

LA OIT Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Un nuevo enfoque de las cuestiones indígenas.* III. *Otras disposiciones del nuevo Convenio.* IV. *Conclusiones*

I. INTRODUCCIÓN

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha efectuado desde su creación una serie de actividades en favor de los pueblos indígenas y tribales. En 1921, la OIT llevó a cabo un estudio sobre las condiciones de los trabajadores indígenas, y en 1926 el Consejo de Administración de la OIT instituyó una Comisión de Expertos en Trabajo Indígena con la misión de formular normas internacionales para la protección de estos trabajadores. La labor de esa Comisión sirvió de base para la adopción de algunos instrumentos, entre ellos el Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y otros convenios que se refieren más directamente a los trabajadores indígenas. Entre estos instrumentos se pueden citar: Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936 (núm. 50); Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1939 (núm. 64); Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1947 (núm. 86) y Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955 (núm. 104), amén de ciertas recomendaciones. Como se desprende del título de los convenios mencionados, éstos fueron adoptados con miras a regular las relaciones laborales de estos trabajadores que revestían características específicas.

Valiéndose de la experiencia acumulada a lo largo de los años, en el ámbito legislativo y práctico, la comunidad internacional convino en la necesidad de adoptar en el marco de la OIT un convenio que tratase los diferentes aspectos que pudieran interesar a las comunidades indígenas y tribales, más allá de los aspectos puramente laborales. El resultado fue la adopción en 1957 del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) que vino a constituir el único instrumento internacional vinculante que regulaba de manera global y, a la vez, específica las diferentes cuestiones relacio-

nadas con las poblaciones indígenas y tribales. Además del Convenio, se adoptó también una recomendación: Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm 104). Al mismo tiempo que la labor normativa, en el ámbito práctico se desarrollaron una serie de actividades de cooperación técnica, entre las que sobresale el vasto Programa Indigenista Andino que concitó la acción de diferentes agencias internacionales bajo el liderazgo de la OIT y que culminó con el Proyecto Multinacional de Desarrollo Comunal Andino (1971-1973). De igual forma, la OIT mantiene un estrecho contacto con las Naciones Unidas y sus otras agencias especializadas con el fin de desarrollar coordinadamente las acciones de cooperación técnica en favor de los pueblos indígenas y tribales.

El Convenio núm. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales se adoptó por la Conferencia Internacional del Trabajo.¹ A lo largo de los años fue ratificado por 27 países.² México depositó el instrumento de ratificación el 1º de junio de 1959. En consecuencia, el Convenio núm. 107 estuvo en vigor para México desde la fecha citada hasta el 4 de septiembre de 1990, fecha en que se depositó el instrumento de ratificación del Convenio núm. 169.³

Es oportuno indicar, sin entrar en detalles, que contrariamente a los convenios anteriores que la OIT había adoptado, en relación con los trabajadores indígenas, el convenio núm. 107 no sólo estableció principios reguladores de las relaciones de trabajo de esos trabajadores, sino también estableció normas reguladoras en otros campos, entre otras, sobre las tierras, la educación o la salud de los indígenas.

1 La Conferencia Internacional del Trabajo es el órgano supremo de la Organización Internacional del Trabajo. De conformidad con lo previsto por el artículo 3, párrafo 1 de la Constitución de la OIT, se reúne en sesión ordinaria una vez al año, durante junio en Ginebra. Al respecto, véase: Wolf, Francis, *La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail*, en *Arbeitswelt und Sozialstaat: Festschrift für Gerhard Weessenberg*, Wien, Europaverlag, 1980, pp. 245-252.

2 Los países que ratificaron el Convenio núm. 107, además de México, fueron los siguientes: Angola, Argentina, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ghana, Guinea Bissau, Haití, India, Iraq, Malawi, México, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Árabe Siria, Túnez.

3 Cabe señalar que de conformidad con lo previsto por el artículo 36, párrafo 1, apartado a) del Convenio núm. 107, la ratificación por un estado miembro de un Convenio que revisara éste implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata del Convenio núm. 107. En consecuencia, la ratificación del Convenio núm. 169 reemplaza a la del Convenio núm. 107.

A lo largo de los años, el Convenio núm. 107 sirvió de apoyo a numerosos programas de desarrollo rural llevados a cabo por diferentes estados en beneficio específico de las comunidades indígenas. Además, algunos de los principios contenidos en dicho Convenio (reconocimiento de la propiedad colectiva, el uso del término "territorios", reconocimiento del derecho consuetudinario, etcétera) sirvieron de base para una mejor comprensión de la especificidad de las comunidades indígenas.

Sin embargo, el Convenio núm. 107 tenía la impronta de la época en que fue adoptado. Este Convenio pregonaba la integración de esos pueblos, lo que sancionó en algunas ocasiones y, en otras, lo provocó una serie de acciones de ciertos estados que, con el fin de impulsar un proceso de desarrollo global de la nación, no acordaron el debido respeto a la diversidad de esos pueblos, ignorando los valores culturales, sociales y religiosos de los mismos. Con el decurso de los años, las concepciones antropológicas y etnológicas hicieron evidente lo obsoleto de la filosofía que animaba al Convenio núm. 107 y pusieron de manifiesto la necesidad de reconocer los valores que los pueblos indígenas y tribales poseían y de respetar la diversidad de los componentes de los estados modernos. A ello se aunó el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, a nivel nacional e internacional, que cada vez en mayor medida hacían escuchar su voz en defensa y promoción de sus intereses. Todos estos elementos unidos provocaron la necesidad de reconsiderar el Convenio núm. 107 y de proponer su revisión.

Con este fin, el Consejo de Administración de la OIT adoptó una decisión en su 231a. reunión (noviembre de 1985) para convocar una Reunión de Expertos para que se considerara la posibilidad de revisar el Convenio núm. 107 y cuál sería el alcance de la revisión. Al término de la reunión, los expertos recomendaron por unanimidad la revisión urgente del Convenio. En esa oportunidad llamaron la atención especialmente sobre la necesidad de reexaminar el enfoque integracionista básico del Convenio⁴ y sus disposiciones sobre

4 Uno de los expertos que participó en 1956 y 1957 en los trabajos de la Comisión Técnica de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a la preparación y adopción del Convenio núm. 107, recordó que "cuando se discutió el Convenio, se opinaba que la integración en la sociedad nacional dominante era la mejor forma de que esos grupos participaran en el proceso de desarrollo de los países en donde habitaban. Esta idea, no obstante, tuvo varias consecuencias que no eran de desear y, si adquirió un carácter negativo, por lo menos en parte se debió a la manera en que lo interpretaron los gobiernos. En la práctica se transformó en un concepto que significaba la extinción de las formas de vida distintas de las de la sociedad dominante. La inclusión de esta idea

los derechos a la tierra. Indicaron igualmente la necesidad de que la revisión del Convenio fuera parcial, de manera tal que se preservaran del Convenio en revisión los puntos que fueran aún válidos.⁵ Como resultado de esta reunión y habida cuenta del informe de la mencionada reunión, el Consejo decidió, en su 234a. reunión (noviembre de 1986), incluir en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo el punto relativo a la "revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)".

Seguido el procedimiento correspondiente y al cabo de las dos discusiones necesarias,⁶ la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el 27 de junio de 1989 el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989 (núm. 169). Este Convenio revisa el Convenio núm. 107. El Convenio núm. 169 ha sido ratificado hasta el presente por Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Paraguay.⁷ El Convenio en consecuencia ha entrado en vigor⁸ quedando así el anterior Convenio núm. 107 ce-

en el texto del Convenio también impidió que los pueblos indígenas y tribales, en razón de la desconfianza que éste les inspiraba, aprovecharan plenamente las sólidas protecciones que algunas de sus disposiciones les ofrecen". OIT, Informe de la Reunión de Expertos sobre la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), documento CB.234/5/4, p. 11.

5 Informe de la Reunión de expertos, *op. cit.*, p. 9.

6 De conformidad con las disposiciones constitucionales y reglamentarias de la OIT, la adopción de los convenios y de las recomendaciones deberá efectuarse, en general, una vez que el instrumento correspondiente ha sido objeto de una doble discusión en sendas reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19 de la Constitución de la OIT y artículos 34 a 45 del Reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo). En un trabajo precedente se dio cuenta de la primera discusión que tuvo lugar en la Comisión Técnica de la Conferencia que se encargó de la revisión del Convenio núm. 107, véase: Hernández Pulido, J.R., "Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales", 1957 (núm. 107). Puntos pendientes de resolver, en *Anuario Indigenista* (México), vol. XLVIII, 1988, pp. 99 a 108.

7 La ratificación de Noruega fue registrada el 19 junio de 1990 y la de México el 5 de septiembre de 1990. La ratificación de México trajo consigo la entrada en vigor del Convenio. La ratificación de Colombia fue registrada el 7 de agosto de 1991, la de Bolivia el 11 de diciembre de 1991, las de Costa Rica y Paraguay, respectivamente, el 2 de abril de 1993 y el 10 de agosto de 1993. Por otra parte, el Congreso de la República Argentina ha decidido ratificar el Convenio núm. 169, aunque el Ejecutivo no ha enviado aún el instrumento de ratificación a la Oficina Internacional del Trabajo. Existen otras ratificaciones pendientes en otras regiones.

8 De conformidad con el artículo 38 del propio Convenio núm. 169, este Convenio entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Lo anterior significa que el convenio núm. 169 ha entrado en vigor el 5 de septiembre de 1992.

rrado a cualquier ratificación, aunque seguirá en vigor para aquellos Estados que lo hayan ratificado y no ratifiquen el nuevo Convenio.⁹

El Convenio núm. 169 constituye, sin lugar a dudas, un paso más en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Pero, sobre todo, responde a una de las reivindicaciones más reiteradas de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales al abandonar la filosofía integracionista que pregona el Convenio núm. 107. El nuevo Convenio, fruto de arduas y amplias discusiones responde a los objetivos que había fijado la Reunión de Expertos que fue convocada para preparar los trabajos de revisión del Convenio núm 107.¹⁰

Vamos a continuación a referirnos a algunos de los aspectos más relevantes del Convenio núm. 169, haciendo hincapié en aquellos elementos que constituyen un cambio fundamental en relación con las disposiciones del Convenio núm. 107, para luego referirnos a algunos de los preceptos que son una novedad respecto de los correspondientes del Convenio núm. 107. Este breve análisis permitirá examinar las diferentes materias reguladas por el Convenio.

II. UN NUEVO ENFOQUE DE LAS CUESTIONES INDÍGENAS

1. *Los sujetos del Convenio*

El Convenio núm. 169 define los sujetos del mismo en su artículo 1, caracterizando a la par los mencionados sujetos. A estos efectos se indica en el citado texto que:

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.

9 Artículo 36, 2) del Convenio núm. 107.

10 Informe a la Reunión de Expertos, *supra cit.*

Es importante subrayar que, al lado de los elementos objetivos que se enuncian en el citado artículo 1 del Convenio, se precisa en el párrafo 2 del mismo artículo un elemento subjetivo que caracteriza a los sujetos del citado Convenio. Para este fin se indica que: "2. En 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."

Pero la utilización del término "pueblos", en este primer artículo, dio lugar a amplios debates. El uso del término "pueblos", frente al término "poblaciones" utilizado por el Convenio núm. 107, implicaba no sólo dar curso a una de las reivindicaciones más importantes de los indígenas y de sus organizaciones, sino también el abandono de la corriente integracionista que animaba el Convenio núm. 107.

2. *Pueblos vs. poblaciones*

El debate sobre la utilización de los términos "pueblos" *vs.* "poblaciones", tenía su origen no sólo en su posible implicación ideológica, sino de igual manera en relación con sus alcances jurídicos.

En relación con el primer aspecto, las razones aducidas por los representantes indígenas para que se utilizara, al referirse a las comunidades indígenas y tribales, el término "pueblos" en el nuevo Convenio, estaban esencialmente relacionadas con el reconocimiento y respeto que debería acordarse a esos pueblos de su propia identidad.

Por su parte, un buen número de delegados gubernamentales se oponían al empleo de tal término por las implicaciones que el mismo pudiera tener en relación con el derecho a la autodeterminación.¹¹

La Conferencia adoptó el uso del términos "pueblos" para dar respuesta a una de las reivindicaciones más importantes de los representantes de los pueblos indígenas o a las de sus organizaciones. Pero, al mismo tiempo, la Conferencia decidió precisar en el texto del Convenio que "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 puedan conferirse

11 Sin embargo, por otra parte, la mayoría de gobiernos al formular sus comentarios al proyecto de convenio que emanó de la primera discusión y que les fuera sometido para su consideración, se pronunciaron en favor del empleo del término "pueblos". Véase OIT, Revisión Parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales 1957 (núm. 107): Informe IV (2A) a la 76a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, (Ginebra, 1989), pp. 8 a 13.

a dicho término en el derecho internacional" (artículo 1, párrafo 3 del Convenio núm. 169).

Esta acotación fue objeto de diversos comentarios indicando las posibles interpretaciones de esa disposición. Algunos de los representantes de los pueblos y organizaciones indígenas llegaron a considerar que dicha disposición cerraría las puertas a un posible reconocimiento del derecho a la autodeterminación en otros foros internacionales o a través de otros instrumentos jurídicos internacionales. Empero, pareciera ser que la más adecuada interpretación la precisó uno de los delegados gubernamentales a la Conferencia al indicar que "el texto —en el párrafo 3, del artículo 1— no contenía implicaciones respecto al derecho a la autodeterminación como se lo entendía en el derecho internacional, e indicó que esto no disminuía las consecuencias del término en otros instrumentos internacionales".¹² Esto refleja claramente la intención de la Conferencia cuando adoptó el término "pueblos". Esta certera precisión, que emana de un reconocido jurista del derecho internacional, debería en principio, por una parte, dar respuesta a los interrogantes que pudieran formularse ciertos estados, y, por otra, cierra la discusión sobre los supuestos alcances limitativos de la fórmula en cuestión.

Lo anterior permite considerar que al mantenerse la Organización Internacional del Trabajo dentro de su mandato, no interfiere en los ámbitos de competencia de otros organismos internacionales en donde puede seguirse discutiendo esta cuestión;¹³ en cambio, al adoptarse el uso del término "pueblos", se pudo dar curso, como ya se indicó, a una de las demandas constantes de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

12 Intervención del Embajador Galo Leoro, delegado gubernamental de Ecuador. Véase Actas de la 76a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, núm. 25, (Ginebra, 1989), p. 25/8.

13 Al respecto es oportuno que en el seno de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se ha creado un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Dicho Grupo se ha dado a la tarea de preparar una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. El Grupo de Trabajo, que inició en 1981 el examen de este tema, ha enviado en agosto de 1994 un proyecto a la Subcomisión. Por otra parte, la Comisión Interamericana de Derechos está llevando a cabo consultas con miras a la adopción de un instrumento interamericano sobre el mismo tema.

3. *Participación y consulta de los pueblos indígenas y tribales*

Uno de los derechos establecidos en favor de los pueblos indígenas y tribales en el nuevo Convenio es el de ser consultados "cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (artículo 6). Este derecho —que implica una obligación para los gobiernos respectivos— significa que los gobiernos deberán establecer los procedimientos adecuados para que los pueblos interesados puedan ser consultados a través de sus instituciones representativas. En este mismo precepto (artículo 6) se prevé el establecimiento de medios para que los pueblos interesados puedan participar libremente, en todos los niveles y diferentes instancias, en la adopción de soluciones que les conciernan. El nivel de consulta y de participación previstos en este artículo del Convenio se precisa en el párrafo 2 del artículo 6 en cuestión, en donde se indica que "Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".

Como puede observarse, lo dispuesto por el artículo 6 del Convenio significa un paso fundamental en el campo de la participación de los pueblos indígenas y tribales en todas aquellas cuestiones que puedan afectarles. Empero, no deberán prestársele una interpretación rígida a esta disposición, el hecho de que los gobiernos tengan que consultar a los pueblos interesados no significa que deberá obtenerse el acuerdo o el consentimiento de tales pueblos sobre las cuestiones objeto de la consulta para que los gobiernos puedan proceder a actuar; el objetivo de la consulta es la búsqueda de ese acuerdo o consentimiento,¹⁴ pero si por circunstancias específicas no se obtuviera ésta, los gobiernos podrán llevar a cabo los actos o tomar las medidas correspondientes, obviando decir que tales actos o medidas no podrán ser de tal naturaleza que afecten a los pueblos respectivos o a sus intereses, cualquier acto o medida en ese sentido iría contra los principios esenciales del convenio.

Esta disposición del Convenio significa, como lo hemos indicado, una objetivización de la nueva filosofía que anima al Convenio, la orientación integracionista y paternalista queda así relegada como fenómeno histórico del pasado.

14 Actas, núm. 25, p. 14.

4. *Tierras vs. territorios*

Otro de los temas que mereció una particular atención durante la Reunión de Expertos y que dio lugar a amplios debates en el seno de la Comisión Técnica de la Conferencia encargada de la revisión del Convenio núm. 107, fue el relativo a los derechos relacionados con las tierras de los pueblos indígenas. Un primer aspecto sobre el que se centró la discusión fue el relacionado con el empleo de los términos "tierra" *vs.* "territorios".

Es oportuno recordar, al respecto, que el Convenio núm. 107 ya utilizaba el término "territorios", aunque el sentido en que se entendía no daba satisfacción a las aspiraciones de los representantes de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

Los representantes de las organizaciones y de los pueblos indígenas y tribales habían insistido en que se utilizara, a lo largo del capítulo correspondiente del Convenio, el término "territorios". Para los representantes mencionados sólo este término podía reflejar las particulares relaciones que existen entre los pueblos indígenas y su hábitat; dicha relación implica derechos colectivos cuyo titular es una colectividad, creándose así relaciones particulares que no se reconocen necesariamente por los sistemas jurídicos nacionales.¹⁵ En cambio, para los representantes de los estados, el empleo indiscriminado del término "territorios" planteaba problemas, no sólo por los diferentes elementos que se cubren con dicho término (aguas, bosques, hielos marinos, costas fluviales y marítimas, recursos del subsuelo, etcétera) sino por los particulares derechos que se debían reconocer, derechos que entrarían en contradicción, en ciertos casos, con las normas constitucionales de ciertos estados (en particular aquellos que poseen un sistema jurídico de origen hispano-romano).

La Comisión Técnica de la Conferencia propuso —al cabo de arduas discusiones—, y más tarde la Conferencia así lo adoptó, que se empleara el término "territorios" en el precepto introductorio del capítulo respectivo del Convenio en relación con la obligación de los gobiernos de "respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su re-

15 Si bien es cierto que no todas las comunidades indígenas o tribales mantienen relaciones colectivas con la tierra o sus respectivos territorios, también lo es que una buena parte de los representantes de los pueblos indígenas que estaban presentes durante las discusiones del Convenio y en particular aquellos que participaron en dichas discusiones pugnaron porque en el Convenio se reconociera de manera expresa dicha relación.

lación 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" (artículo 13, párrafo 1). Además, el término "territorio" será tenido en cuenta cuando se reconozcan ciertos derechos sobre las tierras a los pueblos indígenas y tribales (artículo 13, párrafo 2), en particular en los casos previstos en los artículos 15 y 16 del Convenio (en los casos de existencia de recursos naturales en las tierras de los pueblos indígenas o tribales y en el caso de traslados de tales pueblos).

La Conferencia al adoptar el Convenio sancionó la solución a que llegó la Comisión Técnica encargada de esta cuestión. La Conferencia estableció así las bases equilibradas que recogiendo las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales podían lograr un reconocimiento efectivo de esos derechos dentro de los diferentes sistemas jurídicos en juego.

Por otra parte, conviene indicar que de acuerdo con lo previsto en este capítulo del Convenio, los gobiernos de los estados que lo ratifiquen deberán reconocer los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras que ocupan tradicionalmente los pueblos mencionados; deberán también proceder a la determinación de esas tierras, adoptando las medidas necesarias para garantizar la efectiva protección de sus derechos de propiedad y posesión; así como para salvaguardar el derecho de esos pueblos a utilizar las tierras a las que tradicionalmente han tenido acceso, aunque no las ocupen de manera permanente, y en las que han llevado a cabo sus actividades tradicionales y de subsistencia (artículo 14).

En el campo de los recursos naturales, el Convenio establece que deberán protegerse esencialmente los derechos de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de tales recursos. Además, cuando los recursos naturales pertenezcan al Estado, se prevé el establecimiento y mantenimiento de procedimientos para consultar a los pueblos indígenas en cuyas tierras existen esos recursos, estableciéndose que dichos pueblos podrán también participar y beneficiarse de los resultados de la explotación de los recursos naturales (artículo 15).

Otras disposiciones del convenio consolidan las disposiciones del Convenio núm. 107 en relación con las restricciones y procedimientos que han de establecerse y respetarse en caso de trasladar a los pueblos en cuestión de sus tierras y las medidas que deberán tomarse supuesto que dicho traslado se considere necesario; en relación con el respeto de las modalidades de trasmisión de los derechos sobre

la tierra o con las medidas que deberán adoptarse contra la intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos indígenas y tribales (artículos 16, 17 y 18).

Si el Convenio adoptado no refleja plenamente las demandas de los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales en relación con los derechos sobre la tierra, la Conferencia dio cumplimiento a los objetivos trazados al iniciarse el procedimiento de revisión del Convenio núm. 107, y puede decirse con palabras del presidente de la Comisión Técnica de la Conferencia que el texto resultante "constituye un texto cualitativamente mejorado [respecto del texto del convenio núm. 107] enriquecido y modernizado, y... que ha sido formulado en términos de un justo equilibrio, en el ámbito y dentro de los alcances que compete a la OIT, entre las posibilidades de los estados miembros y las aspiraciones genuinas de los pueblos indígenas y tribales".¹⁶

III. OTRAS DISPOSICIONES DEL NUEVO CONVENIO

Si bien las disposiciones del Convenio a que nos hemos referido anteriormente constituyen, sin duda, algunos de los aportes más significativos del Convenio núm. 169 en relación con el nuevo enfoque que se da al tratamiento de las cuestiones indígenas por un instrumento internacional, también lo es que dicho instrumento contiene otras disposiciones que desarrollan las contenidas en el Convenio precedente, el Convenio núm. 107, e introducen algunas novedades. Vamos a continuación a referirnos a estas disposiciones

1. *Contratación y condiciones de empleo*

El Convenio dedica todo un capítulo al tema de la contratación y condiciones de trabajo de los trabajadores indígenas y tribales y recoge los principios generales contenidos en el Convenio núm. 107 en este ámbito. Por otra parte, detalla los campos en los que los gobiernos deberán hacer todo lo que esté en su poder para evitar cualquier discriminación en contra de los trabajadores provenientes de los pueblos indígenas y tribales (artículo 20, párrafo 1).

¹⁶ Actas, núm. 31, pp. 4 a 6. Véase también la intervención a este respecto del ponente de la Comisión; *Idem*, pp. 1 y 2.

En este mismo capítulo se insiste en la obligación, que se derivará para los gobiernos que ratifiquen el Convenio, de garantizar a los trabajadores mencionados el goce de la protección acordada por la legislación y la práctica nacionales a los trabajadores de sectores similares; así como la información de sus derechos y de sus recursos de que disponen para la defensa de tales derechos. Se prevé igualmente, entre otras, que se deberán adoptar las medidas necesarias para que los trabajadores pertenecientes a los pueblos mencionados no se vean sometidos a condiciones de trabajo peligrosas, en particular en el sector agrícola, y como resultado del uso de plaguicidas u otras sustancias tóxicas. Finalmente, se pugna por la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde laboren los trabajadores provenientes de esos pueblos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones correspondientes del Convenio (artículo 20, párrafos 2, 3 y 4).

2. Formación profesional, artesanías e industrias rurales

El Convenio núm. 160 también aporta en este campo un nuevo enfoque. Así, en él se prevé que los gobiernos asegurarán, con la participación de los pueblos mencionados, la puesta a disposición de los miembros de estos pueblos, programas y medios especiales de formación, cuando los programas existentes de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de los pueblos indígenas y tribales (artículo 22).

Pero además, se establece que esos programas de formación deberán basarse en el entorno económico o en las condiciones sociales y culturales y en las necesidades concretas de los pueblos interesados. A tales efectos se deberán efectuar los estudios correspondientes. Por otra parte, cuando fuere posible, los pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación (artículo 22).

Un aporte también importante es la disposición que prevé el reconocimiento de las artesanías, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos indígenas y tribales (caza, pesca, caza con trampas, etcétera), como factores importantes del mantenimiento de su cultura, de su autosuficiencia y de su desarrollo económico. Además, con la participación de esos pueblos, los gobiernos deberán velar por el fortalecimiento y fomento de tales actividades (artículo 23).

3. *Seguridad social y salud*

En este ámbito, el Convenio se refiere en primer término a la seguridad social y postula el principio general de que los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicarse sin discriminación alguna (artículo 24). Por otra parte, en el campo de la salud, el Convenio propugna preservar y utilizar los métodos de prevención, las prácticas curativas y los medicamentos tradicionalmente utilizados por los pueblos indígenas y tribales (artículo 25, párrafo 2).

Como en otros casos, el Convenio prevé que los servicios de salud que se establezcan en favor de los pueblos en cuestión, además de planearse y administrarse en cooperación con dichos pueblos, deberán tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales. Además establece que los sistemas de asistencia sanitaria deberán dar preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local (artículo 25, párrafos 2, 3 y 4).

4. *Educación y medios de comunicación*

En el ámbito de la educación, una serie de disposiciones prevén la obligación de los gobiernos de crear los medios para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas y tribales tengan acceso a los diferentes niveles del sistema educativo, así como de desarrollar y aplicar programas y servicios educativos en favor de los pueblos interesados, en colaboración con estos últimos (artículos 26 y 27).

Al pugnar por la preservación y difusión de las lenguas indígenas, así como de los valores sociales, culturales y religiosos de los pueblos interesados, el Convenio prevé que se deberá enseñar a los niños de esos pueblos a leer y escribir en su propia lengua indígena o en alguna de las lenguas indígenas más comúnmente habladas en el grupo al que pertenezcan. Pero además, a los miembros de esos pueblos, se les deberá enseñar la lengua nacional o la oficial del país en que residen (artículo 28).

Ha de resaltarse el hecho de que el Convenio prevé que los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación; para tales efectos se les deberá facilitar los recursos apropiados. En todo caso, y en beneficio de los miembros de las comunidades indígenas que van a aprovechar las oportunidades que se deriven de esas instituciones, se prevé que

las instituciones así establecidas deberán satisfacer las normas mínimas previstas por las autoridades competentes en consulta con los pueblos interesados (artículo 27, párrafo 3).

Por otra parte, y con miras también a mantener el respeto y la preservación de las culturas indígenas y tribales, el Convenio prevé que deberán adoptarse las medidas de carácter educativo necesarias para eliminar en los otros sectores de la población los prejuicios que pudieran existir con respecto de esos pueblos (artículo 31).

5. Contactos y cooperación a través de las fronteras

En el mismo orden de ideas, preservación de las culturas indígenas y tribales, a propuesta del representante gubernamental de Colombia, la Conferencia adoptó una nueva disposición con el fin de prever que los gobiernos tomen las medidas apropiadas, incluso a través de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre los pueblos indígenas y tribales, en el orden económico, social, cultural, espiritual y del medio ambiente, a través de las fronteras nacionales (artículo 32).

Al aplicarse esta disposición será posible que se acuerden facilidades a los miembros de los pueblos mencionados con el fin de que sigan manteniendo su unidad, a pesar de las fronteras que han sido trazadas entre los estados modernos; la conservación de su unidad, contribuirá a que preserven dichos pueblos sus valores económicos, sociales, culturales y espirituales.¹⁷

IV. CONCLUSIONES

Las actividades de la OIT en relación con los pueblos indígenas y tribales han cubierto desde sus inicios amplios campos.

Además de los instrumentos legales que se han adoptado en el seno de la OIT en relación específica con dichos pueblos, las actividades de cooperación técnica no han cesado de llevarse a cabo.

¹⁷ Al respecto, se podrían recordar algunos ejemplos de acuerdos bilaterales que se han dado entre diferentes países de nuestro continente; pero en particular cabe señalar las actividades que se han desarrollado en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (1978) y la reunión de la Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Amazonía (abril de 1991), en la que se definieron líneas de acción conjunta de los países miembros del Tratado en favor de las comunidades indígenas de los respectivos países, especialmente en relación con la legislación sobre tierras y áreas indígenas, enunciándola como una prioridad.

Es importante señalar, empero, respecto de los convenios y de las recomendaciones adoptados, relativos a los pueblos indígenas y tribales, que estos instrumentos son de dos diferentes categorías. Los primeros convenios de la OIT establecen disposiciones regulatorias en relación con los miembros de los pueblos mencionados en su carácter de trabajadores.

Los convenios posteriores, específicamente el Convenio núm. 107 y el Convenio núm. 169, contienen disposiciones que reconocen los derechos individuales y colectivos de los miembros de los pueblos indígenas y tribales y de los propios pueblos en campos diversos relativos a la salud, la educación, los medios de comunicación, la tierra y los recursos naturales, así como el trabajo.

De esta forma, y dada la naturaleza vinculante de los convenios de la OIT, el Convenio núm. 107 —para aquellos estados que habiéndolo ratificado no han ratificado el Convenio que lo revisó— o el Convenio núm. 169, son los únicos instrumentos internacionales que al reconocer los derechos de los pueblos indígenas y tribales y de sus miembros impone una serie de obligaciones a los estados miembros —que los hayan ratificado— en favor de los pueblos citados y de sus integrantes, en los diferentes campos cubiertos, sin limitarse al puro campo laboral.

La OIT, pionera en este tema, se suma así a los esfuerzos que los estados, las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, así como otras organizaciones llevan a cabo en favor de los pueblos indígenas y tribales.

J. R. HERNÁNDEZ PULIDO