplicar efectivamente el Convenio. La ausencia de una incorporación doméstica adecuada del Convenio núm. 169 en países que lo han ratificado ha desembocado en muchos casos en conflictos entre empresas y pueblos indígenas, y pone en peligro las inversiones de los operadores del sector privado. Al actuar conforme con los principios del Convenio, los actores del sector privado benefician de la seguridad jurídica, de la legitimidad, del establecimiento de alianzas y de la sostenibilidad. Las empresas multinacionales deben remitirse de buena fe a los principios del Convenio núm. 169 así como a los principios de la Declaración tripartita de principios de la OIT sobre las empresas multinacionales y la política social, que pide a las empresas que, entre otras cosas, respeten las normas internacionales relativas a los derechos humanos

y del trabajo, y que cumplan con sus compromisos de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones internacionales aceptadas.

La nota explicativa de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial (IFC) sobre el Convenio núm. 169⁵ proporciona orientación específica para las empresas en relación con el Convenio. En general, dicha nota indica que las empresas se enfrentan a «exigencias que atañen a su reputación y que surgen de la percepción de que sus acciones deben cumplir con la legislación internacional o ser coherentes con ella». Además, la nota señala los siguientes factores a ser considerados cuando se realicen actividades en países que han ratificado el Convenio:

- Las empresas deben respetar la legislación nacional; en varios países que lo ratificaron, el Convenio núm. 169 tiene aplicación directa en el derecho interno;
- El incumplimiento de los gobiernos afecta a las empresas y puede incluso poner en peligro licencias y concesiones;
- Puede suceder que las acciones de las empresas privadas influyan o pongan en riesgo la aplicación de las obligaciones del Estado en virtud del Convenio núm. 169: «...las empresas del sector privado deberían actuar de modo tal de no interferir con el cumplimiento de las obligaciones que imponen al Estado los convenios internacionales que éste suscribió».

¿TIENEN LAS EMPRESAS UN DEBER GENERAL DE RESPETAR LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?

El Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para derechos humanos y empresas, el Profesor John Ruggie, elaboró durante los últimos años lo que se conoce como el Marco de las Naciones Unidas para las empresas y los derechos humanos, que fue aprobado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El Marco de las Naciones Unidas se apoya sobre tres pilares: 1) el deber del Estado de proteger a las personas contra las violaciones de los derechos humanos cometidas por terceros, con inclusión de las empresas, mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y acatamiento de las decisiones judiciales; 2) la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos,

⁵ IFC, 2007: el Convenio 169 de la OIT y el sector privado.

lo que significa intervenir con la debida diligencia para evitar la violación de los derechos de otros; 3) el mayor acceso de las víctimas a recursos efectivos, tanto judiciales como extrajudiciales (documento A/HRC/14/27).

Aunque por lo general el derecho internacional no impone directamente obligaciones a las empresas, «la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos es una norma de conducta prevista reconocida prácticamente en todos los instrumentos voluntarios y de derecho no vinculante relacionados con la responsabilidad empresarial» (ibid). El Marco de las Naciones Unidas para las empresas y los derechos humanos esboza los siguientes elementos de la «responsabilidad de respetar»:

- Significa que se debe evitar la infracción de los derechos de otros y abordar los efectos negativos que puedan producirse.
- Esta responsabilidad existe con independencia de los deberes de los Estados en materia de derechos humanos. Se aplica a todas las compañías en todas las situaciones.
- La responsabilidad queda determinada por el impacto causado.
- Se necesita considerar tres grupos de factores: el contexto concreto nacional, la repercusión de las actividades de la empresa y el abuso en relación con dichas actividades.
- La respuesta adecuada de las empresas para la gestión de los riesgos de violación de los derechos de otros es el ejercicio de la debida diligencia en materia de derechos humanos, que consta de cuatro componentes:
 1. una declaración de principios en donde manifiesta el compromiso de la compañía con el respeto de los derechos humanos;
 2. la evaluación periódica de las repercusiones efectivas y potenciales que las actividades y relaciones de la compañía pueden tener en los derechos humanos;
 3. la integración de esos compromisos y evaluaciones en los sistemas internos de control y supervisión; y
 4. el seguimiento y la presentación de informes sobre el desempeño.

Este enfoque de debida diligencia sigue la misma línea que la orientación dada en la nota informativa de la IFC sobre «el Convenio 169 de la OIT y el sector privado», que indica que: «Para minimizar los riesgos, se recomienda a las empresas constatar que el gobierno haya cumplido sus responsabilidades». Específicamente, las empresas deberían verificar si:

- el proceso utilizado para identificar las tierras de los pueblos indígenas y tribales respeta los requisitos del Convenio núm 169,
- los procedimientos legales o de otra naturaleza que se emplean para resolver las disputas y los reclamos de los pueblos indígenas sobre las tierras son aceptables y han sido sometidos a consulta,
- los títulos de propiedad de tierras que originalmente pertenecían a los pueblos indígenas se han obtenido del modo correcto, conforme a la ley y sin sacar ventaja de la falta de conocimiento del sistema legal para obtener la posesión del título,
- las autoridades gubernamentales pertinentes han reconocido los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales,
- se han realizado las consultas debidas antes de la concesión de licencias de exploración o de explotación,
- existen mecanismos que permiten a las comunidades interesadas participar de los beneficios del proyecto y recibir una compensación justa.

ANEXO A

RECURSOS INFORMATIVOS

INFORMACIÓN GENERAL:

El sitio Internet de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, contiene una serie de materiales informativos y recursos, incluyendo información sobre la asistencia técnica de la OIT sobre el Convenio núm. 169: www.ilo.org/indigenous

El Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO 169) ha creado un sitio Web de capacitación, que contiene todos los materiales necesarios incluyendo textos, publicaciones, presentaciones y videos, para un curso sobre pueblos indígenas y tribales y desarrollo: <http://es.pro169.org/>

ORIENTACIÓN SOBRE EL CONVENIO NÚM. 169:

Las siguientes publicaciones proporcionan información específica y detallada sobre el Convenio núm. 169:

1. OIT. Observación general sobre el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales formulada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su 81ª reunión, 2010. Informe III (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunion, Ginebra, 2011.
2. OIT. Observación general sobre el Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales formulada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su 79ª reunión, 2008. Informe III (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunion, Ginebra, 2009.
3. OIT. Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT por Tribunales nacionales e internacionales en América Latina. Una recopilación de casos. Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO 169) (Ginebra, 2009).

4. OIT. Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el Convenio núm. 169 de la OIT. Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO 169). (Ginebra, 2009).
5. OIT. Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual, Programa para promover el Convenio núm. 169 (PRO 169). (Ginebra, 2006).
6. IFC. Nota de orientación no. 7 sobre pueblos indígenas, Corporación Financiera Internacional, 2007.

DOCUMENTOS SOBRE LAS CONDICIONES LABORALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS:

1. OIT. Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en materia de empleo y ocupación. Guía sobre el Convenio núm. 111 de la OIT, (Ginebra, 2007).
2. OIT. Directrices para combatir el trabajo infantil entre los pueblos indígenas y tribales, OIT, IPEC y PRO 169, (Ginebra, 2006).
3. E. Bedoya; A. Bedoya. Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana, (OIT, Lima, 2005).
4. Thomas, V. (Ed.). Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends. Proyecto para promover la política de la OIT para los pueblos indígenas y tribales (PRO 169). (Ginebra, 2000).

ANEXO B

EL CONVENIO NÚM. 169

CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 junio 1989, en su septuagésima sexta reunión;

Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

Recordando los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

Considerando que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

Reconociendo las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

Observando que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;

Recordando la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

Observando que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957,

adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:

PARTE I. POLÍTICA GENERAL

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:
 - a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
 - b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan

todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.
3. La utilización del término *pueblos* en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
 - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
 - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
 - c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.
3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

Artículo 10

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

Artículo 11

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos.

Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

PARTE II. TIERRAS

Artículo 13

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término *tierras* en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

Artículo 16

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.

3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Artículo 18

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

Artículo 19

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

PARTE III. CONTRATACIÓN Y CONDICIONES DE EMPLEO

Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
 - a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
 - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
 - c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
 - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
 - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;
 - b) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;
 - c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;
 - d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

PARTE IV. FORMACIÓN PROFESIONAL, ARTESANÍA E INDUSTRIAS RURALES

Artículo 21

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

Artículo 23

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección,

deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

PARTE V. SEGURIDAD SOCIAL Y SALUD

Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.

Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.
2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.
3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.
4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

PARTE VI. EDUCACIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.
2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.
3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

PARTE VII. NNCONTACTOS Y COOPERACIÓN A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas

y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

PARTE VIII. ADMINISTRACIÓN

Artículo 33

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
 - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
 - b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

PARTE IX. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 35

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de

otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

PARTE X. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

Artículo 37

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 38

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 39

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el

párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 40

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 41

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

Artículo 42

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

Artículo 43

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

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 44

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

Para más información

Programa para Promover el Convenio núm. 169 (PRO 169)

Oficina Internacional del Trabajo

4, route de Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suiza
Tel. +41 (0)22 799.76.45
Fax +41 (0)22 799.63.44
E-mail: pro169@ilo.org

www.ilo.org/indigenous

Departamento de Normas Internacionales del Trabajo

Oficina Internacional del Trabajo

4, route de Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suiza
Tel. +41 (0)22 799.71.55
Fax +41 (0)22 799.67.71
E-mail: normes@ilo.org

www.ilo.org/normes

ISBN: 978-92-2-326242-6



9 781234 567897