

**CONVENIO NÚMERO 169
SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES:**

UN MANUAL

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2003
Primera edición 2003

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 la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

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 de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Impreso por Dumas-Titoulet Imprimeurs, France

ISBN 92-2-312056-X

Introducción

El propósito de esta publicación es facilitar la comprensión y el uso del Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Por lo general, la protección a los pueblos indígenas y tribales que brindan las leyes y políticas actuales es poco eficaz. Las legislaciones nacionales no suelen abordar temas relacionados con sus necesidades, características y situaciones específicas, pese a que en la mayoría de los países figuran entre los grupos más empobrecidos y menos favorecidos de la población. Esta situación determinó la elaboración y adopción del Convenio núm. 169 de la OIT, cuyo objetivo es proteger a los pueblos indígenas y tribales y sus derechos.

El Convenio núm. 169 es el instrumento jurídico internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales más completo, cuya influencia va más allá del número de países que actualmente lo han ratificado.

Si bien algunos pueblos indígenas y tribales conocen las normas de la OIT, es aún necesario ofrecerles una nueva oportunidad de familiarizarse con los principios del Convenio. Este manual contiene varios ejemplos concretos que ilustran situaciones reales de pueblos indígenas y tribales. Se espera así ayudar al lector a comprender mejor los artículos del Convenio y saber cómo aplicarlos en determinadas situaciones prácticas.

El Convenio núm. 169 puede servir como herramienta para estimular el diálogo entre gobiernos y pueblos indígenas y tribales con el fin de mejorar su situación. Esperamos sinceramente que este manual podrá contribuir, por poco que sea, a incrementar la cooperación y la armonía en el interior de gobiernos, pueblos indígenas y tribales y otros, y en sus relaciones recíprocas.

Henriette Rasmussen

Consejera Técnica Principal del Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales

Chandra Roy

Experta del Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales

Este manual ha sido actualizado por EGALITE y el equipo actual del Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales: Lee Swepston, Graciela Jolidon, Francesca Thornberry y Finn Andersen.

Marianne Jensen

Consejera Técnica Principal



Agradecimientos

Este Manual no habría visto la luz sin los comentarios de varios expertos en el terreno en asuntos indígenas y tribales y de derechos humanos. A todos ellos les agradecemos haber leído cabal y concienzudamente el texto preparatorio, que había sido ampliamente distribuido para recabar comentarios. En especial deseamos agradecer a Jorge Dandler, John Henriksen, Huseyin Polat, Christian Ramos Veloz y Lejo Sibbel por sus detalladas observaciones y críticas constructivas. Tenemos una especial deuda de gratitud con Sabine Schielmann, redactora del primer esbozo de este manual, que no habría podido materializarse sin sus investigaciones y dedicación. Además deseamos expresar nuestro agradecimiento a Francesca Thornberry, por su labor de corrección de pruebas y su invaluable ayuda para finalizar esta publicación. También hacemos extensivo nuestro agradecimiento a todos aquellos que nos han autorizado a utilizar sus fotografías, creaciones artísticas y otros materiales visuales que ilustran esta publicación. Manifestamos nuestro especial agradecimiento a Phillip Gain, Inthasone Phetsiriseng, John Osvald Grønmo, Arnannguaq Høegh, IMPECT, the Indigenous Information Network, Lil-Photo y Inthasone Phetsiriseng, entre otros.

Índice

Introducción	I
Agradecimientos	III
Cómo utilizar este manual	IV
¿Qué es la OIT?	1
La OIT y los pueblos indígenas y tribales	3
Estructura del Convenio núm. 169 de la OIT	6
Alcance	7
Autoidentificación	8
Autodeterminación	9
Autogobierno	10
Responsabilidad	11
Derechos fundamentales	13
Medidas especiales	14
Consulta	15
Participación	18
Desarrollo	21
Costumbres y tradiciones	24
Derecho consuetudinario	26
El concepto de tierra	29
Derechos sobre la tierra	31
Recursos naturales	35
Minerales y otros recursos	39
Desplazamiento	42
Economías tradicionales	48
Formación profesional	52
Empleo	55
Salud	58
Seguridad social	61
Educación	62
Contactos a través de las fronteras	69
Ratificación	70
Supervisión	74
Acceso a la OIT	78
Cooperación técnica	81
Referencias	89
Anexos	
Anexo 1: Texto completo del Convenio núm. 169	93
Anexo 2: Lista de ratificaciones (Convenios núms. 107 y 169)	103
Anexo 3: Otros Convenios pertinentes	104
Anexo 4: Direcciones útiles	105



Cómo utilizar este manual

Este manual facilita el uso del Convenio núm. 169 de la OIT y hace más práctica su consulta. Su propósito es ayudar a que se lo comprenda mejor y a saber cómo utilizarlo para incrementar el reconocimiento, la promoción y los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Esta publicación, en vez de explicar cada uno de los artículos del Convenio, se concentra en sus conceptos claves, tales como derechos humanos, cultura, tierra, desarrollo, educación y salud.

Tampoco este manual sigue la estructura del Convenio. En efecto, se divide en varias partes, cada una de las cuales trata un concepto clave.

Para facilitar las referencias al Convenio, se han incluido el artículo o los artículos pertinentes en cada punto que se examina.

De cada artículo se da una explicación descriptiva. Los conceptos se introducen recurriendo a ejemplos y experiencias de los pueblos mencionados, con la finalidad de exponer las normas del Convenio en forma práctica.

También se incluyen diagramas y fotografías que ponen de relieve y explican algunos elementos importantes de los artículos.

¿Qué es la OIT?

Declaración de Filadelfia (1944)

La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social

La Organización Internacional del Trabajo fue creada en 1919.

Es la organización del sistema de las Naciones Unidas especializada en el establecimiento de normas cuya finalidad es mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos del mundo entero, sin discriminación por motivos de raza, género de vida o extracción social. La OIT, fundada en 1919, cree que **“la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos”**.

La OIT adopta convenios (o tratados) y ayuda a los gobiernos y otros interesados a ponerlos en práctica. A fines de 2002 había adoptado 184 convenios sobre cuestiones tan variadas como las condiciones de trabajo, la protección de la maternidad, la discriminación, la libertad de asociación y la seguridad social.

En 1969, como recompensa por la obra realizada, la OIT recibió el Premio Nóbel de la Paz.

La OIT se distingue de las demás organizaciones del sistema de las Naciones por ser la única que no se compone exclusivamente de gobiernos, pues en ella coparticipan gobiernos, empleadores y trabajadores.



El diálogo y la cooperación entre estos tres copartícipes, cuyos representantes deciden libremente, constituyen los cimientos de la OIT.

En 1946 la OIT fue la primera organización especializada que pasó a formar parte del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, fundada en 1945.

Organos de la Organización Internacional del Trabajo

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Reunión anual: en junio
Estados Miembros (176)



CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

Se reúne tres veces al año
56 miembros



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Secretaría permanente

Los tres órganos principales de la Organización Internacional del Trabajo son:

1. La Conferencia Internacional del Trabajo

Es un foro que permite la discusión y el examen de importantes temas sociolaborales. Adopta normas y es el principal órgano decisorio de la Organización.

En la Conferencia anual de la Organización, representan a cada uno de sus 175 Estados miembros cuatro delegados: dos gubernamentales, uno de las organizaciones nacionales de empleadores y uno de las organizaciones nacionales de trabajadores.

2. El Consejo de Administración

Establece el proyecto de Programa y Presupuesto de la OIT cuya aprobación definitiva corresponde a la Conferencia, cuyo orden del día también establece. El Consejo de Administración elige al Director General de la OIT quien, por un período de cinco años será jefe ejecutivo de la administración y supervisará el funcionamiento diario de la Oficina.

El Consejo de Administración se compone de 56 miembros: 28 gubernamentales, 14 empleadores y 14 trabajadores.

3. La Oficina Internacional del Trabajo

Representa el punto central de las actividades de la Organización. Es su secretaría permanente y un centro de investigación y documentación. Tiene su sede en Ginebra y cuenta con 58 oficinas regionales o locales.

La OIT y los pueblos indígenas y tribales

La OIT y los pueblos indígenas y tribales

Desde hace mucho tiempo la OIT se ha empeñado firmemente en proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales mediante estas dos actividades complementarias:

- 1) Establecimiento de normas**
- 2) Asistencia técnica**

Sus antecedentes históricos pueden resumirse así:

Decenio de 1920

La OIT concentra su atención en las condiciones de trabajo de los trabajadores rurales.

1930

Convenio que prohíbe el trabajo forzoso (núm. 29).

1952-1972

La OIT administra el Programa Indigenista Andino.

1953

La OIT publica un estudio sobre:
*Pueblos Indígenas:
Condiciones de Vida y
Trabajo de Poblaciones
Originarias en Países
Independientes.*

La primera vez que la OIT se interesó en esta cuestión fue en 1920, al ocuparse de la situación de los trabajadores rurales. En efecto, gran número de ellos provenían de pueblos indígenas y tribales. Entre 1936 y 1957, la OIT adoptó varios convenios sobre la protección de los trabajadores, varios de los cuales son aplicables a los pueblos indígenas y tribales.¹ Estos Convenios abordaban cuestiones tales como el acceso al empleo, los contratos de trabajo y el trabajo forzoso.

Pero la OIT también brinda asistencia técnica. Entre 1952 y 1972 administró el llamado Programa Indigenista Andino formado por múltiples organizaciones y encaminado a favorecer a los pueblos indígenas de América Latina. Se estima que dicho programa ha prestado ayuda a unas 250.000 personas de pueblos indígenas.

¹ Véase Anexo 3.

1957

Adopción del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (núm. 107).
27 ratificaciones,
18 aún en vigor.

Gradualmente, la OIT fue comprendiendo que era necesario contar con una normativa jurídica centrada exclusivamente en los pueblos indígenas y tribales, para poder así tratar las características propias e importantes de dichos pueblos. En 1957 se adoptó el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales (núm. 107) que fue el primer tratado de derecho internacional sobre el tema. En él se abordan muchas cuestiones importantes para dichos pueblos, como los derechos sobre la tierra, el trabajo y la educación.

En la época en que se adoptó el Convenio núm. 107, los pueblos indígenas y tribales eran considerados como sociedades "atrasadas" y transitorias. Para que pudiesen sobrevivir, se creía indispensable fundirlas en la corriente nacional mayoritaria mediante la integración y la asimilación.

Decenio de 1980

Se formulan críticas al Convenio núm. 107 de la OIT por alentar la asimilación y la integración.

1982

Establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas.

Con el correr del tiempo este punto de vista se fue poniendo en tela de juicio como consecuencia, principalmente, de una comprensión más profunda del tema y del número cada vez mayor de miembros de pueblos indígenas y tribales que participaban en foros internacionales, tales como el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas.

1986

Reunión de expertos de la OIT sobre la revisión del Convenio núm. 107.

Para responder a las exigencias de esta situación, la OIT convocó en 1985 una Reunión de Expertos que se pronunció en favor de una revisión del Convenio núm. 107 que le diese mayor actualidad e importancia. El Consejo de Administración apoyó esta recomendación.

1987-1989

Proceso de revisión/adopción.

Entre 1987 y 1989, la OIT procedió a revisar el Convenio núm. 107. En el curso de este proceso, se consultó a un gran número de pueblos indígenas y tribales, que también participaron ampliamente en las reuniones, sea a título individual o por conducto de sus organizaciones, sea como representantes de gobiernos o de organizaciones de empleadores o de trabajadores. Tras dos años de arduos debates e intensos esfuerzos de redacción, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm.169) resultó adoptado en junio de 1989.

1989

Adopción del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (núm. 169). 17 ratificaciones hasta enero 2003.

El Convenio núm. 169 revisa el núm. 107 y señala un cambio en la concepción de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales. Su protección continúa siendo el objetivo principal, pero basada en el respeto de sus culturas, formas de vida, tradiciones y costumbres propias. Otro de sus fundamentos es la convicción de que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a continuar existiendo sin pérdida de su propia identidad y con la facultad de determinar por sí mismos la forma y el ritmo de su desarrollo.

Desde su adopción, el Convenio núm. 169 se ha ido afirmando como el más importante documento de política internacional sobre pueblos indígenas y tribales. Hasta enero de 2003 lo habían ratificado 17 países.²

Si bien la ratificación del Convenio núm. 107 está actualmente cerrada, los países que lo han ratificado deberán continuar cumpliéndolo hasta que ratifiquen el Convenio núm. 169.



Mujer Samburu tomando agua del río
Foto: Indigenous Information Network

² Véase Anexo 2.

Estructura del Convenio núm. 169 de la OIT

El Convenio núm. 169 de la OIT se divide en tres partes principales y contiene 25 artículos sustantivos.

I. Política General (artículos 1 a 12)

II. Cuestiones Sustantivas

1. Tierras (artículos 13 a 19)

2. Contratación y Condiciones de Empleo (artículo 20)

**3. Formación Profesional,
Artesanía e Industrias Rurales** (artículos 21 a 23)

4. Seguridad Social y Salud (artículos 24 y 25)

**5. Educación y Medios
de Comunicación** (artículos 26 a 31)

**6. Contactos y Cooperación
a Través de las Fronteras** (artículo 32)

III. Administración (artículo 33)

**IV. Disposiciones Generales
de Procedimiento** (artículos 34 a 44)

Esta parte trata del procedimiento para el registro, la ratificación y la adopción del Convenio.

La introducción de este manual ofrece una visión de conjunto de las cuestiones tratadas, explicando de qué manera los artículos pueden ser pertinentes en determinadas situaciones.

POLÍTICA GENERAL

(Artículos 1 a 12)

CUESTIONES SUSTANTIVAS

(Artículos 13 a 32)

ADMINISTRACIÓN

(Artículo 33)

Alcance

Artículo 1.1.

El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales

en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen 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 sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Con respecto a su alcance la OIT adoptó un criterio práctico: el Convenio núm. 169 no define cuáles son los pueblos indígenas y tribales. Sólo describe los pueblos que trata de proteger:

Elementos de los pueblos tribales:

- estilos de vida tradicionales;
- cultura y manera de vivir diferentes de las de otros sectores de la población nacional, por ej., sus formas de vida, lenguas, costumbres, etc.;
- organización social propia y costumbres y leyes tradicionales.

Elementos de los pueblos indígenas:

- estilos de vida tradicionales;
- cultura y manera de vivir diferentes de las de otros sectores de la población nacional, por ej., sus formas de vida, lenguas, costumbres, etc.;
- organización social propia y costumbres y leyes tradicionales;
- continuidad histórica de vida en una determinada región o antes de que otros la hayan "invadido" o llegado a ella.

Sin desconocer la importancia de la continuidad histórica, la OIT se concentra en la situación presente. La dificultad consiste en saber cómo mejorar las condiciones de vida y de trabajo de estos pueblos y que, al mismo tiempo, puedan continuar manteniendo su carácter propio y diferente, si así lo desean.

Autoidentificación

Artículo 1.2.

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.

Es importante saber a quienes se aplica el Convenio y quienes pueden beneficiarse de sus disposiciones.

El Convenio trata esta cuestión basándose tanto en un criterio objetivo, como en un criterio subjetivo.

Criterio objetivo

Un determinado grupo o pueblo satisface las exigencias del art. 1.1. y reconoce y acepta a una persona perteneciente a su grupo o pueblo.

Criterio subjetivo

Esta persona se identifica a sí misma como perteneciente a este grupo o pueblo; o bien el grupo se considera a sí mismo como indígena o tribal de conformidad con las disposiciones del Convenio.

CRITERIO FUNDAMENTAL

El Convenio núm. 169 es el primer instrumento internacional que reconoce la autoidentificación de los pueblos indígenas o tribales como un criterio fundamental.



Chica Akha en Phongsaly
Foto: Inter-Mountain Peoples' Education and Culture in Thailand Association (IMPECT)

Autodeterminación

Artículo 1.3.

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.

Las cuestiones relacionadas con los derechos económicos y sociales están dentro del mandato de la OIT. Por el contrario, la interpretación del concepto político de autodeterminación está fuera de su ámbito de competencia.

El Convenio núm. 169, al no establecer ninguna limitación al derecho a la autodeterminación, es compatible con todo instrumento internacional que en el futuro pueda establecerlo o definirlo.

El Convenio núm. 169 sólo prevé el autogobierno y el derecho de los pueblos indígenas y tribales a decidir sus propias prioridades.

El Convenio núm. 169 utiliza el vocablo “pueblos”. En las negociaciones previas a su adopción se llegó a la conclusión de que dicho término era el único que podía utilizarse para describir a los grupos indígenas y tribales.

Tras arduos debates, previos a la adopción del Convenio, se acordó finalmente que el único término adecuado era el de “pueblos”, *“... pues reflejaba correctamente la visión que dichos pueblos tienen de sí mismos, y la identidad que el Convenio revisado debía reconocerles”*³



Material gráfico por Arnannguaq Hoegh

³ Conferencia Internacional del Trabajo, 75a. reunión: *Revisión parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (núm.107)*. Ginebra, 1988, pág. 32/6

Autogobierno

Preámbulo

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;

Autogobierno

Los pueblos indígenas y tribales deberían tener la oportunidad y la posibilidad real de administrar y controlar sus vidas y de decidir su propio futuro.

Un objetivo importante del Convenio núm. 169 es el de fijar las condiciones necesarias para el autogobierno y, a tal efecto, ofrecer medios para que los pueblos mencionados puedan mantener o asumir la gestión de sus vidas y destinos propios, y lograr que se reconozca más ampliamente el carácter particular de sus culturas, tradiciones y costumbres, así como un mayor control de su propio desarrollo económico, social y cultural.

En Panamá los Kuna habían alcanzado un cierto grado de autogobierno en la comarca de San Blás, mediante la ley núm. 16, de 1953 pero es a partir de 1995 que se ha dado un verdadero desarrollo de gobiernos indígenas, con la promulgación de una serie de leyes de creación de comarcas indígenas y de cartas orgánicas administrativas de las mismas que reconocen e integran las formas de gobierno indígenas y les asignan competencias en cuestiones de gran importancia tales como las relativas a los recursos naturales.

Una de las formas más desarrolladas de autogobierno indígena es la que se establece en el reglamento de descentralización de Groenlandia (Greenland Home Rule), establecido en 1979, tras la aprobación de la ley de 1978, sobre la autonomía administrativa de Groenlandia (Home Rule Act). Los Inuit de Groenlandia fueron los primeros en lograr un cierto grado de autogobierno, pues según la ley citada:

*"... si bien Groenlandia continúa formando parte del Reino de Dinamarca, las autoridades previstas en el reglamento de descentralización de Groenlandia han asumido el control y la responsabilidad de diversas instituciones públicas y emprendido la realización de políticas encaminadas al desarrollo del país de acuerdo con sus propias condiciones sociales y económicas y los recursos naturales disponibles."*⁴

En los Territorios nordoccidentales del Canadá, la ley C-132, de junio de 1993, estableció un territorio que se conocerá como Nunavut. Esta ley entró en vigor el 1º de abril de 1999. En Nunavut el control democrático lo ejercerá la mayoría Inuit (alrededor del 90 por ciento). Se ha logrado un acuerdo para designar un Gobierno Nunavut cuyo empleo, a todos los niveles, deberá ser Inuit en un 50 por ciento, por lo menos, durante un período inicial.⁵

⁴ Minority Rights Group: *Polar Peoples: Self-determination and Development*. Londres 1994, págs. 1 a 7.

⁵ Anuario del IWGIA: *The Indigenous World 1997-98*. Copenhague 1998, pág. 25. Véase también Minority Rights Group: *Polar Peoples: Self-determination and development*. Londres 1994, pág. 123.

Responsabilidad

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.

Los gobiernos tienen el deber de proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas y tribales de sus propios países. También son los principales responsables de asegurar el pleno cumplimiento del Convenio.

Para facilitar la realización de este cometido, se pueden establecer **organismos específicos** que centralicen el tratamiento de las cuestiones indígenas y tribales. Pero es importante que tales organismos reciban los **fondos** necesarios para poder llevar a cabo su trabajo de forma eficaz.

En algunos países, un gran número de establecimientos e instituciones públicas se ocupan de estos pueblos. Tales situaciones pueden crear confusión y duplicación de tareas. Para evitar estos inconvenientes los organismos interesados deberían cooperar y coordinarse entre sí. Muy a menudo la mejor manera de asegurar una acción coordinada es confiar a un organismo público la supervisión general de todos los proyectos y programas relativos a estos pueblos.

El gobierno de Camboya estableció en 1994 un Comité Interministerial para el Desarrollo de los Pueblos de Regiones Altas: el IMC (Inter-Ministerial Committee for Highland Peoples' Development), para coordinar las actividades de desarrollo de los pueblos mencionados. Su mandato comprende: formular orientaciones de política, proponer proyectos de desarrollo, comunicarse con el Consejo para el Desarrollo y someter recomendaciones al gobierno.⁶

En Vietnam, un Comité para las Minorías Étnicas de las Regiones Montañosas, el CEMMA (Committee for Ethnic Minorities in Mountainous Areas), es responsable de coordinar el trabajo de los distintos organismos interesados en el desarrollo de los pueblos de esas regiones. También actúa como organismo de asesoramiento del gobierno. Sus tareas comprenden hacer investigaciones, prestar asistencia jurídica, aplicar y evaluar políticas y programas.⁷ El Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales trabaja con ambos organismos para mejorar la situación de dichos pueblos.

Hay organismos similares en otros países, a quienes también se ha confiado la responsabilidad de ocuparse de asuntos indígenas y tribales, como por ejemplo, la FUNAI (Fundación Nacional del Indio) de Brasil, la Dirección General de Asuntos Indígenas de Colombia y el Instituto Nacional Indigenista de México.

⁶ Inter-Ministerial Committee for Highland Peoples' Development in Northeastern Cambodia: *Report of the Regional Workshop on "Country Comparisons on Highland Peoples' Development Issues"*, 8 a 10 de abril de 1997. Ta Prohm Environment Ltd., pág. 10; Social Research Institute Chiang Mai University: *Summary Report of Training Workshop for the Inter-Ministerial Committee for Highland Peoples' Development, Camboya 1996*, pág. 1.

⁷ *Official Gazette* N° 29 (20.X.1998), pág. 10.

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.

Sin embargo, gobiernos y organismos no pueden decidir y controlar solos las medidas y los programas. Es preciso que lo hagan en consulta con los pueblos indígenas y tribales y con su participación.

Transferencia de Responsabilidad

El Convenio especifica tres casos en los cuales los pueblos indígenas y tribales deben asumir plenamente la responsabilidad y el control:

- Los programas especiales de formación profesional (*artículo 22.3*),
- Los servicios de salud comunitarios (*artículo 25.1*),
- Los programas de educación (*artículo 27.2*).

La transferencia de responsabilidad sólo debería tener lugar cuando los pueblos indígenas y tribales estimen oportuno asumirla. Sin embargo, una vez realizada tal transferencia, los gobiernos no pueden descartar simplemente cualquier otra responsabilidad que les corresponda, como por ejemplo, supervisar las actividades para asegurarse que las mismas se desarrollen sin tropiezos y que cuenten con la financiación adecuada.

Las instituciones oficiales y los funcionarios públicos que trabajen con pueblos indígenas y tribales deberán conocer las disposiciones del Convenio núm. 169 para poder asegurar así su adecuada aplicación en el ámbito de sus competencias. Este aspecto reviste particular importancia en los países que han ratificado el Convenio.

Derechos fundamentales

Artículo 3.

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y las 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 coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

Los pueblos indígenas y tribales gozan de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en la misma medida que cualquier otro ser humano, comprendidos los derechos básicos como el derecho a la libertad y la igualdad, así como los derechos a la salud, la educación, etc. Este principio se aplica tanto a hombres como a mujeres.



Mujer Mru
Foto: J. Arens

Medidas especiales

Como las culturas y formas de vida de los pueblos indígenas y tribales suelen diferir de las del resto de la población nacional, sus miembros corren el riesgo de ser víctimas de discriminaciones en razón, precisamente, de sus culturas, tradiciones y valores específicos. En consecuencia, muchos de estos pueblos están amenazados de extinción cultural.

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.

El Convenio núm. 169 fue adoptado para responder a la situación vulnerable de los pueblos indígenas y tribales. En él se pide la adopción de **medidas especiales** para proteger sus instituciones, propiedades, culturas y medio ambiente.

Artículo 4.2.

Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

El objetivo de estas medidas especiales es elevar las condiciones de vida de dichos pueblos al mismo nivel que las del resto de la población nacional, y proteger sus culturas y tradiciones. La realización de este propósito debe, sin embargo, respetar la identidad social y cultural de estos pueblos, sus costumbres, tradiciones e instituciones y llevarse a cabo según sus propios deseos.



Coast Salish, British Columbia
Foto: House of Victoria Press

Consulta

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 afectar les directamente;

La consulta es un principio fundamental del Convenio.

Uno de los principales problemas de los pueblos indígenas y tribales es que tienen poca o ninguna oportunidad de expresar su opinión sobre la forma, el momento y la razón de medidas decididas o ya aplicadas que inciden o incidirán directamente en sus vidas.

Al examinar la aplicación del Convenio núm. 169 con respecto al proyecto de embalse hidroeléctrico de la empresa Urrá en Colombia, que acarrearía la inundación de buena parte de las tierras ocupadas por la comunidad indígena Emberá Katio, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT expresó en sus comentarios que dicho proyecto se había iniciado sin consultar previamente a la comunidad indígena interesada y, en consecuencia, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio núm. 169.

El Convenio núm. 169 destaca el **derecho** de los pueblos indígenas y tribales **a ser consultados**.

Esta consulta tendrá lugar siempre que se estudie, planifique o aplique cualquier medida susceptible de afectar directamente a los pueblos interesados.

Entre tales medidas pueden mencionarse, a título de ejemplo:

- Enmiendas a la Constitución nacional;
- Nueva legislación agraria;
- Decretos relativos a los derechos sobre la tierra o procedimientos para obtener títulos sobre las tierras;
- Programas y servicios nacionales de educación o de salud;
- Toda política oficial que afecte a los pueblos indígenas y tribales.

En consecuencia, antes de adoptar una norma legal o disposición administrativa que pueda afectarlos directamente, los gobiernos deben iniciar una discusión abierta, franca y significativa con los pueblos interesados.



Vietnam: Mujeres en un taller de evaluación rural participativa

Artículo 6.2.

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..

OBJETIVO**ACUERDO**

**INCIDENCIA DIRECTA
EN PUEBLOS INDÍGENAS
Y TRIBALES**

El Convenio dispone el marco para mantener debates y negociaciones entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales. El **objetivo** de una consulta de esta clase es alcanzar un **acuerdo** (consenso) o el consentimiento pleno y debidamente informado de los interesados.

¿Y el derecho de veto?

El Convenio no otorga a los pueblos indígenas y tribales el derecho de veto.

El Convenio especifica que no debe tomarse ninguna medida contraria al deseo de los pueblos indígenas y tribales, pero esto no significa que en caso de desacuerdo nada puedan hacer.

Si bien cinco comunidades Cree de Manitoba (Canadá), que habían sufrido daños ecológicos y despojo de tierras como consecuencia de un gran proyecto hidroeléctrico, se opusieron al mismo, no pudieron impedir su realización. En 1977 negociaron con el gobierno federal un conjunto de compensaciones, conocido como el Acuerdo de las Aguas del Norte, en virtud del cual, además de tierras que compensaban las inundadas, los damnificados obtuvieron que la gestión de la fauna y la flora salvaje estuviese bajo la responsabilidad de los Cree, así como el control y la garantía de "suministrar disponibilidades continuas de agua potable".⁸

Lo que interesa recordar es que las consultas deben efectuarse:

a) De buena fe, respetando los intereses, valores y necesidades de la otra parte. El proceso de consulta debe ser específico a cada circunstancia y a las características especiales de un determinado grupo o comunidad. De tal manera que, por ejemplo, una reunión con ancianos de una aldea mantenida sin interpretación en una lengua que no les sea familiar, como puede resultar el idioma oficial del país (inglés, español, etc.), no puede considerarse como una verdadera consulta.

b) Respetando el principio de representatividad lo cual es "un componente esencial de la obligación de consulta. [...] Pudiera ser difícil en muchas circunstancias determinar quién representa una comunidad en particular. Sin embargo, 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".⁹

⁸ Barsh, R.L. y Bastien, K.: *Negociaciones eficaces por parte de los pueblos indígenas. Guía de acción, con especial referencia a América del Norte*. OIT, Ginebra 1997, pág. 111.

⁹ Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL). www.ilo.org/ilolex.

El Convenio prevé las reglas a seguir para celebrar consultas:**Pueblos interesados:**

los que se verán afectados por una determinada medida. Por ejemplo, al planificar una carretera cuyo trazado atraviese aldeas indígenas, se las deberá consultar y dar la oportunidad de hacer saber a las autoridades lo que piensan al respecto. Tal vez tengan alternativas que sugerir.

Procedimientos adecuados:

la forma de consultar al pueblo interesado dependerá de las circunstancias. Para que sea "apropiada" deberá ajustarse a las exigencias propias de cada situación y ser útiles, sinceras y transparentes. Por ejemplo, en caso de ver alternativas al proyecto de carretera, no basta hablar con unos pocos habitantes de las aldeas. Una reunión cerrada de una selección de personas que no representan la opinión de la mayoría no es una "verdadera" consulta.

Instituciones representativas:

pueden ser tanto tradicionales (consejos de ancianos, consejos de aldea, etc.) como estructuras contemporáneas (parlamentos de pueblos indígenas y tribales, dirigentes locales electos y reconocidos como genuinos representantes de la comunidad o del pueblo interesado). Será diferente en cada caso.

Poder de negociacion

El Convenio núm. 169 reconoce a los pueblos indígenas y tribales el derecho a ser consultados y a expresar sus puntos de vista. Les brinda la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y de influir en ellas. Dispone el espacio necesario para que los pueblos indígenas y tribales puedan negociar para proteger sus derechos.

Participación

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.

La participación es otro principio fundamental del Convenio.

Para poder controlar el ritmo y la amplitud de su desarrollo, los pueblos indígenas y tribales deben participar plenamente en todos los procesos que puedan afectarlos. Sólo si lo hacen desde el comienzo hasta el fin de un proyecto o programa podrán ser responsables del mismo y contribuir activamente al establecimiento y consolidación de su propia autosuficiencia socioeconómica.

El Convenio destaca la necesidad de que todo el que tenga parte o interés en cualquier empresa sea considerado como "propietario", para asegurar así que los beneficios alcancen a los pueblos interesados.

En 1989 el World Wide Fund for Nature comenzó un proyecto etnobotánico en Manongarivo, región nororiental de Madagascar. En consulta y con la participación de comunidades locales se desarrolló un sistema de asistencia a la salud que combinaba la medicina tradicional, basada en el uso de plantas medicinales, con medicamentos modernos. En este proyecto, curanderos, médicos y shamanes trabajaron juntos para remediar a las necesidades sanitarias de la población.¹⁰ Con criterio creativo, esta forma de conservar la diversidad biocultural se combinó con un programa de desarrollo.

¹⁰ Quansah, N.: *Biocultural diversity and integrated health care in Madagascar*. En: *Nature & Resources*, vol. 30, No. 1. Carnforth, Reino Unido; Pearl River, Estados Unidos de América; 1994; pág. 18.

Artículo 6.1.

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

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.

Elementos de la participación:

- Los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de participar en todas y cada una de las etapas en un proyecto, política o programa;
- También se permitirá dicha participación durante la concepción o diseño de políticas, programas o proyectos hasta su aplicación y evaluación;
- Dichos pueblos participarán en la **adopción de decisiones, a todos los niveles** (local, nacional o regional), sea de instituciones políticas electivas, sea de administraciones nacionales y locales.
- La participación se efectuará a través de las propias instituciones tradicionales u **organismos representativos** de los pueblos interesados, y no mediante estructuras impuestas desde fuera de la comunidad, salvo que ésta las acepte.

Participación de los pueblos

En Camboya ha comenzado un proceso de planificación local dirigido por el pueblo interesado y apoyado por el proyecto del PNUD CARERE de Rehabilitación y Regeneración Local de Camboya (Cambodian Rehabilitation and Regeneration Area Project) y por el Comité de Desarrollo Rural de la Provincia de Ratnakiri. El proyecto lo aplicaron los propios habitantes de 51 aldeas. Los Comités de Desarrollo Aldeano fueron responsables de la preparación de los planes de desarrollo. Merced a la participación local, los pueblos interesados fueron adquiriendo experiencia y confianza, asegurando así la continuidad y sostenibilidad de las actividades de desarrollo (OIT/PNUD: *Regional Workshop Report: Information Exchange on Development Experiences with Highland Peoples; Chiang Mai, Thailand, 17 a 21 de noviembre de 1997*. 1999, pág. 12).

El ejemplo siguiente destaca la participación de indígenas en la formulación de la política de Sudáfrica.

El Proyecto para promover la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y el Ministerio para el Desarrollo Constitucional del gobierno sudafricano celebraron, en mayo de 1998, una conferencia sobre la inclusión en la constitución de las comunidades indígenas vulnerables de Sudáfrica. Uno de los resultados importantes de la conferencia fue la resolución y el plan de acción sobre los pueblos indígenas y sus derechos, conforme al principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos de Sudáfrica.

En mayo de 1999 se estableció el Foro Khoi San, compuesto por 20 miembros San (o Vosquimanos), cinco Griqua, cuatro Koi, cuatro Korona y cuatro integrantes del Consejo de Desarrollo del Patrimonio Cultural del Cabo. Una de sus tareas ha sido revisar el contenido del Informe Status Quo del Gobierno sobre la función de asesoramiento en materia de asuntos indígenas de los líderes tradicionales de los gobiernos locales.

En un curso de formación sobre metodología participativa, celebrado en Botswana en 1996 participaron miembros del pueblo Barsawa, así como representantes del gobierno, del UNICEF y de varias ONG. El objetivo del curso era refutar la idea de que la investigación sólo podían realizarla "expertos" y mostrar como podía reforzarse la participación. Los participantes Barsawa (de la Nación San) señalaron varias semejanzas que vinculaban los criterios participativos y las formas indígenas de señalar problemas en cuanto al procedimiento comunal. El curso sirvió para alentar una mayor comprensión y aceptación de las diferencias culturales, ayudando a muchos participantes a descubrir sus propios prejuicios con respecto a otras culturas.

En Ecuador, el 19 de diciembre de 2002 se promulgó el Reglamento de Consulta y participación para la realización de actividades hidrocarbúferas la cual, según su artículo 1 tiene por objeto el establecer un procedimiento uniforme para el sector hidrocarbúfero para la aplicación del derecho constitucional de consulta a los pueblos indígenas, en materia de prevención, mitigación, control y rehabilitación relacionados con los impactos socio-ambientales negativos.

Desarrollo

Artículo 2.2.

Esta acción (de los gobiernos) deberá incluir medidas:

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 7.2.

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.

El número de proyectos de desarrollo que se realizan en tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas y tribales está en constante aumento.

Con la acuciante presión demográfica y el continuo aumento de la demanda de recursos minerales y naturales, las tierras de estos pueblos, muy a menudo ricas en recursos, resultan muy atractivas para los "empresarios" del desarrollo. Tal situación puede tener consecuencias muy graves tanto para dichos pueblos como para sus tierras.

Los ejemplos que siguen demuestran que:

A partir del comienzo del decenio de 1990, las industrias madereras se interesan cada vez más en la región central de África. Como consecuencia del plan quinquenal 1986-1991 de Camerún, que fomentó la explotación industrial de la madera, varias empresas europeas, africanas y asiáticas se dedicaron al corte de árboles, ocasionando desplazamientos de pueblos indígenas y tribales y la destrucción de los bosques que son la base de sus actividades tradicionales de subsistencia y de sus prácticas espirituales.

*"Los Baka y los Bakola pueden ser desposeídos de sus tierras tradicionales sin indemnización y sin que se les consulte con respecto a los proyectos previstos para los bosques de que dependen para su subsistencia."*¹¹

Desde el descalabro de la Unión Soviética, el aumento continuo de la prospección y la explotación de yacimientos de gas y petróleo de Siberia occidental ha determinado la pérdida de 11 millones de hectáreas de pastoreo de renos, 20.000 hectáreas de reservas de pesca y más de 100 ríos, con la consiguiente destrucción de las economías de subsistencia de pueblos indígenas de la región y el consiguiente desempleo, pobreza y marginación social. Las grandes empresas adoptan sus decisiones sin consultar a los Nenet (o Nentsi), Khanty o Mansi que viven en esas regiones.¹²

¹¹ Naciones Unidas: *Discriminación contra los Pueblos Indígenas. Las inversiones y operaciones transnacionales en las tierras de los pueblos indígenas. Informe del Centro sobre las Empresas Transnacionales presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1990/26 de la Subcomisión.* (Documento E/CN.4/Sub.2/1994/40). Ginebra, 1994, pág. 19.

¹² Documento E/CN.4/Sub.2/1994/40. 1994, pág. 22. Véase también *L'auravet'an* IIC, Boletín No. 1, 1996.

proceso del desarrollo

PARTICIPACIÓN



EVALUACIÓN DE NECESIDADES



PRIORIDADES



FORMULACIÓN



DESARROLLO DEL PROYECTO



APLICACIÓN



BENEFICIOS



EVALUACIÓN



DESARROLLO

Evidentemente, no es posible detener el desarrollo, especialmente en el contexto actual de mundialización.

Por lo tanto, con respecto al desarrollo, la interrogante sigue siendo la de saber como llevarlo a cabo.

A efectos de alentar una concepción más participativa del desarrollo, el Convenio da ciertas orientaciones para los proyectos pertinentes:

■ **Consulta:**

se debe consultar a los pueblos indígenas y tribales con respecto a proyectos y programas de desarrollo.

■ **Participación:**

dichos pueblos deberán participar en el diseño, aplicación y evaluación de tales proyectos y programas.

■ **Identificación de las necesidades:**

en la formulación de los proyectos se deberán tener en cuenta las tradiciones, los valores culturales y las necesidades de los pueblos interesados.

■ **Evaluación de las repercusiones:**

antes de emprender toda actividad de desarrollo, se ha de examinar su incidencia y realizar estudios para evaluar sus posibles repercusiones sociales, culturales, espirituales y medioambientales.

■ **Beneficios:**

todos los programas y proyectos de desarrollo deberán contribuir a mejorar la situación socioeconómica de los pueblos indígenas y tribales, y no a perjudicar su bienestar.

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.

Artículo 7.3.

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.

Los estudios de evaluación previa de las repercusiones son herramientas útiles. Sus conclusiones pueden contribuir al resultado positivo de un proyecto.

En relación con cuatro proyectos hidroeléctricos de la región del Vale do Ribeira, que afectan regiones guaraníes, debían realizarse estudios de evaluación de sus efectos sobre dichos pueblos y sobre el medio ambiente antes de su iniciación. El Instituto Brasileño de Medio Ambiente (IBAMA) es el organismo responsable de la aprobación de tales estudios. El proyecto hidroeléctrico Tijuco está suspendido como consecuencia de acciones judiciales contra el IBAMA por irregularidades en la concesión de las licencias.¹³ Además el gobierno ha establecido un plan decenal para analizar y vigilar todo proyecto de construcción de embalses hidroeléctricos en tierras indígenas del Brasil, y para evaluar los posibles efectos de tales obras en los pueblos indígenas.¹⁴

El Convenio establece claramente que, con respecto al proceso de desarrollo, los pueblos indígenas y tribales tienen los siguientes derechos:

- **Derecho a que se realicen estudios de la incidencia de los proyectos de desarrollo** con carácter previo a toda planificación relativa al desarrollo.
- **Derecho a decidir el tipo de desarrollo**, sus formas y su ritmo.
- **Derecho a participar** en todas las etapas de los planes y programas pertinentes al desarrollo local, nacional o regional.
- **Derecho a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural**, y a desarrollar sus propias instituciones e iniciativas. Los gobiernos deberán facilitar estas realizaciones proporcionando los recursos necesarios.

¹³ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Ginebra 1996, pág. 293; *Ibid.*, 1998, pág. 346.

¹⁴ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Ginebra 1999, pág. 447.

Costumbres y tradiciones

Artículo 2.2.

(Esta acción deberá incluir medidas:)

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;

Para muchos pueblos indígenas y tribales, las costumbres y tradiciones propias son indispensables para sus vidas. Ellas forman parte de su cultura e identidad, que no siempre coincide con las de la sociedad nacional. Sus manifestaciones pueden comprender el culto a los antepasados, ciertas ceremonias religiosas o espirituales, la tradición oral y rituales que se transmiten de una generación a otra. Muchas ceremonias consisten en ofrendas a los espíritus naturales que se celebran para mantener el equilibrio con la naturaleza.¹⁵

La explotación forestal en el nordeste de Camboya está destruyendo las bases de subsistencia de los pueblos tribales de las colinas, así como sus árboles sagrados y los lugares de culto relacionados con sus creencias, provocando un desequilibrio entre pueblo y bosque.¹⁶

La música y las danzas tradicionales son también importantes manifestaciones de la identidad cultural de estos pueblos. Además, sus lenguas difieren de las empleadas por las sociedades nacionales, tanto en su forma oral como en la escrita. Muchos de esos lenguajes son el medio indispensable para conservar tradiciones e historias transmitidas oralmente. Son elementos básicos de las raíces y de la identidad de dichos pueblos. El idioma, el vestido y otros signos exteriores de la identidad indígenas muchas veces se han perdido involuntariamente por parte de los pueblos indígenas como resultado de políticas asimilacionistas aplicadas desde la colonización. Por eso es que el Convenio 169 no exige que se hable el idioma para reconocer a un pueblo como indígena pero sí fortalece el mantenimiento y desarrollo de sus valores culturales.

Una manifestación visible de la cultura y las tradiciones de estos pueblos es su forma de vestir, muy a menudo diferente de la del resto de la población, confeccionada a partir de recursos naturales disponibles, como la piel de foca que emplean los Inuit, el cuero y la piel de reno de los Saami (o Sami) y los tejidos a mano de las prendas que utilizan los pueblos indígenas de los Andes bolivianos, de Laos y de Tailandia.



Familia Saami
Foto: John Oswald Grønmo

¹⁵ Naciones Unidas: *Los Derechos Humanos de las Poblaciones Indígenas. Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*. Documento de trabajo preliminar preparado por la Relatora Especial Sra. Erica-Irene Daes. Documento E/CN.4/Sub.2/1997/17. Ginebra, 1997, págs. 3 a 6.

¹⁶ PNUD: *Highland Peoples Programme*. Documento RAS/93/13, 1997; págs 15 a 18.

Preambulo

[...] 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, [...]

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.

Los asilos estatales para niños indígenas huérfanos se han considerado a veces como una forma "eficaz" de hacerse cargo de esos niños. Sin embargo, crecer en un orfanato, lejos de las comunidades tradicionales, sin poder aprender las tradiciones y lenguas tribales o indígenas, puede representar para ellos la pérdida de su identidad cultural.

En Australia se ha estimado que entre 70.000 y 100.000 niños fueron alejados por la fuerza de sus familias y obligados a vivir en hogares no aborígenes en calidad de sirvientes, etc. Los actuales descendientes de esos "niños robados" aún sufren las graves secuelas socioculturales, psicológicas y emotivas del alejamiento forzado de sus familias indígenas.

*"Uno de los principales efectos de las políticas de alejamiento forzado fue la destrucción de los vínculos culturales (...) Se privó a esos niños de cultura, lengua, tierra e identidad, con la esperanza de que, al ir perdiendo sus pretensiones y su sostén, desaparecerían las normas y la cultura tradicionales."*¹⁷

El Convenio declara que los gobiernos deberán adoptar **medidas especiales** para proteger las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y tribales, a efectos de incrementar la riqueza cultural de nuestro planeta.



Laos: Niños Yao en Phongsaly
Foto: Inthasone Phetsiriseng



Moran (guerreros jóvenes)
Foto: Indigenous Information Network

¹⁷ Comisión de Igualdad y Derechos Humanos: *Bringing them home*. Informe de la Investigación Nacional sobre la separación de sus familias de niños aborígenes e isleños del Estrecho de Torres. Sidney, 1997, pág. 202.

Derecho consuetudinario

Artículo 8.1.

Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en **consideración** sus costumbres o su **derecho consuetudinario**.

Artículo 8.2.

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.

Muchos pueblos indígenas y tribales tienen sus propias costumbres y prácticas, que forman su derecho consuetudinario. Su evolución a través del tiempo ha contribuido a mantener una sociedad armoniosa.

Para aplicar esas costumbres y prácticas, los pueblos mencionados suelen tener sus propias estructuras institucionales, como organismos o consejos judiciales y administrativos, cuyas reglas y normas aseguran el cumplimiento de este derecho consuetudinario. Con frecuencia se sancionan las infracciones, cada una de las cuales suele tener un castigo específico.

El Convenio reconoce el derecho de estos pueblos a tener sus costumbres propias y su derecho consuetudinario. Establece que, al aplicar las leyes nacionales, se tomarán en consideración esas costumbres y normas consuetudinarias particulares.

Esta disposición ha sido incorporada al derecho nacional de México, cuyo código penal federal, por ejemplo, dispone que en los tribunales que procesen a una persona perteneciente a un grupo étnico indígena, se tendrán en cuenta sus costumbres y tradiciones.¹⁸

En las Filipinas, las prácticas consuetudinarias de los pueblos indígenas están reconocidas por disposición de la ley de 1997 sobre pueblos indígenas (IPRA), capítulo 4, artículos 13 a 20.

*"comprendido el derecho de los pueblos indígenas a utilizar sus propios sistemas de justicia, sus instituciones de solución de conflictos, sus procedimientos de consolidación de la paz y otras leyes y prácticas consuetudinarias que sean compatibles con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos."*¹⁹

¹⁸ Véase la Constitución mexicana de 1991, artículo 52, mencionada en el *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* de la OIT; Ginebra 1995; págs. 434 y 435.

¹⁹ La IPRA es también conocida como Ley de la República (RA) 8371. Véase IWGIA: *The Indigenous World 1997-98*. Copenhague 1998, pág. 194.

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.

Como respuesta a la necesidad cada vez mayor de incluir costumbres y disposiciones de derecho consuetudinario en la legislación y la práctica nacionales, se celebró en Sucre, Bolivia, del 1^o al 5 de abril de 1997, un seminario internacional sobre la administración de justicia y los pueblos indígenas y tribales, para jueces y otros magistrados de 13 países. Los participantes compartieron sus experiencias en materia de procedimientos jurídicos relacionados con los pueblos indígenas en el marco de las reformas constitucionales, la nueva legislación y el Convenio núm. 169. Fue la primera vez en la historia del país que magistrados y representantes indígenas examinaron juntos cuestiones jurídicas, y se han previsto reuniones similares en otros países de América Latina.

Artículo 9.2.

Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

El encarcelamiento es un problema que afecta específicamente a los pueblos indígenas y tribales. Con frecuencia esta experiencia es tan traumática para sus integrantes, que muchos de ellos mueren en prisión. En Australia, entre 1980 y 1997, por lo menos 220 aborígenes murieron durante su detención. Siendo sólo el 1,4 por ciento de la población adulta, los aborígenes cuentan por más del 25 por ciento del total de muertes ocurridas en prisión, generalmente debidas a malas condiciones de detención, problemas de salud, suicidios y otras causas.²⁰

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.

Lo antedicho subraya la necesidad de que jueces y magistrados, tribunales y administraciones nacionales encuentren penas alternativas para aplicar a los miembros de estos pueblos que hayan sido declarados culpables de un delito.

Artículo 10.2.

Deberá darse la preferencia a tipos de **sanción distintos del encarcelamiento**.

El Código Penal de Groenlandia se basa en las prácticas consuetudinarias de los Inuit. Constituye un caso único, pues no se funda en la idea de pena sino en la de rehabilitación. No hay prisiones, las personas reconocidas como criminales deberán realizar trabajos de utilidad social, como forma de ayudarles a reintegrarse a la sociedad.²¹

²⁰ Amnesty International: *Australia. Deaths in custody: how many more?*. Índice de AI: ASA 12/04/97, Distr.: SC/C/GR. Londres 1997, págs. 1 a 7.

²¹ *Greenland Criminal Code*, March 1954.

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.

En muchos casos los pueblos indígenas y tribales no están familiarizados con las leyes ni con los sistemas jurídicos nacionales. Tribunales, cortes y audiencias pueden causarles confusión. Además la dificultad de toda esta experiencia aumenta porque no suelen hablar ni leer el idioma oficial utilizado en los procesos.

Para solucionar este problema, el Convenio declara que, cuando sea necesario, los miembros de estos pueblos deberán contar con intérpretes en los tribunales, juicios y otros procedimientos legales. El objeto de esta disposición es que puedan entender lo que se expresa en dichos procedimientos y también hacerse entender.

En México se ha facilitado la interpretación en todos los casos en que el demandante, el acusado, los testigos o los expertos no comprenden suficientemente el español, que es el idioma de trabajo de los tribunales.²²

Los Saami de Noruega han ido más lejos. En las regiones donde son mayoría, por ejemplo en el condado de Finnmark, junto con el Noruego, el Saami es idioma oficial. De esta forma todo varón o mujer Saami acusado de la comisión de un delito podrá expresarse en Saami, si así lo desea, y en tales casos tal vez sea el juez quien necesitará la ayuda de un intérprete.²³

²² México: Código Federal de procedimiento Penal; Constitución de 1991, artículos 103 a 105, 128 y 220.

²³ Véase *Sameloven* (Ley Saami) de 12 de junio de 1987, ley N° 56, arts. 3 y 4.

El concepto de tierra

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.

Muchos pueblos indígenas y tribales guardan una relación especial con la tierra. Es en ella que viven y han vivido por generaciones.

Con frecuencia sus conocimientos tradicionales y sus historias orales se relacionan con la tierra, que puede tener carácter sagrado o un profundo significado espiritual.

Para algunos pueblos indígenas de América del Norte, ciertas montañas son sagradas, como por ejemplo el monte Graham para los Apaches, la Big Mountain (gran montaña) para los Dineh, las Black Hills (colinas negras) para los Lakota, la Bear Butte para los Cheyennes meridionales, etc. A veces son los ríos y las corrientes de agua que revisten un carácter sacro, como sucede en las Fiji o entre los Páez de Colombia: otras son los árboles, como es el caso de los Dogón y los Bambara de Africa occidental.²⁴

El concepto de tierra suele abarcar **todo el territorio** que utilizan, comprendidos bosques, ríos, montañas y mares, y tanto su superficie como el subsuelo.

La tierra tiene importancia fundamental para la cultura y la vida de muchos de estos pueblos. Es la base de su subsistencia económica, de su bienestar espiritual y de su identidad cultural. Por tales motivos, la pérdida de tierras ancestrales amenaza su supervivencia misma en cuanto comunidad y como pueblo.

*Los U'wa de Colombia, prefieren suicidarse colectivamente a ver sus tierras desconsagradas y destruidas por la explotación de recursos naturales. Recientemente, una multinacional petrolera ha obtenido una concesión para la prospección de hidrocarburos. Los U'wa, para proteger sus tierras, han apelado a la Corte Constitucional de Colombia, citando el Convenio núm. 169 y la Constitución colombiana de 1991.*²⁵



Mujeres Samburu construyendo una casa
Foto: Indigenous Information Network

²⁴ Brosse, J.: "Su Majestad el Arbol. Venerado desde siempre como algo sagrado". En: *UNESCO, El Correo*, vol. XLII, enero 1989, París 1989. *Rappaport, J.: Territory and Tradition. The Ethnohistory of the Paez of Tierradentro, Colombia*. Disertación doctoral. Urbana, Illinois, 1982, págs. 316 a 329. PNUD: *Highland Peoples Programme*. Documento RAS/93/103. Ginebra 1997, pág. 14. Seithel, F.: *Zur Geschichte der Action Anthropology am Biespiel ausgewaehelter Proykte aus den USA und Kanada*. Mainz 1986, pág.232. *Coyote* 3/96, Munich; pág. 39.

²⁵ IWGIA: *Indigenous Affairs*, No. 1, 1er. trimestre de 1998. Copenhagen, pág. 56.

Artículo 13.2.

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 u otra manera.

*“Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradiciones y culturas... Para los indígenas la tierra no es meramente un objeto de posesión y de producción... la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino un elemento material del que debe gozarse libremente.”*²⁶

El sistema de rotación de cultivos practicada por los Karen favorece la biodiversidad y permite que los suelos descansen durante varios años. Las relaciones humanas están íntimamente ligadas a la tierra y el entorno natural. Está profundamente arraigada entre los Karen la creencia de que las relaciones entre los miembros de una comunidad repercuten directamente en su producción agrícola. Los espíritus castigarán la vulneración de toda norma cultural y sus consecuencias se harán sentir en todo cuanto represente dinero, salud y seguridad. En consecuencia, la fe y el temor en los espíritus rige, orienta y controla las actividades y actitudes de la comunidad relativas a la tierra y el medio ambiente natural.²⁷

El Convenio reconoce **tanto** los aspectos **individuales como los colectivos** del concepto de tierra. Comprende todas las tierras que una comunidad o pueblo utiliza y cuida, así como las que se poseen o usan a título individual, como por ejemplo los terrenos correspondientes a la casa, morada o lar.

La tierra también pueden compartirla comunidades diferentes o aún pueblos distintos. Es decir, que una comunidad o pueblo que habita una cierta región tiene también acceso a otras tierras o está autorizado a utilizarlas. Esta situación es frecuente en casos de terrenos de pastoreo, regiones de caza y recolección y bosques.²⁸



Casa espiritual Karen
Foto: Inter-Mountain Peoples' Education and Culture in Thailand Association (IMPECT)

²⁶ Informe de José Martínez Cobo, Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*. Documento E/CN.4/Sub.2/1986/7Add.1; vol. V, párrs. 196 y 197.

²⁷ Trakansuphakon, Praesert. “Adaptation and Cultural Heritage Through Traditional Agriculture: A Case Study of the Karen of Northern Thailand”. En: Thomas, V. (ed.). *Traditional Occupations of Indigenous and tribal Peoples: Emerging Trends*, Proyecto para la promoción de la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra, 2000.

²⁸ Roy, C.K.: *Land Rights of the Indigenous Peoples of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh*. Distr. por Jumma Peoples Network in Europe (JUPNET), 1996, págs. 16 a 28.

Derechos sobre la tierra

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.

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.

El Convenio establece claramente que los pueblos indígenas y tribales tienen derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

¿Cuáles son “las tierras que tradicionalmente ocupan”? Son las tierras en las que han vivido desde tiempo inmemorial y que han utilizado y administrado según sus prácticas tradicionales. Son las de sus antepasados, y las que esperan legar a sus descendientes. En algunos casos, podrían comprender las recientemente perdidas.

En Australia, por ejemplo, los derechos tradicionales sobre la tierra de los pueblos indígenas han sido reconocidos como parte integrante del Common Law australiano por el Tribunal Superior australiano en la *decisión* No. 2 del caso *Mabo*, de 3 de junio de 1992. El Tribunal estimó que *los títulos nativos podían conservar su validez cuando:*

- *los pueblos aborígenes e isleños del Estrecho de Torres hayan mantenido su conexión con la tierra durante los años del asentamiento de europeos;*
- *cuando sus títulos no hayan sido extinguidos por disposiciones legítimas de los gobiernos imperial, colonial, estatal, territorial o del Commonwealth.*²⁹

La decisión del caso *Mabo* dio origen a una ley sobre derechos indígenas (*Native Title Act*), promulgada en 1993 y que entró en vigor el 1ero. de enero de 1994. Sus disposiciones reconocen y protegen los derechos de los títulos nativos, comprendido el derecho a negociar reivindicaciones de tierras y títulos con otros interesados, tales como arrendatarios de pastoreo, agricultores y mineros. El Tribunal Superior, en su decisión sobre el caso *Wik*, de junio de 1996, estableció que los arriendos de pastoreo podían coexistir con los títulos nativos. Pero recientemente, diversas disposiciones están mermando esas conquistas. En efecto, la Ley de enmiendas a la ley de derechos indígenas de 1998, que entró en vigor el 30 de septiembre de dicho año, reduce severamente los derechos sobre la tierra de los aborígenes.³⁰

²⁹ Commonwealth de Australia: *Mabo. The High Court Decision on Native Title*. Documento de debate, junio de 1993. Canberra, 1993, pág. 1.

³⁰ Véase ATSIC: *The Wik Decision and the Future of Native Title Rights in Australia*. Documento preparado por la Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torre (ATSIC) al 15^o período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, Naciones Unidas, Ginebra, 1997. *Program* No. 201, 1998, págs. 18 a 22.

Artículo 14.2.

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.

Para proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que tradicionalmente ocupan es preciso saber cuáles son. De ahí la importancia de su demarcación, como se está realizando en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y otros países.

En Brasil, por ejemplo, se ha adoptado el *Decreto No. 1775*, de enero de 1996, sobre el procedimiento administrativo de demarcación de tierras indígenas. En él se prevé la posibilidad de apelar las decisiones sobre delimitación de tierras indígenas cuya regularización aún no haya concluido.³¹

Artículo 14.3.

Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para **solucionar las reivindicaciones de tierras** formuladas por los pueblos interesados.

En algunas situaciones, la reivindicación de tierras es conflictiva. Los problemas pueden relacionarse con pretensiones de otras comunidades indígenas o de ocupantes exteriores u otros interesados en las mismas tierras.

Un nuevo ejemplo del Brasil nos muestra que la demarcación de la región conocida como Raposa do Sol dio lugar a litigios. Los pueblos indígenas se opusieron a la resolución ministerial No. 80, que reduce la extensión del área originalmente prevista en unas 300.000 hectáreas, permite el acceso a personas no indígenas y excluye a más de 20 poblados indígenas del área a ser demarcada.³² En 2003, la Comisión de expertos tomó nota de que se había revocado tal resolución. Sin embargo, a la fecha, los litigios todavía no se han resuelto y los pueblos indígenas aún no han obtenido la homologación de sus tierras, por lo cual siguen luchando.³³



Explotación forestal en Bangladesh
Foto: J. Arens



³¹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra, 1997, págs. 331 y 332. *Ibid.*, 1998, pág. 344.

³² *Ibid.*

³³ www.cimi.org.br

La ley de 1997 sobre derechos de los pueblos indígenas (IPRA) se sancionó merced a una fuerte movilización de pueblos indígenas de las Filipinas. Sin embargo, grupos de presión tales como las empresas mineras activas en regiones ocupadas por dichos pueblos, ejercieron su influencia para debilitar las disposiciones de la ley. La IPRA proclama que se reconocen los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras y dominios ancestrales, pero en realidad ellos deben aceptar previamente la preeminencia del derecho del Estado sobre esas tierras. Aún si dichos pueblos obtienen un certificado de dominio ancestral que acredita su título sobre las tierras que les corresponden, el Estado se reserva el derecho de utilizarlas por imperiosos motivos de interés nacional.³⁴

El Convenio también exige a los gobiernos que aseguren el establecimiento de procedimientos y mecanismos para solucionar todo conflicto relacionado con reivindicaciones de tierras.

En Bangladesh, los conflictos por reivindicación de tierras en la región de las colinas de Chittagong oponen los pueblos tribales a familias del llano que se han instalado en tierras tradicionales de dichos pueblos y los han desplazado. Un acuerdo de paz entre el Gobierno de Bangladesh y el Partido Popular Unificado Jana Sanghati Samity, alcanzado el 2 de diciembre de 1997, pide que se establezca una comisión nacional de tierras para resolver estas reclamaciones.³⁵



Campo de roza y quema, Chittagong Hill Tracts
Foto: Phillip Gain

³⁴ Degawan, Hermina, "Small-Scale Gold Mining as a Traditional Occupation in the Cordillera, Filipinas". En: Thomas, V. (ed.): *Traditional Occupations of Indigenous and tribal Peoples: Emerging Trends*, Proyecto para la promoción de la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra, 2000.

³⁵ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra, 1998, págs. 340 a 342. Véase también IWGIA: *Indigenous Affairs* No. 1. 1998, pág. 50.

Artículo 17.3.

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.

Reconociendo el carácter vital de la tierra para la supervivencia de los pueblos indígenas y tribales, el Convenio requiere la adopción de **medidas especiales de protección** de sus derechos territoriales, que incluyen los siguientes elementos:

- Necesidad de respetar la relación especial de los pueblos indígenas y tribales con sus tierras;
- Reconocimiento de sus derechos tradicionales de propiedad y posesión de sus tierras, tanto individuales como colectivos;
- Necesidad de señalar las tierras que pertenecen a estos pueblos;
- Necesidad de proteger dichas tierras de:
 - a) la llegada de otras personas a esas tierras por motivos de lucro personal, sin autorización de las autoridades pertinentes, como en Brasil la invasión del territorio Yanomami por buscadores de oro ilegales (*garimpeiros*);³⁶
 - b) las personas ajenas a dichos pueblos que tratan de quitarles sus tierras por fraude u otros medios deshonestos.

El Convenio también declara que dichos pueblos tienen derecho a transmitir las tierras de una generación a otra, según las costumbres de sus propias comunidades.



Laos: Pueblo Lue en Phongsaly
Foto: Inthasone Phetsirseng

³⁶ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra, 1995: págs. 314 y 315. Ibid. 1996, pág. 292 e ibid., 1998, pág.343.

Recursos naturales

Artículo 7.4.

Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para **proteger y preservar el medio ambiente** de los territorios que habitan.

Merced a sus sistemas de conocimiento, los pueblos indígenas y tribales han podido utilizar, administrar y proteger los recursos naturales de sus tierras.

En muchos países, la biodiversidad de las regiones donde ellos habitan es muy rica, como bien lo demuestra la selva tropical amazónica.

En Ghana, los ecologistas han descubierto especies vegetales raras en bosques de arbustos considerados como áreas sagradas. En 1995, la UNESCO dió comienzo a un proyecto que reunió a ecologistas y pueblos tribales para ampliar a otras áreas vecinas la protección y preservación de esos bosquecillos sagrados.³⁷

En Canadá, el Acuerdo de Nunavut, otorga a los Inuit el derecho de participar en la administración de la tierra, el agua y la vida salvaje de Nunavut, así como de evaluar las repercusiones del desarrollo de recursos a través de todo el territorio.³⁸

En Hawai'i, una decisión sobre el *acceso público a las costas de Hawai'i*, conocida por la sigla *PASH (Public Access Shoreline Hawai'i)*, declara que si los pueblos indígenas de Hawai'i:

*"[...] pueden demostrar que una zona ha sido utilizada tradicionalmente para reuniones o prácticas religiosas, tienen el derecho de oponerse a todo desarrollo que en dichas zonas pueda causar daño o perjuicio."*³⁹

³⁷ Shaaf, T.: Bosquecillos Sagrados, la conservación del medio ambiente basada en las creencias tradicionales. En: UNESCO, *Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988-1997*. Cultura y Agricultura, textos de orientación; CLT/DEC/PRO-1995. París 1995, págs. 47 a 49.

³⁸ Assies, W.J. y Hoekema, A.J.: *Indigenous Experiences with Self-Government*. Doc. IWGIA No. 76. Copenhague, 1994; pág. 21.

³⁹ IWGIA: *Indigenous Affairs*, No.1, 1998, p.21.

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.

Desde hace varios siglos los pueblos de habla Paiute habitan zonas desérticas de Nevada y California. El lago Pyramid ha sido una fuente vital de recursos para los Paiute pues de él dependen sus actividades tradicionales de pesca y subsistencia. Durante un cierto período, los planes del gobierno federal para impulsar el establecimiento de granjeros no indígenas en la región, así como a la industria y al turismo para que utilizaran las zonas adyacentes al lago, resultaron en un aumento de la utilización del agua y de la contaminación, con la consiguiente disminución del número de peces del lago.

El acceso a los recursos naturales y su uso constituyen la base de las economías de subsistencia de los pueblos indígenas y tribales. Para asegurar su supervivencia, se deben pues proteger:

- 1)** sus recursos naturales, y
- 2)** sus prácticas tradicionales de utilización, gestión y preservación de dichos recursos.

El Consejo Tribal Paiute llevó al gobierno federal ante los tribunales, argumentando que los funcionarios habían permitido la destrucción del lago. El juez les dió la razón y ordenó al gobierno que tomase las medidas necesarias para salvaguardar las aguas de los Paiute y su ecosistema. Pero al mismo tiempo que se celebraban nuevas negociaciones entre los grupos con intereses en la cuenca del río Truckee, se divulgó la idea de que los Paiute, debido a sus percepciones ecológicas, estaban en contra de todo progreso de la región. Sin embargo, dado que estas negociaciones coincidieron con una grave sequía, la opinión pública se vió obligada a revisar su actitud con respecto a la preservación y la ecología. Las negociaciones mencionadas condujeron a la adopción de una legislación que requiere a las autoridades estatales y municipales la adopción de planes sobre la gestión del agua, para proteger los ecosistemas. La ley también establece que la gestión y administración de las aguas del lago se efectuarán *en consulta con* la tribu del lago Pyramid.



Pesca Saami
Foto: John Oswald Granmo



Comunidad de Split Lake, Northern Manitoba: pérdida de recursos naturales debido a inundación
Foto: Rubina Kirkness

¿Qué dice al respecto el Convenio núm. 169? Especifica que los pueblos indígenas y tribales tienen **derechos sobre los recursos naturales** de sus territorios, incluyendo:

- el de participar en la utilización, gestión, protección y conservación de dichos recursos;
- el de ser consultados antes de toda prospección o explotación de los recursos naturales de sus tierras;
- el de que se realicen estudios sobre los efectos de dichas prospecciones o explotaciones;
- el de beneficiarse de las ganancias obtenidas de toda explotación y uso de los recursos naturales;
- el de que el gobierno les indemnice por todo perjuicio que les causen dichas actividades.



Trabajadores Kuna celebrando la cosecha de arroz
Foto: Asociación Napguagama



Caminando al mercado en Chittagong Hill Tracts
Foto: Phillip Gain

Minerales y otros recursos

Artículo 15.2.

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.

En muchos países, por disposición constitucional, el Estado es el único propietario de los minerales y otros recursos. En tales casos el Estado está legitimado por su propio orden jurídico para efectuar los desplazamientos de personas, necesarios para explotar esos recursos. El artículo que nos ocupa reconoce esta situación, pero también establece que se deberá permitir a los pueblos indígenas y tribales expresar sus opiniones sobre la forma de explotar dichos recursos.

La explotación de recursos minerales y de otra índole que se encuentran en los territorios de dichos pueblos, causa a menudo graves desequilibrios ambientales, polución y problemas de salud, además de daños económicos.

En las Filipinas, por ejemplo, la explotación minera a cielo abierto en gran escala ha provocado riesgos para la salud, desplazamientos de personas, alteraciones del agua y depósitos de desechos peligrosos en tierras de la comunidad indígena Itogont.⁴⁰

En Nigeria, la explotación comercial del petróleo del delta del Níger ha tenido graves consecuencias ecológicas y sociales para el pueblo Ogoni. El petróleo que escapa de oleoductos y camiones ha contaminado ríos, corrientes y campos, provocando la muerte de animales y plantas. La deforestación practicada para permitir el paso de rutas y oleoductos destruye la economía de subsistencia de los Ogoni. La contaminación ambiental ha causado graves problemas de salud, tales como tuberculosis y otras enfermedades de las vías respiratorias y del aparato digestivo. Los Ogoni no fueron consultados ni han recibido ningún beneficio de las ganancias obtenidas.⁴¹

⁴⁰ Naciones Unidas: *Discriminación contra los Pueblos Indígenas. Las inversiones y operaciones transnacionales en las tierras de los pueblos indígenas. Informe del Centro sobre las Empresas Transnacionales presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1990/26 de la Subcomisión*. Documento E/CN.4/Sub.2/1994/40. Ginebra, 1994; págs. 29 y ss.

⁴¹ Society for Threatened Peoples: *Arbeitsdokumentation: Ogoni in Nigeria*. Göttingen, 1995. Véase también IWGIA: *The Indigenous World 1996/1997*. Copenhague, 1997; pág. 259.

¿Cómo se debería proceder cuando una empresa desea extraer minerales u otros recursos de las tierras de pueblos indígenas y tribales?

El primer principio es la consulta.

En la mayoría de los casos el Estado tiene derecho exclusivo sobre los recursos del subsuelo. Cuando un gobierno vende a una empresa el derecho de explotar tales recursos, continúa siendo, sin embargo, el principal responsable de la aplicación de los principios del Convenio. Las consultas deben mantenerse aún antes de comenzar la prospección, la cual puede ser, en sí misma, perjudicial.



Durante las consultas, los pueblos interesados deberán tener la oportunidad de expresar sus preocupaciones.

Si los pueblos interesados no desean ninguna clase de extracción, pueden dar las razones por las cuales no deben realizarse prospecciones o explotaciones, como por ejemplo, destrucción ambiental, problemas de salud, pérdida de la base de su economía de subsistencia, etc.



Según el Convenio núm. 169 de la OIT, los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a participar en los beneficios de la prospección y de la explotación, así como el derecho a ser indemnizados.

Si bien el Convenio no reconoce a los pueblos mencionados el derecho de vetar la explotación, ellos pueden utilizar su derecho de negociación como herramienta para discutir acuerdos con la empresa. A través de tales discusiones pueden convencer a los empresarios de la necesidad de adaptar las técnicas para reducir al mínimo los daños ambientales, así como a una restauración posterior del medio ambiente. En algunos casos, las disposiciones del acuerdo no aportan soluciones que sean de beneficio mutuo y los proyectos se abandonan. Pero este abandono puede significar que las comunidades tampoco recibirán beneficio alguno.

El Convenio especifica que los pueblos indígenas y tribales tienen derecho a que se les consulte antes de comenzar la prospección o la explotación de minerales u otros recursos que se encuentren en sus tierras, así como el derecho a ser indemnizados por cualquier daño que sufran.

En 1993, el gobierno noruego autorizó a la empresa multinacional Río Tinto-Zinc a efectuar prospecciones de minerales en regiones Saami. El Parlamento Saami (*organismo nacional electivo de los Saami*) y el pueblo Saami no fueron consultados ni informados al respecto. Como primera medida, el Parlamento Saami y diversos grupos de interés Saami pidieron al gobierno de Noruega que anulara la autorización, pero no tuvieron éxito. El Consejo Saami y el Parlamento Saami comenzaron entonces a negociar con la propia empresa y llegaron a un acuerdo verbal según el cual no se efectuaría ninguna operación de minería sin el consentimiento del Parlamento Saami.⁴²

En Colombia, los Embera Katio ganaron un juicio contra la empresa norteamericana Urrá, que construía un embalse hidroeléctrico en el río Sinú. El Tribunal Constitucional de Colombia negó temporalmente la continuación de los trabajos hasta que no se fije la indemnización por las pérdidas de recursos causadas por la construcción de la represa y de los que ya nunca sería posible disponer en el futuro.⁴³

En una reclamación un gobierno sostuvo que no estimaba conveniente el proceso de consulta en conexión con las actividades de exploración y explotación petrolera y señaló que los derechos a los productos del subsuelo pertenecían al Estado. Un comité tripartito encargado de examinar la reclamación señaló que los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente y que los mismos comprenden el derecho a participar en la utilización, administración y participación de esos recursos.

⁴² Henriksen, J.B.: *Betenkning om Samink Parlamentarisk Samarbeid*. Nordisk Samisk Institutt. Kautokeino, 1955.

⁴³ *Program*, No. 201, 1998, pág. 7.

Desplazamiento

El desplazamiento es de importancia crucial para los pueblos tribales, que lo han sufrido muchas veces, generalmente en nombre del “progreso” y para explotar minas o construir carreteras y represas hidroeléctricas.

En la India, el proyecto de embalse y generación de energía eléctrica Sardar Sarovar (*Sardar Sarovar Dam and Power Project*) desplazó a miles de personas de pueblos tribales, sin haber previsto medidas adecuadas para su reubicación y rehabilitación. Estos costes sociales fueron uno de los motivos por los cuales el Banco Mundial cesó de financiar el proyecto.⁴⁴

En Chile, el proyecto Ralco, uno de los siete proyectos hidroeléctricos a realizar en el río Biobío, recibió la aprobación de la oficina ambiental del gobierno chileno en junio de 1997. Este proyecto afectará a siete comunidades Pehuenche (de la Nación Mapuche), obligando a 700 personas a abandonar sus tierras ancestrales. Cuando la obra esté terminada, 9.000 acres de tierras agrícolas y forestales resultarán cubiertas por las aguas y, en último término, la cultura Pehuenche resultará destruída por permitirse la inmigración masiva de trabajadores a esos mismos territorios.⁴⁵

Pese a pruebas en contrario, la degradación y el mal uso de la tierra en Kenya se ha atribuído a las prácticas pastorales. Una legislación sobre la tierra favorece tendenciosamente a las poblaciones sedentarias contra las nómadas. Las tierras pastoriles suelen considerarse como terrenos baldíos o eriales en espera de desarrollo o asentamientos. La ordenanza de parques nacionales de 1945, permitió que el Estado adquiriera enormes superficies de terreno para establecer parques de juegos y reservas. Varios de estos parques han alterado las modalidades del uso de la tierra de los Maasai, desplazándolos a regiones que suelen ser inadecuadas para mantener su forma de vida propia. Mientras que la población pastoral aumenta, disminuye rápidamente la tierra que pueden disponer, con el consiguiente declinar de su forma de vida tradicional.⁴⁶



Pastorales en Kenya
Foto: Indigenous Information Network

⁴⁴ De más de 40.000 familias afectadas sólo un cuarto habían sido reasentadas en 1997. Véase OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra, 1995; pág. 315 y 316. *Ibid.*, 1996, pág. 294 e *ibid.*, 1997, págs. 336 y 337.

⁴⁵ *Abyala News*, vol. 10, No. 4, 1997, págs. 25 a 29. Véase también la página de Internet: <http://corso.ccsu.ctstateu.edu/archives/taino/0511.html>. *Indigenous People Face Destruction of Land and Resettlement*. 25 de junio de 1997.

⁴⁶ Abdi Umar, 2000. “Herding into the new millenium: Continuity and change in the pastoral areas of Kenya”. En: Thomas, V. (ed.). *Traditional Occupations of Indigenous and tribal Peoples: Emerging Trends*, Proyecto para la promoción de la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra, 2000.

En ciertos casos el desplazamiento forma parte de una política oficial, como sucede en las colinas de Chittagong, Bangladesh, en Timor oriental, en Laos y en Vietnam.

En muchas regiones de Laos, pueblos tribales de regiones montañosas fueron reasentados en tierras bajas, sin haberles prestado apoyo o medios suficientes para su adaptación. Estas reubicaciones han causado muchos problemas de salud y seguridad alimenticia a los pueblos afectados. En efecto, han perdido sus fuentes tradicionales de alimentos y medicinas y aún no han adquirido la experiencia necesaria para cultivar en tierras bajas.⁴⁷ Algunos pueblos no satisfechos con el lugar de su reubicación - por ser de difícil acceso, con tierras poco cultivables o carentes de infraestructuras - iniciaron procedimientos para poder encontrar por sí mismos donde reasentarse. Estos deseos de reubicación los expresan, en su caso, a las autoridades provinciales o de distrito, pero con frecuencia estos pedidos son rechazados por no ajustarse a los objetivos planificados de antemano o a los planes de reasentamiento coordinado.⁴⁸

Otro ejemplo es el proyecto hidroeléctrico Kaptai, que desplazó 100.000 personas de pueblos indígenas de la región de las colinas de Chittagong, Bangladesh, entre 1959 y 1961 e inundó unos dos quintos de sus tierras cultivables.⁴⁹ Muchos de estos pueblos desplazados por el proyecto de represa se vieron obligados a trasladarse nuevamente como consecuencia de una política de reasentamiento del gobierno encaminada a establecer familias no indígenas en dicha región y a reasentar a los pueblos indígenas y tribales en "poblados agrupados".⁵⁰



Lago creado por el embalse Kaptai, Bangladesh
Foto. J. Arens

⁴⁷ PNUD: *Highland Peoples Programme*. Documento RAS/93/103. Ginebra 1997; págs 5 a 12.

⁴⁸ Yves Goudineau (ed.), *Resettlement and Social Characteristics of New Villages: Basic Needs for Resettled Communities in the Lao PDR*. Vol. 1., UNESCO/PNUD, Vientiane, 1997, pág. 19.

⁴⁹ McCully, P.: *Silenced Rivers. The Ecology and Politics of Large Dams*. Londres, New Jersey, 1996 (2ª impresión 1998), pág. 71.

⁵⁰ Roy, C.K.: *Land Rights of the Indigenous Peoples of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh*. Distr. por Jumma Peoples Network in Europe (JUPNET), 1996, págs. 59 a 66.

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.

El desplazamiento de sus territorios tradicionales tiene graves consecuencias para la forma de vida, el bienestar y la identidad cultural de muchos pueblos indígenas y tribales. Los Dineh de Arizona, desplazados de sus tierras y reubicados en una región contaminada por materiales radioactivos sufrieron graves problemas de salud y muchos murieron por no haber podido soportar el alejamiento de su tierra natal.⁵¹

Como principio básico, el Convenio núm. 169 declara que los pueblos indígenas y tribales no deberán ser trasladados de sus tierras.

Artículo 16.2.

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.

Si la reubicación debe tener lugar, sólo lo será a título de **medida excepcional**. Sólo podrá tener lugar en circunstancias que se consideren inevitables.

Para mejorar la manera de actuar en tales situaciones, el Convenio núm. 169 establece ciertas medidas básicas:

- Se ha de pedir a los pueblos interesados que expresen su **consentimiento**, que sólo lo darán tras haber recibido una **información clara y cabal** sobre todos los hechos y cifras pertinentes.

¿Qué significa “consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa”?

Significa que los pueblos indígenas y tribales deben comprender cabalmente el sentido y las consecuencias del desplazamiento sobre el cual han de manifestar su acuerdo y aceptación.

⁵¹ Johnson, S. y Budnik, D.: *Wir werden überleben. Gespräche mit indianischen Stammesältesten*. Munich, 1996; págs. 51 a 56.

Artículo 16.3.

Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el **derecho de regresar** a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.

Artículo 16.4.

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.

Artículo 16.5.

Deberá **indemnizarse** plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Si los pueblos indígenas y tribales no están de acuerdo pero la reubicación es inevitable, el Convenio indica las siguientes medidas de procedimiento:

■ **Posible encuesta pública:** los pueblos interesados tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones mediante un "procedimiento adecuado". Este podría consistir en una audiencia o investigación pública, pero pueden haber otras soluciones más apropiadas a una situación determinada.

■ **Derecho de regresar:** dichos pueblos tienen el derecho de regresar a sus tierras de origen tan pronto hayan perdido validez las razones que determinaron su traslado. Por ejemplo, en casos de guerra o de catástrofe natural, pueden volver a sus tierras cuando esos fenómenos hayan terminado.

■ **Reasentamiento y rehabilitación:** cuando los pueblos interesados no pueden regresar a sus tierras debido, por ejemplo, a que están inundadas, debe haber un plan para el reasentamiento y la rehabilitación de los pueblos desplazados.

■ **Tierras de calidad equivalente:** cuando se reubique a estos pueblos, se les debe proporcionar tierras de calidad equivalente y con el mismo (o mejor) título legal que las tierras perdidas. Por lo tanto, si una persona tenía tierras agrícolas, se le deberá proporcionar de tierras de la misma clase. Si poseía un título sobre ellas, deberá poseer el mismo título sobre las que reciba en sustitución. Si los pueblos interesados lo desean, podrán aceptar otras formas de pago por las tierras que han perdido.

■ **Indemnización:** los pueblos mencionados tienen derecho a ser indemnizados totalmente por toda pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su reubicación, como por ejemplo, pérdida de casas y propiedades, quebrantos de salud debidos al cambio de clima, etc.

Proceso de la reubicación



Toda reubicación que se estime absolutamente indispensable deberá realizarse en una forma transparente y participativa, con plena conciencia y colaboración de los pueblos interesados.

Un ejemplo interesante es el de la comunidad Veddha, o Wanniyala Aetto, (seres de la selva) de Sri Lanka. En 1983, los bosques donde vivían fueron transformados en el Parque Nacional de Maduru Oya y se les obligó a dejar sus tierras y reasentarse en zonas tapón y poblados de rehabilitación. A raíz de la modificación de su dieta, la salud de muchos Wanniyala Aetto sufrió quebrantos tales como diabetes, obesidad y alta tensión arterial, con varios desenlaces fatales.

En junio de 1997, después de años de presiones y negociaciones, una delegación oficial visitó a los Wanniyala Aetto para consultarlos y estudiar la incidencia de las modificaciones socioculturales y de la asimilación forzada. Tras este paso, en diciembre de 1997, el Presidente de Sri-Lanka declaró públicamente que el gobierno se proponía devolver sus bosques a los Wanniyala-Aetto y también dictar normas para evitar una explotación excesiva de dichos bosques. Los Wanniyala Aetto comenzaron a negociar con el gobierno las condiciones de su regreso, comprendidas normas para evitar la explotación excesiva de los bosques y las entradas ilegales en ellos, además de la participación de dicho pueblo en la gestión del parque.⁵²

⁵² Véase el discurso wanniyala-aetto en el 14º período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, julio de 1996. (disponible en las Naciones Unidas). Información de la antropóloga Wiveca Stegeborn, que trabajó con los wanniyala-aetto. Véase también: Naciones Unidas: *Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 15º período de sesiones*; documento E/CN.4/Sub.2/1997/14, págs. 15 y ss.

Economías tradicionales

Las economías tradicionales son la base de la supervivencia económica de los pueblos indígenas y tribales. Se fundan en un conocimiento detallado del medio ambiente, fruto de la experiencia de generaciones consagradas al cuidado y la utilización de sus tierras. Entre las actividades comunitarias tradicionales pueden citarse la caza con armas y trampas, la recolección, la pesca, el pastoreo, los cultivos rotativos, los tejidos y las tallas. En muchos casos estas actividades son sus únicos medios de vida.

La rotación de cultivos practicada por los Karen de Tailandia septentrional, es un método agrícola inmemorial que permite labrar ciertas parcelas de forma alternada. Sólo se cultiva una parcela por vez, mientras se deja a las otras en reposo para que readquieran su fertilidad. Al año siguiente, se labra la parcela que se ha dejado de cultivar por más tiempo, y así sucesivamente. En las parcelas labradas se siembran diversas especies vegetales, con distintas fechas de cosecha, para poder así satisfacer las necesidades de la familia durante todo el año.

Esta forma rotativa o alternada de cultivos se practica también en otras partes de Asia, como Camboya, las colinas de Chittagong de Bangladesh, y Laos. Con frecuencia se critica y desalienta la utilización de este método por considerarlo perjudicial para el medio ambiente. Sin embargo, sus defensores señalan que esta forma tradicional de cultivo es sostenible, como lo demuestra el hecho de que con frecuencia esas tierras son las únicas que han preservado la fertilidad de los suelos y evitado la erosión.⁵³



Laos: Mujer Brou machacando arroz
Foto: Inthasone Phetsiriseng

⁵³ OIT/PNUD: *Regional Workshop Report: Information Exchange on Development Experiences with Highland Peoples, Chiang Mai, Tailandia, 17-21 de noviembre de 1997*. Anexo 9.

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.

En Namibia, y habida cuenta de las disposiciones del artículo 23.1 del Convenio, el Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el Programa Interregional de la OIT para apoyar la autosuficiencia de los Pueblos Indígenas y Tribales mediante cooperativas y otras organizaciones de autoayuda (INDISCO), la Consultoría y Desarrollo de Sudáfrica (CRIAA) y el Grupo de Trabajo sobre Minorías Indígenas de África meridional (WIMSA) han colaborado en un proyecto de desarrollo comunitario que refuerce y promueva las economías tradicionales.

El Proyecto de cosecha sostenible de "Devil's Claw" (SHDPC) utiliza conocimientos y métodos agrícolas tradicionales para cosechar la planta "Devil's Claw" ("Garra del Diablo") con fines medicinales. Este proyecto se concentra también en cuestiones tales como conciencia de género, formación en gestión de los ingresos locales y desarrollo de la capacidad comunitaria para permitir la administración local del proyecto SHDPC. Todo ello concuerda con las disposiciones del Convenio núm. 169, que destaca la importancia de la autosuficiencia económica de los pueblos indígenas y tribales, habida cuenta de sus tecnologías tradicionales y características culturales propias.



Mujer Chakma a su telar
Foto: Phillip Gain

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 las 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**.

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.

Las economías tradicionales de estos pueblos están amenazadas por varios factores: desposesión y pérdida de derechos sobre la tierra, reducción y degradación de la tierra disponible y, en algunos casos, la prohibición de utilizar los recursos naturales y de acceder a ellos, así como las exigencias de las economías de mercado.

Privados de los recursos básicos para sus economías tradicionales, estos pueblos se vuelven cultural y económicamente vulnerables. En muchas partes del mundo, sus tierras han sido reducidas tanto que es imposible utilizarlas en forma duradera y tradicional. Los afectados se ven obligados a explotar excesivamente sus recursos, reduciendo los períodos de barbecho, recurriendo al uso intensivo de fertilizantes químicos para plantaciones de cosechas lucrativas, o bien a buscar otras fuentes de ingresos en sectores tales como el turismo.

Las fuentes tradicionales de vida del pueblo Ibaloi de las Filipinas son la agricultura y las pequeñas empresas de extracción de oro. La minería se considera como un asunto comunitario y, en tiempos difíciles, los estamentos más pudientes de la sociedad Ibaloi alimentan a la comunidad en su conjunto, como medio de redistribuir la riqueza. La apertura de la región a varias empresas mineras en el correr de los años 1920 y el afluir de población de otras regiones determinó que los Ibaloi se fueran integrando gradualmente a la economía monetaria. El resultado fue la desaparición de muchas instituciones igualitarias, como el sistema *Sagaok* de compartir el oro y el igual reparto de la riqueza.

Más problemas sobrevinieron con la aprobación de las leyes de 1991, sobre la minería a pequeña escala, y de 1995, sobre la minería. Dichas leyes prohíben practicar la minería a pequeña escala y la continuación de prácticas tradicionales. La ley de 1995 abre vastos territorios a la prospección y la explotación de grandes empresas mineras. También garantiza a éstas el derecho de acceso al agua y otras servidumbres, mientras que la ley de 1991 restringe al mismo tiempo derechos análogos de los mineros a pequeña escala.⁵⁴

⁵⁴ Degawan, Hermina, "Small-Scale Gold Mining as a Traditional Occupation in the Cordillera, Filipinas". En: Thomas, V. (ed.). *Traditional Occupations of Indigenous and tribal Peoples: Emerging Trends*, Proyecto para la promoción de la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra, 2000.

Artículo 23.2.

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.

El Convenio destaca:

- la importancia de las economías tradicionales como fundamento importante para la supervivencia de las culturas y la **autosuficiencia económica** de los pueblos indígenas y tribales;
- la necesidad de reconocer que los **conocimientos específicos**, las destrezas y **tecnologías tradicionales** de estos pueblos son factores básicos de las economías tradicionales;
- la necesidad de reforzar y **promover** dichas **economías** con la participación de los pueblos interesados;
- la necesidad de que dichos pueblos reciban **tierras suficientes** para su subsistencia;
- la necesidad de procurarles una **asistencia financiera y técnica** que les permita mantener y desarrollar sus economías tradicionales de forma duradera.

¿Lo antedicho significa que los pueblos indígenas y tribales sólo pueden practicar sus actividades tradicionales sin poder buscar otros medios de subsistencia?

No, destacar la importancia de las actividades tradicionales no significa que dichos pueblos no puedan buscar trabajo fuera de sus comunidades o asumir nuevas responsabilidades económicas. En cambio, reconoce la importancia fundamental que tienen las actividades tradicionales para las economías y las culturas de dichos pueblos, cuya necesaria protección destaca el Convenio.



Reños
Foto: John Oswald Grønmo

Formación profesional

En los pueblos indígenas y tribales son los padres, abuelos y ancianos quienes enseñan a los niños las destrezas tradicionales necesarias, como por ejemplo, para cazar, pescar, recolectar y tejer. Estas habilidades o destrezas pasan de una generación a otra y aseguran los principales ingresos de las familias.

La modernización y la necesidad de adaptarse a la evolución de las circunstancias representan a menudo un gran peso para la independencia económica de estos pueblos. Ocupaciones tradicionales como la caza, la recolección, el pastoreo o la agricultura suelen no ser suficientes para cubrir las necesidades familiares o de la comunidad debido a la disminución de recursos naturales primarios disponibles, tales como bosques y selvas, etc., así como a las dificultades de acceder a los que aún perduran.

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.

Pese a sus escasas posibilidades de éxito, un número cada vez mayor de miembros de comunidades indígenas y tribales se ven obligados a tratar de ganarse la vida en otras actividades que las tradicionales en que se basan sus economías.

De aquí la gran importancia de los programas de formación profesional. El objetivo de estos programas es formar a hombres y mujeres en destrezas específicas que les sean útiles para ganarse la vida.

Artículo 22.2.

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.

Sin embargo, para que dichos programas tengan éxito a largo plazo, se les deberá concebir para que satisfagan las necesidades específicas de la comunidad interesada. Deben incluir componentes adaptados a las características específicas de la comunidad y a sus perfiles ocupacionales previos.

Todo programa de formación que permita a los pueblos indígenas y tribales desarrollar nuevas actividades generadoras de ingresos debe adaptarse a su situación específica y tomar en cuenta sus conocimientos tradicionales. Por ejemplo, una comunidad pastoril puede responder mejor a un programa de formación agrícola sobre cómo cultivar y comercializar legumbres que a otro que les enseñe a hacer muñecas para la producción masiva.

En la región de las colinas de Chittagong, se incitó a los pueblos desplazados por el Proyecto Hidroeléctrico Kaptai a convertirse en plantadores de piñas y anacardos como medio para obtener rápidos ingresos. Por no impartir una formación adecuada en horticultura y en mercadeo, los resultados del programa no fueron buenos y esos pueblos, tradicionalmente cultivadores de arroz, se vieron privados de la base de su economía de subsistencia sin obtener otra fuente de ingresos.⁵⁵

En Bolivia, se aplicó durante cinco años un proyecto de recuperación cultural y desarrollo de talleres textiles autónomos. Su objetivo era mejorar las condiciones de vida de 30 comunidades Jalq'a y Tarabuco del altiplano. Para lograrlo se trató de mejorar la calidad y la organización de la producción textil, que habían sido elevadas en el pasado, pero que se habían deteriorado gradualmente. Dichas comunidades participaron plenamente en la adopción de decisiones relativas al proyecto y aprovecharon los conocimientos de las generaciones de más edad para orientar el trabajo de las más jóvenes. El proyecto no sólo ayudó a mejorar la situación económica de las familias interesadas sino que, por añadidura, regeneró elementos de la cultura Jalq'a y Tarabuco que se habían ido perdiendo progresivamente.⁵⁶

Para que un programa logre sus objetivos de empleo remunerado y autosuficiencia económica debe contar pues con el apoyo, la cooperación y el acuerdo de la comunidad interesada. También su planificación y aplicación debe ser a largo plazo y realizarse en consulta con los pueblos interesados.



Mola: vestido tradicional de mujer Kuna
Foto: Asociación Napguagama

⁵⁵ Roy, C.K.: *Land Rights of the Indigenous Peoples of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh*. Distr. por Jumma Peoples Network in Europe (JUPNET), 1996.

⁵⁶ OIT: *Building on Culture to Face Changing Realities: The JIq'as and Tarabucos Story*. Ginebra 1994.

Artículo 22.3.

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.

Todo programa de formación destinado a pueblos indígenas y tribales deberá comprender los elementos siguientes:

- Basarse en sus **características específicas**.
- **Satisfacer sus necesidades**. A estos efectos, podrán recurrirse a **estudios** para evaluar la situación y señalar los componentes de la formación.
- Ser productivos y ayudar a dichos pueblos a ser **económicamente autosuficientes**.
- **Participación** de los pueblos interesados **en todas las etapas**, desde el diseño del programa hasta su aplicación y evaluación.

El Convenio destaca la necesidad de **transferir gradualmente la responsabilidad** a los pueblos interesados, si éstos así lo deciden.

El objetivo último es que sean los propios pueblos interesados quienes apliquen y administren la totalidad del programa de formación. Sin embargo, mientras esto no suceda y a menos que ellos se sientan dispuestos a asumirla, la responsabilidad de la formación profesional continuará estando a cargo del gobierno.



Duodji: artesanía tradicional Saami
Foto: John Oswald Grønmo

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.

Artículo 20.2

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**, incluídos 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.

Tradicionalmente, el trabajo de los pueblos indígenas y tribales es comunitario y adaptado a un entorno específico. A menudo también posee un fuerte elemento colectivo. Actualmente, la rápida evolución del mundo que los rodea les ha obligado con frecuencia a buscar trabajo fuera de sus comunidades tradicionales para poder sobrevivir.

En Paraguay, alrededor de 1950, nuevos propietarios ocuparon el territorio del pueblo Enxet. Se introdujo la ganadería a gran escala y se expulsó a los animales salvajes, con la consiguiente reducción de las zonas de caza. Los Enxet no tuvieron otro remedio que transformarse en peones baratos de granjas o comercios y se endeudaron con usureros. Esta forma de esclavitud o servidumbre por deudas también es corriente en otros países.⁵⁷

El Convenio destaca la necesidad de adoptar **medidas especiales** para proteger a los trabajadores de estos pueblos cuando las normas nacionales del trabajo no lo hacen eficazmente. El objetivo es **evitar toda discriminación** contra los trabajadores de los pueblos mencionados y garantizar que se les trata de la misma manera que a los demás trabajadores.

En muchos casos, las condiciones de trabajo y contratación de miembros de pueblos indígenas y tribales son muy inferiores a las fijadas por las normas nacionales e internacionales. En Perú, por ejemplo, la Comisión de Expertos ha comentado prácticas de trabajo forzoso que afectan a pueblos indígenas. Así, las comunidades Asháninka, que viven en el Alto Ucayali, han sido objeto de diversas formas de trabajo forzoso, siendo la más común el sistema de servidumbre por deudas que se conoce como enganche o habilitación.⁵⁸

⁵⁷ IWGIA y Liga contra la Esclavitud: *Enslaved Peoples in the 1990's. Indigenous Peoples, Debt Bondage and Human Rights*. Documento IWGIA N° 83, Copenhagen 1997; pág. 156.

⁵⁸ Ejemplos de otros países pueden también consultarse en los comentarios relativos al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29) que figuran en los Informes de la *Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones* de la OIT. Ginebra, 1998 (págs. 107 a 148) y 1999 (pág. 113 a 165).

Artículo 20.3.

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.

Para proteger a los trabajadores indígenas y tribales de la discriminación, el Convenio especifica las siguientes condiciones:

- Los trabajadores indígenas y tribales **no serán objeto de discriminación cuando busquen trabajo o presenten su candidatura** para todo puesto, desde los manuales hasta los de más elevada jerarquía. Hombres y mujeres deberán tener las mismas oportunidades.
- **No se les deberá pagar menos** que a toda otra persona que realice un trabajo de igual valor, sin limitar esta norma a los puestos de trabajo menos remunerados.
- **No deberán trabajar en condiciones de explotación.** Este principio reviste particular importancia para los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes, tales como los contratados en las plantaciones durante las cosechas. Hombres y mujeres han de recibir un trato igual.
- Tendrán **derecho de formar asociaciones** y a afiliarse a ellas, así como a participar en actividades sindicales.
- Deben recibir información sobre sus **derechos laborales** y medios de buscar asistencia.
- No deben trabajar en condiciones que tengan consecuencias perjudiciales para la salud sin haber sido debidamente informados acerca de las precauciones indispensables. En todo caso se les prestarán **servicios médicos y sociales**.

Artículo 20.4.

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.

Es importante que los **servicios de inspección** vigilen las condiciones de trabajo de los miembros de los pueblos mencionados, para asegurar el cumplimiento de las condiciones antedichas. En el Brasil, por ejemplo, se han establecido Equipos Móviles de Fiscalización para ocuparse de las muy numerosas denuncias relativas, en particular, a formas degradantes de trabajo.⁵⁹



Trabajadores Kuna compartiendo sus productos de un día de trabajo
Foto: Asociación Nappuagama



Industria en Groenlandia
Foto: Lil Photo

⁵⁹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra 1997, pág. 333.

Salud

Artículo 25.2.

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**.

Las concepciones indígenas de la salud comprenden algo más que el bienestar físico y mental o la ausencia de enfermedades. Incorporan al equilibrio entre la mente, el cuerpo y el espíritu, y un estado de armonía con la naturaleza.

Muchos factores, como la expulsión de las tierras ancestrales, la desposesión, el deterioro del medio ambiente, la polución y la contaminación influyen en la salud. Las medicinas tradicionales no disponen de ningún remedio para las nuevas enfermedades importadas o causadas por factores exteriores, como la polución resultante de la minería, el cáncer, el SIDA y la contaminación radioactiva.

En el Brasil, la intrusión de buscadores de oro furtivos (*garimpeiros*) en tierras indígenas aportó nuevas enfermedades a los pueblos que allí viven. Más del 25 por ciento del pueblo Yanomamí ha fallecido de malaria, tuberculosis e infecciones del aparato respiratorio, además del envenenamiento causado por el mercurio que se utiliza en las explotaciones de oro y de las enfermedades contraídas por las mujeres indígenas forzadas a prostituirse. También se han producido conflictos violentos entre pueblos indígenas y tribales y *garimpeiros*. Según lo indican las propias estimaciones del gobierno brasileño, de no adoptarse medidas de inmediato, el pueblo Yanomamí se extinguirá a breve plazo.⁶⁰



Niños Brou en Khammouane
Foto: Inthasone Phetsiriseng

⁶⁰ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra 1995, págs. 314 y 315 e ibid. 1997, pág. 334.

El estado sanitario de los pueblos indígenas y tribales de la mayor parte de los países está muy por debajo del nivel nacional promedio.

“Sus tasas de mortalidad infantil son más elevadas, la esperanza de vida es menor, y padecen más enfermedades y afecciones crónicas que las poblaciones no indígenas de las sociedades nacionales.”⁶¹

En noviembre de 1997 se celebró en Cooktown, Australia septentrional, una conferencia sobre la salud de la juventud indígena. Los delegados indígenas declararon: *“que la incidencia de las enfermedades sociales era muy grande en las comunidades: ellas padecían del abuso de sustancias tóxicas, abusos sexuales, encarcelamiento, carencia de vivienda y suicidio, así como de una elevada tasa de mortalidad infantil, muertes y diabetes.”⁶²*

Un delegado indígena de Hawai'i señaló la importancia que tenía la dieta tradicional para la salud de los pueblos indígenas y tribales. A medida que disminuyen los recursos naturales, menor es la cantidad de alimentos tradicionales disponibles. Queda así demostrado que la salud de dichos pueblos se vincula estrechamente con sus tierras. En Nueva Zelandia, los Taenui han establecido con éxito un sistema de asistencia sanitaria basada en la reclamación de sus tierras tradicionales.⁶³



Mujeres Samburu limpiando en el río, que es el único lugar de riego para humanos, ganado y fauna
Foto: Indigenous Information Network

⁶¹ *La salud y los pueblos indígenas*. Nota de la Secretaría. Ginebra. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/AC.4/1997/4; pág. 1.

⁶² IWGIA: *Indigenous Affairs* N° 1, 1998; pág. 21.

⁶³ *Ibid.*

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.

Artículo 25.3.

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.

Artículo 25.4.

La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.



Vietnam: un proyecto piloto en Thai Nguyen ha construido un sistema para asegurar abastecimiento de agua pura
Foto: Committee for Ethnic Minorities in Mountainous Areas (CEMMA)

Para prestar servicios de salud a los pueblos indígenas y tribales el Convenio, destaca la importancia de los siguientes factores:

- **Basarse en la comunidad.**
- Ser complementarios de las **prácticas curativas tradicionales** y comprenderlas.
- Contar con la **participación** activa de las comunidades interesadas.
- **Formar** a personal local para trabajar en los servicios sanitarios y, eventualmente, asumir la responsabilidad y el control de los mismos, si así lo desean.
- Los gobiernos deberán proporcionarles recursos de la misma forma que lo hacen para el conjunto de los ciudadanos.

La finalidad última es **transferir la plena responsabilidad** y el control de estos servicios a los pueblos o comunidades pertinentes, cuando estimen que están en condiciones de hacerlo.

La prestación de los servicios de salud no ha de ser algo aislado. Por el contrario, se la debe relacionar con otras medidas, tales como la mejora de la vivienda, del agua, del saneamiento y de las condiciones de trabajo, pues todos estos factores repercuten en la salud de estos pueblos.

Seguridad social

En muchos países, los programas de seguridad social en vigor, tales como el seguro de paro, las pensiones de vejez, las prestaciones por enfermedad y minusvalía, no cubren plenamente a los pueblos indígenas y tribales. Esta situación puede explicarse por el hecho de que las encuestas oficiales no incluyen a las regiones rurales poco desarrolladas donde viven dichos pueblos. También podría ser una indicación de que esos programas no encararan adecuadamente la situación de estos pueblos, muchos de cuyos integrantes no trabajan en el sector conocido como “empleo formal” sino como estacionales, eventuales, migrantes o independientes.

Artículo 24.

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

Para garantizar que los programas de seguridad social cubran adecuadamente a estos pueblos, el Convenio señala la necesidad de:

- extender tales programas a los pueblos interesados;
- que dichos programas tengan en cuenta sus **situaciones específicas**;
- asegurar que los pueblos interesados gocen del mismo derecho de **acceso a los servicios de seguridad social** que el resto de la ciudadanía.



Mujer Kuna haciendo una mola
Foto: Asociación Napguagama

Educación

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.



Se le prepara para ser líder a este niño Samburu desde muy pequeño
Foto: Indigenous Information Network

Los sistemas de enseñanza propios de los pueblos que nos ocupan se basan en conceptos, historias y valores culturales muy diferentes de los de otros sistemas de educación. Comprenden el aprendizaje de la caza, el tendido de redes y trampas, los tejidos y otras actividades similares, que por lo general no figuran en los programas escolares generales. Como lo dijera un dirigente tribal de las regiones altas de Tailandia:

*"Las escuelas no son las únicas moradas de la educación. Ella está presente en todo que nos rodea. Aún las selvas pueden ser nuestros maestros."*⁶⁴

El Convenio declara que estos pueblos tienen los mismos derechos a beneficiarse del sistema de educación nacional que cualquier otra persona del país. Además, los programas de educación diseñados para estos pueblos deberán comprender los elementos siguientes:

- contar con la **participación** activa de los pueblos interesados en su diseño y aplicación;
- responder a las necesidades específicas de estos pueblos;
- respetar sus valores culturales, historias y tradiciones;
- reforzar y fomentar el uso y la práctica de las **lenguas indígenas y tribales**;
- asegurar que ellos tengan la posibilidad de alcanzar el mismo nivel de educación que los demás ciudadanos.

⁶⁴ Bangkok Post, 2 de julio de 1997: 'Right in his own backyard.'

Artículo 28.3.

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

El Convenio núm. 169 dispone que se han de promover y proteger las lenguas indígenas y tribales. El Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales cooperó con los PINGOS de Tanzania para elaborar una traducción del Convenio al Kiswahili, para uso de los pueblos indígenas de los Estados de Africa oriental. Junto con el Comité Interministerial para el Desarrollo de los Pueblos de Regiones Altas (Inter-Ministerial Committee for Highland Peoples' Development) establecido por el gobierno de Camboya, el Proyecto también ha traducido el Convenio al Khmer, para hacerlo más accesible a los pueblos indígenas y tribales. Además el Proyecto ha preparado diversas grabaciones audio en las lenguas Barabraig y Hadzabe, para permitir informar sobre dicho instrumento a los pueblos que prefieren la expresión oral, y no la escrita, para transmitir conocimientos.⁶⁵

En colaboración con la UNESCO, el Proyecto está elaborando un estudio en Camerún sobre la situación de los Baka, conocidos también como los Pigmeos, que tradicionalmente han manejado las selvas tropicales de la región. Ese estudio, más que determinar su situación, también producirá información sobre derechos en lengua pigmeo en Camerún.

Un trabajo similar se está llevando a cabo en Marruecos, donde tal información se elabora en lengua tamazight. Eso ayudará a que los pueblos concernientes estén informados sobre sus derechos y sobre las posibilidades de mejorar su situación.

En Malasia, el sistema tradicional de enseñanza de los pueblos indígenas y tribales es muy diferente del formal. Si bien los programas escolares no suelen adaptarse a la forma de vida indígena ni a su cultura tradicional, el gobierno, en colaboración con varias ONGs, está adoptando disposiciones para modificar prejuicios tales como que las tradiciones indígenas son un obstáculo para el progreso. A estos efectos se subraya el valor de los conocimientos indígenas tradicionales. Un ejemplo es la política sobre lenguas indígenas de 1997, llamada "El Lenguaje Propio del Alumno", iniciada en el distrito Penampang, Sabah, con la utilización de la lengua Kadazan en la enseñanza impartida a alumnos indígenas. Este sistema reconoce la importancia que tienen las lenguas nativas en la educación general de los niños indígenas.⁶⁶

⁶⁵ Hasta ahora, el Convenio núm. 69 ha sido traducido, entre otras lenguas, al bahasa, el portugués y el thai, para facilitar el acceso al mismo.

⁶⁶ Lasimbang, Jannie. "Participatory Arrangements and the Future of Traditional Occupations in Relation to Contemporary Framework Policy: A case study of the Kadazans, Sabah, Malaysia." En: Thomas. V. (ed.). *Traditional Occupations of Indigenous and tribal Peoples: Emerging Trends*, Proyecto para la promoción de la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra, 2000.

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.

Entre 1982 y 1984, un pueblo indígena de Oaxaca, México, desarrolló un programa especial de educación con la ayuda de lingüistas. Sus principales objetivos eran promover la alfabetización en lengua mixe, elaborar un alfabeto mixe uniforme y ayudar a ampliar disciplinas tales como el derecho y la salud. En los cursos se incorporaron los conocimientos de los ancianos, las matemáticas y la agricultura mixes, así como la formación jurídica para defender la propiedad de sus tierras comunales. El pueblo indígena pudo participar y expresar sus opiniones. El programa prosiguió hasta julio de 1998.⁶⁷

Antes, en muchos países no había ninguna posibilidad de aprender a leer y escribir en las lenguas de los pueblos indígenas y tribales. Más aún, en algunos casos se les llegó a prohibir que las hablasen. Esta cuestión todavía no ha sido solucionada en algunos países, como Bangladesh y Tailandia. En consecuencia, muchas de estas lenguas se han perdido o están en vías de extinción.⁶⁸

Hoy en día los pueblos indígenas y tribales comprenden cada vez más la necesidad de preservar sus lenguas y aumentan los pedidos de que se comience a utilizarlas en la educación. Por ejemplo, entre los Kalina se ha comenzado a crear un sistema propio de escritura.



Kenya: Niños pastorales en clase bajo un árbol
Foto: Indigenous Information Network

⁶⁷ Robles Hernández, S. "Our Experience in Popular Education". En: King, L. (Ed.): *Reflecting Visiones. New Perspectives on Adult Education for Indigenous Peoples*. Hamburgo 1998; págs. 136 a 139.

⁶⁸ Véase los discursos de representantes indígenas y tribales durante la 16ª período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de 1998. (disponible en las Naciones Unidas). Véase también King, L., 1998, pág. 125.

Artículo 28.2.

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.

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.

Reconociendo la función capital del habla en la cultura e identidad de los pueblos indígenas y tribales, el Convenio destaca dos elementos principales:

necesidad de proteger y **promover las lenguas indígenas y tribales;**

necesidad de que los niños indígenas y tribales aprendan a **leer y escribir en sus propias lenguas.**

Los programas de educación pueden incluir el establecimiento de escuelas especiales en regiones indígenas y tribales, donde se enseñe tanto el idioma oficial del país como las lenguas indígenas. El propósito de tales **programas bilingües e interculturales** es garantizar que los niños de dichos pueblos aprendan su propia lengua, cultura y tradiciones al mismo tiempo que los temas que figuran en el programa de educación nacional. Esta medida podría ayudarles a participar plenamente en la vida del país y conocer al mismo tiempo su propio patrimonio cultural.

En Alaska, la Comisión de la Lengua ha introducido la enseñanza bilingüe y revitalizado las lenguas indígenas.⁶⁹

Desde 1988, el Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe actúa con éxito en la región Guaraní de Bolivia. La Asamblea del Pueblo Guaraní participa directamente en el desarrollo y la aplicación del Programa, para asegurar que se basa en sus experiencias e ideas y satisface sus necesidades. Una de ellas es que la educación se imparta tanto en español como en guaraní. Cuando comenzó el programa, los padres comprobaron que sus hijos ya no se sentían avergonzados de hablar en guaraní ante hispanohablantes e iban con mucho más gusto a la escuela. Los progresos de este Proyecto condujo a un campaña de alfabetización a gran escala. El objetivo no se limitaba al aprendizaje de la lectura y la escritura sino también de la historia guaraní y su revalorización, así como a reforzar la identidad cultural y alcanzar objetivos políticos.⁷⁰

⁶⁹ Rasmussen, H. y Sjoerslev, I.: "Derechos culturales y poblaciones autóctonas". En UNESCO, *Informe Mundial de Cultura*, parte II, capítulo 5, pág. 3. París 1998.

⁷⁰ López, L.E.: Capacity Building: Lessons learnt from the Literacy Campaign of the Assembly of the Guaraní People of Bolivia. En: King, L. (ed.): *Reflecting Visions. New Perspectives on Adult Education for Indigenous Peoples*. Hamburgo, 1998; págs. 149 a 154.

Artículo 27.2.

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.

Artículo 27.3.

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.

El Convenio destaca que una vez comenzados los programas, su control y gestión deberán **transferirse gradualmente** a los propios pueblos interesados, si ellos así lo desean, para que en último término, sean los únicos responsables de los sistemas y programas de educación. Para poder realizar este objetivo, los gobiernos también deberán facilitar la asistencia y los recursos financieros necesarios.

En Nueva Zelandia, maestros Maoríes, organizaciones docentes y el gobierno han desarrollado una estrategia global de educación. Reconociendo la doble condición de los Maoríes como ciudadanos y como pueblo indígena de Nueva Zelandia, el objetivo propuesto fue desarrollar dos estrategias paralelas. La primera, promover una enseñanza Maorí independiente, fundada en la cultura y tradiciones Maoríes y controlada por este pueblo; la segunda, integrar la enseñanza Maorí en el sistema general de educación de tal forma que el pueblo Maorí pueda alcanzar el mismo nivel de educación que la población no Maorí.⁷¹

⁷¹ NZEI Te Rui Roa: *Report from Te Reo Areare to Hui-a-Tau 1997*. Nueva Zelandia, 1997; pág. 3.

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.

Eliminar prejuicios:

La intolerancia suele ser fruto de la ignorancia. Conocer otras culturas y formas de vida permitirá a las sociedades multiétnicas vivir en paz y armonía, con mutuo respeto y tolerancia de las diferencias de los demás.

El Convenio destaca la necesidad de informar a los no indígenas sobre las culturas de los pueblos indígenas y tribales. A esos efectos, y entre otros medios, pueden ser útiles las publicaciones, la documentación, las películas, las muestras y las exhibiciones que describan e informen verazmente sobre sus formas de vida.

En Costa Rica, la OIT apoyó un programa de radio en español y dos lenguas indígenas (Bribri y Cabekar) con estos objetivos:

- 1)** informar a los pueblos indígenas acerca de las leyes nacionales pertinentes y el Convenio núm. 169, ratificado por Costa Rica;
- 2)** compartir con los sectores no indígenas de la población informaciones acerca de la cultura de los pueblos indígenas.⁷²

⁷² Chacón R.: *Informe sobre el desarrollo del proyecto de promoción por radio de los derechos indígenas del Convenio núm. 169 de la OIT*. San José, Costa Rica, 1997; pág. 2 (disponible en la OIT).

Contactos 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.

Algunos pueblos indígenas y tribales, hoy separados por fronteras nacionales, se ven obligados a vivir en países distintos. Los Saami, por ejemplo, son un pueblo que habita en regiones pertenecientes a Finlandia, Noruega, Suecia y Rusia, al igual que los Karen, quienes viven en el norte de Tailandia y en partes de Myanmar; los Kuna en Colombia y Panamá, y los San en Botswana, Namibia y Sudáfrica.⁷³

En todos estos casos se trata de los mismos pueblos, con la misma identidad cultural. Para ellos las fronteras nacionales no interrumpen sus relaciones culturales, sociales, políticas y económicas.

Para abarcar estas situaciones el Convenio destaca que los gobiernos deberán garantizar que los integrantes de pueblos que viven en países distintos puedan comunicarse y moverse libremente a través de las fronteras. A estos efectos, los gobiernos pueden recurrir a acuerdos internacionales o bilaterales.

Organizaciones transfronterizas de pueblos indígenas y tribales

Cabe agregar que muchos de estos pueblos separados por fronteras nacionales han creado sus propias organizaciones transfronterizas. Ellas comprenden la Conferencia Inuit Circumpolar; el Consejo Saami; el IMPECT (Mountain Peoples Education and Culture in Thailand) y la COICA (Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica).

⁷³ Véase mapas en : *The Indigenous World*, IWGIA, Copenhague, 1998.

Ratificación

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.

La ratificación de un convenio o tratado internacional es un acto soberano y voluntario de un Estado. Al firmar un documento jurídico internacional el gobierno acepta obligarse a cumplir su contenido.

La ratificación de un convenio de la OIT es el **comienzo** de un proceso de diálogo y cooperación entre el gobierno y la OIT. Su propósito es trabajar juntos para garantizar que la legislación y la práctica nacionales concuerden con las disposiciones del convenio.

Los convenios de la OIT, a diferencia de otros tratados internacionales, no pueden ratificarse con reservas. Se han de aceptar en su totalidad. Por lo tanto es importante que gobiernos, trabajadores y empleadores, así como los pueblos indígenas y tribales, conozcan perfectamente todas las disposiciones del convenio.

Antes de la ratificación del Convenio núm. 169, es preferible que haya un diálogo entre los tres copartícipes tradicionales de la OIT (gobiernos, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores), así como los pueblos indígenas y tribales interesados. La participación de estos tres actores principales asegura mejor su empeño en aplicar el convenio.

La situación de los pueblos mencionados varía según los países. En consecuencia, no cabe aplicar un criterio uniforme. En ciertos casos las leyes y políticas nacionales se deberán enmendar o revisar, en otros corresponderá adoptar nuevas leyes para armonizar la legislación y las políticas nacionales con el convenio. Por ejemplo, tras haber ratificado el Convenio núm. 169, tanto Bolivia como México revisaron sus Constituciones para reconocer la existencia de pueblos indígenas y tribales y el carácter multiétnico y multicultural del Estado.⁷⁴

⁷⁴ Tomei M. y Swepston, L.: *Pueblos Indígenas y Tribales: guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*. OIT, Ginebra, 1996; pág.4.

Proceso de la ratificación

GOBIERNO



OIT



REGISTRO FORMAL



**ENTRADA EN VIGOR:
UN AÑO DESPUES**



OBLIGACIONES:

- 1er. MEMORIA DEBIDA UN AÑO DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR
- 2da. MEMORIA DEBIDA 2 AÑOS MAS TARDE
- MEMORIAS PERIODICAS CADA CINCO AÑOS (o más si es necesario)

Un **gobierno** contempla la ratificación del Convenio núm. 169 y discute con los órganos pertinentes. Tal vez el poder legislativo tenga que adoptar los tratados para que pasen a formar parte de la legislación nacional. En consecuencia, sería de desear que la aprobación estuviese a cargo del parlamento u otro órgano legislativo. Una vez obtenida tal aprobación, el poder ejecutivo del país (el gobierno) también deberá aprobar el instrumento.

Proceso de ratificación:

- El gobierno envía una carta a la **OIT** informándola de su decisión de ratificar el convenio y de cumplirlo.
- **Registro formal:** cuando la OIT recibe dicha carta, registra la ratificación e informa a los demás Estados miembros.
- **Un año después** de haber recibido la OIT la noticia de la ratificación, el Convenio **entra en vigor** en el país interesado, es decir que su cumplimiento es obligatorio.
- **Un año después del registro:** el gobierno debe enviar **su primera memoria** sobre la aplicación del convenio de la OIT. El período de un año se ha fijado para dar tiempo al gobierno de asegurarse que la legislación y la práctica de su país se ajusten a lo dispuesto por el convenio.
- Posteriormente, las memorias o informes sobre el Convenio núm. 169 se deben cada cinco años. Si bien este es el período normal de presentación de memorias para este Convenio, si se da una situación cuya gravedad exige seguirla más de cerca, se pedirán informaciones con mayor frecuencia.

Artículo 36.

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

Sin embargo, aún cuando un país no haya ratificado el Convenio, sus disposiciones pueden servirle como orientaciones. Por ejemplo, Alemania no ha ratificado aún el Convenio núm. 169, pero su política para la cooperación con pueblos indígenas y tribales de América Latina se basa en este Convenio.⁷⁵

Finlandia tampoco ha ratificado hasta ahora el Convenio núm. 169, pero ha introducido muchas de sus disposiciones en la ley Saami de 1995.⁷⁶ Este Convenio también ha ejercido influencia en la Directriz Operacional OD 4.20 del Banco Mundial, que trata puntos de interés para los pueblos indígenas.

El Convenio también puede servir a los pueblos mencionados para negociar políticas o proyectos que los afecten.

En Guatemala, antes de 1996, fecha en que este país ratificó el Convenio, la orientación general de este instrumento sirvió como guía durante las negociaciones que culminaron con el Acuerdo sobre la Identidad Etnica y Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas alcanzado entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Nacional Revolucionaria de Guatemala y firmado en 1995.⁷⁷

⁷⁵ Deutscher Bundestag, Antwort auf Kleine Anfrage zur Politik der Bundesregierung in bezug auf indigene Völker. B.T Drucksache N° 13/5173, Bonn 1996, pág. 2.

⁷⁶ Ley N° 974, adoptada el 17 de julio de 1995. Véase Henriksen, J.B.: *Betenkning om Samisk Parlamentarisk Samarbeid*. Nordisk Samisk Institutt. Kautokeino, 1995.

⁷⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Ginebra 1999. Véase también Tomei, M. y Swepston, L., *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*. OIT, Ginebra, 1996; pág. 32.

¿Qué sucede si un país que ha ratificado el anterior Convenio núm. 107 de la OIT desea ratificar ahora el núm. 169?

El Convenio núm. 169 revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107). Este último ya no está abierto a nuevas ratificaciones. Sin embargo su cumplimiento continúa siendo obligatorio para los países que lo han ratificado.

Si el país ratifica el Convenio núm. 169, debe cumplir sus disposiciones y como la “denuncia” del Convenio núm. 107 es automática, éste deja de aplicarse en ese país.

Supervisión

La OIT cuenta con un cierto número de procedimientos para examinar la aplicación de sus convenios. En realidad se trata de **procesos de diálogo** entre un país dado y los organismos de supervisión de la OIT.

Toda vez que un **gobierno** ratifica un convenio, se le pide que envíe a la OIT **memorias** periódicas sobre la forma en que se está aplicando en su país.

Estas memorias deben comprender informaciones sobre los temas pertinentes, tanto en lo que se refiere a la práctica como a la legislación en vigor. Las memorias deben enviarse a las organizaciones de **empleadores y de trabajadores** más representativas del país para recabar sus comentarios.

Las informaciones enviadas por el gobierno y por las mencionadas organizaciones son examinadas por la **Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones**, compuesta por 20 expertos independientes que se reúnen todos los años.

Los comentarios individuales sobre los países, la Comisión los formula como:

- **Observaciones**, generalmente sobre casos graves o prolongados de no cumplimiento de sus obligaciones por parte de un gobierno o sobre casos de progreso de los cuales se toma nota. Estas observaciones se publican en el informe anual de la Comisión de Expertos.

- **Solicitudes directas**, mediante las cuales se suele solicitar complementos de información o detalles que aclaren puntos específicos. No se publican en el informe anual pero pueden conseguirse a través de internet.⁷⁸

La **Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia**, formada por gobiernos, empleadores y trabajadores, examina el informe anual de la Comisión de Expertos y también discute en detalle los casos que causan más honda preocupación. La Comisión de la Conferencia formula sus propias observaciones.

⁷⁸ Por más amplias informaciones, véase el sitio OIT <http://www.ilo.org> bajo el título ILOLEX.

Proceso del diálogo

**INFORMACIÓN Y MEMORIAS PERIÓDICAS DE LOS GOBIERNOS
Y COMENTARIOS DE EMPLEADORES Y TRABAJADORES**

**COMISIÓN DE EXPERTOS EN APLICACIÓN DE CONVENIOS Y
RECOMENDACIONES**

**SOLICITUDES DIRECTAS
A LOS GOBIERNOS**

**OBSERVACIONES PÚBLICADAS
EN EL INFORME III (1A)**

**COMISIÓN DE LA CONFERENCIA TRIPARTITA:
GOBIERNOS + EMPLEADORES + TRABAJADORES**

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Procedimientos de quejas

Cuando un determinado Estado omite el cumplimiento de obligaciones relativas a las normas de la OIT, pueden presentarse quejas en virtud de varios procedimientos especiales, a saber:

1. Reclamaciones en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT

Están legitimadas para presentarlas las organizaciones profesionales de empleadores o de trabajadores. En ellas se alega que un determinado país ha omitido tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de un convenio que ha ratificado.

El Consejo de Administración decidirá si dicha reclamación es válida, es decir si cumple todos los requisitos exigidos para su admisión formal. Si tal es el caso, se establece una comisión tripartita integrada por miembros de dicho Consejo que se encargará de examinar el asunto.

Esta comisión puede formular recomendaciones relativas a la reclamación. El asunto se envía entonces a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para su seguimiento. Desde 1997 se han recibido reclamaciones relativas al cumplimiento del Convenio núm. 169 por parte de Bolivia, Colombia, Dinamarca, Ecuador, México y Perú.

2. Quejas, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

Están legitimados para presentarlas: i) un Estado miembro contra otro en relación con la forma en que aplica un convenio. Ambos deben haber ratificado el convenio en cuestión; ii) un delegado de la Conferencia Internacional del Trabajo en relación con la observancia de un convenio ratificado por un Estado y, iii) el Consejo de Administración por iniciativa propia. Repetimos que en todos los casos el convenio debe haber sido ratificado por el Estado en cuestión.

El Consejo de Administración puede nombrar una comisión de encuesta, formada de tres personas independientes, para examinar la queja.

Los ejemplos recientes se refieren al trabajo forzoso en Myanmar y a los abusos de los derechos sindicales en Nígeria. Hasta ahora no se ha presentado ninguna queja relativa al cumplimiento del Convenio núm. 169.

3. Quejas presentadas al Comité de Libertad Sindical

Estas quejas pueden referirse a la omisión por parte de un Estado de cumplir las obligaciones que ha contraído en virtud de la Constitución de la OIT relativas al derecho de sindicación y de negociación colectiva. El Comité de Libertad Sindical es un órgano tripartito de nueve miembros titulares provenientes de los grupos gubernamental, empleador y trabajador del Consejo de Administración. Se reúne tres veces por año.

Tienen legitimación para presentar quejas al Comité por violación de la libertad sindical las organizaciones de trabajadores o de empleadores.

Este procedimiento puede seguirse aún si el país objeto de la queja no ha ratificado los convenios pertinentes de la OIT, es decir los relativos a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y al derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Acceso a la OIT

Los pueblos indígenas y tribales no ocupan, en cuanto tales, un puesto formal en la estructura tripartita de la OIT. Sin embargo pueden participar en las reuniones y otras actividades de la OIT de la manera siguiente:

- 1.** como representantes de **gobiernos, o** de organizaciones de **trabajadores** o de organizaciones de **empleadores**.
- 2.** como representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) que figuren en la **lista especial de Organizaciones Internacionales No- Gubernamentales de la OIT**.

Esta lista contiene las ONGs cuyos objetivos y actividades concuerdan con el espíritu, los objetivos y los principios de la OIT. Las ONGs deben actuar en el plano internacional y abarcar en sus tareas un cierto número de países . Las ONGs que deseen figurar en la lista mencionada pueden enviar una solicitud en tal sentido al Director General de la OIT.

Para que una ONG de la lista especial pueda participar en una reunión, debe enviar por escrito una solicitud al Director General de la OIT por lo menos un mes antes de la fecha de comienzo prevista de la reunión o conferencia de que se trate.

El Consejo de los Cuatro Vientos, la Asociación Indígena Mundial y el Consejo Saami figuran entre las ONGs de la lista especial, así como varias otras ONGs que actúan con gran interés en cuestiones que afectan a los pueblos indígenas y tribales, como por ejemplo Amnistía Internacional y el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA).

Los pueblos indígenas y tribales pueden también **enviar informaciones directamente** a la OIT y a ese efecto tienen estas dos posibilidades:

- 1.** Por conducto de cualquier organización de empleadores o de trabajadores, comprendidas aquellas formadas por estos pueblos.
- 2.** Por sí mismos.

Tanto la Comisión de Expertos como la Comisión de la Conferencia han destacado el valor de tales comentarios y utilidad para sus trabajos cuando contienen **datos verificables**, como citas de leyes, reglamentos u otros documentos oficiales, como títulos de tierras y sentencias judiciales.

También se ha sugerido que los gobiernos consulten a las organizaciones tradicionales de estos pueblos para elaborar sus memorias sobre este Convenio.

Noruega ha adoptado un **criterio innovador**. Basándose en un acuerdo entre el gobierno nacional y el Parlamento Saami, este pueblo participa activamente en la supervisión del Convenio. La memoria **del gobierno noruego** sobre la aplicación del Convenio núm. 169 se envía a la OIT junto con los comentarios independientes del Parlamento Saami. A solicitud del gobierno de Noruega, la OIT mantiene un diálogo paralelo con el Parlamento Saami.

La Comisión de Expertos de la OIT insta a otros países a que sigan este ejemplo.⁷⁹

Un criterio innovador de la supervisión



⁷⁹ OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Ginebra 1995, pag. 399. Véase también Tomei, M. y Swepston, L.: *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*. Ginebra, 1996; pág. 30.

Cooperación técnica

La OIT ofrece ayuda práctica en los asuntos técnicos que estén dentro de su mandato y de su calidad.

La asistencia técnica de la OIT es una forma de ayudar a satisfacer las necesidades de sus copartícipes.

Puede prestarse de muchas maneras, como por ejemplo un programa de generación de empleo que ayude a un gobierno a satisfacer las exigencias de un convenio ratificado.

Los principios de base de la asistencia técnica de la OIT son:

- 1.** Todas las formas de asistencia técnica se desarrollan en estrecho y constante diálogo con los copartícipes de la OIT, para asegurar así que las actividades de la OIT se ajustan a sus necesidades y prioridades.
- 2.** Se basa en una evaluación de necesidades y se formula y aplica con la cooperación activa de los copartícipes de la OIT.
- 3.** Todos los trabajos emprendidos por la OIT deben estar en concordancia con las normas de la OIT.

Toda asistencia técnica a los pueblos indígenas y tribales debe estar en consonancia con el Convenio núm. 169.

Si el país donde tiene lugar la cooperación técnica ha ratificado el anterior Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), será este instrumento el que servirá de guía.

Las actividades de asistencia técnica para los pueblos indígenas y tribales se diseñan específicamente para conformarse a los criterios siguientes:

- 1.** responder a las condiciones locales;
- 2.** ser formuladas y aplicadas con participación de los pueblos interesados;
- 3.** ser culturalmente apropiadas.

Proyecto para promover la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales

OBJETIVOS:

- INCREMENTAR LA COMPRESIÓN DE LA LABOR DE LA OIT RELATIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES
- PROMOVER LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS DE LA OIT

MEDIOS:

- DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES
- ASESORAMIENTO SOBRE POLÍTICAS
- CURSOS PRÁCTICOS DE FORMACIÓN

CENTRÁNDOSE EN:

- INTERREGIONALISMO
- CON ÉNFASIS EN AFRICA Y ASIA MERIDIONAL Y SUDORIENTAL

Actualmente la OIT cuenta con dos grandes programas de asistencia técnica para los pueblos indígenas y tribales:

1. Proyecto para promover la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales (desde 1996)

Este proyecto se propone aumentar la comprensión de las normas de la OIT relativas a los pueblos indígenas y tribales. Se formuló como respuesta a los pedidos de asistencia por parte de los países que ratificaron el Convenio núm. 169 o que contemplan hacerlo, así como a otros pedidos para más amplias informaciones sobre el trabajo de la OIT con dichos pueblos. El proyecto comenzó en 1996 y continúa funcionando con el apoyo del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA). También se ha tratado de obtener financiación de otras fuentes.

Los principales componentes de la labor de este proyecto son:

1. actividades de concientización;
2. refuerzo de la capacidad de gobiernos y también de pueblos indígenas y tribales para mejorar la satisfacción de sus necesidades;
3. publicación de materiales sobre la OIT, su labor en materia de pueblos indígenas y tribales y el Convenio núm. 169, como por ejemplo, el presente manual.

El proyecto ha trabajado con los copartícipes tradicionales de la OIT (gobiernos y organizaciones, de empleadores y de trabajadores) así como con organizaciones de los pueblos mencionados y con las ONGs en un cierto número de países. Africa y Asia fueron señaladas como regiones prioritarias, tras una amplia evaluación de necesidades efectuada durante el período inicial de la aplicación del proyecto.

Se presenta a continuación una lista de las principales actividades realizadas por el proyecto entre 2000 y 2003, algunas de las cuales continúan, así como una lista de asociados al proyecto y organizaciones que han colaborado con él.

Asia

En este continente se ha dado más importancia a las actividades encaminadas a desarrollar capacidades y a las de asesoramiento en materia de leyes y políticas.

En la **India**, el proyecto propone organizar un seminario nacional y un estudio para comparar la legislación nacional y estatal pertinente del país con los convenios de la OIT relativos a los pueblos indígenas y tribales. Ha habido consultas con el Ministerio de Asuntos Tribales y el Ministerio de Trabajo sobre varios asuntos.

En **Las Filipinas**, el proyecto ha llevado a cabo un estudio que tenía el objetivo de analizar el estado actual de protección legal a los pueblos indígenas en el país y de qué manera se puede reforzar y hacer más efectiva su implementación. Este proceso ha incluido consultas extensas con organizaciones indígenas, organismos y funcionarios gubernamentales, así como investigación de otra legislación.

Hasta la fecha, el proyecto ha llevado a cabo un seminario nacional sobre los derechos de los pueblos indígenas en Sarawak, **Malasia**, en colaboración con una ONG indígena (Borneo Resources Institute, o BRIMAS). Entre los participantes hubo representantes de la Comisión de Derechos Humanos de Malasia.

En **Tailandia**, el proyecto ha trabajado con las organizaciones indígenas para fortalecer su capacidad de desarrollar un seminario nacional sobre la legislación tailandesa pertinente a los pueblos indígenas y tribales, y sobre el Convenio No. 169. Este taller nacional será organizado con el apoyo del proyecto.

En **Camboya** el proyecto ha trabajado con el Comité Interministerial para el Desarrollo de los Pueblos de Regiones Altas (*IMC: Inter-Ministerial Committee for Highland Peoples' Development*) desde 1998. Además de brindar asistencia técnica a la redacción de un documento de política sobre el desarrollo de los pueblos de regiones altas, el proyecto sigue con sus actividades de capacitación y formación al IMC.



Camboya: Talleres sobre gestión de desarrollo
Foto: IMC



Laos: Familia Marou
Foto: Inthasone Phetsiriseng

Africa

El apoyo del proyecto en **Kenia** se ha dado dentro del marco del proceso de evaluación constitucional. El Gobierno le ha ofrecido a la población la posibilidad de participar en este proceso. En Kenia, durante 2000 y 2002 el proyecto se involucró en un proceso de consulta y educación a nivel nacional que tiene el objetivo de asegurar la participación bien informada de los pueblos indígenas y tribales de Kenya en el proyecto de constitución. Este proceso culminó en julio 2002 con la entrega a la comisión de evaluación constitucional de un documento de toma de posición representando las visiones colectivas de más de 15 diferentes pueblos indígenas y tribales de Kenia, comprendiendo cientos de comunidades de todo el país. Muchos elementos importantes de tal documento han sido incorporados al borrador de la nueva constitución. Paralelamente, con la ayuda del proyecto, se han organizado cursos de formación sobre el Convenio No. 169 para parlamentarios en Kenia.

En colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con la UNESCO, la OIT participó en un curso de formación en la reserva Dja en Camerún sobre derechos humanos para "pigmeos" de cinco países en **África Central**. Esa formación formó parte de la capacitación que lleva a cabo la OIT y otras agencias de la ONU para pueblos indígenas y constituye un primer paso de las actividades continuas del proyecto en la región.

En **Sudáfrica** y **Tanzania**, el proyecto ha estado trabajando para aumentar el conocimiento sobre asuntos indígenas y planea continuar sus actividades con este propósito.



Conferencia de mujeres indígenas africanas
Foto: Proyecto para Promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales

Programa de Becas Indígenas

En 2003 el proyecto ha iniciado su primer programa de becas para pueblos indígenas y tribales. El objetivo del programa es reforzar la capacidad de los pueblos indígenas y tribales de participar de manera significativa e informada, de intervenir en procesos de consulta a todos los niveles sobre políticas de desarrollo y programas que les conciernen y para articular sus intereses en el contexto de tales procesos. El programa también requiere la realización de trabajo práctico, con inclusión de un viaje al terreno.

Publicaciones y materiales de promoción

Las siguientes publicaciones son disponibles a petición:

Traducciones del Convenio No. 169 son disponibles en inglés, francés, español, amazigh, bahasa, holandés, alemán, hindi, khmer, kiswahili, laosiano, portugués, ruso y tailandés.

Chamberlain, J. *Policy Study on Ethnic Minorities in Rural Development in the Peoples' Democratic Republic of Laos*, Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples, International Labour Office, Geneva, 2000.

Crawhall, N. *Indigenous Peoples of South Africa: Current Trends*, Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples / South African San Institute, International Labour Office, Geneva, 1999.

ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169): A Manual has been developed by the Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples.

Report of the Eastern African Women's Conference, Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples, Kenya, 1999.

Thomas, V. (ed.). *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*. Project to Promote ILO Policy on Indigenous and Tribal Peoples, International Labour Office, Geneva, 2001.

2. Programa interregional de apoyo a la autosuficiencia de las comunidades indígenas y tribales mediante cooperativas y otras organizaciones de autoayuda (INDISCO)

El programa INDISCO comenzó sus operaciones en 1993 bajo un acuerdo marco entre la OIT y DANIDA. El objetivo del programa es contribuir hacia el mejoramiento de las condiciones socio-económicas de los pueblos indígenas y tribales mediante proyectos piloto que sirvan como ejemplo para la difusión de buenas prácticas para mejorar las políticas hacia estos pueblos.

Sus actividades globales incluyen la participación en reuniones de la ONU sobre asuntos indígenas y la asociación con otros programas relevantes dentro y afuera de la OIT para actividades de cooperación técnica. Desde Ginebra se finalizan y difunden los estudios de caso, informes, herramientas y guías y se brinda asistencia técnica a las actividades de campo. Entre los temas que tratan los proyectos figuran los siguientes: desarrollo de cooperativas, alivio de la pobreza, trabajo infantil, mitigación de desastres naturales, gestión sostenible de tierras ancestrales y recursos naturales, conocimiento tradicional, protección del medio ambiente, VIH/SIDA, y resolución de conflictos. Los diversos proyectos en África y Asia han sido financiados por un grupo de donantes que incluyen DANIDA, los Países Bajos, CIDA, AGFUND, PNUD, UNV, PMA, Rabobank, la Asociación Internacional de las Filipinas, AUSAID, INWENT y GTZ.

Referencias

Documentos de la OIT:

Barsh, R.L., y Bastien, K. *Negociaciones Eficaces por Parte de los Pueblos Indígenas. Guía de acción, con especial referencia a América del Norte*. OIT, Ginebra, 1998.

Conferencia Internacional del Trabajo, 75a. reunión. *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)*. Ginebra, 1988 y documentos similares para la 76a. reunión de la Conferencia. Ginebra, 1989.

OIT. *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*. Ginebra, 1995.

OIT. *Los pueblos indígenas y tribales y la OIT*. Ginebra, 1994.

OIT. *Formulario de memoria para el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. Ginebra 1990.

OIT. *Informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Informe III (1A), para cada reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

OIT/SAAT. *Fundamental Human Rights: Conventions of the ILO*. Nueva Dehli, 1997.

OIT/PNUD. *Regional Workshop Report: Information Exchange on Development Experiences with Highland Peoples, Chiang Mai, Thailand, 17-21 November 1997*. Chiang Mai, 1999.

Swepston, L. "The Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169): Eight Years After Adoption". En Cynthia Price Cohen (ed.), *Human Rights of Indigenous Peoples*. Ardsley, Nueva York, Transnational Publishers, 1998; págs. 17-36.

Thomas, V. (ed.). *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples: Emerging Trends*. Proyecto para la promoción de la política de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Ginebra, 2000.

Tomei, M. y Swepston, L. *Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*. OIT (Ginebra) / Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático (Montreal), 1996.

Documentos de las Naciones Unidas:

Discriminación contra los Pueblos Indígenas. Las inversiones y operaciones transnacionales en las tierras de los pueblos indígenas. Informe del Centro sobre las Empresas Transnacionales presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1990/26 de la Subcomisión. (Documento E/CN.4/Sub.2/1994/40). Ginebra 1994.

La Salud y los Pueblos Indígenas. Nota de la Secretaría. Documento E/CN.4/Sub.2/AC.4/1997/4. Ginebra 1997.

Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas: los pueblos indígenas y su relación con la tierra. Documento de trabajo de la Relatora Especial Sra. Erica-Irene A. Daes. Documento E/CN.4/Sub.2/1999/18. Ginebra 1999.

Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 14° período de sesiones. Documento E/CN.4/Sub.2/1996/21. Ginebra 1996.

Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 15° período de sesiones. Documento E/CN.4/Sub.2/1997/14. Ginebra 1997.

Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 16° período de sesiones. Documento E/CN.4/Sub.2/1998/18. Ginebra 1998.

Informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 17° período de sesiones. Documento E/CN.4/Sub.2/1999/19. Ginebra 1999.

Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Relator Especial Sr. J. R. Martínez Cobo. Documento E.86.XIV.3. Ginebra 1984.

Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas. Informe final del Relator Especial Sr. Miguel Alfonso Martínez. Documento E/CN.4/Sub.2/1999/20. Ginebra 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Highland Peoples Programme.* Background Document RAS/93/13.

Otras Referencias

Amnistía Internacional. *Australia. Deaths in Custody: How Many More?* Índice de AI: ASA 12/04/97, Distr. SC/CO/GR. Londres, 1997.

Assies, W.J. y Hoekema, A.J. *Indigenous Peoples Experiences with Self-Government.* Documento IWGIA 76, Copenhague 1997.

Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC). *The Native title Act 1993: A Plain English Introduction.* Canberra 1994.

Comisión de Aborígenes e Isleños del Estrecho de Torres (ATSIC). *The Wik Decision and the Future of Native Title Rights in Australia.* Documento elaborado para el 15° período de sesiones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas. Ginebra, 1997.

Brosse, J. Su Majestad el Arbol. Venerado desde siempre como algo sagrado. *UNESCO, El Correo,* enero 1989. París, 1989.

Chacón Castro, R. *Informe sobre el Desarrollo del proyecto de promoción por radio de los derechos indígenas del Convenio 169 de la OIT.* San José, Costa Rica, 1997.

Commonwealth of Australia. *Mabo. The High Court Decision on Native Title.* Documento de debate, junio de 1993. Canberra 1993..

Deutscher Bundestag. *Antwort auf Kleine Anfrage zur Politik der Bundesregierung in bezug auf indigene Völker.* B.T. Drucksache N° 13/5173, Bonn, 1996.

Greenland Home Rule Statistical Department. *Greenland Statistical Yearbook.* Atuagkat, Groenlandia 1999.

Henriksen, J.B. *Betenkning om Samink Parlamentarisk Samarbeid.* Nordisk Samisk Institutt. Kautokeino, 1955.

Human Rights and Equal Opportunity Commission. *Bringing them Home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their Families.* Sydney, 1997.

Inter-Ministerial Committee for Highland Peoples' Development of the Government of Cambodia. *Report of the Regional Workshop on "Country Comparisons on Highland Peoples' Development Issues",* April 8 - 10, 1997. Ta Prohm Environment Ltd., 1997.

IWGIA y Anti-Slavery International. *Enslaved Peoples in the 1990's. Indigenous Peoples, Debt Bondage and Human Rights.* Documento IWGIA N° 83, Copenhague 1997

IWGIA. *The Indigenous World 1996/1997.* Copenhague, 1997.

IWGIA. *The Indigenous World 1997/1998.* Copenhague, 1998.

Johnnson, S. y Budnik, D. *Wir werden überleben. Gespräche mit indianischen Stammesältesten.* Munich, 1996.

King, L. *Reflecting Visions: New Perspectives on Adult Education for Indigenous Peoples.* Hamburgo 1998.

- López, L.E. "Capacity-Building: Lessons Learned from the Literacy Campaign of the Assembly of the Guarani People of Bolivia. En King, L. *Reflecting Visions: New Perspectives on Adult Education for Indigenous Peoples*. Hamburgo 1998.
- McKully, P. *Silenced Rivers: The Ecology and Politics of Large Dams*. London, New Jersey, 1996 (segunda impresión, 1998).
- Minority Rights Group International. *Polar Peoples: Self-Determination and Development*. Londres, 1994.
- NZEI Te Rui Roa. *Report from Te Reo Areare to Hui-a-Tau 1997*. Nueva Zelandia 1997.
- Quansah, N. "Biocultural Diversity and Integrated Health Care in Madagascar." En, *Nature & Resources*, Vol. 30, No. 1. Carnforth, Reino Unido; Pearl River, Estados Unidos, 1994.
- Rappaport, J. *Territory and Tradition: The Ethnohistory of the Paez of Tierradentro, Colombia*. Disertación doctoral; Urbana, Illinois, 1982.
- Rasmussen, H. y Sjoerslev, I. "Cultura y derechos de las poblaciones autóctonas. En: UNESCO: *Informe Mundial de la Cultura*, parte II, capítulo 5. París, 1998.
- Robles Hernández, S. "Our Experience in Popular Education." En King, L., *Reflecting Visions: New Perspectives on Adult Education for Indigenous Peoples*. Hamburgo 1998.
- Roy, C.K. *Land Rights of the Indigenous Peoples of the Chittagong Hill Tracts, Bangladesh*. Distr. por Jumma Peoples Network in Europe (JUPNET), 1996.
- Roy, C.K. "La Organización Internacional del Trabajo y los Pueblos Indígenas y Tribales". En *Abyala News*, Vol. 10, N° 4, 1997.
- Sameloven (Ley Saami)* de 12 de junio de 1987, ley N°. 56, arts. 3 y 4
- Seithel, F. *Zur Geschichte der Action Anthropology am Beispiel ausgewählter Projekte aus den USA und Kanada*. Mainz, 1986.
- Social Research Institute of Chiang Mai University. *Summary Report of the Training Workshop for the Inter-Ministerial Committee for Highland Peoples' Development, Cambodia*. Chiang Mai, 1996.
- Society for Threatened Peoples. *Arbeitsdokumentation: Ogoni in Nigeria*. Göttingen, 1995.
- Umar, A. *Pastoralism, Resources Use Conflicts and Land Tenure Reform in Kenya*. Documento presentado al Land Tenure Project Workshop "Access to Land and Resources Management", celebrado en la Universidad de Addis Abbeba, Etiopía, del 28 al 30 de noviembre de 1997.
- Alocución de los wanniyala aetto (comunidad ved-dha) ante el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de las Naciones Unidas en su 14° período de sesiones. Julio de 1996.

Boletines y publicaciones periódicas

Bangkok Post, 2 de julio de 1997.

Abyala News, Vol. 10, N° 4, 1997.

Coyote 3/96, Munich.

Infoe-Magazin, N° 11, 1996. Mönchengladbach.

Indigenous Affairs, N° 1, enero, febrero y marzo de 1998. IWGIA, Copenhague.

L'auravetl'an Bulletin, N° 1, 1996, Moscú.

Program, N° 201, 1998, Göttingen.

También se han consultado las siguientes páginas de Internet:

<http://www.geonames.nrcan.gc.ca/english/schoolnet/nunavut.html> (12 de junio de 1998)

<http://www.forests.org/gopher/brazil/Canmegap.txt>
(1° de julio de 1998)

Anexos

Anexo 1: Convenio núm. 169 de la OIT

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989

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 distinguen 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 estatus 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. Contactos y Cooperación a Través de las Fronteras

Artículo 32

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

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.

ANEXO 2 :

Convenio núm. 107 Ratificaciones

RATIFICACIONES	AÑO
BELGICA	1958
CUBA	1958
REPUBLICA DOMINICANA	1958
EL SALVADOR	1958
GHANA	1958
HAITI	1958
INDIA	1958
EGIPTO	1959
REPUBLICA ARABE SIRIA	1959
PAKISTAN	1960
PORTUGAL	1960
TUNEZ	1962
MALAWI	1965
PANAMA	1971
BANGLADESH	1972
ANGOLA	1976
GUINEA-BISSAU	1977
IRAQ	1986

Convenio núm. 169 Ratificaciones (hasta enero 2003)

RATIFICACIONES	AÑO
NORUEGA	1990
MEXICO	1990
COLOMBIA	1991
BOLIVIA	1991
COSTA RICA	1993
PARAGUAY	1993
PERU	1994
HONDURAS	1995
DINAMARCA	1996
GUATEMALA	1996
PAISES BAJOS	1998
FIJI	1998
ECUADOR	1998
ARGENTINA	2000
VENEZUELA	2002
DOMINICA	2002
BRASIL	2002

DENUNCIAS

(resultantes de la ratificación del Convenio núm. 169)

ARGENTINA
BOLIVIA
BRASIL
COLOMBIA
COSTA RICA
ECUADOR
MEXICO
PARAGUAY
PERU

Anexo 3:

Otros convenios pertinentes de la OIT

- Convenio sobre el trabajo forzoso,
1930 (núm. 29)

 - Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso,
1957 (núm. 105)
-
- Convenio sobre igualdad de remuneración,
1951 (núm. 100)

 - Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación),
1958 (núm. 111)
-
- Convenio sobre la edad mínima,
1972 (núm. 138)

 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil,
1999 (núm. 182)
-
- Convenio sobre la libertad sindical y la protección
del derecho de sindicación,
1948 (núm. 87)

 - Convenio sobre el derecho de sindicación
y de negociación colectiva,
1949 (núm. 98)

Anexo 4:

Direcciones utiles

Oficina Internacional del Trabajo:

<http://www.ilo.org/indigenous/>

Proyecto para promover la política de la OIT
sobre pueblos indígenas y tribales
Equality and Employment Branch
International Labour Standards Department
4, Route des Morillons
CH - 1211 Genève 22
Suiza

Programa INDISCO
Cooperative Branch
4, Route des Morillons
CH - 1211 Genève 22
Suiza

Oficina Internacional del Trabajo
Apartado postal 10170
San José 1000
Costa Rica

Pueden obtenerse más informaciones consultando
la consultando la página de la red de la Oficina de
San José sobre pueblos indígenas y tribales:
<http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/>
