

2da. Edición
a 30 años de su adopción



Programa Regional Participación Política Indígena

Los trabajos preparatorios del Convenio N° 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes





**LOS TRABAJOS PREPARATORIOS DEL
CONVENIO NO. 169 SOBRE PUEBLOS
INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES
INDEPENDIENTES**

Mgr. Marco Antonio Huaco Palomino
Lima, 2015

© Konrad Adenauer Stiftung e. V., 2019

Presentación 2da. Edición

Georg Dufner

**Representante en Bolivia de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y
Director del Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI)**

Prólogo

Victoria Tauli – Corpuz

**Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los
Pueblos Indígenas**

Autor

Marco Antonio Huaco Palomino

Editores responsables 1ra. Edición

Maximilian Hedrich

Claudia Heins

Editores responsables 2da. Edición

Bernardo Ponce

Miguel Vargas

Diseño de portada

Gabriela Fajardo

Revisión y corrección editorial

Javier Castaños

Fundación Konrad Adenauer (KAS)

Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI)

DISTRIBUCIÓN GRATUITA – PROHIBIDA SU VENTA

D.L.

4-1-2152-15

Impresión

Editora PRESENCIA S.R.L. (+591 - 2) 2334210

Impreso en Bolivia – Printed in Bolivia

Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la Cooperación Internacional de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

La presente publicación y sus contenidos son de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Fundación Konrad Adenauer.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Con aprecio para Pedro García-Hierro,
entrañable amigo y maestro insustituible

ÍNDICE

PREFACIO	19
PRÓLOGO	21
INTRODUCCIÓN	23
DENOMINACIÓN DEL CONVENIO	35
I. TEXTO ANTECEDENTE	35
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	35
2.1.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.....	35
2.1.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ...	35
2.1.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ...	36
PREÁMBULO	37
I. TEXTO ANTECEDENTE	38
Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT	38
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	39
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	39
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	39
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	42
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	43
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	43
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	45
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	45
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	46
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.....	46
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ...	47
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ...	49
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	50
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	50

ARTÍCULO 1º	51
I. TEXTO ANTECEDENTE	51
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	52
2.1.1. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	53
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	57
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	57
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	60
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	66
2.2.4. Actas Provisionales No. 07, 21 de junio de 1988	72
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	73
2.3.1. Informe IV(1) 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.....	73
2.3.2. Informe IV(2A) 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989....	74
2.3.3. Informe IV(2B) 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989....	79
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	80
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	83
ARTÍCULO 2º	87
I. TEXTO ANTECEDENTE	87
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	88
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	88
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	88
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	88
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	89
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988.....	89
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	90
2.2.3 Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	97
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	99
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.....	99
2.3.2 Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989..	100
2.3.3. Informe IV(2B) 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989..	102
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	102
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	103
ARTÍCULO 3º	104
I. TEXTO ANTECEDENTE	104
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	104
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	104
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	104
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	105
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	106
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	106
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	106
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	107
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	108
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989...	108
2.3.2. Informe IV(2A) 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	109
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	110
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	110

ARTÍCULO 4º	112
I. TEXTO ANTECEDENTE	112
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	112
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	113
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986).....	113
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	113
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988).....	113
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	113
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	113
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	115
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	116
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989...	116
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	117
2.3.4. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	118
2.3.5. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	118
ARTÍCULO 5º	120
I. TEXTO ANTECEDENTE	120
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	120
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	121
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	121
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	121
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	121
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	121
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	121
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988.....	125
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO(76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	126
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989...	126
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	126
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	128
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	128
ARTÍCULO 6º	130
I. TEXTO ANTECEDENTE	130
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	130
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	131
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	131
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	131
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	131
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	131
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	133
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	137
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	140
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989...	140
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	141
2.3.3. Informe IV(2B) 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	143
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	143
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989	147

ARTÍCULO 7º	148
I. TEXTO ANTECEDENTE	148
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	149
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	149
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	149
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	149
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	151
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	151
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	152
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	156
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	160
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ...	160
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.	160
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.	163
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	163
ARTÍCULO 8º	166
I. TEXTO ANTECEDENTE	166
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	166
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	167
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	167
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	167
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	167
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	167
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	168
2.3. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	174
2.3.1. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	174
2.4. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	176
2.4.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ...	176
2.4.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.	177
2.4.3 Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	179
2.4.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	179
ARTÍCULO 9º	182
I. TEXTO ANTECEDENTE	182
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	182
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	182
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	182
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	183
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	183
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	183
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	183
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	185
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	186
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ...	186
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.	186
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	188
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	188

ARTÍCULO 10º	189
I. TEXTO ANTECEDENTE	189
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	189
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	189
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	189
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	190
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	190
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	190
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	190
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	193
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	194
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989... 194	
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 .194	
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 .195	
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	195
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	196
ARTÍCULO 11º	197
I. TEXTO ANTECEDENTE	197
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	197
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	197
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	197
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	197
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	198
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	198
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	198
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	200
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	200
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989... 200	
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 201	
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 .201	
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	202
ARTÍCULO 12º	203
I. TEXTO ANTECEDENTE	203
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	203
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	203
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	203
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	203
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	204
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	204
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	204
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	204
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	205
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989... 205	
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 .205	
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 .206	
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	207

ARTÍCULO 13º	208
I. TEXTO ANTECEDENTE	208
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	208
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	209
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	209
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	210
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	211
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	211
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	212
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	212
2.2.4. Actas Provisionales No. 07, 21 de junio de 1988	213
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	214
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989... 214	
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989. 215	
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989. 218	
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	218
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	218
ARTÍCULO 14º	222
I. TEXTO ANTECEDENTE	222
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	222
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	223
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	223
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	225
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	228
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	228
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	230
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	238
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	239
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989... 239	
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989. 240	
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989. 244	
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	244
ARTÍCULO 15º	245
I. TEXTO ANTECEDENTE	245
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	245
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	246
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	246
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986).....	247
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	248
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	248
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	249
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	251
2.2.4. Actas Provisionales No. 07, 21 de junio de 1988	252
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	253
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989... 253	
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989. 253	
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989. 258	
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	258
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	258

ARTÍCULO 16º	260
I. TEXTO ANTECEDENTE	260
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	261
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	261
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	261
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	262
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	264
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	264
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	265
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	269
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	271
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	271
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	271
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	275
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	276
ARTÍCULO 17º	277
I. TEXTO ANTECEDENTE	277
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	277
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	278
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	278
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	279
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	279
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	279
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	280
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	283
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	284
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	284
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	284
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	286
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	286
ARTÍCULO 18º	287
I. TEXTO ANTECEDENTE	287
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	287
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	287
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	287
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	287
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	288
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	288
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	288
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	289
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	289
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	289
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	290
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	291
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	291

ARTÍCULO 19º	292
I. TEXTO ANTECEDENTE	292
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	292
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	292
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	292
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	293
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	293
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	293
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	294
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	295
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	296
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	296
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	296
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	297
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	298
ARTÍCULO 20º	299
I. TEXTO ANTECEDENTE	300
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	300
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	300
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	300
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	301
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	302
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	302
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	303
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	308
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	312
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	312
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	313
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	314
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	315
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989	315
ARTÍCULO 21º 316	
I. TEXTO ANTECEDENTE	316
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	316
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	316
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	316
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	316
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	316
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	316
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	317
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	318
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	318
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	318
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	318
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	319
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	319

ARTÍCULO 22º	320
I. TEXTO ANTECEDENTE	320
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	320
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	321
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	321
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	321
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	321
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	321
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	321
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	325
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	327
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	327
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	327
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	328
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	329
ARTÍCULO 23º	330
I. TEXTO ANTECEDENTE	330
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	330
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:.....	331
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	331
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	331
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	331
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	331
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	331
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	334
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	336
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	336
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	337
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	338
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	339
ARTÍCULO 24º	340
I. TEXTO ANTECEDENTE	340
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	340
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	340
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	340
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	340
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	341
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	341
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	341
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	343
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	344
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	344
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	344
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	344
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	345

ARTÍCULO 25°	346
I. TEXTO ANTECEDENTE	346
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	346
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	347
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	347
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	347
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	347
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	347
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	348
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	353
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	354
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	354
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	355
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	356
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	357
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	357
ARTÍCULO 26°	358
I. TEXTO ANTECEDENTE	358
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	358
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	358
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	358
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	358
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	358
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	358
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	359
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	360
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	361
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	361
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	361
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	362
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	362
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	362
ARTÍCULO 27°	364
I. TEXTO ANTECEDENTE	364
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	364
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	364
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	364
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	365
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	365
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	365
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	365
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	368
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	370
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	370
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	370
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	372
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	372
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34 ^a Sesión, 26 de junio de 1989	372

ARTÍCULO 28º	374
I. TEXTO ANTECEDENTE	374
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	374
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	374
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	374
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	375
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	375
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	375
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	376
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	380
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	381
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	381
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	381
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	382
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	382
ARTÍCULO 29º	384
I. TEXTO ANTECEDENTE	384
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	384
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	384
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	384
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	384
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	385
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	385
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	385
2.3. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	386
2.3.1. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	386
2.4. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	387
2.4.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	387
2.4.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	387
2.4.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	387
2.4.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	388
ARTÍCULO 30º	389
I. TEXTO ANTECEDENTE	389
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	389
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	389
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	389
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	390
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	390
2.2.1. Informe VI(1), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	390
2.2.2. Informe VI(2), 75 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	390
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	391
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76 ^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	392
2.3.1. Informe IV(1), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	392
2.3.2. Informe IV(2A), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	392
2.3.3. Informe IV(2B), 76 ^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	393
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	393

ARTÍCULO 31º	394
I. TEXTO ANTECEDENTE	394
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	394
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	394
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	394
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	394
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	395
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	395
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	395
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	396
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	396
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	396
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	397
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	397
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	397
ARTÍCULO 32º	398
I. TEXTO ANTECEDENTE	398
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	398
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	398
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	398
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	398
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	398
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	398
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	399
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	399
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	400
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	400
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	400
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	401
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	401
2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989	401
ARTÍCULO 33º	402
I. TEXTO ANTECEDENTE	402
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	402
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	403
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	403
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	403
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	403
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	403
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	404
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	409
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	410
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	410
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	411
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	412
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	413

ARTÍCULO 34º	414
I. TEXTO ANTECEDENTE	414
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	414
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	414
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	414
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	414
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	415
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	415
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	416
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	419
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	419
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	419
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	420
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	421
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	421
ARTÍCULO 35º	422
I. TEXTO ANTECEDENTE	422
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	422
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	422
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	422
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	422
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	422
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	422
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	423
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	424
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	424
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	424
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	425
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	425
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	426
ARTÍCULO 36º	427
I. TEXTO ANTECEDENTE	427
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	427
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS	427
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	427
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	427
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	427
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	427
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	427
2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	428
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	428
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	428
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	428
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	428
2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989	428

ARTÍCULO 43º	430
I. TEXTO ANTECEDENTE 430	
II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES	430
2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:	430
2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)	431
2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)	431
2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)	431
2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	431
2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988	431
2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)	433
2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ..	433
2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	433
2.3.3. Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	433
ANEXOS	435
ANEXO No. 1.....	452
ANEXO No. 2.....	460
ANEXO No. 3.....	467
ANEXO No. 4.....	477
ANEXO No. 5.....	480
ANEXO No. 6.....	482
ANEXO No. 7.....	498
ANEXO No. 8.....	501
ANEXO No. 9.....	555
ANEXO No. 10.....	567
Bibliografía.....	581

Los trabajos preparatorios del Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Segunda Edición
A 30 años de su adopción

Prefacio

El año 2015, en ocasión de recordarse los 25 años de la adopción del Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI) de la Fundación Konrad Adenauer, decidió apoyar la publicación del exhaustivo trabajo realizado por el jurista peruano Marco Antonio Huaco Palomino, que hoy ponemos a su consideración en una segunda edición.

A partir de su adopción en junio de 1989 el Convenio No. 169 se ha constituido en el instrumento de derecho internacional público más importante en cuanto a reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas y tribales del mundo y en particular de Latinoamérica. A 30 años de su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, la región cuenta con el mayor número de países que lo han ratificado. A partir de 1991 hasta 2008, 15 países lo han incluido dentro de su ordenamiento jurídico: México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Perú (1993), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Venezuela (2002), Dominica (2002), Brasil (2002), Chile (2008).

Al conmemorar 30 años de su vigencia, el presente trabajo mantiene su relevancia y pertinencia en aspectos sustanciales, pues permite conocer los fundamentos y razones que dieron origen a lo que hoy conocemos como el Convenio No. 169 de la OIT, y al presentar elementos interpretativos sobre los temas que fueron inicialmente debatidos al momento de la revisión del Convenio No. 107 de 1957 sobre "poblaciones indígenas y tribales" que condujo a la adopción del actual Convenio.

En tres décadas de su implementación, es indiscutible que la región avanzó en el reconocimiento formal de los derechos individuales y colectivos en el ámbito político, territorial, cultural, económico y jurisdiccional. Sin embargo, aún, los pueblos indígenas y tribales se encuentran ante el reto de enfrentar la brecha de la implementación. Por ello, la importancia de contar con herramientas bibliográficas como realizada por el autor, para que líderes políticos, operadores de justicia, académicos y los propios pueblos indígenas, generen criterios de interpretación de los contenidos del Convenio.

PRÓLOGO

Tengo el placer de presentar la exhaustiva publicación del magister Marco Huaco Palomino sobre los trabajos preparatorios que culminaron con la elaboración y adopción, en 1989, del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

Esta publicación es una excelente conmemoración del 25º aniversario de la adopción del Convenio 169. A pesar de las bien fundadas reticencias planteadas durante el proceso de elaboración, dadas sus limitaciones en el reconocimiento de derechos fundamentales, documentadas en el libro en las intervenciones de los representantes indígenas que participaron en las discusiones, el Convenio es un instrumento legal de vital importancia para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Y esto no sólo en los países que lo han ratificado, sino también en países no ratificantes en los que ha sido fuente de derecho, a menudo utilizada por los tribunales nacionales y regionales para argumentar sus sentencias en casos relativos a dichos derechos. Un ejemplo de esto, entre otros, es la importante sentencia de la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos en el caso Endorois versus Kenia.

Si consideramos el proceso de elaboración del Convenio 169 en su verdadera perspectiva histórica, es decir, como una revisión del Convenio 107 de la OIT; un resultado fundamental, reflejado en la documentación recopilada por el autor, es la superación de los enfoques paternalistas e integracionistas del pasado, sustituidos por la consideración de los pueblos indígenas como sujetos de su propio destino, a la vez que se explicita el deber de los Estados de adoptar medidas especiales para terminar con siglos de discriminación y no reconocimiento. A la asimilación se responde con las llamadas 'piedras angulares' del Convenio, la participación y la consulta, que reflejan una nueva orientación en las relaciones entre Estados y pueblos indígenas basada en la adopción conjunta de decisiones en las cuestiones que les afectan.

La presente obra revisa discusiones pasadas que nos ayudan a comprender mejor los avances y las limitaciones de un instrumento legal esencial para la conceptualización y, lo que es más importante, para la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos, su derecho a ser consultados y a participar plenamente, o el necesario respeto debido a sus propios sistemas políticos y jurídicos, entre otros aspectos. Esas discusiones no sólo contribuyeron a la elaboración del propio Convenio, sino que fueron un paso importante en la construcción del amplio consenso internacional sobre los derechos sustantivos de los pueblos indígenas que permitiría la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007.

Al examinar las declaraciones tanto de los representantes indígenas como de los Estados y otros actores, también de los representantes de los empleadores, el lector se sorprenderá de la vigencia de los debates mantenidos hace 25 años. Muchos de los argumentos que no permitieron el pleno reconocimiento de los derechos indígenas entonces, son todavía hoy

planteados por Estados y empresas para cuestionar su aplicación. A pesar del Convenio, y a pesar de la Declaración, que superó muchas de sus limitaciones, el reconocimiento del derecho a la libre determinación, de los derechos sobre tierras, territorios y recursos o de una nueva relación entre Estados y pueblos indígenas basada en la igualdad y el respeto, no son aún una realidad.

Con el Convenio 169 se quería resolver un problema identificado en el documento de trabajo presentado para justificar su elaboración: la grave situación a la que los pueblos indígenas se enfrentaban y la falta de una acción coordinada para resolverla. A pesar de los avances que hemos visto en muchos países en términos legales y jurídicos, en gran medida gracias al Convenio, debemos, por desgracia, reconocer que el diagnóstico de la situación actual sería muy similar. Como Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, me encuentro con esta triste realidad en mi trabajo diario. La brecha de implementación persiste, y es una de las principales preocupaciones de los pueblos indígenas en todo el mundo.

En muchos casos, los Estados y otros actores argumentan la falta de comprensión de los derechos de los pueblos indígenas como un obstáculo para su respeto e implementación. En este sentido, puede mencionarse el pertinaz debate sobre la aplicación de la consulta en el marco del Convenio que, en general, no se ha traducido en una herramienta útil para garantizar el respeto de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas. Esta publicación, al ayudarnos a entender mejor los antiguos debates conceptuales, puede también ayudarnos para evaluar la adecuada aplicación de los derechos contenidos en el Convenio, contribuyendo así al trabajo de construir un entendimiento común para la aplicación real, en el terreno, de esos derechos. Como Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, debo ayudar a que el Convenio se haga operativo en el nivel nacional para que se produzcan cambios positivos en la vida diaria de los pueblos indígenas. Tengo la esperanza de que encontremos el camino para alcanzar unas sociedades en las que el disfrute de los derechos de los pueblos indígenas sea la norma y no la excepción.

Sólo me resta dar las gracias al autor y a los editores de esta obra que, indudablemente, será de utilidad para todos aquellos comprometidos con hacer que los derechos de los pueblos indígenas se hagan realidad.

Victoria Tauli-Corpuz

INTRODUCCIÓN

El presente proyecto es resultado de una investigación personal cuyo objetivo fue recopilar la totalidad de las actas de los trabajos preparatorios del Convenio No. 169 de la OIT, con el fin de presentarlas sistemáticamente y entender a cabalidad el proceso de creación de dicho Convenio. Esta recopilación pudo realizarse durante una estancia en Ginebra para participar de la Cuarta Sesión del Mecanismo de Expertos en Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, realizada del 11 al 15 de julio de 2011 gracias al apoyo que el Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) me brindó para participar en dicha sesión.

Una vez en Ginebra, acudí a la Biblioteca de la OIT con el objetivo de reunir las actas, informes y resoluciones de las reuniones de revisión del Convenio No. 107 que finalmente conducirían a la adopción de un nuevo Convenio sobre derechos de los pueblos indígenas, el Convenio No. 169. La Sra. Richelle Van Snellenberg y el Sr. Ariel Golan, personal de la Biblioteca de la OIT, dedicaron tiempo valioso para orientarme y lograr encontrar las actas y resoluciones respectivas, tanto en el archivo electrónico de la biblioteca como en su archivo físico.

El Convenio No. 169 de la OIT ha sido paulatinamente reivindicado como un tratado internacional de derechos humanos por los mismos pueblos indígenas a pesar de la reticencia inicial en su contra. De manera paulatina, el movimiento indígena internacional hizo uso del Convenio No. 169 con mayor intensidad y especialidad a través de mecanismos judiciales locales¹ y de instancias de justicia supranacionales de derechos humanos², a fin de luchar por su plena aplicación y así ir cerrando la llamada “brecha de implementación”.

En la región americana, que registra la mayor cantidad de países que ha ratificado el Convenio No. 169, los tribunales y cortes de justicia locales y regionales recurren cada vez más a dicho instrumento con diferentes resultados y enfoques, o inclusive se sirven de él para interpretar otros tratados de derechos humanos (como hace la Corte Interamericana en su progresista jurisprudencia).

De igual modo, los Poderes Ejecutivos de varios Estados latinoamericanos se encuentran implementando políticas públicas y normatividad dirigida a aplicar, por ejemplo, el deber de consulta previa en la ejecución de medidas administrativas o legislativas que afecten a los pueblos indígenas.

Al acometer la obra de interpretar y aplicar el Convenio No. 169, no pocos tribunales y funcionarios públicos le han atribuido significados ajenos a su propósito original, bien por desconocimiento o con la intención de reducir su alcance normativo. Igualmente, no pocos pueblos indígenas manifiestan todavía un conocimiento parcial y sesgado de su contenido. Ejemplos de ello son los debates en torno al real alcance de los términos “afectación directa”, “territorios” o “consentimiento”. En el caso peruano, por ejemplo, el uso de los términos “consulta” y “consentimiento” fue objeto de una aclaración por parte del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios

1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La aplicación del Convenio 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina*. 2009.

2 FARGET, Doris. *Le droit au respect des modes de vie minoritaires et autochtones dans les contentieux internationaux des droits de l'homme*. Université de Montréal et Université Aix-Marseille 3, 04 d'octobre de 2010 (Tesis).

y Recomendaciones de la OIT el cual utilizó los *travaux préparatoires* del Convenio No. 169 a fin de interpretar autorizadamente dichos términos y, de ese modo, responder las fuertes críticas de representantes empresariales peruanos que habían acusado a la OIT de excederse en su obra de control de la aplicación del Convenio³.

A pesar de la importancia de conocer los fundamentos y razones originales que dieron lugar a las disposiciones del Convenio No. 169, la literatura especializada no conocía de una obra que ayudara a los pueblos indígenas, a jueces nacionales y supranacionales, litigantes y funcionarios públicos en la tarea de conocer el sentido original con que se aprobaron los artículos del Convenio, que permitiera además aplicar lo dispuesto por el artículo 32 de la Convención de Viena⁴ respecto a la pertinencia y oportunidad de acudir a los trabajos preparatorios de un tratado como medio de interpretación complementario⁵.

Para cubrir dicho vacío, se ha escrito la presente obra que está dirigida tanto a los operadores jurídicos como a los propios pueblos indígenas para permitirles conocer el proceso de adopción del texto y, de este modo, se generen criterios de interpretación jurídica válidos del Convenio.

Por tanto, la presente obra pretende facilitar la obtención de luces interpretativas sobre las cuestiones que fueron originalmente debatidas con motivo de la revisión del Convenio No. 107 de 1957 sobre "poblaciones indígenas y tribales" de la Organización Internacional del Trabajo, proceso que condujera a la adopción del Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en 1989 y a la adopción de una nueva Recomendación ("Resolución sobre la acción de la OIT, concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales"), en lugar de la Recomendación No. 104 que era contemporánea al Convenio No. 107 y que eran las únicas normas internacionales relacionadas específicamente a pueblos indígenas y tribales de aquellos tiempos.

Antes de presentar sucintamente el contenido de esta obra, quiero introducir la sucesión de etapas que se atravesaron durante el proceso de revisión de dicho Convenio, lo cual es esencial para entender lo que se expondrá en los capítulos que componen la presente obra.

Durante la 231^{va} Reunión del Consejo de Administración de la OIT, realizada en Ginebra entre el 11 y el 15 de noviembre de 1985⁶, se mencionó la previsión en el programa de la OIT para 1986-1987, discutiéndose la propuesta de convocar a una reunión de expertos a fin de examinar si el Convenio No. 107 debería ser revisado y, de ser el caso, de qué manera. Se propuso que dicha reunión convocase a 16 participantes durante 10 días de duración. El Director General consultó al Consejo que se aumente el número de miembros a 18, siendo invitados ocho expertos por los gobiernos, cuatro expertos por los trabajadores, cuatro expertos por los empleadores, uno por una organización no gubernamental indígena y uno por una internacional especializada en el tema. No se proponía una participación tripartita proporcional dado el carácter especial del tema y para lograr una mayor representación geográfica de los participantes gubernamentales. Los gobiernos participantes, decía la propuesta, provendrían de América Latina (2), Europa (1 de Europa Occidental y 1 de la Europa Oriental), África (1), Asia (1), América del Norte (1) y el Pacífico (1). Asimismo, en esta reunión se planteó la participación de expertos de representantes de organizaciones intergubernamentales como la ONU, la FAO, la OMS, la UNESCO y la OEA y de manera inusual para la práctica establecida para las reuniones de expertos, el Consejo dispuso la invitación de observadores gubernamentales y no gubernamentales debido a su interés en el tema al tener población indígena en sus territorios⁷. La reunión culminó con la decisión de que se lleve a cabo la mencionada Reunión de Expertos.

3 CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 100^{va} Reunión, 2011. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. ILC.100/III/1A, p. 860.

4 CONVENCION DE VIENA SOBRE DERECHOS DE LOS TRATADOS (23 de mayo de 1969). UN Doc A/Conf.39/27 (1969), 1155 UNTS 331, entrada en vigor el 27 de enero de 1980.

5 La obra más cercana a dicho propósito es la valiosa investigación realizada por el Dr. Rodríguez-Piñero quien analiza las complejas y diversas dinámicas, contextos y factores históricos que condujeron a la revisión del Convenio 107 y a la adopción del Convenio 169. Pero dicha obra no estudió -pues no era su objetivo- el proceso mismo de debate y aprobación del texto del Convenio 169. RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis. *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law. The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford University Press, 2006.

6 G.B.231/20/32, Consejo de Administración, Ginebra, 11-15 de noviembre de 1985.

7 *Ibid.* pp. 8 a 10.

A fin de preparar debidamente el escenario para la Reunión de Expertos establecida en el programa y presupuesto de la OIT para 1986-1987, la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT elaboró un Documento de Trabajo⁸ que en su primer capítulo describió los antecedentes que llevaron a la adopción del Convenio No. 107 y de la Recomendación No. 104 de 1957 y las actividades más importantes emprendidas por la OIT en asuntos indígenas, así como el rol de Naciones Unidas y sus organismos especializados en el desarrollo de estándares normativos sobre poblaciones indígenas y tribuales; en el segundo capítulo, se resumen las iniciativas tomadas por organizaciones indígenas y otras no gubernamentales en este campo. En el tercer capítulo del documento de trabajo, se efectúa un diagnóstico de la problemática sufrida por los pueblos indígenas y la cuestión de la tierra y los recursos naturales, y se analiza el marco jurídico internacional adoptado por varios países en materia de derechos de las poblaciones indígenas. En el cuarto capítulo, el estudio ya plantea cuáles serían los ámbitos específicos que podría abarcar un proceso de revisión del Convenio No. 107 enfatizando dos ejes cruciales para superarlo: el enfoque integracionista y los derechos sobre tierras. El capítulo final plantea cuál sería la posible acción de la OIT de y la comunidad internacional en relación a las poblaciones indígenas y tribuales, como entonces aún las llamaban.

Entre las conclusiones del documento de trabajo, se advirtió que a pesar de la seriedad de la cuestión y de los graves peligros que amenazan a dichos pueblos no aparecía en ninguna parte un enfoque coordinado para abordarlo y se preguntaba por qué debería ser la OIT la que intentase tal empresa. Respondiéndose a tal cuestión, frecuentemente levantada por quienes cuestionaban que dicho organismo internacional tuviera competencias para establecer estándares que fueran más allá de las cuestiones de trabajo y empleo, la Oficina se respondió aludiendo a la trayectoria y experiencia de la OIT en abordar asuntos indígenas durante su historia, única en su amplitud en comparación con otros organismos internacionales. Ello le permitiría actuar como catalizador debido a su experiencia en asistencia técnica, sistema de fijación y supervisión de normas y relación con otras organizaciones. No obstante, se subrayó que debería trabajar coordinadamente con otras organizaciones de las Naciones Unidas como la OMS, la FAO y la UNESCO, además de la OEA a nivel americano, y organizaciones indígenas no gubernamentales. Además, el documento de trabajo puntaba que -en su tiempo-, no existía un sistema de adopción y supervisión de normas internacionales en otros espacios pudiendo ponerse en marcha un mecanismo de asistencia técnica para ayudar de manera práctica a los gobiernos en abordar la problemática indígena. La Oficina también enfatizó que era urgente adoptar una nueva orientación internacional sobre la cuestión indígena y, a menos que fuera la OIT quien lo intentase, no era probable que algún organismo internacional lo hiciese.

El documento de trabajo fue presentado ante la Reunión de Expertos por el representante del Director General y Director del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT. Esta obra ha incorporado en su texto los contenidos planteados en el capítulo IV del referido documento.

Así entonces, la Reunión de Expertos sobre la revisión del Convenio No. 107 se llevó a cabo en Ginebra del 01 al 10 de septiembre de 1986, con la finalidad de examinar el alcance, las posibilidades reales así como el contenido mismo de lo que merecería revisión, emitiendo recomendaciones al respecto en un informe elaborado con tal fin⁹. La Reunión eligió como Presidente y Relator al Dr. Rodolfo Stavenhagen y fue abierta por el Director General Adjunto de la OIT. Conforme a lo solicitado durante la 231^{va} reunión del Consejo de Administración de la OIT, realizada en Ginebra entre el 11 y el 15 de noviembre de 1985, se amplió a 18 el número de expertos invitados a la Reunión y además participaron expertos de Naciones Unidas, OMS, UNESCO, FAO, el Alto Comisionado para los Refugiados, el Banco Mundial y el Instituto Indigenista Interamericano. La lista completa se encuentra en el Informe de la Reunión de Expertos¹⁰.

8 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

9 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

10 Los miembros nombrados, después de consultar con los gobiernos, fueron: Mr. Martin FREEMAN (Senior Counsel, Native Law, Department of Justice of Canada, CANADA), acompañado por Mr. Ross HYNES (First Secretary, The Permanent Mission of Canada, Ginebra), Mr. W. J. GRAY (First Assistant Secretary, Heritage policy Division, Department

El motivo fundamental para proceder a dicha revisión era la constatación, por parte de la OIT, del cambio de concepciones filosóficas desde que se adoptara el Convenio en 1957 gracias, especialmente, a los puntos de vista expresados por las propias organizaciones de pueblos indígenas a nivel nacional e internacional. El enfoque integracionista ya no podía seguir manteniéndose como principio de relación entre Estados y pueblos indígenas, sino que debía reconocerse el derecho indígena a controlar el ritmo y alcance de su propio desarrollo económico y social. Los expertos evitaron el uso del término "libre determinación" a pesar de estar al corriente de que el movimiento indígena internacional la reivindicaba -en diferentes tonalidades- como máxima expresión de ese derecho a controlar su desarrollo y aún los términos propuestos por los expertos ("control del propio desarrollo"), fueron más tarde cuestionados por algunos delegados gubernamentales.

Esta cuestión no fue desarrollada en el informe final de la Reunión de Expertos al considerarse que debía discutirse no en el seno de la OIT sino en el de las Naciones Unidas. Pero, tomando indirecta posición en relación a tal polémica, de forma destacada el informe de la Reunión ya utiliza el término "pueblos" en lugar de "poblaciones", a diferencia del Documento de Trabajo preparado para la Reunión.

Según el Informe de la Reunión, así como lo reseñado al tratarse el Quinto punto del Orden del Día de la 234^{va} Reunión del Consejo de Administración en el que se examinó dicho Informe¹¹, el otro problema fundamental abordado por los expertos fue el de los derechos a la tierra y su correlación con la definición de la naturaleza y extensión de las "poblaciones" que serían parte

of Aboriginal Affairs, AUSTRALIA), acompañado por Ms. Ruth PIERCE (The Permanent Mission of Australia, Geneva), Mr. Einar HOGETVEIT (Head of Division, Department of Legislation, Ministry of Justice, NORUEGA), Mr. P.O. MOLOSI (Permanent Secretary, Ministry of Local Government and Lands, BOTSWANA), Dr. Juan Ossio Acuña (Jefe del Instituto Indigenista Peruano, PERÚ), Dr. Rodolfo STAVENHAGEN (Colegio de México, MÉXICO).

Los miembros nombrados después de consultar al Grupo de los Trabajadores del Consejo de Administración de la OIT fueron: Mr. Guy ADAM (National Representative, Canadian Labour Congress, CANADA) acompañado por Mr. George WATTS, Mr. Robert BLUER (General Secretary, Australian *Teacher's* Federation, AUSTRALIA) acompañado por Mr. Kevin COOK, Sra. Carmen Sylvia JUNQUEIRA (Antropóloga, BRASIL) acompañada por Sr. Alain MORREAU, Mr. KOMBO NTONGA BOOKE (Secrétaire Général, Union Nationale des Travailleurs du Zaïre, ZAIRE).

Los miembros nombrados, después de consultar al Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración de la OIT, fueron: Dr. José ANTUNES DE CARVALHO (Abogado y Procurador General del Departamento Nacional de Servicio Social de la Industria, Confederación Nacional de la Industria, BRASIL), M. Djibrilla DIAROU MEYE (Syndicat national des petites et moyennes entreprises et industries du Niger (SYNAPEMEIN), NIGERIA), Mr. R.C. PANDE (Secretary, All India Organisation of Employers, INDIA), Sr. Fernando YLLANES RAMOS (MÉXICO) y un miembro empleador suplente asistente a la Reunión el Sr. Ahmed ZEINEDDINE (Consultant pour les questions statistiques, Chambre d'industrie, REPÚBLICA ÁRABE SIRIA).

Los miembros de organizaciones internacionales no gubernamentales nombrados por el Consejo de Administración fueron: Mr. Hayden F. BURGESS (Vice-President, Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, CANADA) acompañado por Mr. Leif DUNFJELD, Mr. Marc LECLAIR y Mr. Wayne MCKENZIE, Dr. Marcus COLCHESTER (Survival International for the Rights of Threatened Tribal Peoples, UNITED KINGDOM), acompañado por Mr. Howard BERMAN.

Los observadores de Organizaciones Intergubernamentales fueron: Mr. K. HERNDL (ONU, Centro de Derechos Humanos) acompañado por Mr. E. MOMPOINT y Mr. Gudmundur ALFREDSSON, Mr. Pierre CONDE (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Mr. O.A. SABRY (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), Dr. E.G. WEBSTER (Organización Mundial de la Salud), Dr. E.G. WEBSTER (Organización Mundial de la Salud), Mr. TEZIER (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), Dr. Oscar ARZE QUINTANILLA (Instituto Indigenista Interamericano) y Mr. Carlos ESCUDERO (Banco Mundial).

Los observadores de organizaciones no gubernamentales fueron: Mr. Russel L. BARSH (Four Directions Council, ESTADOS UNIDOS), Mme. Paulette BONNY (Organización Internacional de los Empleadores, GINEBRA), Dr. Julian BURGER (Liga contra la Esclavitud, REINO UNIDO), Ms. Roxanne DUNBAR ORTIZ (Indigenous Wor1d Association, ESTADOS UNIDOS) acompañada por Mr. Gilbert ORTIZ y Mr. Rees LLOYD, Mr. Andrew GRAY (Grupo internacional de trabajo sobre asuntos indígenas, DINAMARCA), MM. Lucien LABRUNE e Ivan MITTAEV, Federación Sindical Mundial, GINEBRA), Mr. Eddy LAURIJSSEN y Oscar DE VRIES REILINGH (Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, GINEBRA), Sr. Juan LINCOPI CONTRERAS (Consejo Indio de Sud América, PERÚ), MM. Denis SCHNEUWLY, Alain CASSANI y Mme. Florence RACCHELLI (Centro de Documentación, Investigación e Información de las Poblaciones Indígenas, GINEBRA).

Igualmente estuvieron presentes: Mr. Carmelito DE MELO (Permanent Mission of Brazil, GINEBRA), Mr. Ajai MALHOTRA (Permanent Mission of India, GINEBRA), Sr. Armando ARRIAZOLA (Misión Permanente de México, GINEBRA), Mr. H. RUGE (Permanent Mission of Norway, GINEBRA), Monsieur Ad. EL TELAWI (Organisation Arabe du Travail, GINEBRA), Mr. Benedict KINGSBURY (Balliol College, REINO UNIDO), Mr. Edgar V. RASERO (University of the Philippines, FILIPINAS), Mr. D.J. RAVINDRAN (International Commission of Jurists, GINEBRA), Mr. Scott LECKIE (Netherlands Institute of Human Rights (SIM), HOLANDA), Mr. Paul Cae (National Aboriginal and Islander Legal Services Secretariat (NAILSS), AUSTRALIA), Ms. Sonia DEMARQUET (Fundación Nacional del Indio, BRASIL), Mme. Verena GRAF (Ligue internationale pour les droits et la libération des peuples, GINEBRA), Mr. A.K. KISKU (Relief of the Underprivileged and Rehabilitation of Agronomical Life (RURAL, INDIA), Ms. Delia LOWE y Norma KENNEDY, MM. William BATES y Tony SIMPSON (New South Wales Aboriginal Land Council, AUSTRALIA).

11 G.B.234/5/4, 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 1986.

del ámbito de aplicación del futuro convenio revisado, así como el de las consecuencias prácticas que supondría el reconocimiento del "derecho al control del propio desarrollo" respecto al control de los recursos minerales del subsuelo y de las aguas; además, todo lo anterior puesto en relación con la soberanía política y económica de los Estados a la que éstos en todo momento opusieron a la libre determinación y al reconocimiento del término "territorio" y, en general, los derechos a la tierra. En este punto, es interesante anotar que la Reunión estuvo de acuerdo en extender el concepto de derecho a la tierra a los recursos del subsuelo, del agua y otros tipos (párrafos 73 al 75 del Informe), pero ello no fue incluido expresamente dentro de las conclusiones del Informe de la Reunión.

Fijadas las dos cuestiones principales del proceso de revisión del Convenio No. 107 (superación del enfoque integracionista y los derechos a la tierra), el Informe consideró artículo por artículo y elaboró recomendaciones y conclusiones muy precisas. En particular, las referidas a la naturaleza precisa de la compensación a otorgarse en caso de desplazamiento de poblaciones indígenas de sus propias tierras (conclusión séptima) y el pleno involucramiento de los pueblos indígenas y tribales en cada etapa del procedimiento de cada una de las actividades propuestas por la OIT o los Estados ratificantes que afecten a esos pueblos (conclusión octava), fueron ambas objeto de reservas por parte de los expertos empleadores.

Sin embargo, los expertos también propusieron que la revisión del Convenio no se limitase únicamente a esas dos cuestiones (integracionismo y derechos a la tierra), sino que abarcase otras disposiciones relativas al empleo, la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales, la sanidad y la educación.

Durante la reunión de expertos, se discutieron tales propuestas y se partió de constatar la significativa riqueza y complejidad de los debates en torno a la revisión del Convenio No. 107, el que se debió en buena parte a la inusual participación de los observadores invitados y a su intensa actividad durante la Reunión. Se reconoció que dicha presencia fue consecuencia del establecimiento de organizaciones representativas indígenas y tribales a nivel nacional, regional e internacional desde que fuera adoptado el Convenio, a las que debía tomarse en cuenta para incluirlas dentro de los debates y, fundamentalmente, del principio de participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones que les afectaran, el cual era parte de la filosofía de la OIT expresada en su carácter tripartito.

Como no podía ser de otra manera, se abordó también la cuestión de la posible duplicación de trabajos que podría producirse de revisarse el Convenio No. 107 por parte de la OIT con respecto a la labor que desarrollaba ya en esos años el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas creado por la Subcomisión de las Naciones Unidas de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías. Dicho Grupo de Trabajo, desde 1972 se ocupaba de la formulación de una declaración de principios sobre derechos indígenas (que se convertiría la futura Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada en el año 2007) y se evaluó que la adopción de tal declaración tomaría algunos años más en completarse, consideración que se aunó a la positiva actitud de los organismos de Naciones Unidas como la FAO, la OMS, el Banco Mundial, el Instituto Indigenista Interamericano de la OEA y el mismo Subsecretario General de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quienes felicitaron y estimularon el proceso de revisión del Convenio No. 107, reconociéndose que la OIT era el único organismo que podría adoptar normas y estimular nuevas actividades coordinadas en materia de derechos de los pueblos indígenas¹².

Durante la reunión, se abordó el procedimiento que debía seguirse para la revisión del Convenio: si una discusión simple, de acuerdo al artículo 38º del Reglamento de la Conferencia; o bien, una doble discusión, dada la complejidad de las cuestiones implicadas en la revisión. La forma adoptada por el planteamiento ya implicaba que el Consejo de Administración se inclinaba por una revisión parcial basada en las disposiciones del mismo Convenio No. 107 y no por elaborar un convenio totalmente nuevo. Junto a ello, se abordó el muy importante asunto de la participación indígena durante el posible proceso de revisión. Los expertos plantearon la necesidad de que se

12 Véanse los párrafos 20 y 21 del Informe de la 23^{ava} Reunión del Consejo de Administración (G.B.234/5/4), así como los párrafos 25 y 40 del Informe (APPL/MER/107/1986/D.7).

encontrara una forma de incluir la participación de representantes indígenas y los expertos empleadores expresaron su cuestionamiento y reserva a tal participación, habida cuenta del carácter tripartito de la OIT. La fórmula encontrada, a pesar de la reserva de la parte empleadora que se mantuvo hasta el final, fue la de apelar al artículo 3 párrafo 2 de la Constitución de la OIT que permitía a los delegados de la Conferencia el acompañamiento de dos consejeros técnicos.

Las dos alternativas (discusión simple o doble discusión) fueron sometidas al Consejo de Administración en el punto 42 del documento G.B.234/5/4 junto a la cuestión de decidir si inscribir en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo la revisión del Convenio No. 107, determinar las cuestiones específicas que serían presentadas al examen de dicha Conferencia y decidir si se incorporaría a representantes de los pueblos indígenas y tribales en las discusiones de la revisión del Convenio en tanto que "consejeros técnicos" de los delegados de los gobiernos, empleadores y trabajadores¹³.

En tanto que en el campo de las recomendaciones, el Informe propuso al Consejo de Administración que se incluya la revisión del Convenio en el orden del día de la Conferencia Internacional de 1988, que se limite el alcance de la revisión a los aspectos sociales, económicos y culturales, que se garantice la plena participación indígena en dicho proceso y que se adopte un programa de actividades para la protección de los pueblos indígenas y tribales. De forma bastante concreta y circunscrita, la Reunión propuso¹⁴ que la Conferencia revise el Convenio 107 con el fin de a) sustituir el enfoque básico del convenio que era integracionista por el de la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afecten y el respeto de sus modos de vida, identidades y culturas (examinando los artículos 2º, 4º, 5º, 7º, 8º, 10º, 17º, 22º, 24º y 27º y los artículos 11º al 24º sobre el derecho a la tierra), b) examinar los artículos sobre derecho a la tierra para introducir garantías adicionales y procedimientos en caso de traslado de las poblaciones de sus tierras, restitución de tierras, su demarcación y de determinar en qué medida dichos pueblos deben tener derecho sobre el subsuelo, el agua y otros recursos de dichas tierras.

Las cuestiones expresadas durante la reunión de discusión del informe de la Reunión de Expertos¹⁵, así como el contenido y conclusiones del Informe mismo¹⁶ referidas a las disposiciones presentes en el Convenio, han sido incorporadas en la presente obra en los capítulos respectivos.

El Consejo de Administración discutió las conclusiones y abordó las recomendaciones formuladas por la Reunión de Expertos en el mismo marco de la 234ª sesión en cuatro sesiones realizadas del 17 al 20 de noviembre de 1986¹⁷. En la primera sesión del 17 de noviembre, se decidió aceptar las recomendaciones de los expertos e incluir la revisión del Convenio 107 en la agenda de la 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. La cuestión de la participación de las organizaciones indígenas así como la adopción de un plan de actividades para la OIT fue diferida al momento de considerar el orden del día para la reunión de la Conferencia de 1988¹⁸. En la segunda sesión del 18 de noviembre de 1986, se discutió si la revisión del Convenio No.107 se debería incluir o no en la agenda de la 74ª Conferencia de 1988 o en la de 1989, manifestándose algunos países en contra a fin de priorizar otras tareas normativas también pendientes y otros países a favor, dada la urgencia de superar el enfoque del Convenio 107¹⁹. En la quinta sesión del 19 de noviembre de 1986 se aprobó incluir el punto de la revisión del Convenio en la agenda de la 75ª Conferencia de 1988 y se procedió a discutir ampliamente sobre la metodología de la revisión, conforme a las recomendaciones de la reunión de expertos.

Considerando la complejidad de la cuestión de los derechos a la tierra, las compensaciones en caso de traslados poblacionales, la propiedad de los recursos del subsuelo, la restitución por tierras perdidas y la obligación de demarcar territorios indígenas, la mayoría absoluta de

13 Lo fue el 06 de octubre de 1986. G.B.234/5/4, págs.10 y 11.

14 GB.234/5/4 Add., 234ª Sesión del Consejo de Administración, Ginebra, 20 de noviembre de 1986.

15 G.B.234/5/4, 234ª Reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 1986.

16 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

17 GB.234/PV(Rev), 234ª Sesión del Consejo de Administración, Ginebra, 17-21 de noviembre de 1986.

18 *Ibid.*, pps. I/4 a I/8.

19 *Ibid.*, pps. II/1 a II/12.

intervenciones se decantó por una doble discusión en lugar de una discusión simple. Al mismo tiempo, se debatió en relación al ámbito preciso del procedimiento de revisión: si “solamente” se abordarían los derechos a la tierra o si además otras cuestiones como las laborales. Finalmente, se decidió que las organizaciones indígenas participaran de los debates mediante su incorporación como “consejeros técnicos” y que la revisión sea más amplia que los derechos a la tierra, pero sería una revisión parcial a fin de preservar los aspectos válidos del Convenio 107²⁰. Durante la sexta sesión realizada el 20 de noviembre, se clausuró la discusión cerrando los temas abordados²¹.

De este modo culminó la etapa de las discusiones e informes preparatorios y advino la primera discusión acerca de la revisión del Convenio No.107, que se realizó conforme a lo decidido durante la 75^{va} Conferencia Internacional del Trabajo de 1988.

Se inició dicho proceso con la recomendación de la Comisión de Proposiciones sugiriendo la constitución de diversas comisiones²², entre ellas, la “Comisión del Convenio No.107” que sería compuesta por 73 miembros (40 miembros gubernamentales, 10 miembros empleadores, 23 miembros trabajadores)²³.

Luego se enmendó dicha composición en la tercera sesión de fecha 02 de junio de 1988²⁴ agregándose un miembro a los gubernamentales y elevándose el número de miembros de la Comisión a 74 (41 miembros gubernamentales, 10 miembros empleadores, 23 miembros trabajadores).

La Oficina Internacional del Trabajo preparó el Informe VI(1)²⁵ a fin de que sirva como base para la primera discusión de la Conferencia, el que incluía un informe sobre la acción de la OIT en cuanto a asuntos indígenas de contenido similar al del “Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos: Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales”, incluyendo un examen del Convenio No.107 artículo por artículo, recomendación de conclusiones así como un cuestionario para que sea respondido por los Estados previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores de sus respectivos países, conforme al principio del tripartismo de la OIT. El Informe también recomendó que los Estados consultasen a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas para responder dicho cuestionario, aunque reconoció que no existía ninguna obligación de hacerlo a pesar de ser deseable. Dicho documento incluyó como anexo, extractos de la reunión de expertos convocada por el Consejo de Administración en 1986.

20 *Ibid.*, pps. V/1 a V/7.

21 *Ibid.*, pps. VI/1 a VI/2.

22 *Actas Provisionales No. 5*, 75^{va} Sesión de la CIT, 1988.

23 Los miembros gubernamentales de dicha Comisión fueron: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Bolivia, Botswana, Brasil, Canadá, República Centroafricana, China, Colombia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Ghana, Granada, Guatemala, Honduras, India, Iraq, Japón, Jordania, Kuwait, Jamahiriya Árabe, Libia, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Pakistán, Holanda, Portugal, Qatar, Suecia, Suriname, Turquía, Unión Soviética, Venezuela, Alemania, Angola y Bélgica.

Los miembros empleadores fueron: ARETS, M.; CHIMKOVITCH, M. (Bélgica), DAWSON; BRUCHET, Douglas, (Canadá), FAVELEVTC; FUNIS DE RIOJA; FIORE (Argentina), HOFF; RUD (Noruega), KHURANA; GUPTA, Mr. (India), KRONFLE AKEL; DIAZ GARAYCOA (Ecuador), NOAKES; WATCHORN; WILLIAMS (Australia), SMITH Jr.; GLADE; ADAMSON (Estados Unidos), TABANI; SAMEE (Paquistán), VILLALOBOS, Horacio Guillermo; GARRIDO SOTO, Alexis; ARBELOA, Sr. (Venezuela).

Los miembros trabajadores fueron: ADYANTHAYA (India), BATE (Filipinas), BOUZIA (Marruecos), CAILLAT (Francia), GRANDE PREZA (El Salvador), HAMNEN (Noruega), KATALAY (Zaire), LEAL GONZALEZ (México), LINDROOS (Finlandia), LITTLECHILD (Canadá), MARUYABU (Japón), MCLEOD (Australia), MERTEN (Luxemburgo), Murray (Nueva Zelandia), MURRY (Estados Unidos), QUERALTO (Chile), REYES (Argentina), SVENNINGSEN (Dinamarca), TAPPI (Italia), TIRYAKIOGLU (Turquía), TRUJILLO (Venezuela), WEBER (Suiza) y YURGENS (URSS).

Las organizaciones observadoras invitadas fueron: Alianza Internacional de Mujeres, Asociación del Mundo Indígena, Comisión Internacional de Juristas, Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza, Conferencia Cincumpolar Inuit, Congreso Judío Mundial, Consejo Indígena Sudamericano, Consejo Internacional de Entidades Benéficas, Consejo Internacional para la Educación de Adultos, Consejo Internacional de Enfermeras, Consejo Internacional de Mujeres, Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, Consejo de los Cuatro Vientos, Consejo Nórdico Same, Federación Internacional de Derechos Humanos, Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metálicas, Federación Internacional de Trabajadores de las Plantaciones Agrícolas y Similares, Grupo Internacional de Trabajo para Asuntos Indígenas, Jaycees Internacional, Liga Internacional de Mujeres Pro Paz y Libertad, Secretariado Profesional Internacional de la Enseñanza, Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Survival Internacional.

24 *Actas Provisionales No. 7*, 75^{va} Sesión de la CIT, 02 de junio de 1988.

25 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

El contenido del Informe VI(1) ha sido incluido en el texto de la presente obra de forma casi total en los capítulos respectivos.

La Oficina preparó un segundo informe, el Informe VI(2)²⁶ conteniendo las respuestas y comentarios recibidos de parte de los Estados relativos al cuestionario incluido en el Informe anterior así como las conclusiones de la Oficina, las que serían el texto base del futuro convenio por la forma de su redacción. La Introducción del Informe detalla el grado de respuesta de los Estados al requerimiento de la Oficina: ésta recibió respuestas de los gobiernos de los Estados Miembros siguientes: República Federal de Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bahrein, Barbados, Benín, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burundi, Canadá, República Centroafricana, Colombia, Cote d'Ivoire, Cuba, Checoslovaquia, Chile, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Guatemala, Guinea-Bissau, Honduras, Hungría, India, Irlanda, Madagascar, México, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Portugal, Reino Unido, República Democrática Alemana, Sierra Leona, Suecia, Suiza, Surinam, Trinidad y Tabago, RSS de Ucrania, Uganda, URSS, Yugoslavia y Zambia.

Los gobiernos de 17 Estados Miembros (Australia, Benín, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, India, Irlanda, Japón, Madagascar, Noruega, Portugal, Reino Unido y Suecia) declararon que sus respuestas se habían redactado previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas. Seis gobiernos (Brasil, Canadá, Estados Unidos, Gabón, Reino Unido y Suiza) comunicaron por separado las opiniones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores o bien tales opiniones se remitieron aparte. En un caso (Países Bajos: Consejo de las Federaciones de Empleadores de los Países Bajos (RCO)) se recibió respuesta de una organización de empleadores, pero no del gobierno del país; en otros tres casos (Brasil: Confederación Nacional de la Industria (CNI); Reino Unido: Congreso de Sindicatos Británicos (TUC); Suiza: Federación de Sindicatos Suizos (SGB)), una organización de empleadores o de trabajadores envió respuestas detalladas a preguntas concretas, pero no el gobierno de su país.

En cuanto a consultas con organizaciones indígenas, los gobiernos de cuatro países (Australia, Canadá, Finlandia y Suecia) indicaron en sus respuestas que habían efectuado dichas consultas; el Gobierno del Perú "declaró que, debido a la premura de tiempo, le había sido imposible celebrar consultas oficiales, si bien en sus respuestas se habían tomado en cuenta las opiniones expresadas por dichas poblaciones en anteriores reuniones de trabajo". El Gobierno del Canadá adjuntó por separado los comentarios formulados por los representantes de los pueblos indígenas.

El tenor de las respuestas recibidas y las conclusiones del Informe VI(2) se incluyen en la presente obra.

Así entonces, durante la sesión de la Comisión del Convenio No. 107 del 18 de junio de 1988²⁷, se hizo un importante recuento de las actividades realizadas por dicha Comisión, la que había tomado en cuenta el contenido de los informes VI(1) y VI(2) para sus trabajos. Se abrió un debate general sobre el proyecto de informe de la Comisión, examinándose todos los puntos del Informe VI(2), uno por uno (es decir, las conclusiones propuestas por la Comisión). Entonces, la Comisión adoptó cada uno de los puntos con sus respectivas enmiendas y aprobó el proyecto de resolución para que el tema ingrese al Orden del Día de la próxima Conferencia Internacional.

Durante la 35^{va} sesión del 21 de junio de 1988, la Comisión del Convenio No. 107 sometió ante la Plenaria de la Conferencia Internacional su informe, sesión cuyas incidencias figuran en *Actas Provisionales* 32²⁸ (las que son parte integrante del texto de la presente obra). La Comisión

26 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

27 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

28 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 21 de junio de 1988.*

aceptó por unanimidad las recomendaciones de la Reunión de Expertos de 1986 y su informe fue sometido a debate general de la Conferencia, adoptándose sus párrafos 1 al 222 así como sus conclusiones (puntos 1 al 70). Es así que la Conferencia decidió poner en el Orden del Día de la agenda de la próxima conferencia ordinaria de la OIT la cuestión de la revisión del Convenio No. 107.

Así las cosas, advino la 76^{va} Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra de 1989, durante la que se realizaría la segunda y última gran discusión acerca del contenido del futuro Convenio No. 169.

En el lapso de los dos meses posteriores a la 75^{va}, sesión de la Conferencia, se remitió a los Estados Miembros el Informe IV(1)²⁹ conteniendo el proyecto de convenio para que lo consulten internamente, elaborado en base a las conclusiones adoptadas por la Conferencia en su 75^{va} reunión, y en las respuestas al cuestionario adjunto al Informe VI(1) preparado para la primera discusión de la Conferencia. El contenido de este informe se incluye dentro de los respectivos capítulos de esta obra.

La Oficina invitó a los gobiernos a que enviaran enmiendas u observaciones a más tardar el 30 de noviembre de 1988, o a que comunicaran a la Oficina, dentro del mismo plazo, si consideraban que el texto propuesto constituía una base apropiada de discusión para la 76^{va} reunión (1989) de la Conferencia.

Como resultado, la Oficina elaboró el Informe IV(2A)³⁰ luego de recibir respuestas, observaciones y comentarios de 60 Estados Miembros y de organizaciones, pronunciándose sobre el informe IV(1) que contenía el proyecto de convenio y en base a las respuestas de 60 Estados Miembros: República Federal de Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Barbados, Belice, Bolivia, Botswana, Brasil, Burundi, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Colombia, Checoslovaquia, Chile, China, Chipre, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Etiopía, Fiji, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Honduras, India, Irlanda, Japón, Kenya, Luxemburgo, Malí, Malta, México, Mozambique, Noruega, Países Bajos, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido, República Democrática Alemana, Rumania, Rwanda, San Marino, Somalia, Suecia, Suiza, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Trinidad y Tobago, URSS y Zambia.

Los gobiernos que consultaron a organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores antes de remitir sus respuestas fueron los gobiernos de Australia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, India, Irlanda, Japón, Kenya, Malta, México, Noruega, Países Bajos, Perú, Rumania, Rwanda, Somalia, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago y Zambia. Los gobiernos que consultaron a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y tribales de sus países fueron sólo seis: Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y Suecia.

El siguiente Informe, el IV(2B)³¹ contuvo entonces un proyecto de Convenio enmendado a la luz de las observaciones recibidas por la Oficina descritas en el Informe IV(2A) y también se incluye dentro de la presente obra.

Durante la cuarta sesión del 08 de junio de 1989 de la Conferencia Internacional del Trabajo³², la Comisión del Convenio No. 107 estableció su mesa directiva³³ y procedió a inaugurar la discusión general en base a los informes IV(1), IV(2A) y IV(2B) preparados por la Oficina

29 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

30 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm.107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

31 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

32 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

33 Compuesta por los Señores España Smith como Presidente (miembro gubernamental de Bolivia), De Regil (miembro empleador de México) y J.Svenningsen (miembro trabajador de Dinamarca) como Vicepresidentes, y Helms (miembro gubernamental de Dinamarca y del Gobierno autónomo de Groenlandia) como Ponente.

Internacional, éste último conteniendo un proyecto de convenio que fue elogiado por reflejar los diferentes puntos de vista expresados durante los trabajos de la primera discusión y en las respuestas de los Estados a la Oficina Internacional del Trabajo.

Durante la sesión del 24 de junio de 1989 se culminó con la discusión artículo por artículo del futuro Convenio y, finalmente, la Comisión del Convenio 107 adoptó todos los artículos sometidos, así como un proyecto de Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales que había sido propuesta por los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia³⁴.

Adoptado el texto del Convenio y de la Resolución de la OIT, el Ponente de la Comisión presentó el informe de la misma a la Conferencia Internacional en la sesión del 26 de junio de 1989 bajo la presidencia del Sr. Nkomo como primer punto del orden del día³⁵. Abierta la discusión luego de presentado el informe del Ponente, y luego de diversas intervenciones de los participantes indígenas en los que éstos cuestionaron amarga y duramente el resultado plasmado en el proyecto de Convenio³⁶, la Conferencia procedió a votar y a adoptar el Informe de la Comisión (párrafos 1 al 179), luego de lo cual se procedió a adoptar el mismo proyecto de "Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes" presentado por la Comisión. Finalmente, luego de la respectiva votación, también fue adoptada por la Conferencia la Resolución sobre la Acción de la OIT concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales.

Al día siguiente, 27 de junio de 1989, se procedió a registrar la votación final nominal del Convenio con el resultado de 328 votos a favor, uno en contra y 49 abstenciones³⁷, con lo cual la 76^{va} Conferencia Internacional del Trabajo adoptó de manera definitiva el Convenio No. 169. Horas más tarde, el Presidente de la Conferencia reanudó la sesión acerca de la cuestión de la votación nominal del Convenio No. 169 para dar uso de la palabra a ciertos delegados gubernamentales con deseos de expresar su voto³⁸, lo que constituyó el último acto del proceso de revisión que condujo a la superación del enfoque integracionista dominante en las relaciones de los Estados hacia los pueblos indígenas y tribales manifestado en el Convenio No. 107, ahora sustituido por uno nuevo.

Habiendo presentado en estas páginas las líneas generales de la sucesión de etapas que abarcó el proceso de elaboración y adopción del Convenio No. 169 de la OIT, se puede hacer más comprensible el contenido de los capítulos que corresponden al análisis artículo por artículo del Convenio. En cada uno de ellos se encontrará de forma introductoria el texto del artículo del Convenio No. 169 bajo examen y, a continuación, el artículo que le sirvió de base textual procedente del Convenio No. 107. Luego, se subdivide el contenido de los *travaux préparatoires* en tres partes bien definidas:

- a. Discusiones e informes preparatorios, etapa que incluye el examen del Documento de Trabajo preparado por la Oficina Internacional del Trabajo y el Informe de la Reunión Expertos convocada por dicha Oficina en 1986.
- b. Primera discusión en la 75^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1988), que incluye los informes VI(1) y VI(2), así como las Actas Provisionales No. 32 del 20 de junio de 1988.
- c. Segunda discusión en la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1989), que incluye los informes IV(1), IV(2A) y IV(2B), las Actas Provisionales No. 25 (del 24 de junio de 1989) y No. 31 (del 26 de junio de 1989).

Así pues, esta obra en primer lugar presenta los *travaux préparatoires* del Preámbulo y de los artículos 1º al 36º y 43º del Convenio No. 169, ordenados cronológica, sistemática y temáticamente.

34 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989, pps. 25/27-25/28.

35 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta Sesión.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989.

36 Véanse sus intervenciones en el Anexo 10 del presente libro.

37 El detalle de la votación se encuentra en el último capítulo de este libro, relativo a la adopción final del Convenio No. 169.

38 Véanse pormenores en el último capítulo de este libro.

Luego, se incluye un capítulo final en el que se detallan algunos pormenores del momento preciso de la adopción del nuevo Convenio y Resolución de la OIT respecto a derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Finalmente, la obra se ve complementada con una serie de anexos que tienen la finalidad de presentar sintéticamente cierta información clave para entender el proceso de revisión del Convenio No. 107 que culminó en la adopción del Convenio No. 169.

En el primer anexo se reproduce el texto íntegro del Convenio No. 107, en el segundo anexo el texto de su contemporánea Resolución No. 104, en el anexo tercero el texto íntegro del Convenio No. 169 y, en el cuarto anexo el de la Resolución sobre la Acción de la OIT en cuanto a pueblos indígenas y tribales.

El quinto anexo presenta una tabla comparativa del estado de las ratificaciones del Convenio No. 107 y 169, advirtiéndose que a pesar de los esfuerzos de los participantes en el proceso de revisión a fin de llegar a un texto suficientemente flexible, consensuado y mínimo que facilitara el máximo posible de ratificaciones de los Estados, el resultado no solamente no se logró sino que fue regresivo ya que el número de países ratificantes del Convenio revisado fueron 27 y el del nuevo Convenio, 22. Dicha tabla también nos permite comparar qué países adoptaron el primer convenio pero no el segundo.

El sexto anexo presenta una tabla comparativa de los textos del Convenio No. 107 y No. 169, a fin de apreciar las diferencias textuales entre uno y otro, que resultaron del proceso de revisión y poder apreciar hasta qué punto el Convenio No. 169 realmente es una superación del primero.

El anexo séptimo, está destinado a presentar de forma cronológicamente ordenada las fuentes que se consultaron para elaborar el presente libro, según su orden de creación y no según el orden de su publicación.

El octavo anexo, presenta un cuadro sinóptico que permite apreciar la evolución textual del Preámbulo y de las disposiciones, artículo por artículo, del Convenio No. 169 de la OIT.

En el anexo noveno, incluimos los debates de la parte II sobre "Tierras" del futuro Convenio revisado, llevados a cabo durante la sesión del 24 de junio de 1989³⁹, que comprenden una consideración general y de conjunto sobre dicha acuciante cuestión, en la que los diversos aspectos que la componen se abordan de forma indisoluble y conjunta, unidad que hemos respetado consignándola en un anexo aparte para no restar comprensión ni unidad a dicho pasaje de los debates.

Finalmente, como no podía ser de otro modo, al abordar la génesis de un Convenio como el No. 169 que reconoce el derecho a la participación de los pueblos indígenas en cualquier medida que les afecte, se recogen de forma textual y especial las intervenciones de los y las representantes de pueblos indígenas presentes en la revisión del Convenio No. 107. Esto, nos parece, contribuye a conocer y comprender la inicial reacción negativa de la mayoría de observadores indígenas respecto al contenido del recién aprobado Convenio No. 169 y, en especial, sus razones y argumentos; los que muchas veces, aún en la actualidad, continúan utilizándose para criticar, por ejemplo, la falta de claridad del Convenio No. 169 para consagrar el derecho al consentimiento, libre e informado de los pueblos indígenas.

Quiero agradecer al Dr. Jorge Araya, funcionario del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, quien generosamente me recibió en su morada mientras duró mi estancia de investigación en la económicamente prohibitiva ciudad de Ginebra, a fin de concretar mi proyecto de investigación que para entonces no estuvo financiado más que con mis propios recursos personales; a la Sra. Richelle Van Snellenberg y Sr. Ariel Golan, personal de la Biblioteca de la OIT (el último de los nombrados hoy jubilado), por su invalorable ayuda para localizar la documentación requerida; al Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), que financió mi viaje a Suiza para cumplir este propósito personal mientras participaba en una sesión del Me-

³⁹ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989, pp. 25/18 a 25/26. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

canismo de Expertos y cómo no, al Programa Regional de Participación Política Indígena de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung por creer en este proyecto y, con el financiamiento brindado, al fin permitirle conocer la luz para beneficio de quienes deseamos ver realizados cada vez con mayor extensión y profundidad los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Lima, febrero de 2015

DENOMINACIÓN DEL CONVENIO

"Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes"

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT:

"Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La adopción de la denominación final del Convenio, fue resultado de la prolongada y ardua deliberación de los participantes en la Reunión de Expertos llevada a cabo a solicitud del Consejo de Administración en 1986, y de las Reuniones 75^o (1988) y 76^o (1989) de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en torno al empleo del término "pueblos" en lugar de "poblaciones".

Por ello, no se discutió cuál sería la denominación del futuro convenio revisado en la etapa de informes y discusiones preparatorias ni tampoco en la primera discusión durante la 75^{va} Conferencia Internacional de Trabajo en 1988.

El tema se planteó como cuestión en la segunda discusión en torno a la revisión del Convenio No. 107 durante la 76^{va} reunión de la CIT realizada en Ginebra en 1989, a partir de un informe elaborado como resultado de la primera discusión realizada durante la 75^{va} reunión de la CIT, el informe IV(1) que se menciona a continuación.

2.1.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹

El informe no adoptó opinión definitiva respecto a la denominación del Convenio revisado, sino que temporalmente lo nombró como sigue:

*"Proyecto de convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes"*²

2.1.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³

Como se aprecia, el informe utiliza la disyuntiva "pueblos/poblaciones":

"Observaciones sobre el proyecto de convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes".⁴

1 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

2 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.

3 Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

4 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas*

2.1.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989

La controvertida denominación de "Pueblos" se utilizó por primera vez en este informe enviado a los Estados miembros antes de emitido el informe IV(2A)⁵:

"Proyecto de convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes"⁶

y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.

5 Ver *Introducción* en: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 1.*

6 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.*

PREÁMBULO

"Preámbulo

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

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

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

Recordando las 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 de 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:"

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Preámbulo

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 5 junio 1957 en su cuadragésima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, cuestión que constituye el sexto punto del orden del día de la reunión;

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional;

Considerando que la Declaración de Filadelfia afirma que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;

Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población;

Considerando que es deseable, tanto desde el punto de vista humanitario como por el propio interés de los países interesados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esas poblaciones ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que les han impedido hasta el presente participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de que forman parte;

Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones de que se trata, su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo;

Observando que estas normas 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, en niveles apropiados, y en sus respectivos campos, y que se propone obtener de dichas organizaciones que presten, de manera continua, su colaboración a las medidas destinadas a fomentar y asegurar la aplicación de dichas normas, adopta, con fecha veintiséis de junio de mil novecientos cincuenta y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957:"

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La superación del enfoque integracionista o *asimilacionista* fue una de las principales razones declaradas oficialmente por la OIT para decidir iniciar el proceso de revisión del Convenio No. 107, y como tal, figura entre los motivos expuestos en el Preámbulo del nuevo Convenio. Así, ya desde el documento de trabajo elaborado a ser considerado durante la Reunión de Expertos de 1986, se individualizó con claridad cuáles serían los artículos del Convenio No. 107 a ser revisados a fin de superar el enfoque integracionista, puntualizándose una nueva forma de concebir además el “deber de protección” del Estado, respecto de las poblaciones indígenas de forma que se alejara de una protección estatal de tipo paternalista. En la misma línea, se propuso en dicho documento el reconocimiento del derecho a la participación indígena en las decisiones que afecten a su desarrollo económico como una forma de superar ese paternalismo estatal en aras de la nueva “orientación participativa”.

Durante la misma Reunión de Expertos, se enfatizó también -como uno de los grandes pilares del futuro convenio revisado- el de su orientación básica: la superación del integracionismo, vinculando dicha aspiración al derecho de los pueblos indígenas a controlar las características de su propio desarrollo económico. A partir de este asunto, los expertos discutirían un punto sumamente sensible para los Estados: el de la explícita presencia de la libre determinación formulada como *principio* antes que como *derecho* en el cuarto párrafo del Preámbulo, en tanto manifestación de aquel nuevo reconocimiento del derecho indígena a controlar su propio desarrollo.

A lo largo de la primera discusión de revisión del Convenio que tomó lugar en la 75^{va} reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) en 1988, se presentó el mencionado informe de la Reunión de Expertos en el que también se daba cuenta de la necesidad de aprobar una nueva orientación básica del Convenio que superase la presunción de la inferioridad cultural de los grupos indígenas. En ocasión de la segunda discusión del Convenio de la CIT, durante la 76^{va} reunión de la CIT en 1989, se presentaría el primer proyecto de Preámbulo donde se incluyó explícitamente el deseo de superar el enfoque integracionista y, sin embargo, ninguna alusión al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas a pesar de las insistencias de los delegados indígenas presentes¹, ni tampoco reconocimiento alguno al derecho al consentimiento.

A continuación, se presenta el desarrollo de los informes y de los debates.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)²

“B. El integracionismo

En el Convenio núm. 107 se intentó alcanzar un equilibrio en el doble deber que incumbe a los Estados de proteger a las poblaciones indígenas, por una parte y, por otra, de “integrarlas”. Los críticos han observado algunas veces que no existe en el Convenio una definición del término “integración” propiamente dicho, sino que se le asocia aparentemente al concepto latinoamericano de “indigenismo”, en virtud del cual se produce la fusión de las costumbres socioeconómicas de distintos grupos étnicos, con el fin de crear un nuevo modelo de sociedad nacional. Además, los críticos también han puesto en tela de juicio el lenguaje paternalista que se maneja en el Convenio. En varios artículos, por ejemplo, está implícita la idea de que las culturas indígenas y tribuales son “menos avanzadas” o menos “desarrolladas” que el resto de la sociedad nacional. Estas indicaciones deberían eliminarse del instrumento. Lo que en realidad se requiere es un planteamiento más positivo, que tenga en cuenta las necesidades y exigencias manifestadas por las organizaciones de poblaciones indígenas en los planos nacional, regional e internacional, en lugar del enfoque protector adoptado en el decenio de 1950. En el mejor de los casos, este enfoque suponía que las poblaciones indígenas perderían paulatinamente su carácter tribal, así como muchas de sus características “primitivas”, a medida que se multiplicaran

¹ Véase el Informe IV(2A) de dicha Conferencia.

² *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

sus contactos con la sociedad moderna. En el peor de los casos, se daba por supuesto que las poblaciones indígenas y tribales desaparecerían pura y simplemente.

También existe el deber de proteger. En el Convenio núm. 107 se hace especial hincapié en las medidas que los Estados deben adoptar para proteger a las poblaciones indígenas contra la discriminación, así como en las medidas destinadas a fomentar la igualdad de oportunidades. Todas estas medidas se concretan en disposiciones específicas para la protección de las instituciones, las personas, la propiedad y el trabajo de las poblaciones indígenas, el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, salvaguardias contra la detención preventiva, medidas contra la discriminación en el empleo, medidas específicas en esferas tales como la formación profesional y las industrias rurales, la seguridad social, la salud y la higiene, la educación y los medios de comunicación.

La protección no es quizá la única preocupación actual de las poblaciones indígenas y tribales, pero sigue siendo vital. Como ha escrito un autor, "en el pasado, desde el punto de vista de la comunidad internacional, se consideraba que las poblaciones indígenas requerían una protección legal contra la explotación económica, la discriminación racial y la negación de los derechos humanos. En la actualidad, merced al apoyo de la ley internacional, están afirmando sus derechos a la tierra y a sus propias instituciones". De todos modos, la necesidad de proteger los derechos humanos básicos es hoy por lo menos tan importante como lo fue hace 30 años. En las conferencias internacionales de las organizaciones no gubernamentales celebradas en 1977 y 1981 se señaló que, en lugar de disminuir, se agudizaba la amenaza que pesa sobre las vidas, las tierras y las culturas indígenas. En muchas regiones del mundo, el firme propósito de las poblaciones indígenas de combatir la usurpación de sus tierras ha provocado graves conflictos sociales y nuevas represalias contra ellas. Ha habido, por ejemplo, un recrudecimiento de la militarización en las zonas rurales, donde las poblaciones indígenas han opuesto resistencia a la usurpación externa o se han organizado para exigir que se protejan sus tierras. Además, sigue siendo necesario proteger a las poblaciones indígenas y tribales para evitar que sean explotadas en la contratación y el empleo. Aunque en casi todas partes han quedado legalmente abolidos los sistemas semif feudales de posesión de la tierra y de relaciones de trabajo, tales como la servidumbre por deudas y los sistemas de trabajo serviles, en la práctica su aplicación sigue estando muy difundida entre las poblaciones indígenas y tribales más vulnerables. En virtud de algunas políticas agrarias adoptadas recientemente, en lugar de aumentarse las extensiones de tierra que se conceden a las poblaciones indígenas para su sustento, se ha contribuido a aumentar su desposeimiento de las mismas. En algunos países, ocurre incluso que los agricultores indígenas, poseedores de pequeñas parcelas de tierra, se ven obligados a obtener ingresos complementarios, trabajando para ello como mano de obra estacional en las plantaciones comerciales, donde padecen distintas formas de explotación, tanto en las condiciones sociales como en los salarios, muy inferiores a los mínimos legales, que reciben.

Por todas estas razones, debe seguir insistiéndose en la protección, completada por el deseo y la capacidad de las poblaciones indígenas y tribales de participar más activamente en la formulación y aplicación de las decisiones que las afectan. Esta capacidad constituye un factor nuevo e importante desde la adopción del Convenio núm. 107 en 1957. En gran parte, el Convenio se refiere a consideraciones de carácter general sobre la manera en que el desarrollo afecta a las poblaciones indígenas y tribales. Según se desprende del análisis precedente, es indispensable intensificar las consultas con los representantes de las poblaciones indígenas y tribales y crear un procedimiento consultivo formal que funcione en todos los niveles. De todos modos, la mera consulta no es suficiente en sí misma. En el sistema de las Naciones Unidas se ha llegado actualmente al convencimiento general de que los modelos verticales de desarrollo deben sustituirse por unos modelos de mayor participación, en que los sectores más pobres de la sociedad decidan sobre la manera de encarar básicamente la solución a sus propios problemas. En los estudios realizados por las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo en sus dimensiones internacional, nacional y regional figuran algunas directrices de utilidad sobre este punto. Ya se han mencionado los programas y principios de la UNESCO en la esfera del

etnodesarrollo, como aspecto positivo de la creciente percepción por los grupos étnicos, en distintas partes del mundo, de su propia identidad e integridad, así como los principios relativos a la participación popular en el desarrollo, adoptados en la Conferencia Mundial de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, en 1979.

Con arreglo a su concepto de desarrollo de las necesidades básicas, la propia OIT ha elaborado directrices para que participen en el desarrollo rural todas las personas directamente afectadas. Se están propugnando activamente otras estrategias de desarrollo basadas cada vez más en la participación de los interesados. En las recientes actividades del Equipo de Tareas del CAC sobre Desarrollo Rural, con el que la OIT viene colaborando estrechamente, se define la participación de los pueblos en su nivel básico como una acción mancomunada, en la que las personas interesadas **aún**an voluntariamente sus esfuerzos y recursos para alcanzar los objetivos que ellas mismas se han fijado. Esta orientación se refleja en un instrumento relativamente reciente de la OIT, el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), que exige la creación y el libre desarrollo de organizaciones de trabajadores rurales fuertes e independientes, capaces de proteger y de defender los intereses de sus afiliados.

Evidentemente, la situación y las necesidades de las poblaciones indígenas y tribuales no pueden asimilarse totalmente a las de la mayoría de los trabajadores rurales desfavorecidos. Por sobre todas las cosas, estos **últimos desean obtener condiciones económicas más equitativas, así como el** derecho a participar en las decisiones que afectan a su desarrollo económico, lo cual constituye tan sólo un elemento de las necesidades de las poblaciones indígenas y tribuales. Sin embargo, la importancia que se da en el Convenio núm. 141 sobre la participación ha resultado de gran importancia al considerar la revisión del Convenio núm. 107. La organización debe ser independiente y voluntaria y estar libre de toda injerencia, coerción o represión; la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores rurales no debe estar supeditada a unas condiciones que impongan límites a esas libertades. Además, a los Estados que han ratificado el Convenio les incumbe la tarea de “poner en práctica una política de promoción de estas organizaciones” (artículo 5) y de “promover la mayor comprensión posible de la necesidad de fomentar el desarrollo de organizaciones de trabajadores rurales y de la contribución que pueden aportar para mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones generales de trabajo y de vida en las regiones rurales” (artículo 6). Esta orientación general tiene importantes consecuencias, en especial para la nueva redacción de los artículos 2 a 10 del Convenio núm. 107. Las políticas de desarrollo de las comunidades indígenas y tribuales, así como las de protección de sus culturas e instituciones y las destinadas a definir sus deberes y derechos y los métodos de control social, deberían en lo posible llevarse a la práctica por medio de las organizaciones tradicionales y en un marco de participación.

Una nueva parte integrante del enfoque de la OIT que se orienta hacia la participación en el desarrollo rural está constituida por las directrices de los programas de ayuda a los grupos rurales desfavorecidos. Un criterio importante es la autonomía y la fuerza de los grupos que reciben esta asistencia. Se les debe alentar a organizarse por su propia voluntad, para poder expresar y fomentar sus intereses sociales y económicos comunes, reunirse entre ellos, deliberar sobre sus propias necesidades, adoptar decisiones, y promover medidas sin la intervención de personas provenientes del exterior, de conformidad con las normas de la OIT. También se les alienta a realizar sus propios proyectos mediante una autoinvestigación colectiva, en lugar de depender de la competencia técnica de personas extranjeras.

Alcanzado este punto, conviene tener en cuenta la diferencia básica de los modelos de desarrollo por medio de la participación, en la medida en que este concepto se aplica a grupos desfavorecidos como las poblaciones indígenas y tribuales. En la práctica, se están llevando a cabo dos tipos diferentes de proyectos de desarrollo para estas poblaciones. El primero es el proyecto clásico en gran escala, cuya meta consiste en beneficiar a todo el país en su conjunto. A esta categoría pertenecen los grandes proyectos hidroeléctricos, que pueden llegar a desplazar a decenas de miles de personas, o los proyectos de cons-

trucción de infraestructuras para las redes de carreteras principales, que entrañan costos muy elevados, financiados por la comunidad internacional. El segundo tipo de proyectos está destinado a mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el nivel local, y se concreta en la formación profesional y la creación de actividades generadoras de ingresos. Los instrumentos referentes a poblaciones indígenas y tribuales que deseen promover el desarrollo mediante la participación deberán tener en cuenta esta diferencia, y permitir que las personas afectadas por los proyectos a gran escala también intervengan en el proceso de adopción de decisiones, y emprendan proyectos que los beneficien a ellos mismos directamente.

Siendo éstos los antecedentes, cabe preguntarse qué tipo de revisión podría hacerse del Convenio núm. 107 para eliminar su tendencia al integracionismo y reemplazarla por una orientación participativa. En varios artículos del Convenio aparece esta tendencia al integracionismo, que podría modificarse dejando al mismo tiempo intacta la naturaleza protectora del instrumento en muchos aspectos, y sin que sea necesario volver a discutir todos los conceptos contenidos en el mismo. Hay disposiciones de ese tipo en los artículos siguientes (véase el texto adjunto del Convenio):

- artículo 2, párrafos 1 y 2, c);
 - artículo 3, párrafo 1;
 - artículo 4, frase introductoria y párrafo b);
 - artículo 5, frase introductoria;
 - artículo 7, párrafos 2 y 3;
 - artículo 8, frase introductoria;
 - artículo 10, párrafo 2;
 - artículo 17;
 - artículo 22, párrafo 1;
 - artículo 24; y
 - artículo 27.
- (...)

No se ha pedido a la Reunión de Expertos que examine la redacción de nuevas disposiciones, sino más bien que indique cuáles son los conceptos del Convenio que deben modificarse (aunque cualquier texto específico, sugerido por la Reunión, será presentado al Consejo de Administración). Si se adopta esta decisión básica, la tarea deja de parecer tan grande. Todas las disposiciones mencionadas anteriormente se caracterizan porque o bien promueven activamente el concepto de la integración en la sociedad nacional, como meta de todos los programas que se refieren a las poblaciones abarcadas por el Convenio, o bien adoptan un punto de vista según el cual los modos de vida y parámetros culturales de estos grupos son primitivos y deberían sustituirse por formas más “adelantadas” para llevar adelante sus asuntos”.³

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)⁴

- **La orientación básica: superar el integracionismo del Convenio 107**

“10. (...) La finalidad de la Reunión no era pasar revista de los hechos ya conocidos, sino analizar los problemas para tratar de solucionarlos. El punto más importante entre los señalados en el documento de trabajo era la supresión de la noción de integración del Convenio. Deberían de reconocerse los derechos de los pueblos indígenas y tribuales para determinar la extensión y el paso a un desarrollo económico que les pueda afectar, man-

³ *Ibid.*, p. 38-41.

⁴ APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

teniendo las formas diferentes de vida a los que prevalecen en el resto de las sociedades nacionales, preservando y desarrollando sus propias instituciones, lenguas y culturas, independientemente de los grupos sociales dominantes. La tarea de la Reunión era determinar la medida en que el Convenio podría ser reorientado. (...)”.⁵

- **Contenido del derecho de libre determinación en el cuarto párrafo del Preámbulo**

“54. Tras amplio debate, un grupo de expertos y observadores presentó el siguiente texto como un intento de superar las objeciones que se habían planteado, sin dejar de reflejar los principios inherentes al concepto de autodeterminación:

Sustitúyase el párrafo cuarto del preámbulo por el texto siguiente:

Considerando que el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales afirma la fundamental importancia del derecho a la libre determinación, así como el derecho de todos los seres humanos de perseguir su desarrollo material, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad;

Reconociendo que estos derechos son fundamentales para la supervivencia y el futuro desarrollo de los pueblos indígenas y tribales en cuanto sociedades distintas y viables;

(...)

56. Quienes habían presentado la propuesta aclararon que el principio de libre determinación citado en el proyecto de párrafo introductorio debería entenderse como libre determinación en la esfera económica, social y cultural. Además, la referencia a las instituciones políticas que se mencionan en el proyecto de artículo 2, b), se refieren a las instituciones políticas propias de los pueblos indígenas y tribales que les servían para regular sus asuntos internos. También se manifestó que la intención era que el proyecto del artículo 2 no creara derechos en sí mismo, sino que proporcionara las líneas esenciales a la luz de las cuales sería interpretado el resto del Convenio revisado”.⁶

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁷

- **La orientación básica: superar el integracionismo del Convenio 107**

“Al decidir convocar una Reunión de Expertos sobre la revisión del Convenio núm. 107, el Consejo de Administración puso de relieve que la orientación básica del Convenio confería a la integración el carácter de objetivo fundamental de todas las actividades emprendidas por los gobiernos con respecto a las poblaciones indígenas y tribales, y que era preciso reexaminar esta orientación a fin de tener en cuenta opiniones diferentes y circunstancias nuevas. La Reunión de Expertos concluyó por unanimidad que el lenguaje integracionista del Convenio es anticuado, y destructiva la aplicación de este principio al mundo moderno.

En 1956 y 1957, mientras el proyecto de convenio se debatía en la Conferencia, se creía que la integración a la sociedad nacional dominante brindaba a estos grupos la mejor oportunidad de insertarse en el proceso de desarrollo de los países en los cuales vivían. Sin embargo, la adopción de este principio como orientación básica del Convenio núm. 107 trajo consigo algunas consecuencias indeseables. Como lo señala la Reunión de Expertos, este concepto ha adquirido un carácter destructivo, debido en parte a la manera como ha sido interpretado por los gobiernos; en la práctica, ha significado la extinción

⁵ *Ibid.*, párrafo 10.

⁶ *Ibid.*, párrafos 54-56.

⁷ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

de formas de vida distintas de las de la sociedad nacional. Las implicaciones de este principio han disuadido también a las organizaciones indígenas y tribuales de aprovechar plenamente la sólida protección que les ofrecen otros aspectos del Convenio, ya que han fomentado cierta desconfianza en el instrumento. Además, prácticamente todos los que han formulado comentarios sobre el Convenio en los últimos años han afirmado que su enfoque integracionista y su presunción implícita de la inferioridad cultural de estos grupos lo convierten en un instrumento totalmente anticuado y lo inhabilitan como base para las políticas nacionales. Realmente, ésta parece ser la razón principal de la falta de ratificaciones observada durante los últimos tiempos.

Las opiniones expresadas por otras organizaciones internacionales y varios Estados confirman también la necesidad de revisar el Convenio con el fin de eliminar su orientación integracionista. Ya se hizo observar que órganos de las Naciones Unidas y de la UNESCO han recomendado específicamente la revisión del Convenio núm. 107 a este respecto. En la Reunión de Expertos sobre la revisión del Convenio núm. 107, todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que habían participado en la redacción del Convenio, así como otras presentes, apoyaron la iniciativa de la OIT de reexaminar el Convenio núm. 107 con miras a su revisión, y estuvieron de acuerdo con el contenido básico de la revisión propuesta (párrafos 24 a 28 del informe de la Reunión de Expertos).

La orientación básica que debería reemplazar a este enfoque integracionista se desprende también claramente de los acontecimientos nacionales e internacionales y de las conclusiones de la Reunión de Expertos. Aunque su formulación en un convenio internacional plantee un difícil problema, la nueva orientación debería fundarse en dos principios básicos:

- respeto de las culturas, formas de vida e instituciones tradicionales de estos pueblos; y
- participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan”.⁸

“A juicio de la Reunión de Expertos, el enfoque integracionista del Convenio se manifiesta de dos maneras esenciales. En primer lugar, el Convenio de 1957 asumía que, en beneficio final de los grupos abarcados por el instrumento, todos los programas gubernamentales debían orientarse hacia la integración de los mismos en la sociedad nacional (...). El segundo aspecto del enfoque integracionista del Convenio es la presunción implícita de la inferioridad cultural de los grupos cubiertos por el instrumento. Esta es evidentemente la justificación del enfoque básico hacia la integración”.⁹

“Este enfoque puede calificarse también de «paternalista», con connotaciones tanto benévolas como perjudiciales. Tiene connotaciones benévolas por cuanto adopta una actitud protectora hacia componentes más débiles de la sociedad -actitud que la Reunión de Expertos insistió en que se mantuviera, como se indicará más adelante-. Tiene connotaciones perjudiciales, en cambio, por cuanto asume que los gobiernos pueden y deben adoptar medidas en beneficio de estos grupos independientemente de sus deseos, ya que se les considera incapaces de expresar una opinión válida.

No debe inferirse de estas observaciones que la Conferencia Internacional de la OIT o las demás organizaciones que colaboraron en la adopción del Convenio núm. 107 hubiesen actuado de mala fe. En 1957, y por lo menos en la mayoría de las partes del mundo, la presunción de que los grupos indígenas y tribuales eran incapaces de hablar por cuenta propia era razonable. Incluso hoy, hay muchas poblaciones tribuales silvícolas o nómadas aisladas que carecen de la experiencia necesaria para enfrentarse con las complejidades del mundo moderno. Muchos millones de personas pertenecientes a poblaciones tribuales no tienen poder decisorio alguno en los países donde viven, son explotadas en el trabajo y pierden sus tierras porque no poseen la competencia necesaria para autoprotegerse. Una de las razones de la revisión del Convenio núm. 107 es precisamente que la situación de muchos de estos grupos es cada vez más precaria, y de hecho gran número de ellos han desaparecido ya desde que se adoptó tal Convenio (...).

⁸ *Ibíd.*, pp. 20-21.

⁹ *Ibíd.*, p. 30.

En sus comentarios sobre el borrador del presente informe, la UNESCO hizo observar que no era prudente basarse en una sola política de integracionismo o de no integracionismo. Algunos pueblos indígenas prefieren uno de estos enfoques, y algunos el otro, y la mayoría de ellos prefieren la integración y la igualdad en la esfera pública (trabajo, educación, etc.) pero la no integración en la esfera privada (derechos culturales, derechos religiosos, ciertos derechos lingüísticos, etc.). Lo que se precisa son varios modelos posibles, pero que impliquen todos los principios de igualdad y de participación en las decisiones que afectan a la comunidad".¹⁰

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹¹

En este informe no se abordó el contenido del artículo.

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹²

• Superación del integracionismo: origen de la revisión del Convenio 107

"Introducción

6. El representante del Secretario General observó que el punto del orden del día ante la Comisión era la revisión parcial del Convenio núm. 107, que fue adoptado en 1957. Si bien este Convenio seguía siendo el único instrumento internacional de importancia sobre las poblaciones indígenas y tribales, reflejaba la filosofía integracionista de los años cincuenta, que en la actualidad resulta anticuada; dicha filosofía afectaba adversamente inclusive las cláusulas protectoras del Convenio, no obstante su valor intrínseco. La óptica actual pasa, en cambio, por asegurar el respeto a las culturas y tradiciones de los pueblos indígenas y tribales, y su consulta en las cuestiones que les afectan. Por esta razón la OIT decidió revisar el Convenio. (...). Refiriéndose al análisis de las respuestas al cuestionario contenido en el Informe VI (I), observó que había un acuerdo significativo sobre los temas básicos de la revisión. El enfoque integracionista y el lenguaje paternalista del Convenio núm. 107 se consideran actualmente en gran medida inaceptables, y la presión para que se adopte una óptica que exprese el respeto a las culturas y tradiciones de dichas poblaciones era general. Ello no implica necesariamente el rechazo al concepto de integración como tal, sino que no debería ser el único objetivo de la política nacional. Se consideraban aún válidos los aspectos protectores del Convenio núm. 107 e inclusive muchas de las respuestas expresaban que éstos deberían reforzarse".¹³

• Objeción a la revisión de Convenio 107

"Debate general.

"Si bien se justificaba plenamente la decisión de revisar el Convenio, entre otras cosas porque sólo 27 países lo han ratificado, los miembros empleadores no aceptaban necesariamente que el Convenio sea totalmente inaplicable. Consideraban que el Convenio podría ser enmendado de manera selectiva para hacerlo más eficaz y para asegurar su amplia aplicación. En general, debían reforzarse tanto el concepto de participación de los pueblos indígenas y tribales en las decisiones políticas que les afectaban como a sus derechos legales, sin perder su identidad (...).

8. Un miembro empleador consideró que la revisión del Convenio núm. 107 presuponía la existencia de una amplia experiencia acumulada con tal instrumento. Sin embargo, y

¹⁰ *Ibid.*, pp. 30-31.

¹¹ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

¹² *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

¹³ *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/1-32/2.*

habida cuenta del bajo nivel de ratificaciones, estimaba que en realidad no existía ninguna base para considerar que el Convenio núm.107 era obsoleto. Además, estimaba que el número de cambios que fueron propuestos, incluidos algunos cambios en la terminología, iban más allá de la competencia de la OIT. Sugirió que se crease un grupo de juristas para estudiar el asunto. Al preguntarse por las razones que había para revisar el Convenio núm.107, creía que el texto actual respeta adecuadamente las culturas y costumbres de las poblaciones indígenas y tribales y que el mismo apoyaba una política de integración más bien espontánea que obligatoria. Con respecto al paternalismo, observó que éste existía en todos los países y que debería examinar cuidadosamente sus ventajas antes de condenarlo. Observó además que dada las diferencias entre las poblaciones indígenas y tribales en los países desarrollados y en los países en desarrollo, no sería fácil tratarlos en un solo instrumento. Por tales razones, se opuso a la revisión del Convenio Núm. 107".¹⁴

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁵

"Preámbulo

Se presenta por primera vez el texto de un proyecto de preámbulo. Parece apropiado hacer referencia en particular a la evolución del derecho internacional en materia de derechos humanos desde la adopción del Convenio núm. 107, en 1957, así como a otros acontecimientos que afectan a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales más directamente. La referencia a la colaboración de otras organizaciones internacionales se ha tomado del Convenio núm. 107, con la adición de una referencia al Instituto Indigenista Interamericano, habida cuenta de la valiosa colaboración que ha tenido lugar con dicha organización".¹⁶

- **Texto de convenio propuesto¹⁷**

"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 de junio de 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/poblaciones) indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia;

Reconociendo las aspiraciones de esos (pueblos/poblaciones) a controlar sus propias instituciones y formas de vida y su desarrollo económico, en el marco de los Estados en que viven;

14 *Ibid.*, p. 32/1-32/2.

15 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm.107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

16 *Texto propuesto. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 3.*

17 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

Observando que en muchas partes del mundo esos (pueblos/poblaciones) no han podido gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven;

Recordando la contribución vital de las tradiciones 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 normas 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 normas;

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 de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales (revisado), 1989.¹⁸

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

“Observaciones sobre el preámbulo

Bolivia. Parece justa la referencia al Instituto Indigenista Interamericano, dada la fecunda tarea que esta institución ha realizado.

Canadá. IPWG: El preámbulo debería declarar que los principios contenidos en los instrumentos internacionales citados son también válidos para los pueblos indígenas y tribales; el texto actual da la impresión de que se están reconociendo unas normas aparte sobre sus derechos y libertades. Debería especificarse que el motivo de la revisión es eliminar actitudes y orientaciones anticuadas nocivas para los pueblos y sociedades indígenas. Debería incluirse un párrafo reconociendo que todos los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, y otro párrafo reconociendo que sus derechos económicos, sociales, culturales, a las tierras y a los recursos de las tierras deberían ser protegidos de todo abuso por parte del Estado mediante el ejercicio del derecho de libre determinación.

En el cuarto párrafo deberían sustituirse las palabras «en la materia» por la expresión:

... compatibles con el derecho internacional vigente y en evolución, que incluyan los derechos y libertades colectivos de los pueblos indígenas.

El quinto párrafo debería reformularse como sigue:

Reconociendo las aspiraciones y derechos de los pueblos indígenas a decidir sobre su propio destino e instituciones, a existir como sociedades y pueblos con particularidades propias, a conservar y fortalecer sus identidades, lenguas, religiones y filosofías de la vida, a determinar su desarrollo cultural, social, económico, espiritual y material sin la imposición de estilos de vida ajenos.

18 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 5-6.

19 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

No sólo es en algunas partes del mundo donde se niegan los derechos humanos a los pueblos indígenas, como se indica en el sexto párrafo. Este debería rezar como sigue:

Observando que esos pueblos no han podido gozar de los derechos humanos fundamentales colectivos e individuales de una manera compatible con sus propias leyes, valores, costumbres y perspectivas.

En el séptimo párrafo debería sustituirse «vital» por «particular» y «tradiciones» por «pueblos», y añadirse al final:

... así como al fomento y observancia de los derechos y libertades humanos, al mantenimiento de la paz internacional y a la búsqueda de relaciones amistosas y de cooperación entre Estados y pueblos indígenas.

Noruega. En el octavo párrafo las referencias deberían limitarse a las organizaciones de las Naciones Unidas y organismos pertinentes.

Panamá. Podría aprovecharse el preámbulo para dejar claramente señalados algunos aspectos en los que ha sido especialmente difícil lograr acuerdo, como la adopción del término «pueblos» en relación a aspectos de la soberanía de los países.

Comentario de la Oficina

Los Gobiernos de Bolivia y Noruega adoptan posturas contrarias acerca de la mención del Instituto Indigenista Interamericano; las demás respuestas no hacen referencia a ella. Se ha mantenido tal mención. En lo que atañe a la propuesta formulada por el Gobierno de Panamá, parece mejor dejar la aclaración de tales conceptos a los informes de la Oficina y a las partes dispositivas del texto, así como a los debates de la Conferencia.

Las detalladas propuestas del Grupo de Trabajo de los Pueblos Indígenas del Canadá merecen un detenido examen, y se han tenido en cuenta en el cuarto, quinto, sexto y séptimo párrafos. En cambio, en la medida en que dichas propuestas -particularmente en el quinto párrafo- significarían el reconocimiento de derechos no reconocidos o no tratados en las partes dispositivas del instrumento, no parece oportuno reflejarlas en él. En cuanto a la sugerencia de que el preámbulo debería estipular que los demás instrumentos internacionales citados en él son también válidos para los pueblos indígenas y tribales, la Oficina discrepa de la interpretación dada por el IPWG; y en todo caso no incumbe a la OIT determinar el campo de aplicación de estos instrumentos adoptados por las Naciones Unidas".²⁰

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

"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 de junio de 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;

²⁰ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 7-8.

²¹ El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

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 asimilista 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 de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:"²²

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²³

"PREÁMBULO

24. Se presentaron a la Comisión diez enmiendas al proyecto de preámbulo. El miembro gubernamental del Canadá sugirió que todas las enmiendas fueran retiradas y el proyecto de texto de la Oficina adoptado. Los miembros empleadores y trabajadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales añadieron su apoyo. Todas las enmiendas fueron retiradas.

25. El preámbulo fue adoptado sin cambios".²⁴

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989²⁵

"Sr. HELMS (El consejero técnico gubernamental de Dinamarca, ponente de la Comisión del Convenio núm. 107). – (...) Los representantes de esos pueblos que asisten a la Conferencia no están todos satisfechos con los resultados de nuestras discusiones e informarán a la Conferencia de las reservas que formulan. La Comisión, sin embargo, pudo

22 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 3-4.

23 El Acta Provisional No. 25 (*Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989*), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

24 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989, p. 25/7.

25 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

cumplir los objetivos que le fijara el Consejo de Administración hace tres años, a saber: la supresión en el Convenio núm. 107 de la suposición de que esos pueblos deben desaparecer por el principio del respeto por las culturas y modalidades de vida y el mejoramiento de muchas de las disposiciones de protección positivas brindadas en el antiguo convenio. Nadie puede haber quedado plenamente satisfecho -esto es inevitable cuando se acepta la vía de la transacción- pero podremos basarnos en los notables logros que reflejará el texto del nuevo Convenio para proseguir los esfuerzos de la comunidad internacional en favor de un trato mejor de esos pueblos en cada uno de los países en que viven".²⁶

"Sra. SAYERS (*consejera técnica de los trabajadores del Canadá*). (...) Los términos «pueblos» y «territorios» han sido condicionados y clasificados. Nuestras leyes consuetudinarias no se reconocen ni se respetan; nuestros derechos inherentes al consentimiento se diluyeron en consultas. No, nosotros, como pueblos indígenas, no tenemos que aceptar esto, y no lo aceptamos. Continuaremos sobreviviendo junto con nuestras leyes e instituciones, pese al Convenio núm. 107. Los objetivos de la revisión consistían en armonizar ese Convenio con los progresos realizados en el derecho internacional y anular la orientación de asimilación. Estos objetivos no se han logrado. El proyecto de convenio propende a la asimilación de manera sutil mientras que el anterior lo hacía de manera muy flagrante. Y en vez de ser un instrumento de vanguardia en el campo del derecho internacional, tenemos un instrumento que no logra reflejar las tendencias nuevas del derecho internacional".²⁷

²⁶ *Ibid.*, p. 31/2.

²⁷ *Ibid.*, p. 31/10.

ARTÍCULO 1º

"Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

- a) *a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales culturales y económicas les distinguan 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, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*
2. *La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.*
3. *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”.*

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

- a) *a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;*
- b) *a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, consideradas 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.*

2. *A los efectos del presente Convenio, el término semitribal comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribales, no están aún integrados en la colectividad nacional.*

3. *Las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales o semitribales mencionadas en los párrafos 1 y 2 del presente artículo se designan en los artículos siguientes con las palabras las poblaciones en cuestión”.*

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La definición del contenido del artículo 1º del Convenio No. 169 marcó indudablemente una de las controversias internacionales más importantes respecto a los derechos de los pueblos indígenas, dado que se abordó la cuestión de la subjetividad internacional en cuanto “pueblos”, así como el alcance de su derecho colectivo a la libre determinación.

Durante la reunión de expertos, el debate sobre la sustitución de la orientación integracionista dio lugar a un debate sobre el término adecuado que reflejaría la superación de dicho enfoque. De un lado, se propuso a la consulta y participación como principios básicos de una relación horizontal entre Estados y pueblos indígenas pero pronto se le criticó como insuficiente, siendo los delegados indígenas quienes propusieran incluir el término “libre determinación” como la categoría idónea que reflejase los nuevos tiempos. El debate dio lugar a una propuesta de texto para el párrafo cuarto del Preámbulo así como para los artículos 2 y 5 del Convenio No. 107, en el que los expertos propusieron el uso del término “pueblos”.

En la primera discusión de revisión del Convenio de la 75ª Reunión de la CIT, se abordó abiertamente la controversia en cuanto al reemplazo del término “poblaciones” por el de “pueblos” y los temores de los Estados de que dicho término entrañase el reconocimiento tácito del derecho a la libre determinación, entendido éste como comprendiendo a su vez el derecho a obtener un grado de autonomía política lindante con la independización y la secesión. En estas discusiones, resalta con nitidez la vinculación de la suerte del término “pueblos” y el de “libre determinación” a la luz del derecho internacional público.

Otros temas abordados fueron el de la pertinencia del término “semitribal” así como la supresión de los artículos del Convenio No. 107 que denotasen una presunción de inferioridad cultural de los pueblos indígenas, temas que dieron origen a la formulación de los criterios de identificación de objetivos de un pueblo indígena y tribal en el artículo 1º del Convenio No. 169.

Asimismo, se consideró el informe detallado de la Oficina Internacional del Trabajo respecto al cuestionario respondido por los Estados partes, cuya sexta pregunta abordó el tema de la terminología “pueblos/poblaciones”. A partir del análisis de las respuestas de los Estados, un grupo de trabajo nombrado especialmente para estudiar el tema planteó en sus conclusiones lo que sería la cláusula que relativizaría el alcance del uso del término “pueblos indígenas” en relación a la libre determinación, la que sería incluida finalmente en el artículo 1º del Convenio como fórmula de compromiso.

En cuanto a la identificación de quiénes serían reconocidos como indígenas, fue en esta etapa de los trabajos preparatorios que ciertos Estados propusieron el criterio subjetivo de autoidentificación para complementarse con los criterios objetivos, en ocasión del análisis sobre la pertinencia del término “pueblos en países independientes considerados indígenas”, propuesta que fue cuestionada por el grupo empleador y respectivamente debatida.

En la segunda revisión del Convenio durante 1989, los mencionados debates se profundizaron. Presentamos a continuación los mismos:

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)¹

- **Controversia sobre uso del término “pueblos”**

“30. Hubo un extenso debate sobre la terminología que convenía utilizar en el convenio revisado para designar a sus destinatarios. Varios expertos, apoyados por todos los representantes indígenas y tribuales presentes, estimaron que la palabra «poblaciones», que se usa en el Convenio núm. 107, debería ser sustituida por «pueblos». Este último vocablo, además de indicar que estos grupos humanos tenían identidad propia y derecho a la libre determinación, expresaba más adecuadamente la opinión que ellos tenían de sí mismos y carecía de la connotación restrictiva del término «poblaciones», que sólo expresa la idea de una simple agrupación de personas. Se señaló que varios países ya habían utilizado el término en su legislación nacional y que su uso ya había sido aceptado en debates celebrados en las Naciones Unidas y en otros foros internacionales.

31. Otros participantes estimaron que era precisamente por sus connotaciones que la utilización de este término en un convenio revisado planteaba dificultades. Sin dejar de respetar los deseos de los representantes indígenas y tribuales de que se les mencionara como pueblos, estimaban sin embargo que incorporar dicha expresión en un convenio de la OIT podría implicar un cierto grado de reconocimiento de dichos grupos, lo que excedía el ámbito de competencia de la OIT y contradecía las prácticas de un gran número de países que, de otro modo, podrían ratificarlo. Por otra parte, concordaban en que este punto contenía una aspiración legítima y merecía una cuidadosa consideración por la Conferencia que revise el instrumento.

32. En diferentes partes de este informe se usa el término «sociedad dominante». Esta expresión se refiere a la parte de la población que tiene el control efectivo de la toma de decisiones a nivel nacional. Los expertos designados por el Grupo de los Empleadores del Consejo de Administración expresaron sus reservas respecto del uso de ese término.

Campo de aplicación del Convenio núm. 107 y del instrumento revisado

33. La Reunión señaló que el documento de trabajo dejaba claro que el Convenio núm.107 estaba destinado a aplicarse a muy variados pueblos indígenas y tribuales de todas partes del mundo y que así se le había aplicado en el pasado. Por ejemplo, se aplicaba a los indios de las Américas, cualquiera que fuese el grado de su integración a las culturas nacionales; su extensión diferente dependía de las necesidades y circunstancias. De igual manera se aplicaba a los pueblos tribuales en Asia, como los de Bangladesh, la India y el Pakistán, países que habían ratificado el Convenio, y a varios otros países que no lo habían hecho. También había sido considerado aplicable a las poblaciones nómadas de los desiertos y otras regiones. Todos estos grupos comparten ciertas características, están relativamente aislados y tienen un desarrollo económico menor al del resto de la comunidad nacional. Este amplio alcance no se debería modificar, independientemente de la dificultad de adoptar un lenguaje lo suficiente flexible como para abarcar a todas esas situaciones.

34. Se tomó nota de los problemas extremadamente difíciles relacionados con el sub-Sahara de África, en donde la totalidad de la población tiene lazos tribuales y todos eran indígenas. Los expertos de África compartieron la opinión de que el Convenio era aplicable en África, al mismo tiempo que se refirieron a las particulares dificultades que su aplicación plantea. Era claro que el Convenio actual se aplicaba a grupos relativamente aislados de dicho continente, tales como los san o bushmen, los pigmeos, los beduinos y otras poblaciones nómadas. También el Convenio podría abarcar a otros grupos que compartían muchas de las características de estos pueblos. Estos expertos citaron los

¹ APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

principios básicos de consentimiento, consulta y participación que se aplicaban en sus países en relación con las actividades que afectaban a la población nacional total, y no sólo esos grupos. La Reunión fue informada de un comentario reciente de la Comisión de Expertos en relación con un país de África en el que se establecía que el hecho de que la legislación nacional no hiciera distinción entre grupos de población diferentes no era en sí una razón suficiente para decidir que el Convenio no se aplicaba en un país, ya que era necesario examinar si los diferentes grupos étnicos aparecían aislados de la comunidad nacional o tenían una posición de desventaja.

35. En relación con las poblaciones nómadas en particular, el representante de la FAO se refirió a los problemas especiales de los derechos y las garantías que se les debería reconocer, especialmente habida cuenta de que a menudo ellos compartían territorios con otros grupos de la población. Este problema es tratado más ampliamente en la sección de este informe relacionada con los derechos sobre la tierra”.²

- **Descarte del término “libre determinación”**

“43. La Reunión también estimó que no se podían desconocer los acontecimientos ocurridos en otras organizaciones internacionales, como por ejemplo los diversos instrumentos adoptados por órganos de las Naciones Unidas, y por sus organismos especializados, así como los adoptados por reuniones regionales, tales como los Congresos Indigenistas Interamericanos, todos los cuales mencionan el derecho a la libre determinación. La Reunión señaló que la interpretación de esta expresión, así como su campo de aplicación, carece de una aceptación general, por lo que su inclusión, sin el calificativo necesario, en un instrumento revisado podría causar dificultades (véase la sección sobre la orientación básica, en donde este tema se examina con mayor amplitud). Sin embargo, no se podían desconocer los conceptos contenidos en esta idea, especialmente los que se refieren a los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y tribuales”.³

“49. La definición del concepto que se ha de utilizar para sustituir la orientación hacia la integración dio lugar a un amplio y complejo debate. Deben existir garantías inequívocas de igualdad de trato, combinadas con el reconocimiento del derecho a la diferencia, el que debería también cubrir el derecho de elección individual de los miembros de los grupos en cuestión. Las primeras ideas adelantadas para definir estos conceptos fueron que se debería reconocer como principio básico la consulta y participación crecientes de los pueblos indígenas y tribuales en la adopción de decisiones. Sin embargo, rápidamente se observó, por muchos de los expertos, que estas ideas, por sí solas, eran demasiado débiles para tomar en consideración las necesidades reales. Los expertos y los observadores de organizaciones no gubernamentales, especialmente los que representaban a pueblos indígenas y tribuales, apoyados por los expertos de los medios de los trabajadores, señalaron que toda obligación de este tipo podía ser fácilmente desnaturalizada, como con frecuencia lo habían sido, por medio de consultas **formales** que en los hechos pueden no tomar en consideración las opiniones expresadas por los pueblos afectados y sus verdaderas necesidades. La importancia de estas opiniones se vio reforzada por el apoyo que le dio la mayoría de los participantes en la Reunión.

50. Los representantes de las organizaciones indígenas y tribuales declararon que el único concepto que podía adecuarse a sus necesidades era el de la libre determinación. La idea de fondo de este concepto fue apoyada por la mayoría de los expertos y, pese a que estimaron que su uso planteaba algunos problemas difíciles, reconocían que éste se había utilizado en varios documentos internacionales, adoptados antes y después del Convenio núm. 107, incluso en algunos que se referían directamente a los pueblos indígenas y tribuales. No obstante, se indicó que el término podía ser interpretado como implicando un derecho de escisión o secesión de los Estados en los cuales vivían dichos pueblos para formar nuevas entidades políticas independientes. Esta idea excedía el mandato de la OIT y de la presente Reunión. Aun en el caso en que se definiera esta expresión para excluir la noción antedicha, de todas maneras ella implicaba una facultad de adoptar decisiones

² *Ibid.*, párrafos 30-35.

³ *Ibid.*, párrafo 43.

mucho más amplias que lo que algunos de los expertos podían aceptar. Además se estimó que el empleo de este término en un instrumento revisado podría impedir su ratificación por temor a sus consecuencias.

51. Los propulsores de la idea recordaron que la expresión se había utilizado en varios instrumentos internacionales, un punto que aclaró el Subsecretario General de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Se declaró que toda vez que se le utilice se debería especificar claramente que sólo se aplicaba a los derechos económicos, sociales y culturales que estaban claramente dentro del mandato de la OIT. También suscitó cierta discusión el empleo de frases tales como «libre determinación interna» para indicar que sólo podía darse dentro de la estructura de los Estados existentes, pero no se pudo alcanzar un acuerdo a este respecto. Los temores de que el uso de este término pudiera impedir la ratificación no eran fundados, según algunos participantes. Durante estas discusiones se hizo referencia a los siguientes párrafos del Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, preparado por el relator especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías:

580. Debe reconocerse que la libre determinación en sus múltiples formas se plantea como condición esencial por las poblaciones indígenas para poder disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro.

581. Se debe reconocer también que este derecho se plantea a diversos niveles e incluye factores económicos, sociales y culturales, además de los políticos, y consiste fundamentalmente en la libre decisión de los propios pueblos indígenas que han de crear en gran medida el contenido de este principio, tanto en sus expresiones internas como en sus expresiones externas, que no implican necesariamente la facultad de separarse del Estado en que viven y constituirse como entidades soberanas. Esta facultad puede bien manifestarse como diversas formas de autonomía dentro del Estado e incluso del derecho individual y colectivo a ser diferente y ser considerado diferente reconocido por la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada por la UNESCO en 1978 (Naciones Unidas. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, capítulo XXI. Conclusiones. Documento ONU E/CN.4/Sub.2/1983/21(Add.8.).

52. Hubo acuerdo general en que sería contraproducente sugerir la inclusión de la expresión «libre determinación» en la parte dispositiva de un instrumento revisado de la OIT. A juicio de algunos expertos, la OIT no debería retroceder al revisar este instrumento, lo que sucedería si se omitiera tomar en cuenta la evolución del derecho y de las relaciones internacionales, por lo que apoyaban decididamente la inclusión de esta expresión como principio orientador del nuevo convenio; pero esta propuesta no pudo lograr consenso. Por otra parte, la idea de hacer algún tipo de referencia a este concepto en el preámbulo del instrumento revisado recibió gran apoyo⁴.

“54. Tras amplio debate, un grupo de expertos y observadores presentó el siguiente texto como un intento de superar las objeciones que se habían planteado, sin dejar de reflejar los principios inherentes al concepto de autodeterminación:

Sustitúyase el párrafo cuarto del preámbulo por el texto siguiente:

Considerando que el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales afirma la fundamental importancia del derecho a la libre determinación, así como el derecho de todos los seres humanos de perseguir su desarrollo material, cultural y espiritual en condiciones de libertad y de dignidad;

Reconociendo que estos derechos son fundamentales para la supervivencia y el futuro desarrollo de los pueblos indígenas y tribuales en cuanto sociedades distintas y viables;

4 *Ibid.*, párrafos 49-52.

Sustitúyanse los artículos 2 y 5 por el siguiente texto:

Artículo 2

En cooperación con los pueblos indígenas y tribuales, corresponderá a los gobiernos la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para asegurar:

- a) que los pueblos indígenas y tribuales puedan gozar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación;
- b) que se reconozcan y protejan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribuales, sus derechos económicos y sus instituciones políticas, sociales, culturales y religiosas;
- c) que se respete la facultad de los pueblos indígenas y tribuales de determinar por sí mismos los procesos de desarrollo en cuanto afecten a sus vidas e instituciones.

55. Esta propuesta mereció un apoyo general de muchos de los expertos, quienes suscribieron las ideas que ella contiene. Estimaron que si bien resultaba claro que la presente Reunión no había sido convocada para ofrecer enmiendas específicas al texto del actual Convenio, el texto citado reflejaba muchos de los elementos que habían logrado el consenso. Empero, los expertos del Grupo de los Empleadores y algunos de los expertos de los gobiernos manifestaron reservas.

56. Quienes habían presentado la propuesta aclararon que el principio de libre determinación citado en el proyecto de párrafo introductorio debería entenderse como libre determinación en la esfera económica, social y cultural. Además, la referencia a las instituciones políticas que se mencionan en el proyecto de artículo 2, b), se refieren a las instituciones políticas propias de los pueblos indígenas y tribuales que les servían para regular sus asuntos internos. También se manifestó que la intención era que el proyecto de artículo 2 no creara derechos en sí mismo, sino que proporcionara las líneas esenciales a la luz de las cuales sería interpretado el resto del convenio revisado⁵.

“88. La referencia a conceptos tales como «etapa menos avanzada» de desarrollo y «de dicha época», que figuran en el párrafo 1, no se estimó aceptable, pues reflejaba una noción de inferioridad cultural. En el empleo del término «consideradas indígenas» que figura en el párrafo 1, b), se señaló que este término supone que estos grupos no tienen el derecho de definirse a sí mismos. A juicio de varios oradores, ciertas expresiones empleadas denotarían la noción de que estos pueblos eran menos favorecidos en comparación con la colectividad nacional, sea en la esfera económica o en otras. Uno de los expertos propuso la siguiente redacción como posible sustituto de la actual:

*a los pueblos indígenas y tribuales, individual y colectivamente, en los países independientes cuyas tradiciones y prácticas sociales, económicas y culturales los distinguen de la sociedad nacional dominante”.*⁶

• **Sobre el término “semitribual”**

“89. Algunos expertos solicitaron que se explicara el término «semitribual». Se declaró que esta expresión se utilizaba para indicar que podían existir otras formas distintas de organización social entre los grupos que están dentro del ámbito del Convenio y que ellas continuarían, en la medida en que corresponde, dentro de dicho ámbito. A este respecto se hizo referencia a la flexibilidad que exige el artículo 28 del Convenio y que reconocen los órganos de control, como concepto necesario para que se pueda dar al Convenio efectos adecuados a las condiciones propias de cada situación. Un experto sugirió que los términos «tribual y semitribual» no deberían usarse en el convenio revisado, puesto que éstos no se usaban en algunos países y no describían necesariamente a los pueblos en cuestión. Otro experto sugirió que se hiciera referencia al proyecto de definición formu-

5 *Ibíd.*, párrafos 54-56.

6 *Ibíd.*, párrafos 88-89.

lada en el estudio de la Subcomisión de las Naciones Unidas sobre este tema⁷. Sin embargo, un cierto número de expertos consideró que la definición debería mantenerse en su fórmula actual, en vista de que su amplio alcance cubre grupos de muchas partes del mundo, que viven en situaciones similares, pero que son definidas de manera diferente en el contexto de los diversos países”.⁸

“Conclusiones de la Reunión.

(...)

9. La Reunión tomó nota de que los representantes indígenas y tribuales presentes insistieron de manera unánime sobre la importancia de la libre determinación en los asuntos económicos, sociales y culturales, como un derecho y como un principio esencial para el desarrollo de nuevas normas en la OIT (*).

(*). Los expertos empleadores expresaron sus reservas sobre este punto”.⁹

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹⁰

- **La noción de “pueblos” versus “poblaciones” indígenas**

“Durante la Reunión de Expertos, los representantes indígenas y algunos de los expertos estimaron que el Convenio debería modificarse de modo que hiciera referencia a *pueblos* indígenas y tribuales (véanse párrafos 30 y 31 del informe). Los representantes indígenas declararon que la palabra «pueblos» indicaba que dichos grupos humanos tenían identidad propia y reflejaba más adecuadamente la opinión que ellos tenían de sí mismos, mientras que el término «poblaciones» denotaba sólo una mera agrupación de personas. Señalaron también que varios países ya utilizaban el término en su legislación nacional, y que su uso había sido aceptado en debates celebrados en las Naciones Unidas y otras tribunas internacionales.

Por el contrario, según el párrafo 31 del informe de la Reunión de Expertos:

Otros participantes estimaron que era precisamente por sus connotaciones que la utilización de este término en un convenio revisado planteaba dificultades. Sin dejar de respetar los deseos de los representantes indígenas y tribuales de que se les mencionara como pueblos, estimaban sin embargo que incorporar dicha expresión en un convenio de la OIT podría implicar un cierto grado de reconocimiento de dichos grupos, lo que excedía del ámbito de competencia de la OIT y contradecía las prácticas de un gran número de países que, de otro modo, podrían ratificarlo. Por otra parte, concordaban en que este punto contenía una aspiración legítima y merecía una cuidadosa consideración por la Conferencia en la revisión del instrumento.

En la práctica de la OIT, ambos términos se han utilizado indistintamente en el pasado. La publicación de 1953 *Poblaciones indígenas: condiciones de vida y de trabajo de los pueblos autóctonos de los países independientes* utiliza ambos términos en sus títulos

7 Nota a pie en el original: “El proyecto de definición es el siguiente: «Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales». Naciones Unidas, *op. cit.*, párrafo 379”.

8 *Ibid.*, párrafos 88-89.

9 *Ibid.*, conclusión No. 09.

10 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

español e inglés, aunque la versión francesa utiliza sólo la palabra «populations» en las dos partes del título. En las Naciones Unidas, el importante estudio recientemente terminado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías se titula *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, y el grupo de trabajo de dicha Subcomisión encargado de esta cuestión se denomina «Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas». En cambio, en la mayor parte de la documentación de las Naciones Unidas y del propio Grupo de Trabajo se recurre con frecuencia a la expresión «pueblos». El relator especial designado por la Subcomisión para que efectuara el estudio antes mencionado demuestra una preferencia por la palabra «pueblos», que también es de uso corriente en otras tribunas internacionales.

La preocupación de quienes no desean utilizar la palabra «pueblos» obedece al temor de que dicho término entrañe el reconocimiento de un derecho a cierto grado de autonomía política, inaceptable para muchos Estados. La Oficina estima que tal implicación puede evitarse si los debates de la Conferencia dejan bien claro que tal término se utiliza para reconocer que estos grupos tienen identidad propia y se consideran a sí mismos como pueblos, pero que las implicaciones del término dentro del contexto nacional de los Estados que ratifiquen el convenio deben fijarse a nivel nacional. Por tanto, en el presente informe la Oficina ha seguido el ejemplo de la Reunión de Expertos en cuanto a utilización de la palabra «pueblos», y propone su uso en el convenio revisado¹¹.

- **Superación de las presunciones de inferioridad cultural de los pueblos indígenas**

Se procedió explícitamente a revisar el artículo 1º del Convenio 107 a fin de “suprimir la presunción de la inferioridad cultural de los pueblos indígenas y tribuales”¹². En cuanto al párrafo 1º del artículo 1º del Convenio en revisión, los expertos llegaron a la conclusión de que no debía ser modificado el ámbito de aplicación del tratado el cual se refería a las “poblaciones tribuales o semitribuales”:

“Cabe señalar que varios países en los que existen poblaciones tribuales no consideradas indígenas han ratificado el Convenio núm. 107 y que todo intento de analizar la precedencia histórica de las diferentes partes de las poblaciones nacionales menoscabaría la necesidad de proteger a los grupos vulnerables, que en todos los demás aspectos comparten muchas características comunes, sea cual fuere el lugar en que vivan. Aunque en debates recientes en la Subcomisión de las Naciones Unidas no se haya seguido este ejemplo (véase párrafo 89 del informe de la Reunión de Expertos), ello no plantea conflicto alguno con la definición de trabajo sugerida por el relator especial de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, ya que la definición del Convenio núm. 107 permite simplemente un campo de aplicación más amplio con miras a incluir en él a todos los grupos en situación análoga”.

Inferioridad cultural

El párrafo 1 de este artículo consta de dos apartados en los que se formulan presunciones sobre la inferioridad cultural de las poblaciones indígenas y tribuales. El apartado a) habla de poblaciones «cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional», y el apartado b) de poblaciones consideradas indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización, y que «viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen».

Ambas citas implican una falta de desarrollo cultural de las poblaciones indígenas y tribuales y, en consecuencia, su inferioridad cultural. No obstante, muchos de estos grupos tienen una tradición cultural ininterrumpida y estructuras sociales sumamente desarrolladas anteriores a las culturas e instituciones de las sociedades dominantes de

¹¹ *Ibid.*, pp. 33-34.

¹² *Ibid.*, p. 34.

los países en que viven. Otros, por supuesto, tienen instituciones mucho menos bien desarrolladas y pueden considerarse como de culturas «primitivas», si bien éste es un concepto difícil de definir, toda vez que la investigación antropológica moderna ha revelado que muchas de tales culturas son sumamente complejas. Existen también otros grupos que descienden de culturas muy desarrolladas, pero que han perdido muchas de las características de tales culturas. Esta última categoría abarca grupos que antes de la colonización eran las poblaciones dominantes en sus territorios, pero que actualmente se hallan en una situación culturalmente desfavorecida.

Debe eliminarse del Convenio la presunción de que los grupos incluidos en su campo de aplicación son culturalmente inferiores y de que debe brindárseles la oportunidad de beneficiarse de las ventajas que les ofrecen las culturas superiores. Al mismo tiempo, debe quedar perfectamente claro que el instrumento revisado se refiere a grupos que son marginales con respecto a las sociedades dominantes, que tienen ciertas características que los distinguen de dichas sociedades y que necesitan una protección especial.

Se plantea entonces la cuestión de cómo volver a redactar esta disposición. Es preciso incluir tres conceptos básicos en el párrafo 1 del artículo 1. El primero es que los grupos protegidos puedan ser indígenas en el sentido antropológico de la expresión, es decir, que sus antepasados ocupaban la zona «en la época de la conquista o la colonización», como estipula el apartado *b*) del artículo 1 del Convenio núm. 107. El segundo es que puedan ser tribuales, o sea que puedan compartir todas las características de los pueblos indígenas excepto la descendencia de grupos que habitaban la zona antes de la conquista o la colonización. El tercero es que tales grupos conserven sus propias instituciones tradicionales sociales, económicas, culturales y políticas, sin que sin embargo se haya de considerar tales instituciones menos desarrolladas o primitivas”.¹³

- **Problemas del término “semitribual”**

En cuanto al párrafo 2º del artículo 1º en revisión, los expertos reconocieron que también ofrecía problemas el enfoque integracionista del mismo y, por ello, propusieron su modificación:

“La redacción del párrafo 2 de este artículo también plantea problemas dado el enfoque integracionista del Convenio. Define el término «semitribual», utilizado en el título y en otras partes del artículo 1, en el sentido de denotar a los «grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribuales, no están aún integrados en la colectividad nacional».

Este párrafo suscita dos problemas. El primero es que presupone un proceso («no están aún integrados») en virtud del cual tales grupos perderán inevitablemente sus características tribuales y quedarán plenamente integrados en la colectividad nacional. Si se acepta el argumento básico formulado anteriormente en cuanto al enfoque integracionista del Convenio, tal suposición debe suprimirse.

El segundo problema es el término «semitribual». Su intención es clara: la aplicabilidad del Convenio no debe estar supeditada a cálculos acerca del grado en que los grupos indígenas o tribuales interesados conserven sus características tradicionales. El enfoque que siempre ha adoptado la Comisión de Expertos, a la luz de esta disposición y de la flexibilidad que requiere el artículo 28, es que el Convenio sea aplicable de diferentes maneras, según el grado en que los grupos cubiertos necesiten todavía protección.

Dado todo lo que antecede, este artículo se podría revisar de la siguiente manera: En primer lugar, deberían suprimirse todas las referencias al término «semitribual»; la idea que figura en el párrafo 2 de este artículo debería incluirse en el párrafo 1.

En segundo lugar, debería modificarse la redacción del apartado a) del párrafo 1 del artículo 1 de modo que se refiera a pueblos de países independientes cuyas condiciones sociales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que

13 *Ibid.*, pp. 35-36.

estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

En tercer lugar, debería modificarse la redacción del apartado *b)* del párrafo 1 del artículo 1 de modo que se refiera a pueblos de países independientes considerados indígenas por el hecho de descender de los 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas tradicionales o algunas de ellas.

Por último, el párrafo 3 de este artículo, que pasaría a ser párrafo 2, debería estipular que los pueblos indígenas y otros pueblos tribuales mencionados en el párrafo 1 del presente artículo se designan en el resto del Convenio con las palabras “los pueblos en cuestión”.¹⁴

- **Descarte del término “libre determinación”**

“Aunque estos principios [respeto de las culturas y participación efectiva de los pueblos indígenas] se examinarán con mayor detalle más adelante, cabe hacer observar aquí que suscitan problemas en cuanto al grado de autonomía de que estos pueblos deberían gozar. Estos puntos fueron extensamente debatidos en la Reunión de Expertos, y los representantes de poblaciones indígenas y tribuales presentes manifestaron su criterio acerca de ellos. Dichos representantes estimaban que el término «autodeterminación» era el que mejor expresaba sus propias aspiraciones, pero agregaron que esto no debía interpretarse en el sentido de implicar, en el contexto de la revisión del Convenio núm. 107, alguna forma de independencia política de los países donde viven. Los propios expertos reconocieron que este término representaba las aspiraciones de los representantes de poblaciones indígenas y tribuales, tal como las habían expresado sus organizaciones en diversas reuniones y en otras tribunas, pero estimaron que a causa de sus connotaciones este término no era apropiado para un instrumento de la OIT, incluso a pesar de haber sido usado en otros instrumentos internacionales y por otras organizaciones”.¹⁵

“Cuando examinen este aspecto del informe de la Reunión de Expertos, los participantes en los debates de la Conferencia deben tener presente que esta formulación no refleja las más altas aspiraciones de las poblaciones indígenas y tribuales, pero que sin embargo constituiría un gran avance con respecto a la presunción de inferioridad cultural y al enfoque integracionista inherentes en el Convenio núm. 107. Las cuestiones de libre determinación, y la definición exacta del significado de este término, deben dejarse a cargo de los órganos políticos más elevados de las Naciones Unidas, y no pueden debatirse en la OIT”.¹⁶

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹⁷

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

- **“Pueblos” y “poblaciones”**

Pregunta 6. ¿Se considera que en el Convenio revisado se debería sustituir la expresión «poblaciones» por «pueblos», a fin de reflejar la terminología utilizada en otras organizaciones internacionales y por estos propios grupos?

Número total de respuestas: 32.

Afirmativas: 26. Argelia, Argentina, Benín, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria,

¹⁴ *Ibid.*, pp. 36-37.

¹⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹⁶ *Ibid.*, p. 33.

¹⁷ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Canadá y Ecuador.

Otras respuestas: 4. Arabia Saudita, Australia, Bolivia y Suecia.

Australia. Este cambio estaría en consonancia con la exclusión del planteamiento integracionista y expresaría más adecuadamente la noción de la identidad característica en que se basa la revisión. Es significativo el hecho de que la palabra «pueblos» o su equivalente lo utilicen ya muchos países en sus leyes nacionales referentes a las cuestiones indígenas. También se reconoce, no obstante, que en el contexto de las Naciones Unidas la palabra «pueblos» tiene un significado particular que estaría fuera de lugar en un convenio cuya finalidad es proteger a los pueblos indígenas mediante la concesión de un alto grado de autonomía política, e incluso el derecho a la autodeterminación e independencia políticas, así como a los pueblos indígenas que formen parte de una nación mayor. Se debería considerar cuidadosamente la forma en que quepa definir el significado de la palabra «pueblos» con el fin de que abarque a los grupos indígenas cuyo estatuto político puede variar ampliamente de un país a otro.

Benín. Sí. Existen razones para considerar las aspiraciones de los grupos interesados.

Bolivia. El término «poblaciones» podría constituir la opción menos conflictiva por tener probablemente acepciones más amplias en la terminología corriente.

Bulgaria. Con el fin de conservar una terminología coherente, tal vez pueda utilizarse la palabra «pueblos», si bien debería definirse ésta con precisión.

Canadá. Se debería conservar la palabra «poblaciones». No es peyorativa y su utilización está en consonancia con la práctica actual de determinados órganos y organismos de las Naciones Unidas, incluido el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Por otra parte, la palabra «pueblos» carece de un claro significado en derecho internacional y podría obstaculizar la ratificación por algunos países de un convenio revisado. En el derecho canadiense se utiliza la expresión «pueblos aborígenes». No obstante, el Gobierno del Canadá tendría, al igual que otros muchos Estados Miembros, firmes reservas que exponer acerca de la utilización de la palabra «pueblos» en un convenio internacional.

IWG: Sí. Es absolutamente fundamental que en la terminología del convenio revisado se reflejen plenamente las características de las sociedades indígenas.

Ecuador. Se considera que la sustitución de la expresión «poblaciones» por la expresión «pueblos» sería intrascendente y aun innecesaria si ello no entrañara la intención de oponer la palabra «pueblo» a la palabra «nación», o de equipararlas haciendo nacer un pretendido derecho del «pueblo» a gobernarse aparte, a crear su propio «estado» dentro del Estado nacional.

Estados Unidos. Sí. La palabra «pueblos» reflejaría con precisión los gobiernos tribuales reconocidos por el Gobierno federal de los Estados Unidos.

Finlandia. Sí. La obtención de una terminología uniforme se debería fomentar por todos los medios posibles.

Gabón. Sí. La palabra «pueblos» subraya más vigorosamente la identidad que piden las personas consideradas.

México. Sí, se considera conveniente sustituir dicha expresión para hablar el mismo lenguaje con las organizaciones internacionales, pero sobre todo con los propios indios.

Nigeria. Sí. Se debería, sin embargo, dejar en claro que la palabra «pueblos» se utiliza al objeto de reconocer que los grupos poseen su propia identidad.

Países Bajos. RCO: No, puesto que se considera que la palabra «población» sigue siendo correcta. El hecho de que «otras organizaciones internacionales» y de que «los propios grupos» utilicen la palabra «pueblos» no justifica la modificación propuesta. La OIT no debería tratar de mostrarse modernista, Los convenios de la OIT contienen un texto legal. La palabra «pueblos», que tiene una connotación política, está fuera de lugar en uno de sus convenios.

Portugal. Sí, con la reserva que se indica en la página 34 del Informe VI(1), de que «los debates de la Conferencia dejen bien claro que tal término se utiliza para reconocer que estos grupos tienen identidad propia y se consideran a sí mismos como pueblos, pero que las implicaciones del término dentro del contexto nacional de los Estados que ratifiquen el convenio deben ser determinadas a nivel de cada país».

Sierra Leona. Sí, puesto que son muchos los grupos étnicos que forman la población.

Suecia. En el caso de que se utilice la palabra «pueblos», debería dejarse bien claro que ello no entraña la extensión del principio de autodeterminación nacional a la población indígena. La introducción del término «pueblos» sugiere la cuestión de la autodeterminación política de las poblaciones indígenas. Habida cuenta de que esta cuestión podría dar lugar a efectos políticos de largo alcance, que, evidentemente, no es lo que se pretende, la sustitución de «pueblos» por «poblaciones» sería inadecuada.

Suiza. SGB: Sí, puesto que el término «pueblos», según se utiliza en la Carta de las Naciones Unidas y en otros instrumentos internacionales, refleja mejor el hecho de que estas personas constituyen grupos organizados con derecho a una identidad política colectiva y a cierto grado de autonomía”.

“La inmensa mayoría de las respuestas son afirmativas. En las escasas respuestas negativas recibidas se expresa la preocupación de que la palabra «pueblos » tiene una connotación política que está fuera de lugar en un convenio de la OIT y suscita la cuestión de la autodeterminación política. También se manifiesta que el vocablo «pueblos» carece de un claro significado. Pese a estas importantes consideraciones, pareo: haber un acuerdo general en el sentido de que el término «pueblos» refleja mejor la identidad característica a la que debería aspirar un convenio revisado con el fin de reconocer a estos grupos de población; se ha señalado, por otra parte, que el término «pueblos» se utiliza algunas veces en las leyes nacionales referentes a dichos grupos.

En relación con la respuesta recibida del Gobierno de Australia, cabe indicar que, por las razones en ella expuestas, la Oficina sugería en el Informe VI(1) que los debates de la Conferencia dejen bien en claro que las implicaciones del citado término dentro del contexto nacional de los Estados que ratifiquen el convenio deberían fijarse a nivel nacional.

La Oficina no propone que el convenio revisado proporcione una definición completa del término «pueblos», si bien estima que sería conveniente aclarar que la utilización de esa palabra en el convenio no se debería interpretar en el sentido de que implique el derecho a la autodeterminación política, puesto que esta cuestión no es, evidentemente, de la competencia de la OIT, aspecto éste que se refleja en las conclusiones propuestas en forma de un nuevo párrafo en el artículo 1 revisado”.¹⁸

¹⁸ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 14.*

- **Inclusión de término “Pueblos tribuales”**

“Pregunta 7. ¿Se considera que debería enmendarse el apartado a) del párrafo 1 del artículo 1 de modo que haga referencia a los pueblos tribuales en los países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial?”

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 27. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Suecia, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Bolivia y Ecuador.

Otras respuestas: 1. Canadá”¹⁹

- **Referencia a “pueblos en países independientes considerados indígenas”**

“Pregunta 8. ¿Se considera que debería enmendarse el apartado b) del párrafo 1 del artículo 1 de modo que haga referencia a los pueblos en los países independientes, considerados indígenas por c.1 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones tradicionales, sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas?”

Número total de respuestas: 31.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Suecia, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Bolivia y Ecuador.

Otras respuestas: 1. Canadá.

Las respuestas a estas dos preguntas se consideran conjuntamente.

Argelia. Parece necesario revisar completamente estos artículos con el fin de afirmar la igualdad de trato para todos.

Argentina. Se acuerda con la propuesta, considerándose además importante incorporar el concepto de autoidentificación.

Australia. Sí. El Gobierno sugiere una revisión a tenor del criterio australiano sobre la identificación de los isleños aborígenes y del Estrecho de Torres, según el cual éstos son personas descendientes de isleños aborígenes o del Estrecho de Torres que se identifican como isleños aborígenes o del Estrecho de Torres y que son aceptadas como tales por la comunidad en la que viven. El punto sobre la descendencia y la actitud de la persona y la comunidad consideradas es muy importante.

Bolivia. No se considera fundamental la enmienda de las cuestiones planteadas en los puntos 7 y 8.

Canadá. El convenio debería ser aplicable a todas las poblaciones indígenas y debería garantizar que los criterios considerados como objetivo se apliquen en la definición de las poblaciones abarcadas.

CLC: Es esencial que la autodefinición constituya la base fundamental de cualesquiera artículos definitorios.

IBC: La frase final del apartado *a)* del párrafo *1* del artículo *1* que hace referencia a las condiciones regidas por sus propias costumbres o tradiciones, etc., puede no ser aplicable en algunos países en los que la integración y la asimilación son cuestiones de política nacional.

IWG: Sí, pero este convenio debería ser claramente aplicable a todos los pueblos indígenas, incluidos los que viven en situaciones coloniales y en un país independiente. En el apartado *b)* del párrafo *1* del artículo *1* se debe suprimir todo lo que sigue a la palabra «colonización», pues cabe que algunos pueblos indígenas no dispongan ya de sus instituciones tradicionales por razones no achacables a ellos mismos.

Colombia. Sí, es mucho más acertada esta redacción que la del Convenio núm. 107. *Cuba*. Sí. Es una actualización necesaria, recogida tanto en este párrafo como en el anterior.

Estados Unidos. Sí. Esta descripción define con exactitud a los pueblos tribuales que viven en los Estados Unidos.

México. Sí, pero habría que añadir más elementos a la caracterización de los pueblos indígenas, como, por ejemplo: la posesión de un territorio determinado, el uso de una lengua en particular y el aspecto de la identidad o pertenencia étnica.

Noruega. Sí. Sugerimos, sin embargo, que después de la palabra «colonización» se añada la expresión «o el establecimiento de una supremacía por otros medios».

Países Bajos. RCO: Sí, con la excepción de que la palabra «políticas» no se debería incluir. Se debería, por otra parte, suprimir la expresión «en la época de la conquista o la colonización», puesto que expresa una opinión subjetiva.

Portugal. Sí, teniendo en cuenta que: la terminología adoptada presupone una inferioridad cultural e implica una visión integracionista anticuada.

Suecia. Sí, a reserva de la observación formulada en la respuesta a la pregunta 6. La definición «amplia» de la clase a la que aquí se hace referencia exigirá que en el convenio se tengan más en cuenta las distintas condiciones de diferentes poblaciones indígenas.

Suiza. SGB: En el apartado *a)* del párrafo *1* del artículo *1* se debería prescindir de la referencia a los pueblos tribuales en tanto que «menos avanzados»; se debería especificar, en cambio, que el convenio es aplicable a los pueblos indígenas que han experimentado una evolución sociocultural como resultado de la colonización.

Zambia. Sí, para que desaparezca la connotación referente a la inferioridad cultural.”

“La gran mayoría de las respuestas a estas preguntas han sido afirmativas. También se han propuesto, sin embargo, otros puntos. En primer lugar, los Gobiernos de Argentina y Australia y el CLC del Canadá han propuesto que se incluya el concepto de la autoidentificación. El Gobierno de México ha mencionado el aspecto de la identidad étnica. También consideran importante este concepto todas las organizaciones indígenas de las que se ha podido obtener información.

Convendría incorporar el concepto de la autodeterminación de las comunidades indígenas o tribuales como criterio importante para la determinación de los grupos de población a los que son aplicables las disposiciones del presente Convenio, aspecto éste que se refleja en el proyecto de conclusiones. Una organización indígena ha manifestado que los pueblos indígenas pueden dejar de poseer, sin que ello se deba a ninguna falta por su parte, sus instituciones tradicionales, y que por esta razón la expresión «conservan todas

o algunas de sus instituciones tradicionales» puede constituir un criterio injustificable. Propone, por consiguiente, la supresión de todo el texto que sigue a la palabra «colonización». Podría no proceder la supresión de todo el texto después de la palabra «colonización», al ser posiblemente necesario hacer alguna referencia a las instituciones sociales, económicas y culturales diferentes de las de otros sectores de la población nacional. La Oficina también considera que la expresión «todas o algunas» es suficientemente flexible y abarca una amplia gama de grados de retención de dichas instituciones”.²⁰

- **Supresión del término “poblaciones semitribuales”**

“Pregunta 9. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 1 debería suprimirse del instrumento revisado, así como todas las demás referencias en el Convenio a «poblaciones semitribuales»?

Número total de respuestas: 31.

Afirmativas: 30. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Suecia, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Ecuador.

Estados Unidos. Sí. La expresión «poblaciones semitribuales» no se utiliza habitualmente en los Estados Unidos para describir a los americanos nativos.

Finlandia. Sí. El cambio estaría en consonancia con la orientación fundamental de la revisión.

Gabón. Sí; todo cuanto encierre el estigma de la inferioridad se debería suprimir del convenio revisado.

Nigeria. Sí. La expresión «semitribual» tiene una connotación despectiva.

Suiza. SGB: Se deberían suprimir todas las referencias a los «grupos semitribuales» dado su carácter degradatorio.

Zambia. Sí, en razón de su connotación integracionista.

“La conformidad ha sido unánime, con una excepción, para que se omita este párrafo del instrumento revisado. Se propone, por lo tanto, suprimirlo, así como cualesquiera otras utilizaciones que se hagan de la expresión «semitribual»”.²¹

- b. **Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado**²²

“I. CAMPO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO REVISADO Y DEFINICIONES

1. En el convenio revisado debería sustituirse la expresión «poblaciones» por la expresión «pueblos», a fin de mantener la coherencia con la terminología utilizada en otras organizaciones internacionales y por estos propios grupos.

2. El convenio revisado debería aplicarse:

a) a los pueblos tribuales de 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;

20 *Ibid.*, pps. 16-17.

21 *Ibid.*, p. 17.

22 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

b) a los pueblos de 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, *conservan todas sus instituciones tradicionales* sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

3. La autoidentificación como pueblo indígena o tribal debería considerarse un criterio importante para determinar los grupos de población a los que se aplican las disposiciones del convenio revisado.

4. En el convenio revisado los pueblos indígenas y tribuales anteriormente mencionados se designarán con la expresión «los pueblos en cuestión».²³

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988²⁴

- **Sobre la libre determinación y el mandato de la OIT**

“Introducción.

(...) A continuación, el representante del Secretario General sometió a consideración de la Comisión la necesidad de revisar el Convenio núm. 107 de manera que conlleve una visión de futuro, al mismo tiempo que tenga en cuenta la legislación existente de los Estados Miembros. Refiriéndose a la vasta labor de la Comisión, observó que las cuestiones sobre la autodeterminación y el grado de control que pudiera ejercerse en el proceso de toma de decisiones no caían dentro del mandato de la OIT, pues de ello se ocupaban ya las Naciones Unidas Así pues, muchas de las propuestas sometidas a la

Comisión eran de procedimiento, por cuanto, si fueran aceptadas, establecerían procedimientos en vez de crear derechos sustantivos”.²⁵

“Debate general.

El miembro gubernamental de Francia apoyó la opinión formulada por uno de los miembros empleadores en el sentido de que la revisión propuesta del Convenio núm. 107 no fuera más allá de la competencia de la OIT Consideraba que la revisión parcial debería centrarse en las condiciones de trabajo y la seguridad social, dejando a las Naciones Unidas la adopción de normas en otras materias El miembro gubernamental de los Países Bajos estuvo de acuerdo en que la Comisión debería tratar sólo los asuntos de su competencia”.²⁶

“15. Varios miembros gubernamentales expresaron su punto de vista según el cual, al considerar la sustitución del término «poblaciones» por el de «pueblos», debería tenerse presente que el significado del término «pueblos» no es claro en el contexto internacional y que a veces tiene una connotación política. Los miembros gubernamentales del Canadá y Francia consideraron que su utilización podría implicar ciertos derechos, como el derecho a la autodeterminación, que van más allá del campo de aplicación del Convenio núm. 107. El miembro gubernamental de la India estimaba que la sustitución del término «poblaciones» por el término «pueblos» podría limitar el número de ratificaciones del Convenio revisado. El miembro gubernamental de la Argentina estimó que si bien comprendía que la sustitución del término «poblaciones» por «pueblos» podía causar problemas a algunos Estados, no incluir la palabra «pueblos» podía decepcionar a las co-

23 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 109.*

24 Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

25 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/2.*

26 *Ibid.*, p. 32/3.

munidades indígenas sobre la naturaleza del trabajo de la Comisión. Apoyaba por ello la solución que especificara que el término no debía interpretarse en el sentido del derecho internacional”.²⁷

“22. El representante del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas declaró que el enfoque de las cuestiones puramente nacionales relativas a los pueblos indígenas estaba adquiriendo un carácter regional e internacional. En cuanto a la orientación de la revisión del Convenio núm. 107, afirmó que el deseo de un reconocimiento de la autodeterminación para los pueblos indígenas significaba un deseo de que se reconozcan sus culturas y valores. Consideró que el concepto de autodeterminación expresaba el tipo de relación más deseable entre los pueblos indígenas y los Estados nacionales, y reconoció la necesidad de reforzar las relaciones de trabajo entre los diversos componentes de la sociedad moderna.

(...)

24. El representante del Consejo de los Cuatro Vientos afirmó que el principio fundamental que, según las organizaciones indígenas, debería reflejarse en el convenio revisado era el del derecho de tales pueblos a ser representados efectivamente en todos los niveles decisorios que pudieran afectarles. Se refirió al derecho a crear sus propias instituciones decisorias; el derecho al respeto de su voluntad tal como se expresa a través de la conciliación y la cooperación con los organismos nacionales, así como el derecho a estar representados directamente en los organismos nacionales decisorios. Afirmó que la experiencia ha demostrado que la participación y la autodeterminación eran esenciales para el logro de cambios económicos y sociales positivos, lo que era perfectamente coherente con los principios básicos de la OIT. También afirmó que la autodeterminación no era destructora de la estructura social de los Estados. A este respecto, observó que los cambios impuestos desde afuera eran ineficaces e iban contra la energía creativa de los pueblos. Terminó proponiendo que la Comisión adopte una conclusión general en la que se establezca que los gobiernos deberían tomar medidas efectivas para consultar a los pueblos indígenas en la próxima fase del procedimiento de revisión y que deberían incorporar las opiniones de los pueblos indígenas en sus próximos comentarios, que se presentarían a la 76ava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo”.²⁸

- **Debate sobre uso de término “pueblos”**

“26. El representante del Consejo Nórdico Same se refirió a los problemas planteados por la redacción del proyecto de revisión, demasiado legalista, que no corresponde a las concepciones esenciales de los pueblos indígenas, como, por ejemplo, las distinciones jurídicas planteadas entre «poblaciones» y «pueblos». Afirmó que muchos de los problemas de los pueblos indígenas emanaban de la legislación que se les imponía a ellos y a sus territorios. (...) Esperaba que se reconociera la necesidad de que hubiera una voz indígena enérgica en la toma de decisiones y que con la autodeterminación los pueblos indígenas expresaban sus aspiraciones al respecto”.²⁹

“Examen de las conclusiones del Informe VI(2).

29. El representante de la Conferencia Inuit Circumpolar, en representación del resto de las otras organizaciones no gubernamentales presentes, al referirse a los puntos 1 a 13 de las conclusiones propuestas, subrayó la importancia fundamental de reconocer a las diversas sociedades indígenas como pueblos. Declaró que si se sigue utilizando el término «poblaciones», se vería socavada la credibilidad del proceso de revisión, pues los pueblos indígenas continuarían siendo descritos en términos inadecuados e imprecisos. Observó que si bien algunos países habían expresado su preocupación de que el término «pueblos» pudiera implicar la autodeterminación, el Convenio núm.107 se limitaba a consideraciones sociales, culturales, económicas y de medio ambiente, y que cualquier

²⁷ *Ibid.*, p. 32/3.

²⁸ *Ibid.*, pp. 32/4-32/5.

²⁹ *Ibid.*, p. 32/5.

dimensión política estaba fuera del marco de un convenio revisado y de la competencia de la OIT. Observó que varios gobiernos daban una gran importancia a la autodeterminación de los pueblos indígenas, la cual era una condición previa para la aplicación de los derechos humanos. Como los pueblos indígenas no tenían aún derecho a participar efectivamente en el proceso de revisión, apeló a la conciencia y al sentido de responsabilidad moral de la Comisión, para que se reconociera a los pueblos indígenas como pueblos con características y cualidades propias y no como simples poblaciones. Puso de relieve que en el caso de no incluirse debidamente los deseos de los pueblos indígenas en el convenio revisado, éste carecería de credibilidad y sería inaceptable para los mismos”.³⁰

- **Debate de la conclusión 1º del informe VI(2): implicancias jurídicas del término “pueblos” sobre soberanías nacionales**

“Punto 1.

30. Se presentaron a la Comisión cuatro enmiendas proponiendo la sustitución del término «poblaciones» en el Convenio núm. 107 por el término «pueblos» en el convenio revisado. Las enmiendas presentadas por los miembros empleadores y por el miembro gubernamental del Canadá proponían el empleo del término «poblaciones» en el texto revisado. El miembro gubernamental de Bolivia propuso una enmienda para que se empleara el término «pueblos» en su significado genérico, que incluía pueblos tribales y poblaciones indígenas. El miembro gubernamental del Canadá propuso una enmienda adicional a fin de que si la Comisión se decidiera a utilizar el término «pueblos», el empleo de este término en el convenio revisado «no implicaría el derecho de autodeterminación tal como este término es entendido en el derecho internacional». El miembro gubernamental de Noruega presentó una subenmienda a la enmienda canadiense en la que se estipula que el término «pueblos», tal como se emplea en el convenio revisado, «no se referiría a la cuestión de la autodeterminación nacional tal como el término se entiende en derecho internacional».

31. Los miembros empleadores indicaron, con respecto a su enmienda, que el empleo del término «pueblos» podría plantear problemas para la ratificación del convenio revisado, pues podría considerarse un sinónimo de autodeterminación y podría tener un significado distinto según los países. Los miembros trabajadores apoyaron categóricamente la utilización del término «pueblos», tal como se propone en el texto de la Oficina, pues refleja correctamente la visión que dichos pueblos tienen de sí mismos. Además, recordaron que la mayoría de los gobiernos que habían respondido al cuestionario se manifestaron a favor del uso del término «pueblos». El miembro gubernamental del

Canadá declaró que su Gobierno consideraba que el término podría tener implicaciones en el derecho internacional que diferían de su utilización en la legislación interna.

32. En relación con varios puntos durante las deliberaciones de la Comisión, los representantes de las organizaciones no gubernamentales acreditados recordaron la importancia vital de esta terminología para ellos. Reflejaba su idea de quiénes eran ellos y la utilización del término «poblaciones» en el Convenio núm. 107 era degradante. Reconocieron que no entraba en el mandato de la OIT pronunciar se sobre cuestiones relativas a la autodeterminación. Insistieron en que si el instrumento revisado no empleaba este término, no podrían apoyar su adopción o su ratificación por los Estados, cualesquiera que fueran las demás disposiciones que contenga.

33. Se pidió al Consejero Jurídico que aclarase la cuestión de si el empleo del término «pueblos» tenía implicaciones legales que afectarían al campo de aplicación del convenio revisado. Este indicó que la noción de «pueblo» no tenía una definición legal como tal, si bien conllevaba ciertas implicaciones políticas a nivel internacional. Las implicaciones legales se basaban en el artículo 1, párrafo 2, de la Carta de las Naciones Unidas y se habían desarrollado posteriormente en otros instrumentos. La noción de autodetermina-

ción se aplicaba en principio a los pueblos bajo dominación colonial extranjera y no a los pueblos de Estados independientes a los que se refieren las conclusiones propuestas. La Comisión podría considerar que las conclusiones propuestas se aplican solamente a los pueblos de países independientes, y que la utilización del término «pueblos» no tenía, en consecuencia, ningún efecto. Sin embargo, debía asimismo reconocerse que la noción no estaba del todo establecida en el marco de las Naciones Unidas, y que su evolución quedaba fuera de la competencia y control de la OIT. Quedaba por saber entonces cuál era la ventaja de la utilización del término en el convenio revisado, dado los objetivos de éste. No parece que la identificación se hiciera más específica si los grupos estuvieran cubiertos por el convenio. Ello fortalecería simplemente el sentido de autoidentificación de estos grupos, elemento éste que de todos modos ya estaba incluido en el texto. Por lo tanto, incumbe en última instancia a la Comisión decidir, a la luz de estas consideraciones y del objetivo concreto perseguido, cuál de ambos términos es preferible”.³¹

- **Propuesta de compromiso de grupo de trabajo *ad hoc*: cláusula calificadora del término “pueblos”**

“34. Algunos miembros gubernamentales siguieron expresando sus reservas sobre la utilización del término «pueblo»; unos apoyaron el empleo del término, mientras otros expresaban su convicción de que podría encontrar de una solución que permitiría su utilización. La Comisión decidió remitir la cuestión a un grupo de trabajo que se creó a tal fin y que incluía cuatro miembros de cada grupo de la Comisión.

35. Cuando el grupo de trabajo terminó sus deliberaciones, el presidente informó a la Comisión de los resultados de su labor a este respecto. Declaró que había quedado claro que existían posiciones categóricas sobre este asunto y varias reservas sobre las posibles implicaciones de la utilización de este término. Declaró que el grupo de trabajo se había puesto de acuerdo sobre la utilización del término «pueblos» en lugar de «poblaciones», pero debía quedar perfectamente claro que su utilización en el convenio revisado no implicaba el reconocimiento del derecho a la autodeterminación como se entiende en el derecho internacional. El grupo de trabajo consideró varias formulaciones diferentes y presentó a la Comisión un texto que debería servir de base en las próximas deliberaciones. Este texto estaba redactado como sigue: «El empleo del término ‘pueblos’ en el convenio revisado no debería conllevar ninguna implicación vinculada con la interpretación que se da a dicho término en otros instrumentos o procedimientos internacionales, en particular en relación con la cuestión de la autodeterminación». Subrayó que no se trataba de un texto final y que ningún miembro del grupo de trabajo lo consideraba como tal, y que se presentaba a la Comisión como base para la próxima discusión. En calidad de tal debería incluirse en el proyecto de convenio revisado, de manera que los gobiernos, empleadores y trabajadores pudieran formular sus opiniones al respecto.

36. El miembro gubernamental del Canadá declaró que su Gobierno comprendía los sentimientos de los representantes indígenas y tribales sobre este punto, que simpatizaba con ellos, y que el Canadá empleaba el término «pueblos» en su legislación nacional. Sin embargo, no estaba en condiciones de expresar una postura definitiva sobre el tema. Declaró que si no se aceptaba la propuesta de su Gobierno, preferiría otra formulación presentada durante las deliberaciones del grupo de trabajo que decía así: «En este convenio nada presume que a los pueblos a los que se aplica se les concederá, de acuerdo con el Convenio en vigor, el derecho a la autodeterminación u otros derechos en el derecho internacional, o tal como se entienden en otras organizaciones internacionales».

37. Los miembros gubernamentales del Brasil, Francia, India, Turquía y Venezuela declararon que tenían serias reservas sobre la utilización del término «pueblos» y consideraron que el texto presentado a la Comisión por el grupo de trabajo no debería utilizarse en las conclusiones de la Comisión. El miembro gubernamental del Japón pidió una aclaración del texto presentado por el grupo de trabajo a la Comisión, y declaró que no era adecuado este texto como base de las próximas discusiones ya que su significación no era clara.

31 *Ibid.*, p. 32/6.

Los miembros gubernamentales de Bolivia, Colombia, Noruega y Portugal, así como los miembros empleadores y trabajadores, consideraron que

el texto en cuestión constituía una buena base para futuras deliberaciones y que el mismo debería incluirse en las conclusiones de la Comisión; en consecuencia, el término «pueblos» debería utilizarse en el proyecto de convenio. Se recordó asimismo que 26 de los 32 gobiernos cuyas respuestas se reproducían en el Informe VI(2) habían apoyado la utilización del término «pueblos».

38. El representante del Secretario General recordó que se había llegado a un acuerdo en el grupo de trabajo para que se empleara el término «pueblos», a condición de que se acompañara de una declaración limitando sus implicaciones por lo que se refiere a la autodeterminación. Recordó que, en todo caso, ésta era una primera discusión, que nadie se sentía obligado por lo que se acordó este año, y que cada elemento de las conclusiones de la presente Comisión se sometería a revisión en las próximas consultas.

39. Dado que la Comisión no pudo llegar a un consenso sobre este punto, se decidió que la expresión «pueblos/poblaciones» se utilizase en sus conclusiones y en el proyecto de convenio revisado, y que deberían proseguir las deliberaciones sobre este punto el próximo año³².

- **Debate sobre expresión “en países independientes”**

“40. La Comisión consideró tres enmiendas. Primero, los miembros trabajadores propusieron una enmienda para suprimir las palabras «en los países independientes» en el punto 2, a), a fin de abarcar mejor todas las situaciones gubernamentales. Los miembros empleadores se opusieron a la enmienda debido a que se hacía referencia a los países independientes en el artículo 1 del Convenio Un representante del Secretario General recordó que la Reunión de Expertos de 1986 había recomendado que el convenio revisado se aplicase a los países independientes, y declaró que cualquier cambio podría afectar a otros convenios relativos a poblaciones indígenas en territorios dependientes. A la vista de las complicaciones surgidas, los miembros trabajadores retiraron su propuesta de enmienda, señalando que revisarían su postura en el transcurso de un año. (En su segunda enmienda, los miembros trabajadores propusieron una supresión similar en el punto 2, b), que también fue retirada)³³”.

- **Debate sobre expresión “supremacía del Estado”**

“Otra enmienda, presentada por los miembros trabajadores, proponía insertar las palabras «o el establecimiento de la supremacía del Estado» después de la palabra «colonización», a fin de que el convenio revisado pudiera aplicarse a situaciones en que no se había producido conquista ni colonización. Los miembros empleadores estimaban que, debido a que la frase era una expresión imprecisa legalmente en su aplicación, podía entrañar dificultades. Se opusieron a las dos propuestas restantes. Varios miembros gubernamentales apoyaron la enmienda, debido a que llenaba un vacío potencial o reflejaba una experiencia nacional. Tras nuevos debates, la cuestión fue remitida al grupo de trabajo, el cual informó a la Comisión de que, tras procederse a su consideración, la enmienda fue retirada³⁴”.

- **Debate sobre expresión “instituciones tradicionales”**

“41. Los miembros trabajadores habían propuesto también la supresión de la palabra «tradicional». Los miembros empleadores y algunos miembros gubernamentales se opusieron a la propuesta. Los miembros empleadores opinaban que el término era contrario al convenio. Los miembros trabajadores enmendaron seguidamente su enmienda para sustituir la palabra «tradicional» por la palabra «propias». Los miembros empleadores expresaron que esta formulación podría conducir a que el convenio se interprete como si

32 *Ibid.*, p. 32/6-32/7.

33 *Ibid.*, p. 32/7.

34 *Ibid.*

se refiriera tanto a instituciones tradicionales como a no tradicionales, lo cual no era su intención. La propuesta de sustituir la palabra «tradicionales» por la palabra «propias» fue adoptada por 8 840 votos a favor, 7 237 en contra y 680 abstenciones.

42. El punto 2 fue adoptado tal como quedó enmendado”.³⁵

- **Debate sobre expresión “autoidentificación”**

“Punto 3

43. Los miembros empleadores presentaron una enmienda para que los gobiernos interesados pudieran tener la opción, y no la obligación, de considerar o no la autoidentificación al determinar los grupos de población a los que el convenio debería aplicar. Los miembros trabajadores se opusieron a la enmienda, pues debilitaría el texto, ya que la autoidentificación era muy importante. Varios miembros gubernamentales expresaron sus opiniones, la mayoría de las cuales eran opuestas a la enmienda. La enmienda fue retirada por los miembros empleadores. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para sustituir la palabra «importante» por la palabra «fundamental», que a su juicio reflejaba mejor el enfoque de las conclusiones, y suprimir las palabras «de población», que consideraban superfluas. Los miembros empleadores se opusieron a la enmienda, pues consideraban que el texto de la Oficina iba ya bastante lejos y que la enmienda propuesta haría más difícil su aplicación. El miembro gubernamental de los Estados Unidos consideró que si bien cualquiera de los dos términos de la primera parte de la enmienda eran satisfactorios, quería que se asegurase el máximo número de ratificaciones. Los miembros gubernamentales del Brasil y la India se opusieron a la primera parte de la enmienda. El miembro gubernamental de Colombia expresó su apoyo a ésta. La primera parte de la enmienda (sustituir la palabra «importante» por la palabra «fundamental») fue adoptada por 9 505 votos a favor, 1 190 en contra y 7 820 abstenciones. La segunda parte de la enmienda se envió al Comité de Redacción.

44. El punto 3 fue adoptado tal como quedó enmendado”.³⁶

“Punto 4

45. El miembro gubernamental de la URSS presentó una enmienda que evitaría toda ambigüedad en el texto inglés al suprimir la palabra «others» delante de «tribal». La enmienda fue adoptada.

46. El punto 4 fue adoptado tal como quedó enmendado”.³⁷

- **Conclusiones propuestas**

“1. El término «(pueblos/poblaciones)» debería ser empleado en el proyecto de convenio, quedando pendiente de la decisión final de la Conferencia en su 76ava reunión”.³⁸

“I CAMPO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO REVISADO Y DEFINICIONES

“2 El convenio revisado debería aplicarse:

a) a (los pueblos/poblaciones) tribales de países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a (los pueblos/poblaciones) de 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 y que, cualquiera

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 32/26.

que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;

3. La conciencia de su identidad indígena o tribal debería considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del convenio revisado.

4. En el convenio revisado (los pueblos/poblaciones) indígenas y tribales anteriormente mencionados se designarán con la expresión «los (pueblos/poblaciones) interesados».³⁹

2.2.4. Actas Provisionales No. 07, 21 de junio de 1988⁴⁰

- **Sobre el término “pueblos”**

Al presentar el Informe de la Comisión ante la Conferencia, el Presidente de la Comisión de revisión del Convenio 107 aludió a la gran dificultad de adoptar un consenso en torno al uso del término “pueblos” lo mismo que respecto a la cuestión del derecho a la tierra. En cuanto a lo primero, señaló que un grupo de trabajo interno presentó ante la Comisión una fórmula pero ésta no obtuvo consenso por lo que difirieron la decisión para la Conferencia del siguiente año, 1989. Por un lado, las organizaciones indígenas consideran el término “poblaciones” como degradante y despectivo; pero, por otro, los gobiernos temen que el término “pueblos” sirva para invocar un derecho a la secesión política como producto de afirmar su libre determinación⁴¹. El grupo de trabajo mencionado, a fin de facilitar la aceptación del término “pueblos” en el texto, había propuesto que se introdujera una calificación en el sentido de que el uso de dicho término “no debería conllevar ninguna implicación vinculada con la interpretación que se da a dicho término en otros instrumentos o procedimientos internacionales, en particular en relación con la cuestión de la autodeterminación”.

Pero tampoco esta concesión satisfizo a los representantes gubernamentales de la Comisión y la discusión se aplazó para el siguiente año⁴². De todos modos, el consejero técnico de los empleadores de Australia manifestó su confianza en que la calificación propuesta sería la piedra de toque favorable al término “Pueblos”.

Por su lado, el delegado de los trabajadores de Dinamarca y vicepresidente de la Comisión del Convenio 107 sostuvo que ellos apoyaron el uso del término “pueblos” porque reflejaba la opinión que dichos pueblos tienen de sí mismos pero que estuvieron de acuerdo en introducir una cláusula para aclarar que el término no se refería a la cuestión de la autodeterminación política y aceptaron la fórmula propuesta por el grupo de trabajo⁴³.

La consejera técnica de los empleadores de los Estados Unidos, manifestó que en su calidad de india cherokee sintió como un revés el que se les pretendiese negar el carácter de “pueblos” a los pueblos indígenas pues no existe otro concepto que pueda reflejar mejor el concepto de cultura colectiva y la noción de sociedad indígena, y que el argumento de la supuesta amenaza a la seguridad nacional es frecuentemente un pretexto para discriminar y restringir las libertades, exhortando a que dicha cuestión sea resuelta positivamente en la siguiente discusión de la Conferencia. Puntualizó que los pueblos indígenas no persiguen la creación de nuevos Estados sino el reconocimiento de su derecho a ser diferentes y a mantener su identidad y cierto grado de autonomía dentro de los Estados existentes, sin reclamar el ser independientes⁴⁴.

La representante del Consejo Indigenista de Sudamérica, manifestó que se trataba de una grave y persistente injusticia el que aún no exista un instrumento jurídico internacional que reconociese el carácter de “pueblos” a los pueblos indígenas; razón por la cual, se siguen violando sus derechos,

39 *Ibíd.*

40 Las *Actas provisionales No. 07* contienen el acto de presentación del informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 así como su adopción por la Conferencia Internacional.

41 *Actas provisionales, No. 07*, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988, p. 36/17.

42 *Ibíd.*, p. 36/19.

43 *Ibíd.*, p. 36/20.

44 Véase la intervención completa en el anexo 10 en el Apéndice de este libro. *Actas provisionales, No. 7*, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988, p. 36/22.

valores y prioridades. Recordó que ellos nunca han sido ni nunca serán meramente "poblaciones", término que asimiló al utilizado por los biólogos para referirse a los animales y advirtió que estaba en juego la misma credibilidad y finalidad global del proceso de revisión de la OIT si es que no se continuarían utilizando términos inexactos y despectivos para los pueblos indígenas. Manifestó que rechazaba el intento de los gobiernos y de algunos empleadores de poner condiciones a la posible utilización del término "pueblos", lo que sería contrario a los objetivos de la revisión. El uso de dicho término no podía significar consideraciones políticas como el asunto de la "secesión", pues la OIT no tiene ese mandato sino que el Convenio 107 se limita a consideraciones sociales, económicas, ambientales y culturales, siendo las consideraciones políticas más bien externas al objeto del convenio bajo revisión. La falta de reconocimiento a la autodeterminación indígena es la causa de su pobreza, dependencia y su pleno goce de los derechos humanos básicos⁴⁵.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁴⁶

a. Sobre el texto propuesto

"Artículo 1

La utilización del término «(pueblos/poblaciones)» obedece a una decisión de la Comisión, ya que esta cuestión no pudo solucionarse satisfactoriamente durante la 75.ª reunión (véanse los párrafos 30 a 39 del informe de la Comisión). Pareció haber un amplio consenso, aunque no universal, en utilizar el término «pueblos» si podía encontrarse una fórmula aceptable que garantizara que no entraña derechos que van más allá del alcance del convenio revisado, en particular con respecto a la autodeterminación, en el sentido de separación del Estado".⁴⁷

b. Texto de convenio propuesto⁴⁸

"Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los (pueblos/poblaciones) tribales de 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/poblaciones) de 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 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.

⁴⁵ Véase la intervención completa en el anexo 10 en el Apéndice de este libro. *Actas provisionales, No. 7, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988, p. 36/23.*

⁴⁶ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

⁴⁷ *Texto propuesto. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 3.*

⁴⁸ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª reunión de la Conferencia.

3. Los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales anteriormente mencionados se designarán en lo sucesivo con la expresión «los (pueblos/poblaciones) interesados».⁴⁹

2.3.2. Informe IV(2A) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁵⁰

- **Sobre el término “pueblos”**

“Ecuador:

El texto propuesto presenta dificultades que parecen insuperables. La asignación de la categoría de «pueblos» a las comunidades indígenas que habitan en territorio ecuatoriano y la atribución a ellas tienen derechos sobre los recursos del subsuelo pueden prestarse a interpretaciones y distorsiones del concepto de autodeterminación atentatorias contra los principios constitucionales y de soberanía”.⁵¹

“México:

Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Mexicanos (CONCAMIN): No debería haber un régimen especial para los miembros de los (pueblos/poblaciones) indígenas. La finalidad de elevar sus niveles de vida debe considerarse dentro del ámbito de la igualdad ciudadana”.⁵²

“*Observaciones sobre la utilización de «pueblos» o «poblaciones»*

Australia. El término «pueblos» sólo sería aceptable si ni en el preámbulo ni en la parte dispositiva del Convenio hubiera implicación alguna de que dichos «pueblos» tienen derecho a la «libre determinación». Causan especial preocupación a este respecto los artículos propuestos 6), b), y 7, 1. Esta preocupación desaparecerá, no obstante, si, de acuerdo con la propuesta del Gobierno del Canadá, se incluye un tipo u otro de cláusula que excluya el concepto de libre determinación con respecto a «pueblos».

Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU): La utilización del término «pueblos» reviste una importancia capital para la Coalición Nacional de Organizaciones Aborígenes, que considera el término «poblaciones» degradante y ofensivo. Debería utilizarse el término «pueblos» sin reserva de ninguna clase. Bolivia. El Gobierno reitera su preferencia por el término «poblaciones», pero podrían explorarse algunas fórmulas que permitieran la utilización de «pueblos». Estas deberían basarse en una expresa aclaración de que el término «pueblos» debe interpretarse al margen de connotaciones vinculadas a la determinación política de los pueblos, en el sentido que tal concepto tiene en el derecho internacional moderno y en la práctica de las Naciones Unidas. La introducción del término «pueblos» sin dicha aclaración involucraría a la OIT en una esfera muy ajena a su mandato.

Brasil. El Gobierno se declara favorable a la utilización del término «poblaciones» en vez de «pueblos».

Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG): Debería utilizarse el término «naciones» en vez de «pueblos» o «poblaciones». Nación y Estado son conceptos distintos. Diversos Estados independientes reconocen en sus constituciones su carácter plurinacional. El concepto de nación está vinculado al de autonomía, que viene a ser una libre determinación ejercida de modo que excluya la posibilidad de constituir un Estado

49 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 6-7.*

50 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.* Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

51 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 3.*

52 *Ibid.*, p. 4.

propio. Por otra parte, es perfectamente correcto calificar el término «nación» con los objetivos «tribal» o «indígena».

Canadá. Diferentes naciones, entre ellas el Canadá, utilizan el término «pueblos» a nivel nacional para referirse a sus poblaciones indígenas, pero el significado de dicho término en el derecho internacional no está claro. Su utilización en este texto puede implicar derechos que van más allá del alcance del Convenio revisado, como el derecho de libre determinación, que las Naciones Unidas definen como el derecho de todos los pueblos de «determinar libremente, sin injerencia externa, su condición y de procurar su desarrollo económico, social y cultural». Por consiguiente, según el derecho internacional el concepto de libre determinación puede implicar el derecho absoluto a decidir programas y estructuras políticas, *sin injerencia alguna* de los Estados. En consecuencia, cualquier utilización del término «pueblos» sería inaceptable sin una cláusula condicional que estipule claramente que el término en cuestión no implica ni confiere el derecho de libre determinación.

Una cláusula apropiada a este respecto sería: «La utilización del término 'pueblos' en este Convenio no implica el derecho de libre determinación que el derecho internacional le confiere.» El Gobierno consideraría detenidamente otras formulaciones que satisfagan su preocupación. Se reitera que la preocupación por el uso del término «pueblos» no tiene otra causa que el derecho de libre determinación que *el derecho internacional confiere a dicho término*, sin perjuicio de que las poblaciones indígenas puedan alcanzar mayores niveles de autonomía dentro del ámbito nacional.

IPWG: Dada la importancia que reviste la identificación de los pueblos para los cuales rigen las disposiciones del Convenio, las definiciones de pueblos indígenas y tribales no deberían basarse exclusivamente en la índole de la relación con la comunidad nacional. Su identidad como pueblos no depende de definiciones formuladas según criterios aceptables para la comunidad nacional. Deberían utilizarse definiciones que respeten su derecho de autoidentificación. Los pueblos indígenas y tribales son sociedades perfectamente diferenciadas a las que debe hacerse referencia de una manera precisa y aceptable. La utilización persistente del término «poblaciones» les negaría injustamente su verdadera condición e identidad como pueblos indígenas. Si los pueblos indígenas no son designados con el término que les corresponde, o sea como «pueblos», el Convenio revisado carecerá de credibilidad ante los propios pueblos a los que pretende beneficiar.

El IPWG se opone enérgicamente a la postura del Gobierno del Canadá. En cuanto a la subenmienda propuesta por el Gobierno de Noruega durante los debates de la Conferencia, consistía en estipular que el término «pueblos» utilizado en el Convenio «no se referiría a la cuestión de la libre determinación nacional tal como el término se entiende en derecho internacional». Sin embargo, cualquier condición que elimine la consideración del derecho de libre determinación negará la existencia de este derecho humano en relación con los pueblos indígenas y tribales, o por lo menos la pondrá seriamente en duda. Tal subenmienda tendría graves consecuencias para la labor de las Naciones Unidas en otras tribunas donde el reconocimiento y la protección de los derechos y libertades indígenas no están sujetos a temores y aprensiones sin fundamento alguno en la realidad.

Colombia. Debería utilizarse el término «pueblos», ya que en este Convenio se refiere en particular al sentido de identidad de los pueblos interesados.

Chile. Se sugiere eliminar el término «pueblos» y mantener el de «poblaciones», que es más auténtico. El término «pueblos» sugiere alcances que pueden llegar a relacionarse con autodeterminación y separación del Estado.

Dinamarca. Federación de Sindicatos de Dinamarca (LO): Debería utilizarse el término «pueblos».

Ecuador. La utilización del término «pueblos» puede prestarse a interpretaciones y distorsiones en relación con la autodeterminación, que pueden resultar atentatorias contra los principios soberanos y constitucionales.

Estados Unidos. La legislación de los Estados Unidos utiliza ya el término «pueblos». Sin embargo, dado que el derecho internacional concede a los pueblos el derecho de libre determinación, la utilización propuesta de este término en el Convenio revisado suscita cierta preocupación. En efecto, podría invocarse para pedir una interpretación del derecho internacional que incluiría un derecho absoluto de los grupos indígenas no sólo a la libre determinación, en el sentido político de separación del Estado, sino también a una independencia absoluta para decidir sus programas y estructuras económicas, sociales y culturales, lo cual sería inaceptable para muchos Estados. La utilización sin reservas del término «pueblos» podría impedir así una amplia ratificación del Convenio revisado. La cuestión de la terminología no debería hacer perder de vista la esencia del Convenio revisado.

Por consiguiente, el Gobierno, a fin de contribuir a asegurar una ratificación general del Convenio, propone que se mantenga el término «poblaciones». Sin embargo, cabría aceptar el término «pueblos», siempre y cuando se defina apropiadamente para dejar bien claro que su utilización en este Convenio no confiere ni implica derechos que van más allá del alcance del Convenio, como el derecho de libre determinación que le atribuye el derecho internacional.

Dos formulaciones aceptables a este respecto podrían ser: «La utilización del término 'pueblos' no implica otros derechos que los establecidos en este Convenio. En particular no implica el derecho de libre determinación que el derecho internacional confiere a dicho término»; o bien: «La utilización del término 'pueblos' no implica el derecho de libre determinación que el derecho internacional confiere a este término».

Federación Americana del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO): Debería utilizarse el término «pueblos» sin ninguna reserva ni condición. Pero a fin de obtener el consentimiento de los gobiernos y de otras partes interesadas debería incluirse en el artículo 1 el texto siguiente, basado en el texto de compromiso considerado por la Comisión: «La utilización e interpretación del término 'pueblos' en este Convenio no afectará a las que tiene en otros instrumentos o debates internacionales».

Finlandia. Se prefiere el término «pueblos», que debería definirse de manera que tenga una aceptación lo más amplia posible y sin ningún efecto fuera del Convenio.

Gabón. El término «pueblos» responde mejor al contexto del instrumento, ya que se trata de definir una comunidad social y cultural que se distingue por su identidad y su especificidad. Por otra parte, el término «pueblo» encaja bien con el de «territorio» para designar el espacio donde vive.

India. El Gobierno mantiene grandes reservas contra la utilización del término «pueblos», ya que puede interpretarse como equivalente de «nación» e implicar el derecho de libre determinación que le confiere el derecho internacional. El término «pueblos» puede tener diferentes significados en diferentes países, y son numerosos los ejemplos de naciones constituidas por pueblos distintos. El Gobierno de la India no es favorable a aplicar el término «pueblo» a ningún grupo particular religioso, tribal, lingüístico, étnico o de otra índole. Incluso si se adopta una aclaración, será difícil evitar una asociación con el principio de libre determinación. Por otra parte, la utilización de dicho término puede constituir un obstáculo para la ratificación del Convenio.

Bharatiya Mazdoor Sangh (BMS): La sustitución del término «poblaciones» por el de «pueblos» es innecesaria y no está justificada. Los objetivos de la revisión son velar por que se respeten adecuadamente la cultura y las tradiciones de esas poblaciones y porque sean apropiadamente consultadas acerca de las cuestiones que les afectan. Para tales finalidades no es imprescindible tal sustitución. El término «pueblos» podría utilizarse e interpretarse abusivamente para justificar la secesión en nombre de la libre determinación, lo cual podría redundar en perjuicio de la integridad y seguridad nacionales. La propuesta de utilizar el término «pueblos», incluso en el caso de que pueda encontrarse una fórmula aceptable que garantice que no implica derechos más allá del alcance del

Convenio revisado, en particular con respecto a la libre determinación en el sentido de separación del Estado, no constituye ninguna solución satisfactoria.

México. Se considera que el término «pueblos», referido a la autodeterminación y autonomía, no implica necesariamente separación del Estado, sino que por el contrario consolida a este último.

Noruega. Debería utilizarse el término «pueblos». Si es necesaria alguna definición, se sugiere la siguiente: «El término 'pueblos', tal como se utiliza en este Convenio, no implica ningún derecho más allá del alcance del Convenio».

Perú. Debería optarse por el término «pueblos» en la medida y para los casos en que se aluda al derecho de los indígenas a mantener su identidad étnica diferenciada de la de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, así como al derecho de tales pueblos a poseer con plena soberanía el sustento territorial y ecológico que precisan.

Suiza. Unión Sindical Suiza (SGB): La utilización del término «pueblos» es imprescindible para cambiar la orientación general del Convenio. No es necesaria ni apropiada ninguna condición o explicación. La terminología empleada en un convenio de la OIT no tiene ningún efecto jurídico sobre el significado de otros instrumentos internacionales. Además, las propias Naciones Unidas han empezado ya a dar la preferencia al término «pueblos», como se refleja en la resolución 1988/18 de 1º de septiembre de 1988 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, que ha modificado el título del punto correspondiente de su orden del día de modo que rece «Discriminación contra los pueblos indígenas».

*Comentario de la Oficina*⁵³

La mayoría de las respuestas son favorables a la utilización del término «pueblos», como también fue el caso en el Informe VI(2) antes de la primera discusión. Sin embargo, durante la primera discusión y en las respuestas recibidas se han formulado graves reservas en cuanto a las implicaciones que entraña la utilización de este término, por lo menos si se emplea sin una cláusula condicional apropiada. Si bien algunas respuestas manifiestan una oposición al empleo del término «pueblos» en toda circunstancia, la mayoría de ellas indican que podría aceptarse si el significado del mismo se precisara apropiadamente; y tanto en el curso de la primera discusión como en las respuestas recibidas se han sugerido diversas formulaciones con respecto a una cláusula condicional. Estas propuestas se dividen esencialmente en dos categorías: la primera estipula que la utilización del término «pueblos» no debería implicar ni establecer ningún derecho suplementario a los previstos en el Convenio revisado; la segunda estipula más concretamente que la utilización de dicho término no debería implicar el derecho de libre determinación, y en algunos casos se llega a mencionar específicamente el derecho de secesión.

A favor de la utilización de «pueblos» hay una serie de motivos que figuran detalladamente en la respuesta del IPWG del Canadá, y que fueron ya debatidos en informes anteriores. Consisten fundamentalmente en la idea de que el empleo de dicho término es necesario para consolidar el reconocimiento del derecho de esos grupos a su identidad y como prueba esencial de un cambio de orientación hacia un mayor respeto por sus culturas y modalidades de vida.

En lo que atañe a las implicaciones que en el derecho internacional tiene la utilización de este término, cabe hacer observar en particular que el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipulan que «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación». Sin embargo, el significado de «pueblos» está evolucionando en el derecho internacional, especialmente en lo que se refiere al derecho de libre determinación; y el significado de «libre determinación» es también un concepto en evolución, en lo que se refiere tanto a contenido como a beneficiarios. Los organismos deliberantes de las

53 Se refiere a la OIT (N.A.).

Naciones Unidas no han tomado ninguna decisión acerca de si el derecho de libre determinación rige para los pueblos indígenas y tribales ni, en caso afirmativo, en qué medida o en qué circunstancias. Cae claramente fuera del mandato de la OIT asignar un significado a dichos términos hasta que tales cuestiones hayan sido dilucidadas en esferas más apropiadas del sistema de las Naciones Unidas, donde precisamente tienen lugar ahora deliberaciones de esta índole.

Otro punto importante: la OIT debe procurar no adoptar ningún lenguaje susceptible de limitar en absoluto estas deliberaciones. Sería contrario a la intención y al espíritu del presente proceso de revisión adoptar terminología que implicara una norma inferior a la ya reconocida o que pudiera ir contra las tendencias más recientes.

En otros organismos del sistema de las Naciones Unidas se observa ya una tendencia a utilizar el término «pueblos», si bien hasta ahora no se ha establecido ninguna terminología común uniforme. Un ejemplo reciente lo constituye su creciente empleo en la documentación y los organismos deliberantes de las Naciones Unidas (por ejemplo, la resolución citada por la SGB de Suiza). La UNESCO y el Banco Mundial utilizan este término en su documentación -si bien de forma inconsecuente-, así como el Instituto Indigenista Interamericano.

En el texto propuesto se ha optado por utilizar el término «pueblos» tras haber sopesado debidamente los argumentos aducidos contra su empleo. Ello refleja la postura expresada en la mayoría de las respuestas de que puede utilizarse dicho término siempre y cuando se adopte una cláusula condicional apropiada que garantice que este término no implica derechos que van más allá del alcance del Convenio revisado. Al proponer la cláusula en cuestión no se ha hecho ninguna referencia específica a la libre determinación, ya que ello podría representar un obstáculo para la evolución ulterior del concepto con respecto a esos pueblos. En particular, ello implicaría a la OIT en la asignación de un significado a un término que todas las partes interesadas concuerdan en que no debe asignarlo la OIT. La Oficina estima que las preocupaciones expresadas pueden quedar satisfechas estipulando inequívocamente que la utilización del término «pueblos» no implica más derechos que los previstos en el Convenio revisado y que no afecta al significado que se le confiere en otros instrumentos internacionales.

No se ha tenido en cuenta la propuesta de utilizar el término «naciones».⁵⁴

- **Sobre el criterio de autoidentificación y la definición de “indígena”**

Argentina. La expresión «conciencia de su identidad» que aparece en el párrafo 2 no siempre implica autoidentificación. Debería sustituirse por «autoidentificación» o «identificación».

Canadá. IPWG: El párrafo 1, b), debería reformularse de la manera siguiente:

b) a los pueblos de países independientes que se consideran ellos mismos indígenas por el hecho de descender de pueblos que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época del contacto y que,...

Colombia. Suprímase el apartado b) del párrafo 1 y reformúlese dicho párrafo como sigue:

1. El presente Convenio se aplica a los pueblos indígenas de países independientes, descendientes de los pueblos que desde tiempos inmemoriales ocupan los territorios de dichos países, cuyas condiciones...

Japón. Con la introducción del concepto de autoidentificación como criterio fundamental, el alcance del Convenio es cada vez más ambiguo. Dicho alcance debería definirse con mayor claridad y de manera más restrictiva.

⁵⁴ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 10-13.

Noruega. En el párrafo 1, b), intercálese, tras la palabra «colonización», la expresión «o del establecimiento de las fronteras estatales».

Suecia. Sería lamentable que las diferencias entre este artículo y la definición que adoptarán las Naciones Unidas dieran lugar a una cobertura ambigua. La conciencia subjetiva a que hace referencia el párrafo 2 podría tomarse por el único criterio aplicable. Sería poco aconsejable que no fueran también aplicables criterios objetivos como los que figuran en el párrafo 1.

Comentario de la Oficina

Se ha aceptado la propuesta formulada por el Gobierno de Noruega con respecto al párrafo 1, b); el texto propuesto abarca también la utilización de la palabra «contacto» que sugiere el IPWG del Canadá.

No parece que «conciencia» sea el único criterio que el Convenio aplica en cuanto a cobertura, como sugiere: el Gobierno de Suecia. En lo que atañe a la observación formulada por el Gobierno del Japón, la cuestión de si debía intentarse adoptar una definición detallada fue ya debatida en las primeras fases de la discusión, y se decidió prescindir de ella habida cuenta del carácter flexible de este instrumento, de las dificultades que entraña adoptar una definición de esta índole y del hecho de que pocos problemas han surgido a este respecto al supervisar la aplicación de una disposición análoga en el Convenio núm. 107.

La propuesta del Gobierno de Colombia suprimiría toda referencia a los pueblos tribales, reduciendo así el alcance del Convenio e impidiendo su aplicación a varios países que ratificaron el Convenio núm. 107. En el curso de la primera discusión no fue ya aceptada una propuesta a este efecto”.⁵⁵

2.3.3. Informe IV(2B) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁵⁶

“Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los pueblos tribales de 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 de 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 otros instrumentos internacionales puedan conferir a dicho término”.⁵⁷

⁵⁵ *Ibíd.*, ppp. 13-14.

⁵⁶ *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

⁵⁷ *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 4.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989⁵⁸

"PARTE I - POLÍTICA GENERAL

26. El representante de la Conferencia Circumpolar Inuit recordó que al remitir sus comentarios sobre el texto propuesto que circuló la Oficina, después de efectuarse la primera discusión, una mayoría de los gobiernos apoyaban el uso del término «pueblos». Expresó su convicción de que no existían razones legales para que se opusieran los gobiernos a tal término sobre la base de que su uso acordaba el derecho a la autodeterminación como se entiende en el derecho internacional. Se refirió a varios instrumentos de las Naciones Unidas para apoyar su argumento, incluyendo la Resolución núm. 1514 (XV), de la Asamblea General, y citó la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales para apoyar su posición de que el reconocimiento del derecho de autodeterminación no conduciría a la disolución de los Estados. También declaró que toda cuestión relativa a la autodeterminación política estaba fuera del campo del convenio revisado y de la competencia de la OIT. Observó que la propuesta de preámbulo respondía adecuadamente a la preocupación de algunos gobiernos, en él se indicaba que el convenio sería aplicable dentro del marco de los Estados donde viven los pueblos. La oradora subrayó que muchos pueblos podrían gozar de derechos colectivos. La Conferencia Circumpolar Inuit busca el derecho de los pueblos indígenas y tribales a controlar sus propias vidas, culturas y territorios. Por esta razón, su organización no podía aceptar ningún calificativo al término «pueblos» en el convenio. Ningún otro pueblo ha sido discriminado de esta forma y tales esfuerzos para disminuir los derechos humanos básicos de los pueblos indígenas y tribales serían contrarios a la Constitución de la OIT, entre otros instrumentos; el término «pueblos» deberá ser usado en todo el convenio sin calificación.

27. El representante de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica abogó fuertemente por que se use el término «pueblos» en el convenio. Enfatizó la necesidad de comprender la posición de los pueblos indígenas y tribales, la cual era un resultado de una historia de muchos siglos de asentamiento en territorios, que dio lugar al desarrollo de idiomas, costumbres e historias específicas que ninguna autoridad podría obligarles a abandonar. Reiteró que los pueblos indígenas y tribales nunca habían expresado su deseo de crear un Estado dentro de un Estado. Constituían una verdadera parte del país al cual pertenecían y habían demostrado ampliamente que no habían tomado, ni tomarían la acción hacia la autodeterminación que algunos gobiernos temían.

28. La representante del Consejo Indio de Sudamérica enfatizó que los pueblos indígenas y tribales se consideraban pueblos desde antes de la colonización. La amenaza a la soberanía política que algunos gobiernos percibían al usarse el término «pueblos», se estaba utilizando para discriminarlos, para socavar sus derechos humanos fundamentales y para despojarles de los recursos naturales sobre los cuales dependía su supervivencia. La autodeterminación era un concepto universal que se utilizaba para definir la pertenencia a un grupo en particular. La oradora consideraba que el uso del término «pueblos» no debería calificarse bajo ninguna circunstancia. Enfatizó que era necesario un convenio para salvaguardar las necesidades de los pueblos indígenas tribales, ya que no existían medidas adecuadas para aplicar las leyes existentes. Si nuevamente los derechos de estos pueblos se ignoraban, continuaría la discriminación contra ellos.⁵⁹

"Artículo 1

29. La Comisión recibió 19 enmiendas al artículo 1. Después de una discusión inicial, el Presidente observó que habían tres opciones respecto a la utilización de los términos utilizados en el artículo 1 y consecuentemente a lo largo del texto del convenio. Es decir, «poblaciones», «pueblos», y «pueblos», con un párrafo 3 en el mismo artículo, explican-

58 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

59 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989, p. 25/7.*

do que el uso de este término tenía un significado específico en el convenio. Después de la presentación de cada enmienda por los autores respectivos, se dio una larga discusión y consultas fuera de la sesión, en un intento de llegar a un texto aceptable para el párrafo 3 del artículo 1.

30. El presidente opinó que debería realizarse un esfuerzo de aceptar el texto propuesto de la Oficina a fin de mantener la esencia del significado del artículo. Como resultado de las discusiones anteriores, sugirió que el párrafo 3 fuese enmendado sustituyendo las palabras «otros instrumentos internacionales» por «el derecho internacional». Además de este cambio, propuso que la Comisión aprobase el texto de una explicación que se incluiría en su informe. El texto de esta explicación serviría como un instrumento de clarificación que ayudaría a dar la correcta interpretación del significado del convenio.

31. Esta explicación fue la siguiente:

Queda entendido para la Comisión que el empleo del término «pueblos» en este convenio no tiene implicaciones respecto del derecho a la autodeterminación tal como se entiende en el derecho internacional.

32. El presidente consideró que, con la enmienda y la declaración explicativa en el Informe, la Comisión podría llegar a un acuerdo que daría satisfacción a la necesidad que expresaron varios miembros gubernamentales de que el término «pueblos» fuese acompañado con una clarificación sobre las consecuencias de su utilización. Hablando en su nombre, consideró que la clarificación implicaría, entre otros muchos derechos, que los pueblos indígenas y tribales tenían el derecho a un alto grado de autodeterminación dentro del marco de los Estados nacionales, pero que cualquier implicación relativa a la autodeterminación en el derecho internacional estaba fuera del ámbito de competencia de la OIT.

33. El presidente consideró que la inclusión del término «pueblos» en el convenio representaba un avance sustancial. Sentía que expresaba un reconocimiento del derecho de estos pueblos a su cultura, al respeto y a la autodeterminación que era necesario para todos los pueblos del mundo. Creía que el texto propuesto y la declaración explicativa, a los que se llegaron después de intensas consultas, serviría como una buena base para la comprensión de los propósitos del convenio.

34. Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda al párrafo 3 y se asociaron a la declaración explicativa. Sin embargo, indicaron que no estaban enteramente satisfechos con el acuerdo que había surgido, y que se reservaban el derecho de explicar su posición durante la discusión del Informe en la plenaria.

35. Los miembros empleadores habían discutido ampliamente las propuestas y habían concluido que debían apoyarlas tomando en cuenta el espíritu y tradición de la OIT. Expresaron su pleno apoyo a la enmienda al párrafo 3 y al texto explicativo. Consideraban que al llegar a un acuerdo aceptable se alcanzaba un buen logro respecto a la capacidad de la Comisión para terminar correctamente su tarea. Los miembros empleadores expresaron que, al igual que los miembros trabajadores, tampoco estaban enteramente satisfechos con el resultado de las discusiones y estimaban que muchos de los elementos del convenio no correspondían al marco de la OIT. Al mismo tiempo que se reservaban su derecho a presentar su punto de vista durante la discusión en la plenaria, los miembros empleadores ofrecieron su pleno apoyo a las dos propuestas, en un espíritu de un consenso.

36. El miembro gubernamental de Portugal apoyó la enmienda propuesta al párrafo 3. Expresó que su Gobierno tenía reservas respecto al texto explicativo y observó que no correspondía a la OIT manifestarse respecto de la autodeterminación. Este era un derecho humano fundamental que no podía ser suprimido y consideraba que no se debería hacer referencia a éste en el convenio. Su Gobierno interpretaba que el texto no tenía implicaciones respecto al derecho universal a la autodeterminación. Sin embargo, respe-

taría el consenso que se había logrado. El miembro gubernamental de Perú observó que si bien su delegación prefería el término «pueblos», existía una preocupación sobre la relación existente entre este término y el derecho a la autodeterminación. Sugirió que se debería utilizar otro término si los gobiernos no deseaban acordar la autodeterminación a los pueblos. En forma alternativa, se podría insertar una nota al pie de página en el texto del convenio a efecto de que el uso del término «pueblos» no tuviese connotaciones sobre el derecho a la autodeterminación. Sin embargo, consideró que no sería ratificable un convenio con tal nota. Opinó que lo que había ocurrido fue que se dio una solución a un importante punto del derecho internacional en forma burocrática. Su delegación aceptaría la enmienda propuesta y la inclusión de un texto explicativo en el Informe en un espíritu de consenso, pero expresaba al mismo tiempo una seria reserva de parte de su gobierno. El miembro gubernamental de Ecuador apoyaba los puntos de vista expresados por los miembros gubernamentales de Portugal y de Perú. Observó que el texto no contenía implicaciones respecto al derecho a la autodeterminación como se la entendía en el derecho internacional e indicó que esto no disminuía las consecuencias del término en otros instrumentos internacionales. Se lamentó que a raíz de que su Gobierno no tuvo la oportunidad de participar en las consultas concernientes al texto propuesto, tendría la necesidad de explicar la posición de su delegación en otro momento.

37. El miembro gubernamental de la URSS expresó su satisfacción con la enmienda propuesta al párrafo 3 y apreciaba el esfuerzo realizado para lograr un consenso. Expresó su preocupación respecto a la declaración explicativa que fue propuesta y no estaba seguro si era apropiada en un documento de la OIT. Sin embargo, apoyaría el consenso. El miembro gubernamental de India expresó su aprecio al esfuerzo desplegado en las discusiones. Observó que varios gobiernos habían expresado su genuina reserva respecto al texto propuesto; además, indicó que su país, que contaba con una gran población tribal, tenía mayor razón en expresar su preocupación. Sin embargo, su delegación se ceñía al consenso.

38. El miembro gubernamental de Argentina dijo que si bien su Gobierno no estaba a favor del uso del término «pueblos», lo habría aceptado siempre y cuando se incluyera una cláusula en el texto del mismo convenio, indicando claramente que no había implicación alguna respecto de la autodeterminación de acuerdo al derecho internacional. Su delegación no obstruiría el consenso respecto al a enmienda y al texto propuesto para el Informe, pero no estaba satisfecho y expresó su reserva. El miembro gubernamental de Venezuela también expresó su aprecio a los esfuerzos que realizaron muchos gobiernos para aceptar las propuestas. Apreció que los miembros trabajadores hayan hecho concesiones significativas. Su delegación no podía apoyar el consenso al cual se había llegado, pero no se oponía a él. El miembro gubernamental de Brasil se sumó al reconocimiento de los esfuerzos que todos habían realizado a fin de encontrar una solución a la cuestión. Su delegación, que había realizado un esfuerzo especial para llegar a un acuerdo, se unía también al espíritu de consenso.

39. El miembro gubernamental del Canadá reconoció el esfuerzo de todos los presentes por encontrar una solución aceptable y apreciaba la declaración formulada por los miembros trabajadores. Se daba cuenta de las dificultades que habían enfrentado para llegar a un consenso. Su delegación apoyaba sin reservas la enmienda y el texto a incluirse en el Informe. Los miembros gubernamentales de Australia, Honduras, Nueva Zelandia y los Estados Unidos presentaron expresiones similares de apoyo.

40. El miembro gubernamental de Noruega expresó su satisfacción por el uso del término «pueblos». No veía la necesidad de una declaración calificatoria, ya que la noción de pueblos no tenía una definición legal clara; sin embargo aceptaba el acuerdo y le daba la bienvenida. El miembro gubernamental de Dinamarca compartió el mismo punto de vista.

41. El miembro gubernamental de Colombia declaró que, aun cuando hubiera preferido una cláusula que se refiriera a todos los términos incluidos en el proyecto de convenio, apoyaría el consenso.

42. Durante su resumen de la discusión sobre la enmienda al artículo 1, párrafo 3, el presidente se refirió al comentario del miembro gubernamental de Ecuador quien había expresado que en realidad no existía ninguna referencia en el convenio en cuanto a una limitación cualquiera a la autodeterminación. El presidente expresó la opinión de que el texto de la declaración se distanciaba hasta cierto punto de un tema que no era de la competencia de la OIT. En su opinión, no se expresaba ni podría expresarse una posición a favor o en contra de la autodeterminación en el convenio, ni tampoco podría expresarse ninguna restricción en el contexto del derecho internacional.

43. El texto del párrafo 3, tal como fue enmendado, así como la inclusión de una declaración explicativa en el Informe, que aparece en el párrafo 31 anteriormente, fueron adoptados por consenso.

44. Los miembros empleadores y trabajadores consideraron que a la luz del acuerdo sobre el texto enmendado, el resto de las enmiendas al artículo 1 ya no deberían considerarse. Varios miembros gubernamentales apoyaron esta opinión. Se acordó remitir las tres enmiendas presentadas por los Gobiernos del Canadá, Colombia y la URSS al Comité de Redacción.

45. El artículo 1 fue adoptado tal como quedó enmendado".⁶⁰

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989⁶¹

"Sr. HELMS (*Consejero técnico gubernamental de Dinamarca, ponente de la Comisión del Convenio núm. 107*).- (...) Entre los temas difíciles que hemos tenido que considerar, quisiera señalar tres muy especialmente. El primero es el uso de la expresión «pueblos» en lugar de «poblaciones», con implicaciones e interpretaciones que van mucho más allá de las acepciones del diccionario. La Comisión aceptó sin votación el vocablo «pueblos» y aclaró en una disposición que no debería interpretarse que ese término tenga ninguna implicación en lo que atañe a los derechos conferidos en virtud del derecho internacional respecto de ese término. Esta disposición fue completada por una declaración del presidente de la Comisión que incorporé en el párrafo 31 del informe".⁶²

"Sr. DE REGIL GOMEZ (*consejero técnico de los empleadores de México, vicepresidente de la Comisión del Convenio núm. 10.7*). (...) Como ha quedado claro en el texto del informe que se presenta, el primer elemento político que fue resuelto es el que se refiere a pueblos, término que substituye al de poblaciones usado en el pasado. El concepto de pueblo ha sido adoptado en un consenso que claramente evita la connotación política que en lenguaje de derecho internacional puede tener esta palabra, tomándose, en cambio, el que implica una comunidad de personas que habitan un país independiente y soberano, cuya población incluye a estas comunidades.

Es menester y de justicia señalar que el consenso logrado por la Comisión fue posible gracias, en gran medida, a nuestro presidente, don Raúl España-Smith, Embajador de Bolivia, quien con sus dotes de diplomático, jurista y negociador, logró componer la fórmula para denominar «pueblos» a estas comunidades sin provocar conclusiones sobre autodeterminación, secesión o separatismo en el país respectivo. El vicepresidente de los trabajadores, señor J. Svenningsen, de Dinamarca, entendió inmediatamente el proyecto de solución y, gracias a su experiencia y capacidad, el grupo de los trabajadores pudo a su vez expresar apoyo a esta fórmula.

Sin embargo, debemos señalar que el trato de conceptos políticos, que afecta a las soberanías nacionales, no debe seguir presentándose en la OIT".⁶³

60 *Ibid.*, p. 25/8-25/9.

61 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989.* El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

62 *Ibid.*, p. 31/1.

63 *Ibid.*, p. 31/3.

“Sr. SVENNINGSSEN (*delegado de los trabajadores de Dinamarca, vicepresidente de la Comisión del Convenio núm. 107*). – (...) Quisiera, en nombre del grupo de los trabajadores, hacer unas cuantas observaciones con respecto a la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).

El grupo de los trabajadores está satisfecho de que se utilice el vocablo «pueblos» en el convenio revisado, lo que es conforme a las aspiraciones de dichos pueblos. Si bien el término «pueblos» se utiliza en el proyecto de Convenio, en la discusión tripartita se insistió en que ello sólo podría hacerse sobre la base de la calificación de que el uso del término no debería tener ninguna repercusión por lo que se refiere a los derechos inherentes al término según el derecho internacional.

El grupo de los trabajadores consideró que esta calificación era innecesaria, pero se encontró ante la alternativa de ver cómo se mantenía en su lugar el término «poblaciones» en el texto. Ello habría sido perjudicial para los intereses de los pueblos interesados y contrario a la idea de que la revisión del Convenio núm. 107 debería ser progresiva y no regresiva. A la vista de ello, y con grandes reticencias, llegamos a la conclusión de que no había otra alternativa que aceptar este calificativo. La Comisión hubo de hacer frente a muchas cuestiones difíciles y complejas. Nuestra tarea no ha sido fácil, y la elaboración de este instrumento ha sido el resultado de los esfuerzos desplegados por las partes para encontrar un terreno de común entendimiento.

Si bien el proyecto de Convenio no satisface todas las expectativas de los trabajadores, consideramos que representa una mejora con respecto al Convenio núm. 107, de 1957, y que constituye una buena base para futuros progresos”.⁶⁴

“Sr. ESPAÑA-SMITH (*delegado gubernamental de Bolivia, presidente de la Comisión del Convenio núm. 107*). – (...) Dentro del nuevo y moderno enfoque que adopta el proyecto de convenio, es fundamental la introducción del término «pueblos» como concepto que expresa apropiadamente la identidad que cada uno de estos pueblos tiene o siente tener, dentro del contexto y en el marco de los Estados nacionales en que viven. Es necesario puntualizar que la Comisión decidió incluir una cláusula explicativa del alcance que dentro del proyecto de convenio se asigna al término «pueblos». En forma expresa el párrafo 3, del artículo 13, aclara y establece que «la utilización del término “pueblo” 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». Este texto aclaratorio fue complementado en la declaración que formulé en nombre de la Comisión y que consta en el informe, en cuanto a que la interpretación de la palabra «pueblos» no tiene implicaciones respecto del derecho a la autodeterminación tal como se entiende en el derecho internacional. A mi juicio, esta aclaración es pertinente ya que el mandato y el ámbito de acción de la OIT no le otorga competencia para definir, otorgar o restringir el derecho de autodeterminación, tarea que corresponde a otro foro”.⁶⁵

“Sra. VENNE (*representante del Grupo Internacional del Trabajo sobre Asuntos Indígenas*). (...) En el proyecto de convenio hay toda una serie de violaciones de los objetivos principales, a saber:

En primer lugar la utilización del término «pueblos» en el artículo 1, párrafo 3. Es injusto y discriminatorio, desde el punto de vista racial, el limitar nuestros derechos como pueblos con arreglo al derecho internacional. Nos corresponden los mismos derechos que a otros pueblos, y toda posible norma doble a este respecto debería ser eliminada radicalmente”.⁶⁶

“Srta. SALWAY (*consejera técnica de los empleadores de Estados Unidos*).- (...) Con la adopción del texto propuesto reconocerán ustedes el uso del vocablo «pueblos» en un

64 *Ibid.*, p.31/4.

65 *Ibid.*, p. 31/5.

66 *Ibid.*, p. 31/8.

instrumento internacional. Muchos gobiernos temen el uso del término sin reservas porque piensan que implica el derecho a la autodeterminación.

En virtud de este derecho, los pueblos pueden decidir libremente su condición política, entre otras cosas. Dado que la OIT no tiene competencia para reconocer un derecho político, el uso del término «pueblos» en este texto, ha sido objeto de reservas y no deberá interpretarse de manera que incluya los derechos que se desprenden de dicho término en derecho internacional.

En sus deliberaciones, los interlocutores sociales llegaron a un consenso respecto del término «pueblos» y las reservas de su uso y, por tanto, yo apoyo su inclusión en el proyecto de convenio. El uso del término «pueblos» refuerza el Convenio existente, incluso con las reservas incluidas debido a que ningún otro término refleja el colectivo cultural ni la sociedad indígena como un todo. Lo que buscan los pueblos indígenas no es la creación de nuevos Estados, sino el reconocimiento de su derecho a la diferencia, de su derecho a preservar su identidad y a un grado mínimo de autonomía dentro de los Estados existentes. Como pueblos se abocan y defienden al pluralismo social, económico y cultural.

Los pueblos indígenas, que participan en la revisión del Convenio como organizaciones no gubernamentales, legítimamente trataron de evitar que se introdujeran reservas en el uso del término «pueblos». No están totalmente satisfechos con los resultados. Muchos gobiernos querían conservar el uso del término «poblaciones» o la introducción de reservas más restrictivas del término «pueblos».

No están satisfechos ellos tampoco con los resultados.

A ambos grupos yo les digo que la autodeterminación es un derecho inherente a los pueblos; no cambia nada el que un gobierno pueda no reconocerlo, o que un convenio internacional trate de restringir su interpretación. Es un derecho humano reconocido y como tal vive, es dinámico, evoluciona y debe seguir ejerciéndose.

En los Estados Unidos, las naciones indígenas son, y siempre han sido, naciones soberanas. La doctrina establecida del derecho de las naciones es que una potencia más débil no entrega su independencia ni su derecho de autogobierno al asociarse a uno más fuerte, sometiéndose a su protección. Así, el derecho a la autodeterminación, de los pueblos no cesa cuando la independencia u otra posible condición se logra. El derecho de los gobiernos a gobernar y el derecho de las naciones a existir, emanan del pueblo y no lo contrario.

Formulo la siguiente pregunta a los aquí presentes: ¿cuál es el verdadero estado de los derechos de los indígenas y de los pueblos tribales en las naciones que han manifestado mayor preocupación por el uso del término pueblos y autodeterminación?⁶⁷

“Sr. KICKINGBIRD (*consejero técnico gubernamental de los Estados Unidos*). – (...) El tercer objetivo en que nos concentramos fue el de tratar temas y lograr una redacción del texto que atrajera el mayor consenso posible con miras a la amplia ratificación del futuro convenio por los Estados Miembros, pues de ese modo se beneficiará a los pueblos indígenas del mundo entero.

Uno de los criterios apoyados por el Gobierno de los Estados Unidos fue el uso del término «pueblos». Nosotros pensamos que es importante recurrir a este vocablo para que los pueblos indígenas sepan que los gobiernos han escuchado los deseos expresados por ellos. Pensamos que había que aclarar la significación del vocablo con objeto de no exceder el ámbito del Convenio núm. 107 y las posibilidades de acción de la OIT, pero también para hacerse eco de las preocupaciones de muchos gobiernos.

La Comisión acordó por consenso que el uso del término «pueblos» no entraña otros derechos que los que establece el convenio propuesto; en particular, el informe de la Comisión deja en claro que el término «pueblos» no da derecho a la autodeterminación tal como ese concepto se utiliza y aplica en el derecho internacional. Dado que se logró

67 *Ibid.*, p. 31/13.

definir con claridad la interpretación que cabe dar al término «pueblos», la delegación gubernamental de los Estados Unidos pudo apoyar la reacción propuesta del texto revisado del Convenio núm. 107”.⁶⁸

ARTÍCULO 2º

"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”.

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 2

1. Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.

2. Esos programas deberán comprender medidas:

(a) que permitan a dichas poblaciones beneficiarse, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás elementos de la población;

(b) que promuevan el desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones y el mejoramiento de su nivel de vida;

(c) que creen posibilidades de integración nacional, con exclusión de cualquier medida tendiente a la asimilación artificial de esas poblaciones.

3. El objetivo principal de esos programas deberá ser el fomento de la dignidad, de la utilidad social y de la iniciativa individual.

4. Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional”.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

El artículo 2º fue debatido con el propósito de proporcionar líneas principistas que informaran sobre la interpretación del resto del Convenio revisado antes que como una creación de nuevos derechos y, es así que, durante la reunión de expertos se hicieron propuestas concretas de modificación del Convenio No. 107. En la primera discusión de la CIT en 1988, dicho artículo también fue cuestionado a la luz de la nueva orientación básica consistente en superar el enfoque integracionista y, en consecuencia, se propuso que el Convenio revisado incluyera disposiciones para crear programas sistemáticos y coordinados de protección y participación indígena en las decisiones que les afectasen. Un momento destacado ocurrió cuando los delegados trabajadores propusieron una enmienda para sustituir el término “cooperación” por “plena participación y pleno consentimiento”, que fue objeto de un vivo debate. Durante la segunda revisión del Convenio No. 107 en la 76ª sesión de la CIT, se continuó debatiendo el asunto con similares características.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

“Todas las disposiciones mencionadas anteriormente se caracterizan porque o bien promueven activamente el concepto de la integración en la sociedad nacional, como meta de todos los programas que se refieren a las poblaciones abarcadas por el Convenio, o bien adoptan un punto de vista según el cual los modos de vida y parámetros culturales de estos grupos son primitivos y deberían sustituirse por formas más “adelantadas” para llevar adelante sus asuntos.

“A modo de ejemplo, el artículo 2 del Convenio núm. 107 es la disposición por medio de la cual se establece la política básica que los gobiernos deben adoptar frente a las poblaciones indígenas y tribales, pero supone al mismo tiempo que la integración es el objetivo que persiguen todos los programas relativos a estos grupos (párrafo 1), y emplea un lenguaje protector para referirse a sus culturas y valores (párrafo 2, c)). La primera idea aparece nuevamente, por ejemplo en, los pasajes indicados anteriormente de los artículos 4, 5, 7, 8, 17 y 24, mientras que la segunda figura en los artículos 3, 4, 10, 13, 17 y 22. (Estas listas han sido confeccionadas a título indicativo, y no exclusivo). Una vez que se haya adoptado una decisión de principio sobre la orientación que debería seguir el Convenio en estos dos aspectos, las modificaciones de dichos artículos serán relativamente sencillas...”²

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)³

“54. Tras amplio debate, un grupo de expertos y observadores presentó el siguiente texto como un intento de superar las objeciones que se habían planteado, sin dejar de reflejar los principios inherentes al concepto de autodeterminación:

(...)

Sustitúyanse los artículos 2 y 5 por el siguiente texto:

Artículo 2

En cooperación con los pueblos indígenas y tribales, corresponderá a los gobiernos la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para asegurar:

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm.107), OIT, Ginebra, 1986.

2 *Ibid.*, p. 41.

3 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

- a) que los pueblos indígenas y tribales puedan gozar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación;
- b) que se reconozcan y protejan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales, sus derechos económicos y sus instituciones políticas, sociales, culturales y religiosas;
- c) que se respete la facultad de los pueblos indígenas y tribales de determinar por sí mismos los procesos de desarrollo en cuanto afecten a sus vidas e instituciones.

55. Esta propuesta mereció un apoyo general de muchos de los expertos, quienes suscribieron las ideas que ella contiene. Estimaron que si bien resultaba claro que la presente Reunión no había sido convocada para ofrecer enmiendas específicas al texto del actual Convenio, el texto citado reflejaba muchos de los elementos que habían logrado el consenso. Empero, los expertos del Grupo de los Empleadores y algunos de los expertos de los gobiernos manifestaron reservas.

(...) También se manifestó que la intención era que el proyecto del artículo 2 no creara derechos en sí mismo, sino que proporcionara las líneas esenciales a la luz de las cuales sería interpretado el resto del Convenio revisado".⁴

"91. Como ya se ha indicado, se estuvo en general de acuerdo en que las cuestiones de política básica, contenidas en el actual artículo 2, deberían combinarse con las disposiciones sobre la colaboración, que figuran en el artículo 5, en forma que ambas puedan conformar una declaración básica sobre la política del nuevo instrumento. La discusión sustantiva sobre este punto se refleja en la sección del informe titulada "Orientación básica".⁵

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

"A juicio de la Reunión de Expertos, el enfoque integracionista del Convenio se manifiesta de dos maneras esenciales. En primer lugar, el Convenio de 1957 asumía que, en beneficio final de los grupos abarcados por el instrumento, todos los programas gubernamentales debían orientarse hacia la integración de los mismos en la sociedad nacional. Se preveían ciertamente medidas de salvaguardia, como la estipulada en el párrafo 4 del artículo 2: «Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional. Sin embargo, se trata puramente de una restricción en cuanto al tipo de medidas utilizables, y no modifica la orientación básica del instrumento, perfectamente reflejada en el párrafo 1 del artículo 2: Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y *a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.* (Cursivas de la Oficina.)".⁷

"El artículo 2 constituye la disposición fundamental del Convenio núm. 107 en materia de política; es el artículo más frecuentemente criticado por su enfoque integracionista. Habida cuenta de la orientación del convenio revisado, y a la luz de debates anteriores sobre los principios básicos de respeto y de consulta, la Reunión de Expertos sugirió que se refundieran los artículos 2 y 5 del Convenio en una sola disposición que contenga estos dos puntos fundamentales (véanse en particular párrafos 54 a 60 del informe de la Reunión de Expertos). Aunque los expertos no recomendaron ninguna redacción concreta, la Oficina considera la idea apropiada para revisar la orientación básica del Convenio.

⁴ Se refiere a la discusión contenida en los párrafos 45-60 del Informe respecto al "integracionismo". *Ibid.*, párrafos 54 y 55.

⁵ *Ibid.*, párrafo 91.

⁶ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁷ *Ibid.*, p. 37.

Refundiendo los principios básicos de respeto a estos pueblos, de protección en caso necesario y de protección efectiva en la adopción de decisiones sobre cuestiones que les afecten, responsabilidad principal de los gobiernos podría ser desarrollar programas coordinados y sistemáticos, en cooperación con los pueblos interesados, para garantizar su protección y su participación en la vida de sus respectivos países, con pleno respeto de su identidad social y cultural.

Este artículo podría seguir luego estipulando, como hace el actual artículo 2, los tipos de medidas que los gobiernos deberían adoptar. Por supuesto, tales medidas deberían formularse en términos más bien generales para que resulten aplicables a una amplia diversidad de circunstancias. La Oficina considera que el apartado a) del párrafo 2 sigue siendo aplicable. El párrafo 2 podría continuar estipulando medidas que garanticen el reconocimiento y la protección de los derechos económicos y sociales y de las instituciones culturales, políticas, sociales y religiosas de tales pueblos (véase párrafo b) del texto sugerido en la Reunión de Expertos, párrafo 54 de su informe). Luego podrían preverse medidas para elevar el nivel de vida de esos pueblos (véase artículo 2,2, b), del Convenio núm. 107), pero sin implicar, como hace el actual artículo 2, que necesitan un desarrollo social o cultural".⁸

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁹

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Sobre el párrafo 1 del artículo 2º del Convenio 107: desarrollo de programas coordinados y sistemáticos de protección y participación

"Pregunta 10. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 2 debería enmendarse de modo que estipule que incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos, en cooperación con los pueblos interesados, para asegurar la protección y la participación de éstos en la vida de sus respectivos países, con pleno respeto de su identidad social y cultural?"

Número total de respuestas: 31.

Afirmativas: 24. Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 7. Arabia Saudita, Canadá, Ecuador, Finlandia, Madagascar, México y Nueva Zelandia.

Arabia Saudita. Se debería conservar el texto existente habida cuenta de que abarca la enmienda propuesta y dispone con respecto a la responsabilidad del gobierno en el ámbito de la integración progresiva.

Australia. La autodeterminación es un concepto extremadamente importante en las relaciones internacionales y constituye un derecho humano fundamental de los pueblos. Es inherente al derecho de todos ellos determinar libremente su condición política, así como de proseguir con libertad su desarrollo económico, social y cultural. La «autodeterminación» también se ha utilizado en (otro sentido por determinados gobiernos, incluido el de Australia, en el contexto municipal, para referirse a la dirección por los pueblos indígenas de sus propios asuntos. En este sentido, la «autodeterminación» no ha englobado necesariamente el derecho a determinar la condición política según se entiende normalmente ese derecho en el plano internacional. Puede haber, sin embargo, situaciones en las que el derecho a la «autodeterminación» incluya en realidad el derecho de un pueblo

⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁹ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

indígena a determinar libremente su condición política con arreglo a lo estipulado en pactos internacionales relativos a los derechos humanos. Al examinar la forma en la que, en el convenio, se debería hacer referencia a la «autodeterminación», será preciso tener en cuenta las diversas circunstancias políticas de los pueblos indígenas. Con el fin de equilibrar el deseo de esos pueblos indígenas de establecer sus propios objetivos en cuanto a su desarrollo cultural, material y espiritual con la responsabilidad de los gobiernos nacionales respecto de la comunidad nacional y de coordinar y aplicar el desarrollo general, la Reunión de Expertos ha formulado una propuesta de enmienda del artículo 2 que reza como sigue:

«En cooperación con los pueblos indígenas y tribuales, corresponderá a los gobiernos la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para asegurar:

- a) que los pueblos indígenas y tribuales puedan gozar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación;
- b) que se reconozcan y protejan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribuales, sus derechos económicos y sus instituciones políticas, sociales, culturales y religiosas;
- c) que se respete la facultad de los pueblos indígenas y tribuales de determinar por sí mismos los procesos de desarrollo en cuanto afecten a sus vidas e instituciones».

El Gobierno acepta la inclusión de estas expresiones o de otras similares en el convenio enmendado. Será preciso considerar el significado y el alcance de las palabras «derechos económicos» anteriormente mencionadas.

Canadá. El Gobierno está conforme, a reserva de la aclaración del significado del término «protección». El Canadá entiende que éste se refiere a la protección física. Si el término protección abarca otros aspectos, además del físico, cabe entonces que a los gobiernos les resulte difícil asumir la obligación de «asegurar» o garantizar la protección ilimitada de las poblaciones consideradas. Se sugiere, por lo tanto, enmendar la redacción del párrafo 1 del artículo 2 como sigue: «... con miras a proteger la identidad social y cultural de esas poblaciones, fomentando la confianza en sí mismos y posibilitando su participación en la vida de sus países respectivos». Con este texto se facilitarían tanto la flexibilidad necesaria en cuanto a la obligación como la precisión de la clase de protección de que se trata. La referencia a la confianza de los indígenas en sí mismos está en consonancia con parte de la enmienda sugerida por el IWG del Canadá y con el criterio del Gobierno de fomentar el control y la responsabilidad locales.

CLC: (En respuesta a las preguntas 10 y 10.) Las preguntas 10 y 1 1, tal como se han formulado, resultan paternalistas e integrativas. La cuestión del «desarrollo» se debe, por lo tanto, abordar en un contexto en el que se reconozcan los principios básicos de orientación bosquejados anteriormente.

IWG: No; debería sustituirse por lo siguiente: «los gobiernos tendrán la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con la participación total y el consentimiento de los pueblos considerados con el fin de asegurar su protección, la confianza en sí mismos y su participación equitativa en la vida de los países en que viven, con un respeto total de su identidad social y cultural y de sus medios de subsistencia».

Ecuador. Sí, de modo general; esto es precisamente lo que preconiza el artículo 2 del Convenio núm. 107, si lo tomamos como un todo.

Estados Unidos. Sí. No obstante, esta responsabilidad la deberían también compartir las poblaciones indígenas y tribuales consideradas. No se debería designar

a ninguna de las partes como garante de la responsabilidad principal. Por otra parte, la palabra « gobiernos » sería ambigua en los Estados Unidos, puesto que puede referirse tanto al gobierno federal como a los gobiernos tribuales.

Finlandia. Sí. La OIT debería fijarse el objetivo de dictar pautas en las que se fomente este principio. El problema más difícil en la práctica es, probablemente, la protección de las tradiciones y la participación simultánea en la vida de la cultura predominante.

Madagascar. (En respuesta a las preguntas 10 a 13.) El artículo 2 debería revisarse del modo siguiente: «En cooperación con los pueblos indígenas y tribuales, los gobiernos deberían aplicar medidas sistemáticas y coordinadas con el fin de garantizar: a) que estos pueblos gocen, sobre un pie de igualdad, de los derechos y oportunidades concedidos por la legislación nacional a otros sectores de la población; b) que se reconozcan y protejan los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y tribuales; c) que a estos pueblos se les otorgue preferencia en el proceso de desarrollo en la medida en que éste afecte a sus vidas e instituciones.»

México. Aparte de descartarse lo referente a integración, deberá modificarse, a efectos de no seguir utilizando un tono verticalista, y suprimir además el paternalista concepto de «protección». Por otro lado, los pueblos indios, al formar parte de la sociedad nacional, sí participan en «la vida de sus respectivos países»; lo que pasa es que están al margen de los beneficios del desarrollo nacional, al que ellos sí han contribuido.

Noruega. Sí. Nunca debe considerarse un objetivo «congelar» la cultura de los pueblos indígenas en una fase determinada de desarrollo. La finalidad principal debe ser la de fomentar condiciones que apoyen y permitan promover el desarrollo de su propia cultura en sus propias condiciones, con la participación activa de los pueblos interesados y en cooperación con las autoridades nacionales. En Noruega, el proyectado «Sameting» constituirá un hito importante en esa clase de desarrollo.

Nueva Zelandia. (En respuesta a las preguntas 10 a 32.) Los artículos en cuestión se deberían revisar de conformidad con la respuesta a la pregunta 2, esto es, que cualesquiera temas que no se refieran a cuestiones laborales se deberían excluir del texto revisado.

Países Bajos. RCO: La decisión final depende de la autoridad nacional. La expresión «asegurar» no se debería añadir al párrafo 1 del artículo 2. Cabe que no sea posible garantizar el respeto «total», por lo que debería suprimirse este adjetivo. La frase «en cooperación con los pueblos considerados» se debería interpretar en el sentido de que dichos pueblos deberían contribuir también a este criterio.

Suiza. SGB: El artículo 2 se debería revisar al objeto de sustituir el principio de asimilación por el de la autodeterminación interna como finalidad básica de cualesquiera medidas tomadas en el plano nacional.

Zambia. Sí; se debería suprimir la referencia a la integración. Los pueblos deberían participar en sus programas.

Según se indica en el Informe VI (1), el artículo 2 es la disposición fundamental en materia de principios del Convenio núm. 107 y ha sido duramente criticado por su orientación integracionista. Si bien la inmensa mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, también se han formulado algunas sugerencias para que se vuelva a redactar el citado artículo.

Varias organizaciones indígenas han expresado su profunda preocupación acerca de que el concepto de participación puede, por sí mismo, ser inadecuado para garantizar el res-

peto de sus tradiciones, modos de vida y recursos. A este respecto también han subrayado la formulación hecha durante la Reunión de Expertos y mencionada por el Gobierno de Australia.

El texto propuesto durante la Reunión de Expertos podría tal vez corresponder a muchas de las propuestas que figuran en las respuestas al cuestionario. En primer lugar, sustituiría el énfasis que se ha puesto en la protección de estos pueblos, el cual ha sido criticado como paternalista, por el concepto de reconocimiento y protección de los derechos fundamentales establecidos por instrumentos internacionales desde que se adoptara el Convenio núm. 107, respondiendo de ese modo a las preocupaciones expresadas en algunas respuestas. Dispondría, igualmente, que los pueblos interesados determinen por sí mismos el proceso de desarrollo, el cual no se les debería imponer desde el exterior. Cabe pensar, al mismo tiempo, que determinadas partes de la enmienda propuesta (particularmente la del apartado c) del párrafo 2) encajarían mejor en otra parte del convenio (véase más adelante la pregunta 22). En las conclusiones propuestas se trata de tener en cuenta la respuesta, ampliamente positiva, a la pregunta 10, así como las preocupaciones y las propuestas arriba mencionadas¹⁰.

- **Sobre el párrafo 2 del artículo 2º del Convenio 107: alcance de los programas de protección y participación**

“Pregunta 11. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 2 debería enmendarse como sigue:

a) el apartado a) debería dejarse inalterado;

b) los apartados b) y c) deberían sustituirse por la exigencia de que los programas desarrollados deberán comprender medidas:

i) que garanticen el reconocimiento y la protección de los derechos económicos y sociales y de las instituciones culturales, políticas, sociales y religiosas de dichos pueblos;

ii) que eleven el nivel de vida de esos pueblos?

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 24. Arabia Saudita, Argelia, Argentina (propuestas para a)), Australia (propuestas para b)), Bolivia, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Ecuador.

Otras respuestas: 5. Bulgaria, Canadá, Madagascar, México y Nueva Zelanda.

Argentina. Se acuerda con la propuesta, salvo lo concerniente al apartado a), para el cual se sugiere sustituir el término «elementos» por «miembros».

Australia. b) Los «derechos económicos» deberían definirse como «derechos económicos dentro de los límites de la legislación nacional» o términos equivalentes, de acuerdo con la terminología utilizada corrientemente en otros convenios de la OIT. Al final del texto propuesto para el apartado b) del párrafo 2 de este artículo debería añadirse: «hasta el disfrutado por otros elementos de la comunidad nacional».

Bulgaria. a) Las palabras «a los demás elementos de la población» del apartado a) del párrafo 2 del artículo 2 deberían reemplazarse por «a los ciudadanos del

¹⁰ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 20-22.*

país». Esto es fundamental para ponerlos en un pie de igualdad con los ciudadanos, e indicaría que las disposiciones especiales aplicables a los extranjeros no atañen a estas poblaciones.

b) El texto del apartado *c)* debería sustituirse por el inciso *i)* de la pregunta. En lugar del texto propuesto en el inciso *ii)*, se debería utilizar el del apartado *c)* del artículo 2 del Convenio núm. 107, para poner de relieve la necesidad de desarrollo socioeconómico futuro de estos pueblos.

Canadá. El párrafo 2 del artículo 2 se debería enmendar suprimiendo el apartado *c)* actual y manteniendo los apartados *a)* y *b)*. Esto estaría en consonancia con la enmienda propuesta para el párrafo 1 en respuesta a la pregunta 10. La supresión del apartado *c)* del párrafo 2 actual está de acuerdo con la tendencia no integracionista del instrumento revisado.

IWG: a) No. Se debería enmendar en la forma siguiente: «2. Esos programas deberán comprender medidas para asegurar: *a)* que los pueblos indígenas y tribales puedan disfrutar plenamente de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación y gozar en un pie de igualdad de los derechos y oportunidades que conceden la legislación o las disposiciones nacionales a otros elementos de la población; »

b) Sí, pero enmendado en la forma siguiente: «*b)* el reconocimiento y protección de los derechos territoriales y de otros derechos fundamentales y de las instituciones culturales, políticas, sociales, económicas y religiosas de dichos pueblos; *c)* un nivel de vida adecuado de los pueblos interesados y un proceso de desarrollo más compatible con sus aspiraciones y modo de vida».

Colombia. Sí, aunque podría buscarse una redacción más adecuada para el inciso *ii)*.

Ecuador. El Gobierno está conforme con que el apartado *a)* del párrafo 2 del artículo 2 sea dejado inalterado. No se ve la ventaja del nuevo texto propuesto en relación con el actualmente vigente en los apartados *b)* y *c)*.

Estados Unidos. *a)* Sí, con una disposición adicional que proteja los derechos de los tratados y la legislación que concede privilegios especiales a los pueblos indígenas y tribales.

b) Sí. Sin embargo, estas poblaciones deberían compartir con el gobierno la responsabilidad en lo tocante a aumentar su nivel de vida. Además, se tiene que aclarar la expresión «derechos económicos y sociales».

México. Se sugiere el texto siguiente para el apartado *a)*: «que permitan a los pueblos indígenas y tribales beneficiarse, en condiciones de igualdad, de los derechos y oportunidades que el Estado otorga al resto de los miembros de su sociedad nacional». En lo que concierne a los apartados *b)* y *c)*, se está de acuerdo con las modificaciones planteadas y sólo se sugiere cambiar el término «protección» por «defensa».

Países Bajos. RCO: b) Debería suprimirse la palabra «políticas».

Si bien la mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, se han hecho algunas propuestas específicas para la introducción de enmiendas. Este artículo, tanto en el Convenio núm. 107 como en la revisión propuesta, abarca una amplia serie de cuestiones y resultará difícil llegar a un acuerdo sobre su redacción, pero la mayoría de las propuestas que figuran más arriba no varían mucho en cuanto a su significado básico. Un punto que habrá que examinar es el de si se debería poner realmente de relieve el concepto de derechos, tal como se propone, o el concepto de desarrollo. Como se ha señalado, el Convenio núm. 107 fue aprobado antes de la adopción del Pacto Internacional de Dere-

chos Económicos, Sociales y Culturales en 1966. En los últimos años, en las declaraciones adoptadas por las Naciones Unidas y en otros foros sobre desarrollo y el derecho al desarrollo se ha subrayado cada vez más la noción de que, para tener significado, el desarrollo implica la realización plena de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. (Se ha propuesto, en realidad, que en el preámbulo del convenio revisado se haga referencia de forma específica al Pacto).

También se debería tener presente que los derechos al desarrollo y a los beneficios derivados del mismo son inherentes a los objetivos y normas de la OIT. Si se hace aquí una referencia específica a estos derechos, es para recordar su pertinencia y para asegurar que forman parte de los objetivos nacionales respecto de los pueblos indígenas y tribuales.

Con relación a las otras propuestas hechas, la palabra «elementos» imparte la noción de derechos pertenecientes a grupos y, por lo tanto, merece la pena mantenerla (Argentina). El punto planteado por los Gobiernos de Australia, Colombia y México sobre la redacción del inciso ii) del apartado b) se toma en consideración en las conclusiones propuestas. La sugerencia de los Estados Unidos sobre la responsabilidad compartida coincide hasta cierto punto con la preocupación de los grupos indígenas de poder determinar su propio proceso de desarrollo, y también se ha tenido en cuenta.

Las cuestiones de los derechos de los tratados y de la legislación que concede privilegios especiales se plantean aquí por primera vez, y sólo en una de las respuestas (Estados Unidos). En lo que se refiere a los derechos de los tratados, la Oficina considera que hay que trabajar aún en este asunto para poder proponer disposiciones concretas sobre un punto tan complicado y polémico y que afecta a muy pocos Estados. Sin embargo, hace observar que en las Naciones Unidas se ha comenzado recientemente a trabajar al respecto. La cuestión de la legislación que concede privilegios especiales es inherente al enfoque ya adoptado en el Convenio Núm. 107, en el sentido de que se piden medidas especiales para proteger a estos grupos particularmente vulnerables y para promover sus intereses. (Véanse también el artículo 3 del Convenio núm. 107 y la pregunta 14 más adelante.) A este respecto, la Oficina señala que las respuestas recibidas de varios países en el sentido de que el Convenio no les afecta porque la no discriminación figura en su legislación son incompatibles con el objetivo de la Conferencia y con los comentarios de los órganos de supervisión de la OIT relativos, entre otras cosas, a los Convenios sobre igualdad de trato y sobre poblaciones indígenas y tribuales. A la vista de estas consideraciones, una cláusula de salvaguardia puede ser suficiente para mitigar las preocupaciones del Gobierno de los Estados Unidos".¹¹

- **Sobre el párrafo 3 del artículo 2º del Convenio 107: objetivo de los programas de protección y participación**

"Pregunta 12. ¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 2 debería suprimirse del instrumento revisado?.

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 19. Argelia, Bolivia, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Ecuador y Estados Unidos.

Otras respuestas: 8. Argentina, Australia, Bulgaria, Canadá, Madagascar, México, Nueva Zelanda y Perú.

Argelia. Se debería suprimir este párrafo tal como está formulado actualmente. Las nociones a que se refiere se deberían proclamar en los textos fundamentales

¹¹ *Ibíd.*, pp. 20-23.

de estos países y para todas las demás poblaciones que viven en estos territorios.

Bulgaria. Sí, si se adopta el texto propuesto en la pregunta 11.

Canadá. Este párrafo se debería sustituir por la disposición siguiente: «Esos programas tendrán como fin fomentar el respeto y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas que pertenecen a esas poblaciones.» Esto proporcionaría una referencia más precisa a los derechos humanos y a las libertades de los miembros de las poblaciones interesadas.

Estados Unidos. No. Se debería enmendar para indicar que uno de los objetivos de esos programas deberá ser el fomento de la dignidad individual, de la confianza en sí mismo y de la autosuficiencia.

Perú. Debería sustituirse por la disposición siguiente: «El objetivo principal de estos programas deberá ser el fomento de la dignidad étnica, de la utilidad social y de las tendencias asociativas y solidarias de la población».

Reino Unido. TUC: No. Se podría modificar en la forma siguiente: «Todos esos programas deberían tomar en consideración el fomento de la dignidad individual».

Sierra Leona. Sí, porque su contenido ya figura de forma implícita.

Zambia. Sí, pues implica que estos pueblos son inferiores.

La mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Sin embargo, algunos gobiernos y organizaciones proponen que se mantenga esta disposición con ciertas enmiendas, aunque algunos de estos puntos ya se han tenido en cuenta en anteriores conclusiones propuestas. La Oficina propone dos alternativas: ya sea la nueva redacción de este párrafo, de conformidad con la recomendación hecha en la Reunión de Expertos, para que indique lo siguiente: «Los pueblos indígenas y tribales deberán disfrutar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación», o bien la supresión completa del mismo de conformidad con las opiniones expresadas en la mayoría de las respuestas a esta pregunta. Esta última sería la mejor solución si se considera que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales ya está suficientemente implícito en los demás párrafos del artículo 2, en su forma enmendada¹².

- **Sobre el párrafo 4 del artículo 2º del Convenio 107: Objetivo de los programas de protección y participación**

El párrafo 4 del artículo 2º del Convenio 107, se convirtió posteriormente en el artículo 3º del Convenio 169. Véanse al respecto los trabajos sobre dicho artículo.

- b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹³**

“5. Los gobiernos deberían asumir la responsabilidad, *en cooperación con los pueblos en cuestión*, de desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección *de esos pueblos y a la promoción de sus derechos*.

6. Estos programas deberían comprender medidas:

a) que permitan a dichos pueblos beneficiarse, 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 económicos, sociales y culturales de esos pueblos, respetando sus instituciones e identidad sociales y culturales;

¹² *Ibíd.*, pp. 23-24.

¹³ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

C) que eleven el nivel de vida de los pueblos en cuestión hasta alcanzar el de los demás miembros de la comunidad nacional.

7. Variante A. Los pueblos indígenas y tribuales deberían gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.

Variante B. El párrafo 3 del artículo 2 del Convenio núm. 107 debería omitirse del instrumento revisado".¹⁴

2.2.3 Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁵

- **"Gobiernos"**

"47. Sobre este punto se presentaron cuatro enmiendas a la Comisión. El miembro gubernamental de los Estados Unidos propuso una enmienda para que se sustituyera «gobiernos» por «países miembros» a fin de evitar toda confusión. En vista de que para la Comisión estaba claro que las palabras del texto actual se referían a los gobiernos de los Estados Miembros y no a otros gobiernos (como los gobiernos tribales), la enmienda fue retirada".¹⁶

- **"Participación" y "consentimiento" en lugar de "cooperación"**

"48. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda en dos partes que, según ellos, reflejaba mejor el nuevo enfoque que habría que dar al convenio revisado. En primer lugar, propusieron que las palabras «en cooperación con» fueran sustituidas por las palabras «con la plena participación y el pleno consentimiento de». La segunda propuesta consistía en sustituir las palabras «la protección de esos pueblos y a la promoción de sus derechos» por las palabras «garantizar el respeto a la integridad de esos pueblos y de sus derechos». Consideraban que la enmienda reflejaba mejor las aspiraciones de los pueblos indígenas. En relación con la primera parte de la enmienda, los miembros empleadores y los miembros gubernamentales del Brasil, India y Nueva Zelandia consideraron que el texto original era apropiado y se opusieron a la enmienda. El miembro gubernamental de la Argentina apoyó la expresión «con la plena participación», pero se opuso a la expresión «con el pleno consentimiento». El miembro gubernamental de Venezuela afirmó que se oponía a la enmienda por ser contraria a la Constitución venezolana. El miembro gubernamental de la URSS la apoyó. Los miembros trabajadores sugirieron que se suprimieran de la enmienda propuesta las palabras «y el pleno consentimiento». La subenmienda recibió un amplio apoyo y la primera parte de la enmienda, en la forma subenmendada, fue adoptada por consenso. Los miembros trabajadores presentaron la segunda parte de la enmienda y afirmaron que el término «protección» conllevaba insinuaciones paternalistas. Sin embargo, reconocieron el principio y consideraron que éste se hallaba contenido en el texto enmendado. Varios miembros gubernamentales apoyaron esta parte de la enmienda. Los miembros empleadores no consideraron que el término «protección» fuera despectivo y se opusieron a la enmienda, así como los miembros gubernamentales del Canadá y los Estados Unidos. El miembro gubernamental de la India añadió que las poblaciones tribales menos desarrolladas tenían gran necesidad de protección y que se oponía también a la segunda parte de la enmienda. La segunda parte de la enmienda fue adoptada por 9 690 votos a favor, 8 330 en contra y 1020 abstenciones.

49. A la vista de esta decisión, se retiró una enmienda por la que se proponía sustituir la palabra «cooperación» por la palabra «asociación» presentada por el miembro gubernamental de Nueva Zelandia".¹⁷

14 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.

15 Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

16 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/8.

17 *Ibid.*, p. 32/8.

- **Enmiendas al párrafo 2**

"Punto 6

52. El miembro gubernamental de los Estados Unidos presentó una enmienda a los puntos 6, a), y 6, b), con el fin de añadir una referencia a los miembros individuales de esos pueblos. Los miembros empleadores expresaron su apoyo a la misma. El miembro gubernamental de Australia presentó una enmienda a los puntos 6, a), y 6, c), proponiendo que se empleen los términos "miembros de". La enmienda fue apoyada por los miembros gubernamentales de Francia y Estados Unidos, que la aceptaron como una subenmienda a la propuesta por los Estados Unidos, así como por los miembros empleadores. Los miembros trabajadores recordaron que el Convenio núm.107 no contenía ninguna referencia a personas individuales y sugirieron que la enmienda en cuestión fuese subenmendada para que dijese "dichos pueblos y sus miembros" en lugar de "dichos pueblos". El miembro gubernamental de Australia explicó que su enmienda abarcaba el apoyo a los derechos colectivos, además de los derechos concedidos a los miembros de esas poblaciones. El miembro gubernamental de los Estados Unidos apoyó esta propuesta y retiró la enmienda al punto 6, b). Las enmiendas al punto 6, a), fueron adoptadas por consenso tal como quedaron subenmendadas.

53. Se presentaron cinco enmiendas al punto 6, b). Los miembros trabajadores presentaron una enmienda por la que se proponía sustituir "que promuevan" por "que garanticen" y la inserción de "costumbres y tradiciones" después de "identidad sociales y culturales", y, en el texto inglés, la inclusión de "their" delante de "institutions". Los miembros trabajadores explicaron que el propósito de esta enmienda era consolidar el texto de la Oficina. Varios miembros gubernamentales, apoyados por los miembros empleadores, se opusieron a una parte de la enmienda propuesta por los miembros trabajadores, en concreto, a las palabras "que garanticen" en lugar de las palabras "que promuevan". El miembro gubernamental de Noruega indicó que la enmienda no sería conforme con otros convenios de la OIT. A la vista de esta observación, los miembros trabajadores la retiraron.

54. El miembro gubernamental del Canadá presentó también una enmienda para que se incluyera una referencia a las costumbres y tradiciones, explicando que esta enmienda había sido requerida específicamente por los grupos indígenas del Canadá. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda, que había presentado una enmienda para que se recogiese el concepto de bienestar espiritual, observó que ésta quedaba cubierta por las dos enmiendas precedentes y la retiró. Una enmienda propuesta por el miembro gubernamental de la URSS, que proponía la inclusión, al final del punto 6, b), de una disposición sobre la protección del modo de vida de las poblaciones indígenas, fue retirada en vista de la similitud con otras que habían sido ya discutidas. Los miembros empleadores consideraron que la enmienda era innecesaria, pues la redacción original comprendía consideraciones relativas a las tradiciones. Varios miembros gubernamentales apoyaron la enmienda, la cual fue adoptada por consenso.

55. El miembro gubernamental de los Estados Unidos presentó una enmienda al punto 6, c), para que se sustituyera el texto propuesto por "que asistan a los miembros de los pueblos en cuestión para elevar su nivel de vida hasta alcanzar el de los demás miembros de la comunidad nacional". Los miembros trabajadores estuvieron de acuerdo con el principio de que los pueblos deberían tener niveles de vida más elevados, si bien consideraban que los pueblos indígenas debían decidir esta cuestión por sí mismos, y presentaron una enmienda para que se sustituyera el texto del punto 6, c), por "que garanticen un nivel adecuado de vida a los pueblos en cuestión y un proceso de desarrollo compatible con sus aspiraciones y modo de vida". Los miembros empleadores expresaron que la enmienda que había sido propuesta por el miembro gubernamental de los Estados Unidos era más adecuada y la apoyaron. Los miembros trabajadores propusieron una subenmienda en la enmienda presentada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos para que se incluyese una referencia a las aspiraciones de esos pueblos y a su modo de vida, retirando la enmienda que habían presentado. El miembro gubernamental de los Estados Unidos

y los miembros empleadores apoyaron esta subenmienda. El punto 6, c), tal como quedó enmendado, fue adoptado por consenso, con las reservas expresadas por el miembro gubernamental de Venezuela.

56. Los miembros gubernamentales del Canadá y los Estados Unidos propusieron sendas enmiendas para que se añadiese un nuevo punto 6, d), en el que se alentase la autoconfianza y la autoestima. El miembro gubernamental del Canadá apoyó la enmienda presentada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos y retiró la suya. Los miembros trabajadores consideraron que el nuevo punto propuesto tenía un carácter paternalista superfluo, habida cuenta del acuerdo a que se había llegado en relación con el punto 6, a). Los miembros empleadores apoyaron la enmienda e insistieron en la importancia de fomentar la dignidad individual. Creían que, para mayor claridad, debería hablarse de autosuficiencia económica y propusieron una enmienda a tal efecto. Los miembros trabajadores propusieron una subenmienda que, a su juicio, protegería mejor los derechos individuales. Tras una serie de discusiones, el miembro gubernamental de los Estados Unidos retiró su enmienda. En consecuencia, las subenmiendas fueron también retiradas.

57. El punto 6 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁸

- **Conclusiones propuestas**

"5 Los gobiernos deberían asumir la responsabilidad, con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados, de desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a garantizar el respeto a la integridad de esos (pueblos/poblaciones) y de sus derechos.

6. Estos programas deberían comprender medidas:

a) que permitan a los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) beneficiarse, 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 económicos, sociales y culturales de esos (pueblos/poblaciones) respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de (los pueblos/poblaciones) interesados a elevar su nivel de vida hasta el de los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con las aspiraciones y modo de vida de dichos (pueblos/poblaciones)."¹⁹

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁰

- **Texto de convenio propuesto²¹**

"Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad, con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados, de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a garantizar el respeto a la integridad de esos (pueblos/poblaciones) y de sus derechos.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 32/8-32/9.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 32/26.

²⁰ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm.107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

²¹ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que permitan a los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) 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/poblaciones) respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

e) que ayuden a los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados a elevar su nivel de vida para que alcance al de los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con las aspiraciones y formas de vida de dichos (pueblos/poblaciones)".²²

2.3.2 Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²³

"Observaciones sobre el artículo 2

Argentina. En la primera línea del párrafo 2, c), podría suprimirse la expresión «miembros de los», ya que contradice el espíritu comunitario propio de los indígenas. Al final de este mismo párrafo 2, c), podría agregarse «promoviendo los procesos autogestivos».

Brasil. Central Única de Trabajadores (CUT): En el párrafo 1 intercálase, después de la palabra «participación», la expresión «y con el libre consentimiento», pues sería contradictorio que en un párrafo destinado a garantizar el respeto a la integridad de esos pueblos y de sus derechos no figurase una referencia en este sentido.

CONTAG: En el párrafo 2, c), al designar el nivel de vida «de los demás miembros de la comunidad nacional» como una referencia deseable, se hace demostración de cierto etnocentrismo, ya que son los propios pueblos interesados quienes deben determinar el nivel de vida que desean.

Canadá. El párrafo 1 debería modificarse como sigue:

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad, con la participación de los (pueblos/poblaciones) interesados, de desarrollar una acción coordinada y sistemática para proteger los derechos de esos (pueblos/poblaciones).

La expresión «para proteger los derechos de esos (pueblos/poblaciones)» es más realista en cuanto a beneficios para ellos que un vago objetivo de garantizar «el respeto» de su integridad y de sus derechos.

IPWG: En el párrafo 1, la expresión «con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados» debería sustituirse por «con el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados, y en cooperación con ellos». Los Estados deberían tener la firme obligación de velar por que sus acciones y medidas no sean aplicadas unilateralmente contra los deseos e intereses de los pueblos indígenas, particularmente en lo que atañe a derechos y libertades. No debería haber ningún temor de «veto» cuando los pueblos indígenas piden respeto de su integridad, ya que el consentimiento es un principio básico de la democracia.

Colombia. En el párrafo 2, b), intercálase «su unidad,» después de la palabra «respetando». En el párrafo 2, c), sustitúyase «ayuden» por «apoyen».

²² Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

²³ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

Estados Unidos. Los gobiernos deberían desempeñar un papel importante en la acción sistemática, y esta responsabilidad deberían compartirla con los pueblos interesados. Debería quedar claro que el término «gobierno» denota el gobierno federal.

India. Si bien los gobiernos deben garantizar el respeto de la integridad de las poblaciones tribales y de sus derechos en la esfera de la identidad cultural, las creencias religiosas, las costumbres sociales, etc., es indispensable ir integrándolas en la corriente principal de la vida nacional. Todo intento de preservar un concepto de «buen salvaje» es retrógrado, y puede exponer a dichas poblaciones al riesgo de ser manipuladas y explotadas incluso por miembros de su propia comunidad que han estado sometidos a influencias externas. Sólo decisiones democráticas adoptadas por personas libres deben determinar las opciones en materia de desarrollo económico y social, educación e igualdad de oportunidades. Debería utilizarse la expresión «para la protección de las poblaciones interesadas», ya propuesta al principio.

Japón. Al principio del párrafo 1 debería intercalarse la expresión «En una forma y medida que dependerá de: la situación del país y de los (pueblos/poblaciones) interesados», dada la diversidad de legislaciones y sistemas administrativos y judiciales nacionales y de situaciones de (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales.

Comentario de la Oficina

La sugerencia del Gobierno de la Argentina de suprimir las palabras «miembros de los» contradiría una decisión tomada por la Conferencia en la primera discusión, en virtud de la cual se añadieron estas palabras con referencia al reconocimiento de los derechos comunitarios en el párrafo 2, e).

La propuesta del Gobierno de la India contradiría también el lenguaje adoptado por la Conferencia, que decidió suprimir la referencia original a la protección alegando que era paternalista. A este respecto la Oficina estima sin embargo que el Gobierno de la India ha señalado un punto importante, y que la exigencia de proteger a grupos de población vulnerables no es en absoluto paternalista. Por otra parte, el enfoque adoptado en el resto de este artículo parece estar en consonancia con la preocupación del Gobierno, si se sobreentiende que todas las medidas tomadas en virtud del Convenio revisado se basan en la hipótesis de que el respeto de la integridad, derechos, costumbres y otros aspectos de las modalidades de vida de estos pueblos no excluye en absoluto que puedan desempeñar

un papel activo y constructivo en la vida de la nación. Por consiguiente, es preciso buscar un equilibrio entre acción protectora y medidas para permitir y alentar la participación. La propuesta del Gobierno de Colombia con respecto a 2, b), parece figurar ya implícitamente en la redacción actual; con respecto a 2, e), el texto actual parece más apropiado al sentido de la disposición.

La propuesta del Gobierno del Japón equivaldría a suprimir todo sentido de obligación. El artículo 33 (artículo 34 en el nuevo texto) confiere suficiente flexibilidad para tomar en consideración la diversidad de situaciones nacionales.

La sugerencia formulada por la CONTAG del Brasil parece quedar ya cubierta por la parte final de la frase. La referencia es a criterios sobre niveles de vida, no a criterios de identidad.

La cuestión suscitada por el Gobierno de los Estados Unidos quedó aclarada en el curso de la primera discusión (véase el párrafo 47 del informe de la Comisión).

Habida cuenta de las consideraciones precedentes, la propuesta del Gobierno del Canadá sobre el párrafo 1 satisface la mayoría de las observaciones formuladas. Omite, sin embargo, la importantísima adición introducida durante la primera discusión -el respeto de la identidad de estos pueblos-, que no parece ser un «vago objetivo» si se interpreta en el sentido de respetar su capacidad de conservar su propia identidad en consonancia

con los principios expuestos con mayor detalle en el párrafo 2. En consecuencia, se ha mantenido tal referencia".²⁴

2.3.3. Informe IV(2B) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁵

"Artículo 2

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad, con la participación de los pueblos interesados, de desarrollar 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 permitan 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 elevar su nivel de vida para que alcance al de los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida".²⁶

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁷

"Artículo 2

46. Se presentaron a la Comisión seis enmiendas. En primer lugar el miembro gubernamental de Colombia introdujo una enmienda con el triple objetivo de armonizar el texto del párrafo 1 del artículo en las tres lenguas; de añadir una exigencia de que la participación de los pueblos indígenas sea «directa y auténtica», y de sustituir la palabra «proteger», la cual tiene una connotación paternalista, por «salvaguardar». Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda, dado que ésta reforzaría la participación de esos pueblos y les ayudaría a salvaguardar sus derechos. Este punto de vista fue compartido por los miembros gubernamentales de Ecuador y Nicaragua. Los miembros empleadores prefirieron el texto de la Oficina, el cual ofrecía una adecuada protección y evitaba el paternalismo; no apoyaron la parte sustantiva de la enmienda. Varios miembros gubernamentales expresaron opiniones similares. El miembro gubernamental de Perú propuso de subenmendarse el texto de la Oficina con la inclusión de la palabra «salvaguardando», pero el miembro gubernamental de la India se preguntó si esta propuesta añadiría algo a las disposiciones que figuran en el texto del proyecto. Las propuestas de cambio en la redacción fueron confiadas al Comité de Redacción y el resto de la enmienda no fue adoptado. El miembro gubernamental de Colombia propuso una segunda enmienda cuyo objetivo era reforzar el texto del párrafo 2 a) con la sustitución de la palabra «permitan» por la palabra «aseguren». La enmienda fue apoyada por los miembros trabajadores y

24 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 15-16.

25 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

26 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 4-5.

27 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

por los miembros gubernamentales de Ecuador y Brasil y fue adoptada por consenso. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de la URSS no fue apoyada. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia presentó una enmienda al párrafo 2 c), la cual exigía que los gobiernos tomaran medidas para eliminar las diferencias sociales y económicas entre los pueblos indígenas y tribales y los otros miembros de la comunidad. Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda y propusieron una subenmienda introduciendo la frase «que ayuden a los miembros de los pueblos interesados». Los miembros empleadores y varios miembros gubernamentales apoyaron la enmienda tal como fue subenmendada, la cual fue adoptada. En consecuencia, una subenmienda presentada por el miembro gubernamental de Colombia sobre el mismo asunto no fue considerada.

47. El miembro gubernamental de Ecuador presentó una enmienda añadiendo un nuevo párrafo 2 d), el cual exigía que se tomen medidas para garantizar la integridad territorial de los pueblos indígenas y tribales. Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda, la cual reconoce la estrecha relación entre culturas y territorios. A sugerencia de los miembros empleadores, apoyada por varios miembros gubernamentales, se decidió considerar esta enmienda cuando se discutiese la Parte II del proyecto de convenio.

48. El artículo 2 fue adoptado tal como quedó enmendado”.²⁸

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989²⁹

“Sra. VENNE (*representante del Grupo Internacional del Trabajo sobre Asuntos Indígenas*). (...) En el proyecto de convenio hay toda una serie de violaciones de los objetivos principales, a saber: (...) En tercer lugar, las costumbres y las instituciones indígenas (artículos 8 y 9 del proyecto de convenio). Sólo se reconoce nuestro derecho a nuestras costumbres e instituciones en la medida en que sea compatible con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico nacional. Esta limitación es una invitación a nuevas medidas de asimilación por parte de los gobiernos y se opone, por consiguiente, a los objetivos del proceso de revisión de la OIT”.³⁰

²⁸ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989, p. 25/9-25/10.*

²⁹ *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en Actas Provisionales No. 25, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.*

³⁰ *Ibid.*, p. 31/7.

ARTÍCULO 3º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 2

(...)

4. Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

El artículo 3º del Convenio No. 169 fue el resultado de combinar un extracto del artículo 2º del Convenio No. 107 (su inciso cuarto) con la redacción de un texto nuevo sobre el principio de no discriminación. Su contenido no mereció muchos debates durante la reunión de expertos de 1986 y, de hecho, no fue considerado en el documento de trabajo presentado a dicha reunión. Durante la primera revisión del Convenio en 1988, los Estados plantearon modificar la disposición relativa al uso de la fuerza así como introducir alusiones relativas a las mujeres indígenas y a la supremacía de los derechos humanos sobre los derechos colectivos indígenas. Ya en la segunda discusión de la CIT de 1989, se enfatizó con mayor fuerza la inclusión del principio general de no discriminación en el goce de derechos por parte de los integrantes de los pueblos indígenas.

104

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986) ²

- **Relación entre derechos individuales y colectivos**

“42. También hubo una discusión de fondo sobre la cuestión de los derechos individuales en relación con los colectivos. El Convenio núm. 107 se refiere en varias oportunidades a los derechos reconocidos a los miembros de las poblaciones interesadas, sin hacer prácticamente referencia alguna al concepto de los derechos del grupo. Varios que representaban a pueblos indígenas y tribuales se refirieron a este tema declarando que su preocupación fundamental era el derecho colectivo de sus pueblos a la existencia como tales. El hincapié que se hace actualmente en los derechos individuales no era pertinente en un texto de esta índole, pues desconocía la realidad de la lucha de los pueblos indígenas y tribuales por sus derechos en tanto que colectividades. Por ejemplo, en las disposiciones del Convenio relativas a los derechos a la tierra no se reconocía en forma suficiente que la ocupación colectiva de la tierra era una práctica casi universal de los grupos indígenas. La Reunión estimó que al proceder a la revisión del Convenio se debería prestar particular atención a este punto. Empero, los expertos del Grupo de los Empleadores insistieron en que esta concepción no debía excluir el reconocimiento y protección de los derechos individuales de los miembros de las poblaciones en cuestión.”³

- **Alusión a la libre determinación (luego suprimida en el texto final) en el artículo 3º (párrafo c) del Convenio No. 169**

“54. Tras amplio debate, un grupo de expertos y observadores presentó el siguiente texto como un intento de superar las objeciones que se habían planteado, sin dejar de reflejar los principios inherentes al concepto de autodeterminación:

(...)

Sustitúyanse los artículos 2 y 5 por el siguiente texto:

Artículo 2

En cooperación con los pueblos indígenas y tribuales, corresponderá a los gobiernos la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para asegurar:

a) que los pueblos indígenas y tribuales puedan gozar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación;

b) que se reconozcan y protejan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribuales, sus derechos económicos y sus instituciones políticas, sociales, culturales y religiosas;

c) que se respete la facultad de los pueblos indígenas y tribuales de determinar por sí mismos los procesos de desarrollo en cuanto afecten a sus vidas e instituciones.

55. Esta propuesta mereció un apoyo general de muchos de los expertos, quienes suscribieron las ideas que ella contiene. Estimaron que si bien resultaba claro que la presente Reunión no había sido convocada para ofrecer enmiendas específicas al texto del actual Convenio, el texto citado reflejaba muchos de los elementos que habían logrado el consenso. Empero, los expertos del Grupo de los Empleadores y algunos de los expertos de los gobiernos manifestaron reservas.

56. (...) También se manifestó que la intención era que el proyecto de artículo 2 no creara

² APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

³ *Ibid.*, párrafo 42.

derechos en sí mismo, sino que proporcionara las líneas esenciales a la luz de las cuales sería interpretado el resto del convenio revisado".⁴

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

No se abordó el contenido del artículo.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Prohibición del uso de la fuerza

"Pregunta 13. ¿Se considera que el párrafo 4 del artículo 2 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 7. Argentina, Australia, Canadá, Madagascar, México, Nueva Zelanda y Perú.

Argentina. No. Se propone la siguiente reformulación: «Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la participación de dichas poblaciones en la colectividad nacional».

Australia. No. Podría redactarse en la forma siguiente: «Se excluirá el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover estos objetivos».

Canadá. Convendría redactarlo así: «Los gobiernos no recurrirán a la fuerza ni a ninguna otra forma de coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional». De este modo se describiría de forma más precisa el objetivo de esta disposición.

CLC: Debería suprimirse el párrafo 4.

IWG: No. Debería sustituirse por: «Deberá prohibirse el recurso a la fuerza o a cualquier forma de coerción como medio de promover la participación de dichas poblaciones en la colectividad nacional».

Colombia. Puede dejarse inalterado, pero sería mucho más conveniente colocarlo como uno de los primeros artículos del convenio, ya que su contenido consagra un derecho general fundamental.

Estados Unidos. Sí. No se debería eliminar la prohibición de la asimilación forzosa.

México. Debe ser modificado suprimiendo lo referente a la integración.

Países Bajos. RCO: Sí, debería mantenerse el principio de la integración.

4 *Ibid.*, párrafos 54-56.

5 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

6 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Perú. No. Debería modificarse en la forma siguiente: «Debería excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración, el desarrollo, el mejoramiento de las condiciones de vida o cualquier otro fin similar».

Zambia. Sí; ofrece una protección a los pueblos interesados.

Aunque la mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, existen algunas propuestas de enmienda parcial que son casi todas similares entre sí. Por consiguiente, se sugiere una modificación parcial en las conclusiones propuestas".⁷

"Pregunta 80. A juicio del Gobierno, ¿existen otros problemas pertinentes no mencionados en este cuestionario y que pudieran tenerse en cuenta cuando se redacte el instrumento? En caso afirmativo, especifíquese cuales.

Suecia. El presente Convenio no hace referencia a las mujeres de las poblaciones indígenas. En el instrumento revisado se debería rectificar esta omisión y prestar una atención adecuada a la situación de la mujer en dichas poblaciones".⁸

"Pregunta 80. A juicio del Gobierno, ¿existen otros problemas pertinentes no mencionados en este cuestionario y que pudieran tenerse en cuenta cuando se redacte el instrumento? En caso afirmativo, especifíquese cuales.

Reino Unido. TUC: Se considera que, si bien la revisión es deseable, el informe y el cuestionario no muestran de manera adecuada la necesidad de establecer un equilibrio entre el respeto de las tradiciones culturales de los pueblos indígenas y tribuales y los derechos fundamentales de sus miembros. El TUC propone que se haga una referencia a la primacía de los derechos humanos en el preámbulo y en la parte dispositiva del instrumento revisado".⁹

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹⁰

"8. Debería excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción *contra los pueblos en cuestión, contrariamente a los objetivos del convenio revisado*".¹¹

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹²

- **Énfasis en mujeres indígenas**

"Punto 7

58. Se presentaron a la Comisión dos variantes para este punto. La variante A era un nuevo texto, y la B proponía la supresión del párrafo 3 del artículo 2 del Convenio núm. 107. Se presentaron cuatro enmiendas a la Comisión. Los miembros empleadores proponían en su enmienda la adopción de la variante A. Los miembros trabajadores, que habían presentado una enmienda similar, la retiraron y apoyaron la de los miembros empleadores, la cual fue adoptada por consenso. El miembro gubernamental de los Estados Unidos presentó una enmienda para que se añadiesen las palabras "miembros de", pero no fue apoyada. El miembro gubernamental del Canadá propuso una enmienda para que el convenio revisado se aplicase por igual a los hombres y mujeres de dichas poblaciones. Los miembros trabajadores y varios miembros gubernamentales compartieron este punto

7 Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 24-25.

8 *Ibid.*, pp. 106-108.

9 *Ibid.*, pp. 106-108.

10 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

11 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.

12 Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio No. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

de vista. El miembro gubernamental de Noruega apoyó la enmienda Consideraba que la condición de las mujeres indígenas se había degradado a menudo como consecuencia de los cambios económicos, por lo que los gobiernos debían tener presentes sus obligaciones hacia las mujeres indígenas. Varios miembros gubernamentales expresaron la misma opinión Como la Comisión no llegó a un consenso, la enmienda no se adoptó.

59. El punto 7 fue adoptado".¹³

- **Uso de la fuerza y de la coerción**

"Punto 8

60. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de la URSS no fue apoyada. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para reemplazar el texto por otro que, a juicio suyo, corregiría la impresión de que podía aceptarse la coerción. Los miembros empleadores se opusieron a esta enmienda, ya que en su opinión la presentada no era menos ambigua y el texto original ofrecía una mayor protección y asistencia; además no limitaría la prohibición del uso de la fuerza y la coerción al marco del convenio Los miembros trabajadores presentaron otra subenmienda.

El miembro gubernamental del Canadá compartió la opinión de los miembros empleadores y dijo que entendía también la necesidad de relacionar el punto 8 con las disposiciones del convenio. A tal fin, propuso también una subenmienda. Los miembros empleadores apoyaron la subenmienda, al igual que hizo el miembro gubernamental de los Estados Unidos, quien sugirió una nueva ordenación de las palabras. El miembro gubernamental de Portugal declaró que hubiese preferido que se prohibiese el recurso a toda fuerza o coerción, pero en vista de la aceptación del uso normal y legal de la fuerza por la policía, por ejemplo, apoyó la subenmienda de los miembros trabajadores. Propuso otra subenmienda a este punto. Un representante del Secretario General informó a la Comisión de que la intención de la Oficina respecto del punto 8 implicaba un reconocimiento de que el recurso normal a la fuerza por parte de los gobiernos contra los ciudadanos, por ejemplo, en relación con la observancia de la ley, no estaría prohibido.

61. Después de múltiples discusiones sobre una subenmienda de compromiso propuesta por los miembros trabajadores, el punto 8 fue adoptado tal como quedó enmendado¹⁴.

- **Conclusiones propuestas**

"7. Los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales deberían gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.

8. No debería emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidos los derechos contenidos en el convenio revisado".¹⁵

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

- **Texto de convenio propuesto¹⁷**

"Artículo 3

¹³ *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/9-32/10.*

¹⁴ *Ibid.*, p. 32/10.

¹⁵ *Ibid.*, p. 32/27.

¹⁶ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

¹⁷ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

1. Los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio¹⁸.

2.3.2. Informe IV(2A) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

“Observaciones sobre el artículo 3

Brasil. CUT: Los derechos de estos pueblos existían antes de que se estableciera ninguna legislación nacional o internacional. En el párrafo 2 sustitúyase «contenidos» por «reconocidos».

Canadá. Añádase al párrafo 1:

Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los miembros de ambos sexos de esos (pueblos/poblaciones).

La referencia a igualdad de trato para hombres y mujeres que figura en el artículo 20, 3, d), es válida sólo para el empleo y las condiciones de empleo, y deja abierta la posibilidad de discriminación en otras disposiciones igualmente importantes.

Colombia. Añádase al final del párrafo 1:

En desarrollo de esos derechos y libertades los gobiernos reconocerán las formas propias de organización y representación de estos pueblos para todos los efectos del presente Convenio.

Estados Unidos. Debería modificarse el párrafo 2 para dejar bien claro que la prohibición de toda forma de fuerza o de coerción no excluye una acción legítima de policía por parte de los gobiernos.

Japón. Puesto que estos (pueblos/poblaciones) gozan de derechos humanos y de libertades fundamentales en su calidad de ciudadanos, deben estar sujetos también, al igual que los demás, al poder de los Estados de imponer sanciones y perseguir el interés público; por consiguiente, al principio de cada párrafo debería intercalarse, como en el artículo 10, la expresión, «Salvo en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos».

Noruega. Igual propuesta que el Canadá.

Comentario de la Oficina

La propuesta formulada por los Gobiernos del Canadá y de Noruega (que apoya también el Consejo Nórdico Sami) fue presentada en el curso de la primera discusión, pero no fue aceptada tras aducirse que los convenios internacionales siempre rigen por igual para hombres y mujeres, y que por tanto sería superflua. La protección contra el hostigamiento sexual que confiere el artículo 20 no tiene el carácter de una prohibición general de discriminación sexual. Por consiguiente, la propuesta no se ha reflejado en el texto propuesto, ya que no parece añadir nada esencial.

La propuesta del Gobierno del Japón parece figurar ya implícitamente en la redacción de este artículo, así como la del Gobierno de los Estados Unidos, que por otra parte quedó

18 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

19 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

aclarada en la primera discusión. Se ha tomado nota de la sugerencia de la CUT del Brasil.

El sentido de la propuesta del Gobierno de Colombia parece ya cubierto por los artículos 2.2, b), 4.1, 5 y 6.1, c)²⁰.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

"Artículo 3

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.

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",²²

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²³

"Artículo 3

49. Se sometieron cuatro enmiendas a este artículo. Los miembros gubernamentales de Suecia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Estados Unidos y Noruega sometieron una primera enmienda que tenía por objeto añadir una frase al párrafo 1 a fin de que las disposiciones del convenio se aplicaran sin discriminación a los miembros de uno u otro sexo de esos pueblos. El miembro gubernamental de Suecia subrayó que la disposición del proyecto de enmienda se dirigía a los gobiernos. Al apoyar la enmienda, los miembros trabajadores recordaron que este punto ya había sido planteado durante la primera discusión en 1988. Los miembros empleadores consideraron que, dado que la enmienda subrayaba la discriminación únicamente sexual, se podría tener la impresión de que el convenio tenía un enfoque especial sobre este asunto. Recordaron que el artículo 2 ya exigía el respeto de los derechos humanos en una base de igualdad y no apoyaron la enmienda. Al apoyar la enmienda, el miembro gubernamental de Canadá declaró que éste se refería al carácter generalizado de discriminación sexual y al hecho de que esta forma de discriminación sexual es la más perversa y la menos reconocida. Consideró que la enmienda serviría como un recordatorio a los gobiernos de que se requieren esfuerzos especiales para evitar la discriminación sexual en áreas como la formación profesional, la seguridad social y la sanidad. Los miembros empleadores retiraron su objeción y la enmienda fue adoptada por consenso.

50. Al someter una enmienda al párrafo 2 con objeto de asegurar que la utilización legítima de la fuerza no fuera prohibida por esta disposición, el miembro gubernamental de Japón solicitó una aclaración sobre el ámbito de aplicación de esta disposición. Un representante del Secretario General declaró que la utilización legítima de la fuerza, por ejemplo en relación con la aplicación de la ley, no se excluía por el texto del proyecto del artículo 3, párrafo 2. La enmienda fue retirada.

51. Una enmienda presentada por los miembros trabajadores relativa sólo al texto en

20 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 17-18.

21 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

22 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.

23 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

francés, fue remitida al Comité de Redacción. El miembro gubernamental de Ecuador presentó una enmienda con objeto de añadir un párrafo adicional sobre el reconocimiento legal de las organizaciones indígenas por los gobiernos. A su propia sugerencia la Comisión estuvo de acuerdo para considerar la enmienda al momento en que se discutiera el artículo 6.

52. El artículo 3 fue adoptado tal como quedó enmendado".²⁴

²⁴ *Ibid.*, p. 25/10.

ARTÍCULO 4º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 3

1. Se deberán adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones en cuestión mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan.

2. Se deberá velar por que tales medidas especiales de protección:

(a) no se utilicen para crear o prolongar un estado de segregación; y

(b) se apliquen solamente mientras exista la necesidad de una protección especial y en la medida en que la protección sea necesaria.

3. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no deberá sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

El segundo aspecto del enfoque integracionista (el primero era asumir que los programas gubernamentales debían enfocarse en asimilar a los pueblos indígenas), consistía en la presunción de la inferioridad cultural de dichos pueblos, la que se encontraba implícita en la parte final del inciso primero del artículo 3º del Convenio No. 107, que fue suprimido durante la primera revisión del Convenio.

Se añadió entonces que las medidas de protección de ciertos bienes indígenas no fueran contrarias a sus deseos y que no afectaran su derecho general a la igualdad, lo que fue ratificado y profundizado en la segunda discusión realizada en 1989. A continuación, los informes y trabajos preparatorios que detallan el contenido de dichos debates.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“Artículo 3.

92. Los expertos consideraron que se debería modificar este artículo para que refleje la nueva orientación básica del Convenio, recogiendo las nociones de derecho a la diferencia y eliminando la de inferioridad cultural que entraña la actual redacción de este artículo. Algunos observadores opinaron que las protecciones aquí dispuestas deberían tener carácter continuo y permanente, incluso luego de haberse alcanzado la autosuficiencia económica, mientras que otro observador estimó que la necesidad de continuar la protección debería ser el resultado de los deseos de los grupos afectados”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

“A juicio de la Reunión de Expertos, el enfoque integracionista del Convenio se manifiesta de dos maneras esenciales. (...) El segundo aspecto del enfoque integracionista del Convenio es la presunción implícita de la inferioridad cultural de los grupos cubiertos por el instrumento. Esta es evidentemente la justificación del enfoque básico hacia la integración. Buen ejemplo de esta presunción lo constituye el párrafo 1 del artículo 3: Se deberán adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones en cuestión *mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan* (cursivas de la Oficina)”.⁵

«No parece necesario modificar ese artículo más que suprimiendo la expresión final “mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan» del párrafo 1, que denota una inferioridad cultural. Así, el párrafo 1 del artículo 3 podría terminar con las palabras «en cuestión».⁶

2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁷

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

“Pregunta 14. ¿Se considera que el artículo 3 debería dejarse inalterado, suprimiendo tan sólo del párrafo 1 las palabras «mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan»?

1 Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm.107). 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 Ibid., párrafo 92.

4 Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 Ibid., p. 30.

6 Ibid., p. 38.

7 Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Ecuador.

Otras respuestas: 3. Bolivia, Canadá y Nueva Zelanda.

Bolivia. Quizá la enmienda sugerida mantenga vestigios de paternalismo al hacer que las «medidas especiales» de protección se conciban con un carácter permanente. Esto tal vez se podría resolver añadiendo después de «les impida beneficiarse» las palabras «a plenitud y en pie de igualdad de la legislación».

Canadá. Sí, pero se deberían insertar las palabras «cuando sea posible». De esta forma se eliminaría el lenguaje integracionista y, al mismo tiempo, se reconocería que a los gobiernos tal vez no siempre les resulta posible en todos los casos adoptar esas medidas especiales.

CLC: Sí, debería suprimirse en la forma propuesta, pero cambiando el resto del párrafo 1 por: *a...*, instituciones, las personas, las tierras, los recursos y otros bienes y el trabajo de los pueblos en cuestión», estableciendo que los pueblos interesados tienen derecho a aceptar o a rechazar esas medidas. El párrafo 2 se debería revisar de acuerdo con lo anterior.

IBC: Sí. Sin embargo, quizá fuera aconsejable precisar las condiciones en las que las «medidas especiales» son necesarias o convenientes. La falta de tal precisión podría restar fuerza a justificaciones y al apoyo a esas medidas.

IWG: Sí, con la supresión propuesta, pero añadiendo al final del apartado a) del párrafo 2, después de la palabra «segregación», lo siguiente: «contrario a los deseos de los pueblos en cuestión».

Colombia. Sí, y ello es muy importante. Además, se estima conveniente la revisión del párrafo 3 del artículo 3 para darle un sentido positivo, es decir, que se establezca que de ninguna forma pueden afectarse los derechos generales de ciudadanía.

Ecuador. El artículo 3 debería dejarse inalterado. La supresión propuesta lo desmejora.

México. Sí, pero el término «protección» debería cambiarse en todos los casos en que aparece por el de «defensa» que las medidas especiales de protección tengan en cuenta las necesidades y aspiraciones del pueblo indígena. El párrafo 2 se debería revisar para establecer que estas medidas especiales de protección no sirvan para aislar o limitar a los pueblos interesados contra su voluntad. El párrafo 3 es importante y se debería mantener.

La gran mayoría de las respuestas a esta pregunta son positivas, aunque se proponen varias enmiendas. En vista de estas observaciones y considerando que la adopción de medidas especiales de protección tal vez no siempre sea posible ni conveniente, en las conclusiones propuestas se sugiere que se añadan al texto que figura en el cuestionario las palabras «según procedan. En una respuesta se propone que este párrafo se amplíe para referirse también a las tierras y recursos; la Oficina opina que el término «bienes» es en sí mismo suficiente para el artículo 3 del convenio. En los artículos 11 a 14 del Convenio núm. 107 y en las correspondientes preguntas que figuran más abajo se examinan cuestiones más específicas respecto de las tierras y los recursos.

Parecería realmente apropiado establecer, en un convenio revisado, que las medidas especiales únicamente se deberían adoptar de conformidad con los deseos de los pueblos interesados; en las conclusiones propuestas se refleja ese cambio al final del apartado a) del párrafo 2".⁸

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁹

"9. Deberían adoptarse las medidas especiales *a que haya lugar* para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de *los pueblos* en cuestión.

10. Debería velarse por que tales medidas especiales de protección:

a) no se utilicen para crear o prolongar un estado de segregación, *contrariamente a los deseos de los pueblos en cuestión*;

b) se apliquen solamente mientras exista la necesidad de una protección especial y en la medida en que la protección sea necesaria.

11. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no debería sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección".¹⁰

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹¹

• Adición de referencia al medio ambiente

"Punto 9

62. En relación con el punto 9 se presentaron tres enmiendas a la Comisión. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda por la que se añadía una referencia a los territorios, dada la importancia sobre todo que los pueblos indígenas le concedían. Los miembros empleadores opinaban que, como ya había disposiciones adecuadas para garantizar la tierra, no era apropiado introducir la cuestión en este punto. Varios miembros gubernamentales estuvieron de acuerdo con este razonamiento y se opusieron a la enmienda. Los miembros trabajadores retiraron la enmienda, reservándose el derecho de plantear la cuestión durante la segunda discusión en 1989. El miembro gubernamental de la URSS presentó una enmienda para que se incluyese una referencia al medio ambiente en el texto. La enmienda fue adoptada por unanimidad. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda presentó una enmienda relacionada con los procedimientos de control, pero la retiró en vista de las disposiciones contenidas en el punto 33.

63. El punto 9 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹²

• Medidas de protección conformes a deseos de los pueblos indígenas

"Punto 10

64. Este punto fue objeto de cinco enmiendas. La enmienda presentada por los miembros empleadores trataba de fusionar los dos apartados contenidos en el texto de la Oficina y suprimir la

8 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 25-26.

9 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

10 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.

11 *Actas provisionales, No. 32*. *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

12 *Ibíd.*, p. 32/10.

referencia a un estado de segregación. Los miembros empleador es señalaron que la redacción propuesta por la Oficina era inadecuada hoy en día, y que cualquier medida protectora que pudiera considerarse no debería ser contraria a los deseos de la población en cuestión. Los miembros trabajadores presentaron una subenmienda para suprimir la referencia a la duración y alcance de cualquier medida de protección. La enmienda fue adoptada por unanimidad tal como quedó subenmendada.

65. Las dos enmiendas que se presentaron referentes al texto original del punto 10, por el miembro gubernamental de la URSS y los miembros trabajadores, no eran ya aplicables. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos en la que se proponía la adición de un nuevo apartado no fue apoyada, por lo que no se consideró.

66. El punto 10 fue adoptado tal como quedó enmendado.”¹³

- **Goce de todos los derechos sin discriminación**

"Punto 11

67. El punto 11 fue adoptado sin cambios”¹⁴

- **Conclusiones propuestas**

“9. Deberían adoptarse las medidas especiales a que hubiera lugar para la protección de las instituciones, las personas, los bienes, el trabajo y el medio ambiente de (los pueblos/poblaciones) interesados.

10. Debería velarse por que tales medidas de protección especiales no sean contrarias a los deseos de los (pueblos/poblaciones) interesados.

11. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no debería sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección”.¹⁵

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

- **Texto de convenio propuesto¹⁷**

"Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para proteger las instituciones, las personas, los bienes, el trabajo y el medio ambiente de los (pueblos/poblaciones) interesados.

2. Tales medidas especiales de protección no deberán ser contrarias a los deseos de los (pueblos/poblaciones) interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales propios de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales de protección”.¹⁸

¹³ *Ibíd.*, p. 32/10.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 32/10.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 32/27.

¹⁶ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

¹⁷ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

¹⁸ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p.7.*

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

“Observaciones sobre el artículo 4

Brasil. Confederación Nacional de Industria (CNI): Este artículo debería reformularse para evitar la posibilidad de que a estas comunidades se les dé un trato más favorable que a los demás trabajadores.

Canadá. IPWG: Sustitúyase en todo el artículo la palabra «especiales» por «particulares», para evitar connotaciones despectivas. En el párrafo 1 del texto inglés sustitúyase la expresión «as appropriate» por «as warranted».

Los párrafos 2 y 3 deberían rezar como sigue:

2. Tales medidas particulares de protección no deberán ser contrarias a los deseos de los pueblos interesados, libremente expresados a través de sus propias instituciones, y deberán iniciarse y aplicarse en cooperación con ellos.

3. El goce sin discriminación de otros derechos estipulados generalmente en la legislación nacional no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas particulares de protección.

Añádase el nuevo párrafo siguiente:

4. Los gobiernos no deberán tomar medidas que menoscaben en ningún sentido los derechos colectivos de los pueblos interesados.

Colombia. En el párrafo 1 inviértase el orden de las palabras «instituciones» y «personas» e intercálese la expresión «el territorio» después de «el trabajo».

Comentario de la Oficina

La propuesta de la CNI del Brasil sería contraria al espíritu del Convenio, que es estipular medidas especiales para este grupo particularmente desfavorecido. Ello está en consonancia con el principio que la OIT siempre ha sostenido, según el cual las medidas especiales que se toman en favor de grupos desaventajados no pueden considerarse discriminatorias con respecto a otros elementos de

la población. La propuesta de sustituir «especiales» por «particulares» introduciría sus propias ambigüedades, y las connotaciones despectivas de «especiales» no son evidentes. La propuesta del IPWG del Canadá de modificar en el texto inglés la expresión «as appropriate» debilitaría la obligación, que se aplicaría entonces sólo a casos de necesidad, y eliminaría el importante concepto de conveniencia.

La propuesta del Gobierno de Colombia de invertir el orden de palabras se ha tenido en cuenta. La sugerencia en cuanto a «el territorio», en cambio, reiteraría las exigencias contenidas en la parte 11.

La propuesta del IPWG del Canadá con respecto al párrafo 2 podría limitar el alcance de esta disposición al imponer que todas estas medidas sean iniciadas y aplicadas por las comunidades interesadas. Se mantiene la fórmula original, más general y más flexible; en otras partes ya existen disposiciones más detalladas sobre consulta y cooperación.

La propuesta de reformular el párrafo 3 no parece introducir ningún cambio esencial²⁰.

¹⁹ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

²⁰ Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indíge-

2.3.4. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

"Artículo 4

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para proteger las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos de los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales propios de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales".²²

2.3.5. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²³

"Artículo 4

53. Se presentaron a la Comisión nueve enmiendas al artículo 4. Por separado los miembros gubernamentales de Argentina y Colombia presentaron por separado enmiendas con objeto de sustituir la palabra «proteger» en el texto español; éstas fueron remitidas al Comité de Redacción. El miembro gubernamental del Ecuador presentó una enmienda al párrafo 1, para añadir las palabras «la organización» después de «los bienes» y las palabras «el territorio» después de «el trabajo». Llamó la atención de la Comisión sobre la necesidad para los gobiernos de tomar medidas especiales de protección de la forma de organización y el medio ambiente de los pueblos interesados. El Presidente sugirió que se dejara la consideración de «territorios» a los resultados de la discusión de la Parte II del proyecto de convenio. Los miembros trabajadores consideraron que la referencia en el texto de la Oficina a las instituciones incluía las formas de organización y propuso una subenmienda añadiendo la palabra «culturas» después de «territorio». Los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con la sugerencia del Presidente con relación a la consideración de «territorios» y no apoyaron el resto de la enmienda o la subenmienda. La Comisión siguió la sugerencia del Presidente. La enmienda no fue adoptada. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para insertar las palabras «culturas, territorios» después de «el trabajo» en el párrafo 1, a fin de subrayar la importancia de vincular las cuestiones económicas, sociales y culturales al tema la tierra y los territorios. Aceptaron considerar el término «territorios» durante la discusión de la Parte II. Los miembros empleadores aceptaron la inclusión del término «culturas». El miembro gubernamental de India declaró que, dado que el artículo 2 ya trata de «culturas», sería repetitivo incluirlas en el artículo 4. El Presidente sugirió que la utilización de la palabra «culturas», aunque repetitiva, no sería contradictoria. La Comisión acordó la inclusión, la cual fue adoptada. La consideración del término «territorios» fue una vez más postergada.

54. Los miembros empleadores introdujeron una enmienda añadiendo las palabras «sin perjuicio de los intereses nacionales» al final del párrafo 1. El objeto de la enmienda era evitar discriminación hacia otros sectores de la sociedad. Los miembros trabajadores consideraron que, dado que el convenio ya contiene una calificación adecuada, la enmienda no debería ser añadida al texto. Además, consideraron que toda medida especial podría ser perjudicial si fuera dirigida a un grupo particular. Después de que varios miembros gubernamentales expresaron su oposición a la enmienda, los miembros empleadores la retiraron.

nas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 18-19.

21 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.*

22 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.*

23 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

55. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda al párrafo 2, previendo que toda medida especial adoptada debería ser diseñada y ejecutada conjuntamente con los pueblos indígenas y tribales. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia apoyó la enmienda. Los miembros empleadores y trabajadores no apoyaron la enmienda. Los miembros trabajadores no quisieron sacrificar la declaración clara y la orientación para los gobiernos contenidas en el proyecto de texto. Después de que el miembro gubernamental del Canadá indicó que el punto ya estaba tratado en el artículo 33, párrafo 2, la enmienda fue retirada.

56. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda al párrafo 2 que buscaba mantener la conformidad con la intención de la Oficina y reconocer la realidad de la experiencia histórica de que la coerción y el chantaje económico habían sido utilizados para obtener el consentimiento. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda, que aseguraría que los deseos de los pueblos fueran expresados libremente, 1 y que fue adoptada por unanimidad.

57. El miembro gubernamental de Colombia presentó otra enmienda, que sólo afectaba al texto español del párrafo 3. Fue remitida al Comité de Redacción.

58. El artículo 4 fue adoptado tal como quedó enmendado”.²⁴

ARTÍCULO 5º

"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;

d) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticos 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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 4

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la integración de las poblaciones en cuestión se deberá:

(a) tomar debidamente en consideración los valores culturales y religiosos y las formas de control social propias de dichas poblaciones, así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente, cuando se hallan expuestas a cambios de orden social y económico;

(b) tener presente el peligro que puede resultar del quebrantamiento de los valores y de las instituciones de dichas poblaciones, a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados;

(c) tratar de allanar las dificultades de la adaptación de dichas poblaciones a nuevas condiciones de vida y de trabajo".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La revisión del artículo 4º del Convenio No. 107 consistió en suprimir algunas alusiones propias de los enfoques integracionista y de la presunción de la inferioridad cultural de los pueblos indígenas presentes en él. Se incluyeron menciones a la necesidad de contar con la cooperación de los pueblos involucrados cada vez que el Estado adopte medidas destinadas a ellos. El resultado de la revisión fue el nuevo artículo 5º del Convenio No. 169.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó la cuestión.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“Artículo 4.

93. Un experto estimó que se debería modificar este artículo para que las políticas en él citadas fueran objeto de la aceptación y el control de los pueblos indígenas y tribales alcanzados por él. Otro experto sugirió que se deberían suprimir las palabras “a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados”, que actualmente figuran al final del párrafo b) de este artículo”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

“También en este caso, sólo parecen necesarios algunos pequeños cambios de redacción para suprimir alusiones integracionistas. La frase introductoria de este artículo limita las medidas protectoras especificadas a acciones relativas a la integración de las poblaciones en cuestión, y parece, pues, innecesaria; podría simplemente suprimirse.

Otra expresión que presupone la inferioridad cultural de estos pueblos es la que figura en la segunda mitad del apartado b). Parece aconsejable suprimir, pues, «a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados».

Por último, el apartado c) del artículo 4 da a entender que los pueblos indígenas y tribales tendrán que adaptarse inevitablemente a nuevas condiciones de vida y de trabajo. Tal presunción puede suprimirse añadiendo las palabras «siempre que se produzca tal adaptación».⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Eliminación de la perspectiva integracionista

“Pregunta 15. ¿Se considera que la frase introductoria del artículo 4 debería suprimirse del instrumento revisado?”

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 19. Arabia Saudita, Argelia, Australia, Bulgaria, Cuba, Dinamarca, Egipto,

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafo 93.

4 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 *Ibid.*, p. 38.

6 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Estados Unidos, Finlandia, México, Nigeria, Noruega, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Honduras y Nicaragua.

Otras respuestas: 8. Argentina, Canadá, Colombia, Ecuador, Gabón, Madagascar, Nueva Zelandia y Perú.

Los Gobiernos de la *Argentina, Canadá, Estados Unidos, Gabón, Perú y Suiza* (SGB) proponen que se mantengan las palabras «Al aplicar las disposiciones del presente Convenio» y «se deberá», y que se suprima el resto de la frase introductoria.

Australia. Sí, para eliminar la referencia a «integración».

Bulgaria. (En respuesta a las preguntas 15 a 18.) Sí, pero las medidas de protección incluidas en el artículo 4 del Convenio núm. 107 se deberían enumerar como apartados independientes del párrafo 1 del artículo 3.

Canadá. CLC: (En respuesta a las preguntas 15 a 18.) El artículo 4 se debería suprimir totalmente.

Colombia. Podría reemplazarse por una disposición más adecuada que consagre las disposiciones de los apartados *a)*, *b)* y *c)* como objetivos o propósitos de los programas que desarrollen los gobiernos.

Ecuador. La supresión de la frase introductoria del artículo 4 dejaría al mismo sin sentido.

Madagascar. (En respuesta a las preguntas 15 a 17.) En consonancia con la respuesta relativa al artículo 2, el artículo 4 debería rezar: «Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, se deberían adoptar medidas: *a)* para permitir que los pueblos indígenas y tribuales tengan el mayor control posible sobre su desarrollo económico, social y cultural; *b)* para tener presente el peligro de destrucción de los valores y de las instituciones de estos pueblos».

Nicaragua. No es necesario.

Zambia. Sí, se debería eliminar la alusión integracionista.

Aunque en su mayoría las respuestas a esta pregunta son afirmativas, en varios casos se hace, no obstante, una propuesta idéntica en el sentido de que únicamente se supriman de la frase introductoria del artículo 4 las palabras «relativas a la integración de las poblaciones en cuestión», razón por la cual se ha tenido en cuenta en las conclusiones propuestas. La sugerencia hecha por el Gobierno de Madagascar se toma en consideración en otra parte. La presentada por el Gobierno de Bulgaria se puede examinar en una etapa posterior⁷.

- **Consideración de valores culturales y religiosos y de formas de control indígenas**

“Pregunta 16. *¿Se considera que el apartado a) del artículo 4 debería dejarse inalterado?*”

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria,

Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: Informe VI(2), *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día.* 75^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 26-27.

Otras respuestas: 5. Bolivia, Canadá, Madagascar, México y Nueva Zelanda.

Bolivia. Podría estudiarse una formulación con una terminología tal vez más moderna desde el punto de vista antropológico y sociológico.

Canadá. No. El Gobierno está de acuerdo con IWG.

IWG: No. Se debería añadir «y prácticas» después de la palabra «valores».

Estados Unidos. Sí. Este artículo se puede fortalecer teniendo debidamente en cuenta estos factores aun cuando no se produzca ningún cambio social ni económico.

México. Sí; pero como las creencias religiosas son parte de la cultura, se sugiere que se suprima la palabra «religión».

Reino Unido. TUC: No. Deberían suprimirse las palabras «y las formas de control social propias».

Casi todas las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Se ha propuesto un número reducido de cambios para la redacción de este apartado.

Dado que se trata de una disposición muy general en la que se pide a los gobiernos que tengan en cuenta estos factores al aplicar las disposiciones del Convenio, la introducción de cambios importantes en el texto no parece aconsejable ni necesaria. Sin embargo, en vista de que la palabra «prácticas», tal como se aplica a la cultura y la religión, es una expresión más concreta que «valores», sería útil adoptar la propuesta del Canadá (IWG) de añadir las palabras «y prácticas» después de «valores». La propuesta formulada por el Gobierno de México no la comparten los demás, y parece que existen buenas razones para mantener una medida especial de protección respecto de la religión. En lo que se refiere a la propuesta del Reino Unido (TUC), véase más abajo la pregunta 28".⁸

- **Quebrantamiento de valores e instituciones indígenas**

"Pregunta 17. ¿Se considera que del apartado b) del artículo 4 deberían suprimirse las palabras «a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados»?

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Ecuador y Sierra Leona.

Otras respuestas: 5. Argentina, Australia, Canadá, Madagascar y Nueva Zelanda.

Argentina. Debería reemplazarse este párrafo por: «a menos que resulte de la decisión de los propios grupos interesados».

Australia. No. [El resto de la respuesta no modifica la traducción española].

Colombia. Sí. Además, debería ponerse mayor énfasis en el deber de los gobiernos de tomar las medidas necesarias para evitar este peligro.

Estados Unidos. Sí. Si se elimina esta condición, el artículo adquiere mayor fuerza.

Una amplia mayoría de las respuestas son afirmativas, pero en dos se expresa cierta preferencia por modificar el texto a fin de subrayar que los valores e instituciones de estos pueblos sólo podrán reemplazarse con su consentimiento o por decisión de los mismos. Si bien el principio del consentimiento es siempre importante, la Oficina considera que este

apartado tendría mayor fuerza si se eliminara este miembro de frase, como se propone en la pregunta, pues la disposición en él contenida se refiere a un principio general que reconoce el peligro de quebrantar los valores e instituciones de los pueblos indígenas y tribuales. Por consiguiente, no parece realmente necesario añadir excepciones ni posibles sustitutos adecuados que limiten esta disposición, incluso en los casos en que pueda darse esta situación con el consentimiento de los pueblos interesados”.⁹

- **Dificultades de adaptación a nuevas condiciones de vida y trabajo**

"Pregunta 18. ¿Se considera que al final del apartado c) del artículo 4 deberían agregarse las palabras «siempre que tal adaptación tenga lugar»?

Número total de respuestas: 27.

Afirmativas: 21. Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 3. Colombia, Estados Unidos y Nicaragua.

Otras respuestas: 3. Arabia Saudita, Canadá y México.

Arabia Saudita. No es importante agregar estas palabras, porque su significado ya está implícito en el texto actual.

Canadá. No. El Gobierno está de acuerdo con el IWG.

IWG: No, pero al final de este apartado deberían agregarse las palabras «de conformidad con los pueblos afectados».

Colombia. No parece necesario.

Estados Unidos. No. Es importante adoptar y aplicar estas políticas, pero no es necesario exigir que se adopten nuevas políticas cada vez que se proceda a reajustes.

Gabón. Sí, pero no parece que se añada nada con estas palabras.

México. No parece necesario. Deben suprimirse más bien las dos primeras palabras: «tratar de».

Nicaragua. No es necesario.

Nigeria. Sí. El Gobierno debe consultarlos cuando se esté estudiando la posibilidad de adoptar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles.

Reino Unido. TUC: No, pero en su lugar deberían agregarse al final del apartado las palabras «tanto como estrategia a largo plazo como cuando tal adaptación tenga lugar».

A pesar de un número relativamente importante de respuestas afirmativas a esta pregunta, en otras varias se considera innecesario este añadido. Habida cuenta de estas reservas, sería tal vez preferible reemplazar simplemente las palabras «las dificultades» por «cualesquiera dificultades» y, según sugiere una organización indígena, agregar luego una frase por la que se estipule que estas políticas deberán adoptarse de conformidad con los pueblos afectados”.¹⁰

- b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado**¹¹

“12. Al aplicar las disposiciones del convenio *revisado* se debería: a) tomar debidamente

9 *Ibid.*, pp. 28-29.

10 *Ibid.*, p. 29.

11 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

en consideración los valores y *prácticas* culturales y religiosos y las formas de control social propias de *dichos pueblos*, así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente, cuando se hallan expuestos a cambios de orden social y económico;

b) tener presente el peligro que entraña el quebrantamiento de los valores e instituciones de *dichos pueblos*;

c) *adoptar, en cooperación con los pueblos afectados, políticas encaminadas a allanar todas las dificultades que experimentan dichos pueblos para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo*".¹²

2.2.3.. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹³

- **"Control social"**

"Punto 12

68. Los miembros empleadores propusieron una enmienda al punto 12, a), para suprimir la referencia al control social, que consideraban que era inadecuado en un instrumento de esta naturaleza. Esta enmienda, que fue apoyada por los miembros trabajadores, fue adoptada por consenso. Una enmienda presentada por los miembros trabajador es par a suprimir las palabras cuando se hallan expuestos a cambios de orden social y económico", que consideraban superfluas, fue apoyada por el miembro gubernamental de Australia y los miembros empleadores, y fue adoptada por consenso".¹⁴

- **Referencia a "prácticas" y a participación indígena**

"69. Los miembros trabajador es presentaron una enmienda para sustituir el punto 12, b), por una formulación más positiva y añadir la palabra "prácticas" La enmienda fue apoyada por los miembros empleadores y por el miembro gubernamental de los Estados Unidos, y fue adoptada por consenso. El miembro gubernamental de los Estados Unidos y los miembros empleadores habían presentado también enmiendas para que se añadiera la palabra "prácticas", las cuales no fueron consideradas.

70. En relación con el punto 12, e), los miembros trabajadores presentaron una enmienda para añadir una referencia a la participación, en el mismo sentido que una enmienda que había sido adoptada en el punto 5. El presidente señaló que una discusión de naturaleza similar había tenido lugar cuando se trató dicho punto Los miembros empleadores apoyaron la enmienda, la cual fue adoptada por consenso En consecuencia, una enmienda similar presentada por el miembro gubernamental de Nueva Zelandia fue considerada superflua y no se examinó.

71. El punto 12 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁵

- **Conclusiones propuestas**

"12. Al aplicar las disposiciones del convenio revisado se debería:

a) tomar debidamente en consideración los valores y prácticas culturales y religiosos propios de dichos (pueblos/poblaciones), así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente;

12 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.

13 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

14 *Ibid.*, p. 32/10-32/11.

15 *Ibid.*, p. 32/10-32/11.

b) respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los (pueblos/poblaciones) interesados;

e) adoptar, con la plena participación y cooperación de los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas encaminadas a allanar todas las dificultades que experimentan dichos (pueblos/poblaciones) para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo".¹⁶

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁷

- **Texto de convenio propuesto¹⁸**

"Artículo 5

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio se deberá:

a) tomar debidamente en consideración los valores y prácticas culturales y religiosos propios de dichos (pueblos/poblaciones), así como la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los (pueblos/poblaciones) interesados;

c) adoptar, con la plena participación y cooperación de los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas encaminadas a allanar todas las dificultades que experimenten dichos (pueblos/poblaciones) para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo".¹⁹

2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁰

"Observaciones sobre el artículo 5

Canadá. La expresión «todas las dificultades» que aparecen en c) es demasiado amplia, y debería suprimirse la palabra «todas».

IPWG: Reformúlese el artículo como sigue:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse, respetarse, fomentarse y protegerse los valores y prácticas culturales y religiosos de los pueblos interesados, y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean a nivel de sociedades diferenciadas y de individuos;

b) deberá respetarse, promoverse y protegerse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los pueblos interesados;

c) deberán adoptarse y aplicarse, con el consentimiento y la cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar y subsanar las dificultades y problemas que encuentren esos pueblos para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo.

¹⁶ *Ibid.*, p. 32/27.

¹⁷ Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

¹⁸ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª reunión de la Conferencia.

¹⁹ Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.

²⁰ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76ª Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

A fin de tener en cuenta la dignidad y los problemas particulares de las mujeres y niños indígenas, añádase un nuevo apartado:

d) deberán tomarse con buena fe todas las medidas apropiadas para garantizar el respeto, el fomento y la protección de los derechos de las mujeres y niños indígenas de los pueblos interesados, dimanantes de leyes internacionales, nacionales e indígenas.

Colombia. Reformúlense los apartados a) y c) como sigue:

a) tomar debidamente en consideración, tanto colectiva como individualmente, los valores y prácticas sociales, culturales y religiosos...

c) adoptar... todas las dificultades que en la relación y convivencia con otros sectores de la sociedad nacional experimenten.

Estados Unidos. En el apartado b) elimínese la referencia a la «integridad». El Gobierno apoya la intención, pero considera que este término es ambiguo y puede debilitar la disposición. En el apartado c) suprimase la palabra «todas».

Japón. Al principio de cada disposición intercállese la expresión «En una forma y medida que dependerá de la situación del país y de los (pueblos/poblaciones) interesados», ya que cuando es necesaria una acción rápida la consulta podría demorarla. Además, ello significaría una discriminación injustificable con respecto a los demás ciudadanos.

Federación de Asociaciones de Empleadores del Japón (NIKKEIREN): Dar excesiva prioridad a la protección de estos (pueblos/poblaciones) y a la consolidación de su condición social puede constituir una discriminación con respecto a los demás ciudadanos. El instrumento debería estipular la igualdad de derechos.

Comentario de la Oficina

Se ha tenido en cuenta la propuesta del IPWG del Canadá con respecto al apartado a), en una versión ligeramente modificada. En el texto propuesto se utiliza el término más general «colectivamente», ya que «sociedades diferenciadas» suscita cuestiones que se tratan más apropiadamente en otros artículos. La propuesta del Gobierno de Colombia alteraría el significado del apartado a), y no se ha tomado en consideración; de todas formas, se ha aceptado la introducción del término «sociales».

En el apartado b), el uso del término «integridad» recibió el apoyo general cuando se propuso en la primera discusión, y parece tener el sentido de que los valores, prácticas e instituciones de estos pueblos deberían considerarse como formando un todo orgánico que padecería si se intentase introducir cambios. Se ha conservado, pues, este término, sujeto a nueva discusión.

En lo que atañe al párrafo c), se ha aceptado la propuesta de suprimir la palabra «todas». El Gobierno de Colombia propone modificar esta disposición en el sentido de pasar a aplicarse de un período de transición a otro de política permanente. Como esta cuestión se trata en otra parte, la propuesta no ha sido tomada en consideración. Las preocupaciones formuladas por el Gobierno del Japón y la NIKKEIREN parecen ir contra la intención del instrumento, que es estipular medidas especiales en los casos en que son particularmente necesarias. No se ha tenido en cuenta la propuesta de añadir un nuevo apartado sobre la protección de mujeres y niños, ya que el objeto del instrumento es la protección y promoción de los pueblos indígenas y tribales como colectividades, y no la de categorías de esos pueblos”.²¹

²¹ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 19-20.*

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²²

“Artículo 5

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales y religiosos propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectivamente 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 para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo”²³

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁴

“Artículo 5

59. Se presentaron la Comisión once enmiendas a este artículo. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda con objeto de fusionar los apartados a) y b). Esta fue remitida al Comité de Redacción. El miembro gubernamental del Ecuador presentó una enmienda al apartado a), con objeto de incluir una referencia a las estructuras económicas de los pueblos interesados. El miembro gubernamental del Perú apoyó la enmienda y propuso una subenmienda para volver a introducir la palabra «proteger». El miembro gubernamental de Argentina apoyó la enmienda, pero consideró que «proteger» era un término demasiado paternalista. Los miembros trabajadores se opusieron a la enmienda y a la subenmienda. Consideraron que la referencia a instituciones en el apartado b) era suficiente. Esta opinión fue compartida por los miembros empleadores. La enmienda fue retirada.

60. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia presentó una enmienda con objeto de incluir en el apartado a) una referencia a los valores espirituales. Explicó que su significado era más amplio que el de la palabra «religiosas». Los miembros empleadores declararon que en sus discusiones con los pueblos indígenas habían aprendido que las características espirituales y las características religiosas no eran lo mismo. Apoyaron la enmienda, así como lo hicieron los miembros trabajadores, y ésta fue adoptada por consenso.

61. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de la Argentina con objeto de remplazar la palabra «protegerse» por «preservarse» no fue apoyada. El miembro gubernamental de Colombia propuso una enmienda con el objeto de emplazar «proteger» por «salvaguardar» a fin de acercarse más a los deseos de esos pueblos. Los miembros trabajadores no apoyaron la enmienda, pero, sin embargo, se dijeron dispuestos a aceptar que fuera remitida al Comité de Redacción. Este procedimiento fue adoptado.

62. Los miembros empleadores introdujeron una enmienda con el objeto de suprimir las palabras «tanto colectivamente como individualmente» del apartado a). Consideraron

22 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.* El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

23 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989,* p. 5.

24 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989.* El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

que la enmienda aclararía el texto propuesto, que, en su versión actual, podría conducir a legislaciones proteccionistas. El artículo 5 se refiere a las comunidades de individuos. Si se subraya grupos de individuos, esto podría causar problemas, puesto que el convenio pretende tratar la totalidad. Los miembros trabajadores consideraron importante hacer la distinción entre los problemas de los grupos y los problemas de los individuos y se opusieron a la enmienda. El miembro gubernamental de Australia planteó a la Oficina la cuestión de los derechos colectivos e individuales cuando se utiliza el plural en el texto. Un representante del Secretario General recordó que en términos generales la Comisión deseaba referirse a individuos cuando en el texto se hacía referencia a los miembros de esos pueblos y a derechos colectivos cuando se hacía referencia a pueblos. Observó que el proyecto de texto provenía del Convenio núm. 107 y consideró que la intención era de hacer la distinción entre grupos e individuos. El miembro gubernamental de Australia estimó que el texto enmendado dejaba abierta la cuestión de saber si el apartado se refería a individuos. La enmienda no tuvo suficiente apoyo y no fue adoptada.

63. El miembro gubernamental del Ecuador presentó dos enmiendas a los apartados *b)* y *c)*, que no fueron apoyadas y por consiguiente tampoco fueron consideradas. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda con objeto de substituir las palabras «adaptarse a» por «afrontar» en el apartado *c)*. Consideraron que el proyecto de texto contenía un elemento de compulsión, que desaparecería con la enmienda. Varios miembros gubernamentales expresaron su apoyo a la enmienda. Después de alguna discusión se acordó que el texto español necesita una nueva redacción, puesto que no reflejaba el sentido del texto inglés. La enmienda fue adoptada y el texto en español fue remitido al Comité de Redacción. Por consiguiente una enmienda similar presentada por el miembro gubernamental de Colombia no fue considerada.

64. El miembro gubernamental del Ecuador introdujo una enmienda añadiendo un nuevo apartado *d)*, el cual completaría el artículo al hacer referencia a la necesidad de garantizar la diversidad cultural. Los miembros empleadores observaron que incumbía a los Estados Miembros decidir cómo proteger esos valores. Estimaron que la enmienda conduciría a reivindicaciones para hacer figurar garantías en la legislación de los Estados que adoptaran el convenio y se opusieron a la enmienda. Al oponerse a la enmienda, los miembros trabajadores, se asociaron al punto de vista de los miembros empleadores y agregaron *2b)*. El miembro gubernamental de Filipinas dijo que comprendía la filosofía que se encontraba detrás de la enmienda y propuso subenmendarla substituyendo la palabra «desarrollo» por la palabra «integridad» a fin de preservar la diversidad cultural. Los miembros empleadores observaron que el apartado *d)* hacía mención a la integridad y no apoyaron la subenmienda. El miembro gubernamental de Canadá estuvo de acuerdo con los miembros trabajadores y empleadores y estimó que la obligación de garantizar la diversidad cultural iba más allá del ámbito del convenio. La enmienda no fue adoptada.

65. El artículo 5 fue adoptado tal como quedó enmendado²⁵.

ARTÍCULO 6º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la protección e integración de las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán:

(a) buscar la colaboración de dichas poblaciones y de sus representantes;

(b) ofrecer a dichas poblaciones oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas;

(c) estimular por todos los medios posibles entre dichas poblaciones el desarrollo de las libertades cívicas y el establecimiento de instituciones electivas, o la participación en tales instituciones".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La Reunión de Expertos consideró si el convenio revisado debería reconocer los principios básicos de la consulta previa y participación crecientes de los pueblos indígenas y tribales en la adopción

de decisiones al abordar la noción de "control del propio desarrollo"¹. En cuanto a la consulta previa, la primera discusión para revisar el Convenio, llevada a cabo en 1988 por la CIT, debatió la contradicción entre los adjetivos "*decisiva*" o "*efectiva*" para referirse al alcance del resultado de la consulta previa. El texto propuesto durante la primera revisión incluyó el derecho al consentimiento que buscaba dar a entender que los gobiernos no deberían realizar meras consultas para recabar opiniones sino el hacer un verdadero esfuerzo para conseguir acuerdos con los pueblos indígenas en las materias consultadas; pero, luego de las objeciones presentadas por Estados y empleadores fue suprimido del texto del artículo 6º definitivo del Convenio No. 169. Asimismo, se introdujeron enmiendas dirigidas a reconocer el derecho al reforzamiento de las propias instituciones indígenas y al reconocimiento de la personalidad jurídica de dichos pueblos.

En la segunda discusión realizada en 1989, se volvió a poner en cuestión el uso del término "consentimiento"; pero, los representantes de Estados y de empleadores no aceptaron el término y el texto propuesto en el Informe IV(2B) no lo incluyó sino sólo a los de la consulta y la participación.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)²

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)³

"Artículo 5 (véase también lo expresado en relación con el artículo 2)

94. La mayoría de los expertos estuvieron de acuerdo en que el principio de la consulta que este artículo refleja debería reforzarse en gran medida pero que el principio de "colaboración" era una expresión demasiado débil. Hubo acuerdo general en que se debería sustituir la idea de estimular las libertades cívicas entre estos pueblos por el principio de garantizar a sus miembros el goce de las libertades civiles. Un observador también sugirió que no era deseable estimular el establecimiento de instituciones electivas, o la participación en ellas, pues esos grupos ya poseían sus propias instituciones y procedimientos para la adopción de decisiones. El experto de Survival International hizo notar la necesidad de reconocer las instituciones que esos pueblos habían desarrollado, así como el que se les acuerde un reconocimiento de personalidad jurídica para ser propietarios de tierras, aceptar compensaciones, etc."⁴

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

- **Noción de control del propio desarrollo**

"Se hizo notar, sin embargo, que toda obligación de este tipo para los Estados que ratificaran el convenio «podía ser fácilmente desnaturalizada, como con frecuencia lo había sido, por medio de consultas *formales* que, en los hechos, pueden no tomar en consideración las opiniones expresadas por los pueblos afectados y sus verdaderas necesi-

1 Véase el Informe VI(1), *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988*, relativo al artículo 7º del Convenio 169.

2 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

3 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

4 *Ibid.*, párrafo 94.

5 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

dades». Por otra parte, la concesión de un mayor grado de participación en la toma de decisiones a determinados grupos de la población nacional podía dar lugar a la creación de un «Estado dentro del Estado». Ya se hizo referencia en la primera sección de este capítulo a casos de gobiernos que incluso han incluido las expresiones «libre determinación» o «autonomía» en la legislación nacional o en textos de principios básicos, sin que ello implique derecho alguno de secesión o de separación política. Tras sopesar estos argumentos se llegó a un consenso, que queda reflejado en el párrafo 58 del informe de la Reunión de Expertos y en la conclusión 2), acerca de que: *... los pueblos indígenas y tribuales tuvieran el derecho, reforzado por sistemas de procedimiento, de desempeñar un papel de efectiva participación en la planificación y la aplicación de los programas de desarrollo que les afectaban... [pero no de] que tuviesen el absoluto control y el derecho de decisión última*”.

“Al redactar las propuestas que figuran en el presente informe, la Oficina ha partido de la base de que un convenio revisado debe reconocer:

a) que las poblaciones indígenas y tribuales tienen derecho a participar en el proceso de toma de decisiones en los países donde viven y en lo que atañe a todas las cuestiones cubiertas por el convenio revisado y que les afecten directamente;

b) que este derecho de participación debería ser efectivo y brindarles la oportunidad de hacerse escuchar y de influir en las decisiones adoptadas;

e) que, para que tal derecho sea efectivo, debe ser respaldado por mecanismos adecuados de procedimiento instaurados a nivel nacional de acuerdo con las condiciones del país;

d) que la aplicación de este derecho debería adaptarse a la situación de las poblaciones indígenas y tribuales interesadas, a fin de conferirles en cada caso el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural.

La Oficina considera que si se aceptan estos principios como base para revisar la orientación del Convenio no será necesario buscar una definición más precisa”.⁶

“El principio básico de consulta, que figura en una forma más diluida en el artículo 5 del Convenio núm. 107, debería incluirse en el artículo que fija la orientación básica en la acción de los gobiernos. Habida cuenta de cuanto antecede, así como de los debates de la Reunión de Expertos, este artículo podría estipular que los gobiernos, siempre que sea posible, deberían consultar a los pueblos interesados, o a sus representantes, acerca de toda medida o programa previstos que puedan afectarles. De lo que antecede se desprende también que tales consultas deberían celebrarse de manera que se brinde a tales pueblos la posibilidad efectiva de expresar su punto de vista en el proceso de formulación de decisiones que les afecten”.⁷

“Como se indicó anteriormente, la parte del artículo 5 relativa a consultas con los pueblos indígenas y tribuales se podría incorporar en el artículo 2. Según los representantes indígenas presentes en la Reunión de Expertos, los apartados b) y c) del artículo 5 tienen connotaciones de inferioridad cultural, y se podrían suprimir, pero debería pensarse en trasladar parte del concepto que figura en el apartado c) al artículo 7. Si la disposición sobre consultas se traslada del apartado a) del artículo 5 a un nuevo artículo 2 revisado, no es preciso conservar los otros dos apartados, dada su dudosa orientación. Si se acepta esta sugerencia, el actual artículo 5 quedaría suprimido del convenio revisado”.⁸

6 *Ibid.*, pp. 32-33.

7 *Ibid.*, p. 37.

8 *Ibid.*, p. 38.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁹

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Sobre el deber de consulta previa, libre e informada

"Pregunta 19. ¿Se considera que el artículo 5 debería sustituirse por una disposición que exija de los gobiernos que, cuando sea posible, celebren consultas con los pueblos en cuestión o con sus representantes, si los hay, siempre que se estudien medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 20. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Cuba, Dinamarca, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, Uganda y Zambia.

Negativas: 4. Ecuador, Estados Unidos, RSS de Ucrania y URSS.

Otras respuestas: 6. Bolivia, Canadá, Colombia, Egipto, Gabón y Nueva Zelanda.

Bolivia. Podría estudiarse una formulación más precisa en la que se haga una mención razonable de la necesidad de efectuar consultas de carácter democrático, con arreglo a las normas constitucionales y otras que los Estados hayan establecido o puedan establecer para tal efecto.

Canadá. El artículo 5 debería sustituirse por el siguiente: «Cuando sea posible, los gobiernos deberán celebrar consultas con los pueblos en cuestión o con sus representantes, si los hay, siempre que se estudien medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. » Esto concuerda con la posición adoptada en las respuestas a las preguntas 3 y 6.

CLC: Sí. Sin embargo, debería eliminarse la salvedad «cuando sea posible», y reemplazarse la referencia paternalista a «sus representantes, si los hay» por «que celebren negociaciones con los pueblos en cuestión por intermedio de sus propias instituciones».

IWG: Sí, pero enmendada de la manera siguiente: «Los gobiernos deberán asegurar la participación de los pueblos en cuestión, siempre que se estudien medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles».

Colombia. No se considera indispensable, pero, si se sustituye, no debería dársele una redacción tan general y deberían especificarse las áreas en las cuales se llevarán a cabo las consultas.

Ecuador. Se cree firmemente que el artículo 5 debería permanecer inalterado.

Estados Unidos. No. El texto actual ya exige una colaboración. Lo que no está claro es la naturaleza de las consultas. Además, tampoco se establece con claridad si el término «gobiernos» abarca únicamente a los gobiernos nacionales. En la revisión debería indicarse en términos inequívocos que los gobiernos tribales también tienen la responsabilidad de consultar a sus miembros.

Finlandia. Sí, existe un consejo gubernamental especial para los asuntos del pueblo *sami* y asamblea del pueblo *sami* en Finlandia, que se pronuncia sobre todo lo relacionado con la población.

⁹ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Madagascar. Teniendo en cuenta la respuesta dada a la pregunta 10, el artículo 5 debería reemplazarse por una disposición por la que se exija a los gobiernos que cooperen con los pueblos en cuestión o con sus representantes, si los hay, siempre que se estudien medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

México. Sí; pero no debe decirse: «cuando sea posible», sino «obligatoriamente».

Noruega. Sí, el objetivo fundamental debería ser el de transferir el mayor poder de decisión posible a los grupos interesados en todos los asuntos de especial importancia para ellos. En los casos en que no pudiese realizarse tal delegación de poderes, debería instituirse el sistema de las consultas, pero teniendo presente que estos arreglos son subsidiarios del principio de la mayor autonomía interna posible.

Portugal. Sí, dentro del marco establecido por la Oficina en el Informe VI (1).

Reino Unido. TUC: Sí, pero con la salvedad de que debería mantenerse el apartado e) del artículo 5 sin cambios.

Suiza. SGB: El artículo 5 debería sustituirse por una disposición que garantice que los pueblos indígenas podrán expresarse legalmente por intermedio de un representante o mediante un proceso consultivo decidido por ellos mismos, siempre que se estudien medidas legislativas o administrativas que les afecten.

RSS de Ucrania. El artículo 5 debería mantenerse inalterado, porque las enmiendas propuestas podrían limitar los derechos de las poblaciones afectadas.

URSS. El artículo 5 debería mantenerse inalterado, porque las enmiendas propuestas podrían limitar los derechos de las poblaciones afectadas.

Zambia. Sí. El pueblo debería participar en sus propios programas.

Las respuestas a esta pregunta han sido en su mayoría afirmativas y, aunque se han formulado algunas propuestas específicas para que se revise su texto, casi todas persiguen el mismo objetivo. Algunos gobiernos manifiestan que la consulta debería ser un requisito y una obligación bien definidos, o que el proceso de consulta debería ser subsidiario del principio de la mayor autonomía interna posible. Otros gobiernos señalan que, si se hace hincapié en la consulta únicamente, sin aludir, como corresponde, al desarrollo de las libertades civiles y a la participación en las instituciones elegidas, podría producirse el efecto no buscado de que se menoscaben los derechos de los pueblos interesados.

Varias organizaciones indígenas y otras no gubernamentales han afirmado en sus comentarios que el principio de la consulta no es en sí mismo adecuado, y señalan que se debería acentuar la capacidad de estos pueblos para determinar sus propias vidas y acciones y dar su consentimiento para la realización de programas y actividades que puedan afectarles. Sobre este punto cabe remitirse a las deliberaciones de la Reunión de Expertos (véase, en especial, los párrafos 45 a 60 que se reproducen en el anexo 1 del Informe VI (1)).

Estas observaciones plantean, entre otras cosas, problemas muy complejos de control y autonomía que será muy difícil resolver en un solo artículo de un convenio revisado. No parece posible conciliar enteramente estas opiniones, pero en cambio se puede modificar el artículo 5 haciendo mayor hincapié en el requisito de que los pueblos indígenas y tribales tendrán voz y voto en las decisiones que les afecten. El grado que ha de tener este poder de decisión se analiza más adelante, en relación con la pregunta 20.

Por lo que se refiere a la cuestión planteada por el Gobierno de los Estados Unidos en su respuesta sobre este y otros puntos, queda claramente entendido que las propuestas

formuladas hasta ahora atañen a los gobiernos nacionales y sus dependencias, y no a los sistemas gubernamentales internos de estos pueblos. No obstante, las conclusiones propuestas contienen algunos elementos que tienden más bien a proteger los derechos de los integrantes de estos pueblos frente a sus propios gobiernos, incluidos los apartados b) y c) del punto 13 y, más específicamente, el punto 11 de las conclusiones propuestas".¹⁰

- **Sobre la intervención indígena en las decisiones bajo consulta**

"Pregunta 20. ¿Se considera que estas consultas deberían celebrarse de manera que se confiera a estos pueblos la posibilidad efectiva de intervenir en las decisiones sobre tales medidas?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Ecuador.

Otras respuestas: 3. Bolivia, Egipto y Nueva Zelanda.

Bolivia. Esto es algo inherente dentro de un sistema democrático.

Canadá. Sí, suponiendo que «la posibilidad efectiva de intervenir» signifique que las autoridades públicas competentes deben actuar de buena fe al celebrar consultas. Si tal es el significado de este miembro de frase, tal posibilidad se halla implícita en el proceso de consulta expuesto en las respuestas del Canadá a las preguntas 3 y 19, y no requiere ninguna disposición específica.

CLC: Sí, pero el adjetivo «efectiva» debería reemplazarse por «decisiva».

IBC: Sí. Esto es fundamental para que tenga sentido la respuesta a la pregunta 19. No obstante, «la posibilidad efectiva de intervenir» debe interpretarse como una verdadera consulta y no como un veto ni una voz predominante al resolver los asuntos relacionados con el interés y el bienestar nacionales.

Colombia. Sí, se estima de especial importancia que el nuevo instrumento asigne un papel realmente activo y una participación a los pueblos indígenas, en lugar de ser los sujetos pasivos protegidos que se describen en el Convenio actual.

Ecuador. Véase la respuesta a la pregunta 19.

Estados Unidos. Sí, aunque no está claro el sentido del adjetivo «efectiva».

Finlandia. Sí, esto concuerda con la situación actual en Finlandia.

Madagascar. Este es un problema de cooperación, y por consiguiente los pueblos en cuestión deberían tener la posibilidad efectiva de intervenir en las decisiones que se adopten.

México. Claro que sí; y no únicamente tratándose de medidas legislativas y administrativas, sino de todo orden.

Países Bajos. RCO: No, las decisiones finales deben ser adoptadas por el Gobierno y el Parlamento. No hay razón alguna para que estos pueblos estén en situación más favorable que otros grupos de la población.

¹⁰ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 30-31.

Reino Unido. TUC: Sí. También debería hacerse una referencia a la necesidad de impulsar a estos pueblos a formar sindicatos y a participar en los mismos.

Si bien la mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, se han manifestado dudas en cuanto al significado y las implicaciones del adjetivo «efectiva». En algunas respuestas se reclama la introducción de un término más fuerte, como «decisiva», mientras que en otras se señalan posibles ambigüedades en cuanto a la interpretación.

A este respecto cabe señalar que la disposición que se elabore con las conclusiones propuestas contendrá un principio general para la aplicación de todos los artículos del presente Convenio (el artículo 6 del Convenio núm. 107 y las propuestas encaminadas a su revisión se refieren más concretamente a las políticas y programas de desarrollo). En el cuestionario se propuso el adjetivo «efectiva» para transmitir el principio de que las consultas deberían ser algo más que *pro forma* y asegurar una auténtica participación de los pueblos indígenas y tribuales, así como la realización de negociaciones con ellos, siempre que se estudien medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles.

Algunas organizaciones indígenas propusieron los términos «la posibilidad decisiva de intervenir». Se ha señalado a la atención de la Oficina que se había propuesto un lenguaje semejante en los informes elaborados en comisiones internacionales sobre pueblos indígenas, recursos humanos y medio ambiente, reunidas recientemente (por ejemplo, el informe de 1987 de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de las Naciones Unidas, y el informe de 1987 de la Comisión Independiente sobre Cuestiones Humanitarias Internacionales, publicado bajo el título *Pueblos indígenas*). Evidentemente, ningún convenio de la OIT puede utilizar conceptos contrarios

al derecho internacional o al consenso alcanzado en el sistema de las Naciones Unidas o en cualquier otro foro donde se analice la situación de las poblaciones indígenas y tribuales. No hay duda de que también deben tenerse cuidadosamente en cuenta los deseos manifestados por los grupos cuya protección se persigue.

Al mismo tiempo, todo convenio debe estar redactado de forma tal que se facilite su ratificación. Se han manifestado temores de que una disposición específica que exija el consentimiento de los pueblos indígenas y tribuales podría constituir un obstáculo para la ratificación del convenio revisado, cuya aplicación podría incluso provocar la disolución de algunos Estados.

En la Reunión de Expertos de 1986 se estudiaron detenidamente estos problemas. Todos los expertos defendieron el principio de que los pueblos indígenas y tribuales deben controlar todas las medidas que les afecten directamente, pero la mayoría reconoció las dificultades que entrañaría la incorporación en un convenio revisado de una obligación sin reservas a estos efectos. Por consiguiente, las conclusiones propuestas contienen una versión modificada de las preguntas 19 y 20 con mayor alcance que el Convenio núm. 107, al exigir a los Estados que lo ratifiquen que obtengan el consentimiento de los pueblos afectados, dejando supeditado a decisión nacional el grado de control que podrán ejercer estos pueblos y los gobiernos. Esta formulación también concuerda con los aspectos que el convenio revisado desea poner de relieve, como por ejemplo la exigencia del consentimiento en determinadas esferas.

Por último, en las conclusiones propuestas se exige a los gobiernos que ofrezcan a estos pueblos oportunidades para desarrollar sus propias instituciones, conforme a sus aspiraciones".¹¹

"Pregunta 80. A juicio del Gobierno, ¿existen otros problemas pertinentes no mencionados en este cuestionario y que pudieran tenerse en cuenta cuando se redacte el instrumento? En caso afirmativo, especifíquese cuales.

Perú. El cuestionario no contempla exhaustivamente el problema de las relaciones de los pueblos indígenas con los gobiernos nacionales, especialmente en

lo que se refiere al reconocimiento de sus organizaciones representativas de diverso grado, acerca de las cuales los gobiernos adoptan actitudes ambiguas. Convendría incluir algunas disposiciones que establezcan la obligación de los gobiernos no sólo de reconocer a tales organizaciones, sino también de estimular su formación y contribuir a su fortalecimiento. Debería igualmente puntualizarse la necesidad de que todo asunto pertinente a los pueblos indígenas y a sus intereses sea tratado solamente a través de las correspondientes organizaciones representativas".¹²

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹³

"13. Al aplicar las disposiciones del convenio *revisado*, los gobiernos deberían:

a) *recabar el consentimiento de los pueblos en cuestión, mediante procedimientos apropiados, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles;*

b) *promover la participación de dichos pueblos en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de las políticas y programas que puedan afectarles;*

c) *brindar a esos pueblos oportunidades para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas".¹⁴*

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁵

• Objeciones al derecho al consentimiento

"17. La tercera cuestión general que fue planteada por ciertos miembros gubernamentales se refiere a las disposiciones del Convenio que requieren que los gobiernos recaben el consentimiento de los grupos indígenas antes de adoptar cualesquiera medidas legislativas que les afecten. Varios miembros gubernamentales expresaron su compromiso de consultar a las poblaciones indígenas y tribales y de aumentar la participación de estos grupos en las decisiones que les afecten. El miembro gubernamental del Canadá se refirió a la necesidad de preservar la independencia de los organismos legislativos en las sociedades democráticas. El miembro gubernamental de la India insistió en que los gobiernos nacionales no podían renunciar al derecho de tomar decisiones relativas al desarrollo económico. El miembro gubernamental de los Estados Unidos expresó su convicción de que los gobiernos deberían compartir con sus poblaciones indígenas y tribales la responsabilidad del desarrollo de programas coordinados y sistemáticos para la protección de sus miembros y la promoción de sus derechos".¹⁶

• Votación contra adición del derecho al consentimiento

"Punto 13

72. El miembro gubernamental de los Estados Unidos retiró una enmienda para que se introdujera el término "países miembros", pues ya se había tratado una cuestión similar bajo el punto 5.

73. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda integrada por partes para que se sustituyera "recabar el consentimiento" por "obtener el consentimiento debidamente

12 *Ibíd.*, pp. 106-108.

13 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

14 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.

15 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

16 *Ibíd.*, p. 32/4.

informado”, y se añadiera que éste sería “libremente expresado a través de sus propias instituciones”. Consideraban esencial que los pueblos indígenas tuvieran una influencia real en la toma de decisiones. Los miembros empleadores se opusieron a la enmienda, dado que, en su opinión, ésta implicaba un derecho de veto en favor de las poblaciones indígenas sobre la acción gubernamental. El miembro gubernamental del Canadá apoyó los puntos de vista de los miembros empleadores y añadió que la enmienda podría amenazar la supremacía de los órganos legislativos; además, los gobiernos no siempre podían recabar los puntos de vista de cada grupo. Varios miembros gubernamentales apoyaron esta opinión. La primera parte de la enmienda fue rechazada por 1 980 votos a favor, 2 880 en contra y 180 abstenciones. Los trabajadores deploraron esta decisión, pues se trataba de un elemento crucial para los pueblos indígenas”.¹⁷

- **Votación sobre derecho a la consulta previa en lugar del derecho al consentimiento**

“74. Se sometió una enmienda por el miembro gubernamental de los Estados Unidos para proponer la plena consulta en vez de buscar el consentimiento. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia que había presentado una enmienda similar la retiró en favor de ésta. El miembro gubernamental de los Estados Unidos explicó que era práctica de su Gobierno consultar a los gobiernos tribales sobre las propuestas que pudieren afectarles, y que esta enmienda reconocía una mayor participación a las poblaciones indígenas. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda y retiraron una enmienda similar que habían presentado. El miembro gubernamental de Noruega propuso una subenmienda para cambiar lo que se decía por “consultar plenamente con miras a obtener el consentimiento”. Los miembros trabajadores propusieron otra subenmienda para reforzar aún más el objetivo de obtener el consentimiento. El miembro gubernamental del Canadá se opuso a las subenmiendas, pues su adopción podría comprometer la ratificación del convenio revisado, indicando que la enmienda presentada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos ya implicaba lo propuesto en la subenmienda noruega. Para su delegación, tal lenguaje no sólo requería consultas formales, sino consultas de buena fe a través de los mecanismos apropiados. Los miembros gubernamentales del Brasil, Ecuador y Francia apoyaron también la enmienda de los Estados Unidos. La subenmienda propuesta por el miembro gubernamental de Noruega fue apoyada por el miembro gubernamental del Perú y por los miembros trabajadores, quienes retiraron su enmienda en favor de ésta. La subenmienda presentada por Noruega fue rechazada por 2 034 votos a favor, 2 390 en contra y 180 abstenciones.

75. A petición de los miembros trabajadores, y de acuerdo con el artículo 65, párrafo 8, del Reglamento de la Conferencia, se llevó a cabo una votación nominal. Los resultados de la votación fueron los siguientes: 2 163 votos a favor, 2 610 en contra y 180 abstenciones. La subenmienda fue rechazada. La enmienda que había sido presentada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos se adoptó por consenso”.¹⁸

- **Expresión colectiva del consentimiento en la consulta previa**

76. La segunda parte de la enmienda de los trabajadores proponía que se sustituyera “mediante procedimientos apropiados” por “libremente expresado a través de sus propias instituciones representativas”. La enmienda fue apoyada por los miembros empleadores. El miembro gubernamental del Canadá consideraba que el texto era demasiado restrictivo y no permitía consultas individuales, por lo que presentó una subenmienda para atenuar la restricción. Los miembros trabajadores apreciaron la intención y expresaron que la apoyarían si se subenmendaba para resaltar la necesidad de adoptar medidas cuando se tratase de la legislación. El texto fue adoptado tal como quedó subenmendado. Los miembros empleadores presentaron una enmienda para que se añadiera la palabra “directamente”, la cual fue adoptada. El punto 13, a), fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁹

17 *Ibid.*, p. 32/11.

18 *Ibid.*, p. 32/11.

19 *Ibid.*, p. 32/11.

- **Derecho a la participación**

77. En relación con el párrafo b) de este punto, los miembros trabajadores presentaron una enmienda para que se sustituyera el texto propuesto por una nueva redacción que diera mayor énfasis a la participación de los pueblos indígenas y tribales en la toma de decisiones. Propusieron una subenmienda para que el texto se centrara en quienes se viesan directamente afectados por las políticas y programas. Varios miembros gubernamentales apoyaron la enmienda después de un debate sobre si la palabra "libremente" debía incluirse en el texto. Los miembros empleadores propusieron una enmienda con el fin de permitir la participación de las personas interesadas en la administración y en otros organismos, y el miembro gubernamental del Japón presentó una enmienda que proponía su participación en pie de igualdad con los otros miembros de la comunidad nacional. Diversos miembros gubernamentales opinaron que esta propuesta era conforme con la filosofía del párrafo y la apoyaron. Los miembros trabajadores y varios miembros gubernamentales se opusieron a la enmienda, pues consideraban que acarrearía problemas para los gobiernos que han adoptado medidas de discriminación positiva en favor de sus poblaciones indígenas y tribales para, por ejemplo, reconocerles una representación en los órganos legislativos. El miembro gubernamental del Japón señaló que la cuestión mencionada estaba adecuadamente tratada en el punto 72. Los miembros empleadores propusieron que la enmienda de los miembros trabajadores fuese apoyada tal como quedó subenmendada por la palabra "directamente". El miembro gubernamental de Colombia se opuso a que se añadiese la palabra "directamente" porque, en su opinión, era antidemocrática. Los miembros gubernamentales del Perú y Venezuela compartieron esa opinión.

78. La enmienda, tal como quedó subenmendada, fue adoptada. Los miembros gubernamentales de Colombia, Japón, Perú y Venezuela expresaron sus reservas, y el miembro gubernamental del Japón indicó que volvería a presentar su enmienda durante la 76^{va} reunión de la Conferencia. Una enmienda de los miembros trabajadores por la que se proponía un nuevo orden de las conclusiones propuestas contenidas en el punto 13 fue retirada. Las enmiendas presentadas por el miembro gubernamental de Nueva Zelanda y los miembros empleadores quedaron sin efecto al haberse adoptado el texto, por lo que no fueron consideradas".²⁰

79. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda al punto 13, e), destinada a reforzar el texto propuesto para añadir una referencia a los medios y cambiar (sólo en el texto inglés) "initiative" por "initiatives". Los miembros empleadores opinaron que la enmienda presentada era un texto demasiado vago. Señalaron que la obligación de los gobiernos se limitaba a facilitar oportunidades para el desarrollo. Los miembros empleadores explicaron que el término "recursos" se usaba en un sentido económico y excluía los recursos naturales; se refería a los medios necesarios para desarrollar sus propias instituciones. Diversos miembros gubernamentales apoyaron la enmienda, que fue adoptada por consenso.

80. El punto 13 fue adoptado tal como quedó subenmendado".²¹

- **Derecho al reforzamiento de las instituciones propias y al reconocimiento de la personalidad jurídica**

"Nuevos puntos propuestos

214. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda para que se insertara un nuevo punto que pediría el reconocimiento por los gobiernos de los derechos colectivos de los pueblos a la personalidad jurídica. Dijo que en varios países era imposible, salvo de manera individual, realizar diversas transacciones. Sugirió que en lugar de debatir ahora este tema, la Oficina podría considerar el punto propuesto para inclusión en el proyecto de convenio revisado, con miras a la discusión del próximo año.

²⁰ *Ibíd.*, p. 32/11-32/12.

²¹ *Ibíd.*, p. 32/12.

215. El miembro gubernamental de Colombia presentó otra enmienda para que se incluyera un nuevo punto que exigiría de los gobiernos el reconocimiento de los derechos de esos pueblos a mantener sus propias instituciones, especialmente en los casos en los cuales los gobiernos adoptaran nuevos mecanismos de gobierno a nivel comunitario. Dado que parecía que mucho del sentido del punto propuesto había sido abarcado en otros lugares, retiró la enmienda".²²

- **Conclusiones propuestas**

"13. Al aplicar las disposiciones del convenio revisado, los gobiernos deberían:

a) consultar plenamente a los (pueblos/poblaciones) interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales dichos (pueblos/poblaciones) puedan participar libremente en todos los niveles de adopción de decisiones de las administraciones e instituciones electivas y otros organismos responsables de las políticas y de los programas que puedan afectarles directamente;

c) proporcionar a esos (pueblos/poblaciones) oportunidades y recursos para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas".²³

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁴

- **Texto de convenio propuesto²⁵**

"Artículo 6

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

a) consultar plenamente a los (pueblos/poblaciones) interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los (pueblos/poblaciones) interesados podrán participar libremente 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 puedan afectarles directamente;

c) proporcionar a esos (pueblos/poblaciones) oportunidades y recursos para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas".²⁶

²² *Ibid.*, p. 32/25.

²³ *Ibid.*, p. 32/27.

²⁴ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

²⁵ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

²⁶ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.*

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁷

Terminología

Consentimiento, consulta, cooperación y participación

En la preparación de este informe han surgido varias cuestiones de terminología. (La utilización del término «pueblos» o «poblaciones» se discute al examinar el artículo 1.) En vez de debatirlas cada vez que aparecen, parece más lógico abordarlas una sola vez.

Durante la primera discusión se adoptó una importante decisión conceptual en el sentido de reconocer explícitamente en algunas disposiciones que los pueblos indígenas y tribales deberían desempeñar un papel activo en la toma de decisiones y en la planificación y administración de los programas que les afectan. Pero las fórmulas utilizadas a este efecto (a lo largo de la discusión no fueron siempre concordantes. En varias de las respuestas recibidas se expresa la preocupación de que esta discordancia pueda dar lugar a diferencias de interpretación no intencionales. Así, en las conclusiones adoptadas durante la primera discusión se requiere unas veces *consulta*, y otras *plena consulta*, con problemas análogos para otras expresiones. Además, se utilizan indistintamente los términos «participación», «consulta», «cooperación» y «colaboración». En el nuevo texto propuesto se ha suprimido ahora la palabra «plena», sin que con ello se pretenda rebajar el grado de consulta, etc., requerido. Por otra parte, el término «colaboración», siempre que aparecía en el texto, ha sido sustituido por «cooperación».

En lo que atañe a «consentimiento», durante la primera discusión la Oficina propuso en dos ocasiones la fórmula «recabar el consentimiento» a fin de dejar claro que los gobiernos deberían hacer un verdadero esfuerzo por conseguir el acuerdo de los pueblos indígenas y tribales en determinadas esferas. Esta fórmula no significa, como algunos participantes manifestaron, que se confiere a los grupos en cuestión un derecho de veto; no obstante, ni siquiera este lenguaje flexible resultó aceptable.

Al propio tiempo, varias organizaciones no gubernamentales representativas de pueblos indígenas y tribales sostienen que les contradicorio hablar de respeto por las culturas, instituciones y sistemas de vida de dichos pueblos y reservar a la vez a los gobiernos el derecho de emprender acciones a las cuales los primeros se oponen.

Contra este criterio se han invocado dos argumentos: que la aceptación del concepto de recabar el consentimiento justificaría la creación de «un Estado dentro de un Estado», y que la aplicación del dicho concepto crearía derechos especiales para estos sectores de la comunidad nacional, lo cual provocaría una reacción contra ellos y constituiría una inversión inaceptable de la discriminación. La Oficina estima que la exigencia de que los gobiernos recaben el consentimiento de los grupos afectados por su acción no justifica tales preocupaciones, puesto que está claro que los gobiernos conservan la facultad de emprender la acción que estiman necesaria si no es posible lograr dicho consentimiento una vez efectuado un esfuerzo sincero por obtenerlo. En el artículo 6 se ha introducido una nueva formulación en este sentido, con miras a lograr un acuerdo en la segunda discusión. Es preciso volver a recalcar, como ya se hizo en el pasado, que el proyecto de convenio contiene únicamente normas mínimas, y que ha sido deliberadamente concebido de forma que no impida la elaboración de otras normas -posiblemente más elevadas- en otras tribunas, y en particular a nivel nacional”.²⁸

²⁷ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

²⁸ Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 5-6.

“Observaciones sobre el artículo 6

Brasil. CONTAG: En el apartado a), el término «directamente» es demasiado restrictivo, ya que muchas medidas que les afectan indirectamente les afectan, sin embargo, gravemente.

Canadá. En el apartado a), la palabra «consultar» presupone en sí la obligación de recabar, con buena fe y de manera apropiada, las opiniones, el asesoramiento y la ayuda de los (pueblos/poblaciones) interesados. Sustitúyase el apartado b) por el siguiente:

b) asegurarse de que dichos (pueblos/poblaciones) puedan participar, en igual medida que el resto de la población del Estado, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que puedan afectarles directamente.

La exigencia de que cualquier grupo participe libremente en la adopción de decisiones a todos los niveles podría afectar el poder de los organismos legislativos y la facultad y responsabilidad de los gobiernos de tomar decisiones. En el apartado c) suprimase la expresión «y recursos», ya que no sería realista imponer a los gobiernos la obligación imprecisa de proporcionar recursos, incluidos fondos financieros, en todos los casos.

IPWG: En el apartado a) sustitúyase «consultar plenamente a» por «obtener el consentimiento de», e intercálase «constitucionales» después de «medidas». En el apartado b) añádase al principio la expresión «conjuntamente con los pueblos interesados, y a petición de ellos» e intercálase «en la medida de su autoridad y competencia» después de «participar libremente». En cuanto a la propuesta del Gobierno respecto al apartado c), el IPWG estaría de acuerdo con ella si los derechos sobre las tierras y los recursos indígenas no generaran riqueza para los Estados contra las objeciones indígenas y sin beneficio material alguno para sus primitivos propietarios.

Colombia. Reformúlese el apartado b) de forma que rece:

b) establecer los medios a través de los cuales se garantice a los pueblos interesados su representación en las instituciones electivas y en los organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas dirigidos a esos pueblos;

Dinamarca. LO: En el apartado a), después de la palabra «interesados» intercálase «con miras a obtener su consentimiento». La misma enmienda han propuesto los Estados Unidos (AFL-CIO), Japón (SOHYO), Noruega (Confederación de Sindicatos de Noruega, LO) y Suiza (Unión Sindical Suiza, SGB).

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5. Además, el apartado b) debería reformularse para dejar claro que esta disposición no significa necesariamente que deban reservarse escaños especiales a estos (pueblos/poblaciones), sino que deja a cada país la decisión de tomar tales medidas.

NIKKEIREN: Véase en artículo 5.

Perú. Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP): En el apartado a) debería explicitarse el reconocimiento acerca del papel y personería como ente representativo de estas instituciones.

Suiza. SGB: La propuesta de la LO de Dinamarca deja bien claro que los gobiernos deberían hacer verdaderos esfuerzos por lograr el acuerdo de los pueblos indígenas, pero que sin embargo no se exige este acuerdo en todos los casos.

Comentario de la Oficina

Las preocupaciones de los Gobiernos del Canadá y del Japón con respecto al apartado b) parecen bien fundadas, y se han tomado en consideración. La fórmula propuesta pretende ser suficientemente flexible para permitir, pero no exigir, medidas tales como la

asignación de escaños especiales en el cuerpo legislativo o la reserva de empleos en la administración pública. Se atienden así las objeciones a una propuesta análoga no adoptada durante la primera discusión.

La preocupación expresada con respecto al término «recursos», en el apartado c), añadido en el curso de la primera discusión, parece también bien fundada. Se ha reformulado el texto de dicho apartado en consonancia con esta objeción.

La propuesta de intercalar en a) la palabra «constitucionales» no se ha tenido en cuenta, ya que los órganos de supervisión de la OIT siempre han considerado que queda sobrentendida por las referencias a la legislación. Las propuestas del IPWG del Canadá con respecto a b) tampoco se han tenido en cuenta, ya que serían contrarias a la tendencia de la discusión.

La sugerencia de intercalar en el apartado a) la expresión «con miras a obtener su consentimiento» fue rechazada durante la primera discusión. Sin embargo, su objeto es aclarar el significado de las exigencias del Convenio. Con este fin se ha añadido un nuevo párrafo, basado en las explicaciones dadas durante la primera discusión, especialmente por el Gobierno del Canadá, y en la sugerencia anterior²⁹.

2.3.3. Informe IV(2B) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³⁰

"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, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados podrán 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 puedan afectarles directamente;

c) proporcionar a esos pueblos oportunidades para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas, y en los casos apropiados facilitar 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 consentimiento acerca de las medidas propuestas³¹.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989³²

"Artículo 6

66. De conformidad con los acuerdos adoptados por la Comisión, un representante del Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas hizo una declaración sobre los artículos 6 a 12

²⁹ *Ibid.*, pp. 21-22.

³⁰ *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.*

³¹ *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 6.*

³² *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

del proyecto de convenio. Observó que existían dos opiniones al respecto de las oportunidades ofrecidas por la revisión del Convenio núm. 107. En primer lugar existía la oportunidad de dar un paso histórico con la transferencia a los pueblos indígenas y tribales de un mayor control del que se les había concedido hasta entonces. El segundo punto de vista el cual suscribía, consistía en la oportunidad mucho más desafiante de afectar dramáticamente el proceso de evolución de la humanidad. El orador creía que más importante que tratar del grado de control en la relación entre esos pueblos y los Estados era tratar de la esencia de la propia relación. Consideró que los artículos 6 a 12 trataban de cuestiones vecinas a la construcción de una nueva relación con los pueblos indígenas y tribales, como iguales. Para hacerlo era necesario abandonar el actual modelo del opresor y del oprimido, el cual, a través del tiempo había simplemente deshumanizado ambas partes. El orador insistió que, con relación al artículo 6, los pueblos indígenas y tribales deberían tener el poder de aceptar o rechazar las acciones o programas que les afectarían. Cualquier cosa menos que eso constituiría una negación de su integridad como un pueblo para controlar su propio destino. Llamó la atención de la Comisión también sobre los artículos 8 y 9 relativos al respeto de las costumbres y del derecho consuetudinario y consideró que el derecho consuetudinario de los pueblos y los métodos de obtención de un orden social entre ellos mismos deberían ser respetados. Hizo una objeción a la imposición de un sistema jurídico nacional a los pueblos indígenas y tribales, definiendo lo que consideraba ser derechos fundamentales basados en sus propias perspectivas históricas y culturales.

67. Se presentaron trece enmiendas al artículo 6. El miembro gubernamental de Noruega recordó que ese tema había sido considerado ampliamente durante la primera discusión en 1988 y observó que las conclusiones entonces adoptadas habían quedado reflejadas adecuadamente en el proyecto de texto. Expresó su esperanza de que el artículo pudiera adoptarse sin enmiendas.

68. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda al párrafo 1 a) para reemplazar «consultar a» por «obtener el consentimiento de los». Estimaban que el proyecto de texto sólo requería un contacto y no el consentimiento y esto permitiría a los gobiernos llevar a cabo acciones unilaterales. Los miembros empleadores consideraron que la redacción del proyecto de texto era acorde con el empleado por la OIT, el término «consulta» significaba por lo menos la existencia de un diálogo. La enmienda haría que el texto fuese demasiado rígido y no la apoyaron. El miembro gubernamental del Canadá recordó que durante la primera discusión no había habido ningún consenso que implicase que el término «consultar» significase consultar de buena fe y consideró que la obligación expresa de alcanzar el consentimiento no era realista, especialmente en los países que cuentan con numerosos grupos indígenas y tribales, y se opuso a la enmienda. Varios otros miembros gubernamentales también se opusieron a la enmienda. Los miembros trabajadores deploraron la falta de apoyo de la enmienda por parte de los otros miembros de la Comisión. La enmienda no fue adoptada.

69. El miembro gubernamental del Brasil presentó una segunda enmienda al párrafo 1 para reemplazar «consultar» por «oír». Observó que este término era usado en la nueva Constitución de Brasil y consideraba que su empleo en ese artículo facilitaría la aceptación del Convenio por el Brasil y por otros países sin que ello alterase la sustancia de la disposición. Los miembros trabajadores consideraron que la enmienda debilitaría el proyecto de texto, lo que equivalía a suprimir el artículo y se opusieron a la enmienda. Los miembros empleadores estimaron que el proyecto de texto presentado por la Oficina era apropiado ya que requería un diálogo, en tanto que la enmienda sólo se refería a un procedimiento unilateral y no apoyaron la enmienda. El miembro gubernamental del Brasil indicó que por «consultar» su Gobierno entendía indagar las opiniones, y retiró la enmienda.

70. Se presentaron dos enmiendas al párrafo 1 b), por el miembro gubernamental del Brasil y otra por los miembros trabajadores, ambas enmendando esta parte del texto para referirse a los otros sectores de la población. Los miembros trabajadores retiraron

su enmienda. Dado que la enmienda del miembro gubernamental del Brasil no fue apoyada, ésta no fue considerada.

71. Se presentaron dos enmiendas al párrafo 1 b) por los miembros gubernamentales del Ecuador y Colombia, las que fueron consideradas conjuntamente. El miembro gubernamental del Ecuador declaró que quería que el texto del párrafo fuera más coherente dentro del marco de una ley o de un tratado al utilizar la palabra «puedan» en lugar de «podrán». Propuso también reemplazar las palabras «afectarles directamente» por «que fueren de su interés». El miembro gubernamental de Colombia consideró que sería discriminatorio si los pueblos indígenas y tribales sólo pudiesen participar en la toma de decisiones sobre asuntos que les afectasen directamente. En consecuencia, apoyó la propuesta del uso de las palabras «que fueren de su interés». También indicó que deseaba que se usase una palabra más fuerte en lugar de la palabra «podrán», en el texto español. Los miembros trabajadores apoyaron enérgicamente las enmiendas. Los miembros empleadores apoyaron el cambio de énfasis en el texto español, pero consideraron que los otros cambios no eran necesarios. Observaron que el convenio señalaba la igualdad entre esos pueblos y otros ciudadanos de un país dado y estimaron que el texto de la Oficina correspondía perfectamente a las necesidades de esos pueblos. No apoyaron las enmiendas. El miembro gubernamental del Brasil expresó su acuerdo con los puntos de vista manifestados por los miembros empleadores. El miembro gubernamental de los Países Bajos estuvo de acuerdo con la idea de acordar el pleno derecho de participación en la toma de decisiones. Sin embargo, observó que esto había sido tratado en el artículo 2 y que el artículo 8 lo trataba de otras cuestiones importantes y no apoyó las enmiendas. El miembro gubernamental de Portugal apoyó las enmiendas ya que consideró que no debería de haber ninguna discriminación negativa entre los pueblos indígenas y tribales y el resto de la población. Varios miembros gubernamentales (Botswana, Dinamarca, Nueva Zelandia, Nicaragua y URSS) apoyaron las enmiendas. Los miembros empleadores retiraron su oposición y las enmiendas fueron adoptadas.

72. Se propuso una enmienda al párrafo 1 c) presentada por el miembro gubernamental de Ecuador, que no fue apoyada y no fue discutida. Los miembros trabajadores sometieron una enmienda en tres partes. Indicaron que el uso de las palabras «establecer los medios para» aseguraría que los gobiernos otorgasen ayuda independientemente de que las oportunidades fuesen posibles. Consideraron que sustituir «sus propias instituciones e iniciativas» por «las instituciones e iniciativas de esos pueblos» hacia congruente este párrafo con el resto del texto; y consideraron que la supresión de las palabras «en los casos apropiados» dejaría sin oportunidad a los gobiernos de impedir su cooperación. Los miembros empleadores propusieron una subenmienda para suprimir la tercera parte de la enmienda, a fin de mantener la flexibilidad en el convenio. Los miembros trabajadores no aceptaron esta subenmienda. Varios miembros gubernamentales apoyaron la subenmienda. Los miembros trabajadores retiraron entonces la tercera parte de su enmienda, la que fue adoptada tal como quedó subenmendada.

73. El miembro gubernamental de Ecuador presentó una enmienda al párrafo 2, la que no fue apoyada y no fue considerada. El miembro gubernamental de Canadá sometió una enmienda, la que retiró en favor de la enmienda presentada por los miembros gubernamentales de Argentina y Bolivia. El miembro gubernamental de Argentina dijo que el propósito de la enmienda era asegurar la participación efectiva de los pueblos en las decisiones que les afectara, evitando la utilización de las palabras «consentimiento» o «acuerdo» que podían dificultar la ratificación del Convenio. Los miembros trabajadores consideraron que la sustitución de la frase relacionada con la obtención del acuerdo o consentimiento debilitaría el artículo y se opusieron a la enmienda. Los miembros gubernamentales estuvieron bastante divididos en su apoyo a la enmienda o en favor del proyecto de texto propuesto sometido por la Oficina. El miembro gubernamental de Portugal, quien se opuso a la enmienda, creía que las preocupaciones de los gobiernos quedaban plenamente cubiertas por el párrafo 1 a) del artículo 6. El miembro gubernamental de Dinamarca consideró que las palabras «con la finalidad de» aseguraban suficiente flexibilidad en la redacción y se opuso a la enmienda. Los miembros empleadores consideraron

que la dimensión de la experiencia de los países respecto de este tema tenía que tenerse en mente e indicaron que no todos los países tenían los recursos adecuados para poner en ejecución tales exigencias. Consideraron que el texto de la enmienda era realista y la apoyaron. Los miembros trabajadores indicaron que el objetivo de cualquier consulta era la búsqueda de un acuerdo, no simplemente un intercambio de información, pero que la enmienda no conllevaba este sentido. Los miembros gubernamentales de Australia, de la URSS y de Estados Unidos apoyaron este punto de vista. El miembro gubernamental de Bolivia indicó que no se deseaba disminuir el concepto de consulta o privar a esos pueblos de la oportunidad de expresar sus opiniones. El sistema de consulta tenía que aplicarse de buena fe. Antes de que las autoridades públicas pudieran obtener el acuerdo o el consentimiento, tenían que llevar a cabo consultas. No quería que las oportunidades de consulta se redujesen, pero estimaba que se tenía que tener en consideración las exigencias de la legislación nacional. Apoyó la enmienda. Los miembros gubernamentales de Ecuador e India apoyaron este punto de vista. El miembro gubernamental de Argentina, en una declaración para clarificar la intención de la enmienda, indicó que el proyecto de texto presentado por la Oficina daría a los pueblos-indígenas y tribales la posibilidad de vetar las decisiones gubernamentales. Indicó que tendría que obtenerse el consentimiento de esos pueblos antes de tomar decisiones; tal procedimiento no era factible. Era consciente de la necesidad de consultar a esos pueblos y de hacerlos participar, pero sentía que el proyecto de texto era demasiado rígido y plantearía problemas para su ratificación. El miembro gubernamental de Brasil expresó su pleno apoyo a la enmienda e indicó que Su Gobierno no podría ratificar el convenio con el texto de la Oficina. Los miembros trabajadores solicitaron una votación. El miembro gubernamental de Venezuela, al apoyar lo señalado por el delegado gubernamental de Argentina, en relación con la intención de la enmienda, la cual apoyaba, consideró que a fin de que el convenio fuese universal en su aplicación deberían continuar los esfuerzos para alcanzar un acuerdo. El miembro gubernamental de Portugal entendía que la enmienda estaba destinada a que una parte de la población de la nación no tuviese derecho a oponerse a una ley después de su adopción. Señaló, sin embargo, que la situación que se discutía era una fase anterior al proceso legal cuando se tenían en cuenta las medidas propuestas. En esta coyuntura las consultas eran imperativas si los Gobiernos querían poder persuadir al pueblo sobre la validez de sus políticas. Consideró que el texto no era contrario a las legítimas inquietudes manifestadas por los miembros gubernamentales.

74. Un representante del Secretario General declaró que al redactarse el texto, la Oficina no intentó sugerir que las consultas mencionadas tenían que tener como resultado la obtención de un acuerdo o consentimiento sobre aquello que había sido consultado, sino más bien expresaba un objetivo de tales consultas. Los miembros gubernamentales de Perú y Estados Unidos, consideraron que la explicación ayudaba y estimaron que ningún derecho de veto sería aceptable. Los miembros empleadores, a la luz de la explicación dada, propusieron una subenmienda al texto de la Oficina. Los miembros trabajadores indicaron que el texto propuesto de la Oficina no podía ser ya subenmendado y pidieron una nueva votación. La enmienda fue rechazada por 750 votos a favor, 795 en contra, con 45 abstenciones.

75. Los miembros trabajadores introdujeron una enmienda para que se añadiese al párrafo 2 algunas palabras que lo harían más específico y no sujeto a malas interpretaciones. Los miembros empleadores observaron que la enmienda estaba ya considerada en parte por el texto del artículo 33 del proyecto de convenio y que introduciría nuevos elementos que no estaban dentro de la línea del artículo 6. Consideraron que las ideas expresadas en la enmienda estaban fuera de los objetivos del párrafo 2, tal como lo había explicado la Oficina. Se opusieron a la enmienda. El miembro gubernamental de Estados Unidos apoyó el punto de vista de los miembros empleadores. La enmienda no fue adoptada.

76. El miembro gubernamental de Ecuador presentó una enmienda para añadir un párrafo al artículo 2 con la intención de hacerlo más específico, para facilitar el proceso de consulta y aclarar quién debería de ser consultado de acuerdo con los términos del artículo 6. Los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con el concepto de la enmienda, pero

consideraron que ya estaba cubierto por el párrafo 1 a) del artículo. Consideraron que la adición de detalles administrativos dañaría el futuro del texto. No apoyaron la enmienda. Los miembros trabajadores se opusieron a la enmienda, la que no fue adoptada.

77. El artículo 6 fue adoptado tal como quedó enmendado”.³³

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989³⁴

“Sr. SVENNINGSEN (*delegado de los trabajadores de Dinamarca, vicepresidente de la Comisión del Convenio núm. 107*). – (...) El grupo de los trabajadores está plenamente de acuerdo en que, tras haberse eliminado los sentimientos asimilacionistas del texto, el proyecto de Convenio debería requerir el consentimiento de los pueblos interesados en las cuestiones que les afectan. En última instancia, sólo hemos podido introducir una disposición según la cual los gobiernos deberán establecer consultas para obtener el acuerdo o consentimiento. Es lamentable, empero, que algunos participantes hayan manifestado que, incluso esta disposición, es demasiado onerosa. El grupo de los trabajadores ha trabajado de consuno con los representantes de los pueblos indígenas y tribales, de acuerdo con nuestro compromiso decidido de apoyar sus intereses en la toma de decisiones sobre las cuestiones que les interesan”.³⁵

“Sra. VENNE (*representante del Grupo Internacional del Trabajo sobre Asuntos Indígenas*). (...) En el proyecto de convenio hay toda una serie de violaciones de los objetivos principales, a saber: (...) En segundo lugar, se niega el consentimiento a los pueblos indígenas. Uno de los principios fundamentales del texto propuesto es la necesidad de respetar a los pueblos y a las culturas indígenas. Y, sin embargo, el artículo 6 sólo prevé consultas con los pueblos indígenas cuando los gobiernos tomen medidas que nos afecten directamente. Si afirma el principio del consentimiento de los pueblos indígenas en el proyecto de convenio propuesto, nuestras vidas y territorios seguirán estando expuestos a la destrucción por obra de los gobiernos”.³⁶

³³ *Ibíd.*, p. 25/12 - 25/14.

³⁴ *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989.* El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

³⁵ *Ibíd.*, p. 31/4.

³⁶ *Ibíd.*, p. 31/8.

ARTÍCULO 7º

"Artículo 7

- 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el 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 pueden 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".**

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 6

El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, así como del nivel educativo de las poblaciones en cuestión, deberá ser objeto de alta prioridad en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que ellas habitan. Los proyectos especiales de desarrollo económico que tengan lugar en tales regiones deberán también ser concebidos de suerte que favorezcan dicho mejoramiento".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Un importante tema en discusión fue si los pueblos indígenas tenían el derecho a controlar el ritmo de su propio desarrollo económico, social y cultural así como la vinculación de ese concepto con el derecho a la libre determinación. Durante la reunión de expertos y la primera revisión, en general, se estuvo de acuerdo en que la incorporación de este último término sea discutido posteriormente, pero que en el informe sí fuera incluido al menos el primero.

También se abordó la cuestión de establecer un deber de realizar evaluaciones sociales y ambientales sobre el impacto de los planes de desarrollo y su relación con la consulta previa y el derecho a la participación en la formulación de dichos planes.

La frase restrictiva "en la medida de lo posible", relativa al derecho de controlar el propio desarrollo, así como la frase "siempre que haya lugar", respecto al deber de realizar estudios de impacto ambiental, fueron objeto de vivo debate durante la segunda revisión del Convenio.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

- **Controversia sobre el término "libre determinación" (párrafo c)**

"54. Tras amplio debate, un grupo de expertos y observadores presentó el siguiente texto como un intento de superar las objeciones que se habían planteado, sin dejar de reflejar los principios inherentes al concepto de autodeterminación:

(...)

Sustitúyanse los artículos 2 y 5 por el siguiente texto:

Artículo 2

En cooperación con los pueblos indígenas y tribuales, corresponderá a los gobiernos la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática para asegurar:

a) que los pueblos indígenas y tribuales puedan gozar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación;

b) que se reconozcan y protejan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribuales, sus derechos económicos y sus instituciones políticas, sociales, culturales y religiosas;

c) que se respete la facultad de los pueblos indígenas y tribuales de determinar por sí mismos los procesos de desarrollo en cuanto afecten a sus vidas e instituciones.

55. Esta propuesta mereció un apoyo general de muchos de los expertos, quienes suscribieron las ideas que ella contiene. Estimaron que si bien resultaba claro que la presente Reunión no había sido convocada para ofrecer enmiendas específicas al texto del actual Convenio, el texto citado reflejaba muchos de los elementos que habían logrado el consenso. Empero, los expertos del Grupo de los Empleadores y algunos de los expertos de los gobiernos manifestaron reservas.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

56. Quienes habían presentado la propuesta aclararon que el principio de libre determinación citado en el proyecto de párrafo introductorio debería entenderse como libre determinación en la esfera económica, social y cultural. Además, la referencia a las instituciones políticas que se mencionan en el proyecto de artículo 2, b), se refieren a las instituciones políticas propias de los pueblos indígenas y tribuales que les servían para regular sus asuntos internos. También se manifestó que la intención era que el proyecto de artículo 2 no creara derechos en sí mismo, sino que proporcionara las líneas esenciales a la luz de las cuales sería interpretado el resto del convenio revisado.

57. Varios miembros expresaron reservas al concepto contenido en el proyecto de artículo 2, c), el cual, por el contrario, mereció el decidido apoyo de otros participantes. El punto en discusión fue si los grupos indígenas y tribuales podían tener el derecho de controlar totalmente los procesos de desarrollo que los afectaran. Quienes estaban en favor de la inclusión de este concepto señalaron la evolución de la percepción actual de cómo debía decidirse en materia de desarrollo y mencionaron el reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de que este proceso sea más participativo. Opinaban que la razón del fracaso de muchos programas de desarrollo económico radicaba en que habían sido impuestos desde arriba, en vez de ser el resultado de los deseos de la población directamente afectada. También creían firmemente que los pueblos indígenas y tribuales deberían tener derecho a determinar, en toda circunstancia, si los programas de desarrollo económico podían afectarlos y en qué forma.

58. Otros expertos creían firmemente que los gobiernos nacionales no podían ni querían delegar el derecho de adoptar decisiones sobre el desarrollo económico, que a menudo afectaba a toda la población del país. Estos expertos estaban plenamente de acuerdo con que los pueblos indígenas y tribuales tuvieran el derecho, reforzados por sistemas de procedimiento, de desempeñar un papel de efectiva participación en la planificación y la aplicación de los programas de desarrollo que los afectaban, pero no estaban de acuerdo con que tuviesen el absoluto control y el derecho de decisión última. El Sr. Yllanes Ramos, experto de los empleadores, se identificó de manera especial con esta posición, la que fue compartida por un cierto número de otros expertos.

59. Algunos de los participantes estimaron que el proyecto antes mencionado no iba demasiado lejos. A su juicio, la actual Reunión debía sugerir las normas más elevadas posibles, que reflejaran plenamente las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribuales, y no anticipar en esta temprana etapa los compromisos que podrían alcanzarse ulteriormente en la discusión de la revisión del convenio”.³

“Artículo 695. Las observaciones generales relativas a la necesidad de participación en la planificación por parte de los pueblos indígenas es especialmente aplicable a este artículo, así como lo es el debate sobre en qué medida dichos pueblos deberían poder controlar las decisiones gubernamentales que los afecten. Hubo acuerdo en que los pueblos interesados deberían tener una gran participación en la planificación, administración y aplicación de proyectos de desarrollo. El observador de la FAO estimó que sería oportuno exigir el establecimiento de objetivos para la asistencia al desarrollo en las regiones indígenas y tribales, cuyo control y evaluación podría estar a cargo de los órganos de supervisión de la OIT. Un experto sugirió que el mejoramiento de la vida y del trabajo de los pueblos interesados era la condición previa que debía incluirse en los planes de desarrollo económico totales de las áreas no habitadas por esos pueblos”.⁴

“Conclusiones de la Reunión.

(...)

3 *Ibíd.*, párrafos 57-59. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

4 *Ibíd.*, párrafo 95.

2. Los pueblos indígenas y tribuales deberían gozar tanto como sea posible del control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural”.⁵

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

- El “**control sobre el propio desarrollo**” como sucedáneo de la “**libre determinación**”

“Como se indicó anteriormente y se expone con detalle en el informe de la Reunión de Expertos, aunque los representantes de las poblaciones indígenas y tribuales que asistieron a la misma manifestaron su preferencia por el concepto de «libre determinación» como orientación básica para el instrumento revisado, los expertos no estaban de acuerdo en que esta expresión figurase en la parte dispositiva del texto (párrafos 50 a 52 del informe de la Reunión de Expertos). No obstante, obtuvo cierto apoyo la idea de que cabría hacer algún tipo de referencia a este concepto en el preámbulo del convenio revisado, cuestión que la Conferencia examinará en una fase ulterior. Todos los expertos convinieron en que debería incluirse el principio expresado en la conclusión 2: que estos pueblos «deberían gozar *tanto como sea posible* del control sobre su propio desarrollo económico, social y cultural».

Es evidente que la concesión «tanto como sea posible» de tal control variará considerablemente entre los diferentes Estados Miembros y entre los diversos grupos indígenas y tribuales. Como ocurre en otros muchos convenios internacionales del trabajo, es indispensable cierto grado de flexibilidad, dada la amplia diversidad de situaciones nacionales”.⁷

Respecto a la noción de “*control sobre el propio desarrollo*”, la Reunión de Expertos consideró si a propósito de ello el convenio revisado debería profundizar los principios básicos de la consulta y participación crecientes de los pueblos indígenas y tribuales en la adopción de decisiones⁸, recomendando que:

“Cuando examinen este aspecto del informe de la Reunión de Expertos, los participantes en los debates de la Conferencia deben tener presente que esta formulación no refleja las más altas aspiraciones de las poblaciones indígenas y tribuales, pero que sin embargo constituiría un gran avance con respecto a la presunción de inferioridad cultural y al enfoque integracionista inherentes en el Convenio núm. 107. Las cuestiones de libre determinación, y la definición exacta del significado de este término, deben dejarse a cargo de los órganos políticos más elevados de las Naciones Unidas, y no pueden debatirse en la OIT”.⁹

Así, las nociones de “control sobre el propio desarrollo”, “participación” y “consulta” se plantearon como sucedáneos de la noción de “libre determinación”.

- **Fortalecimiento de la consulta previa en la realización de programas de desarrollo**

“Durante la Reunión de Expertos se hicieron frecuentes alusiones a este artículo¹⁰, considerado de importancia capital a causa del hincapié que hace en el desarrollo económico de las zonas habitadas por estos pueblos. Ningún participante estimó que dicho texto

5 *Ibid.*, conclusión No. 2.

6 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

7 *Ibid.*, p. 32.

8 Al respecto, véanse los trabajos del artículo 6º del Convenio 169.

9 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 33.*

10 En referencia al artículo 6º del Convenio 107.

necesitara en sí revisión alguna, pero se creyó que podría ser apropiado fortalecer algo más en él sobre el principio de la consulta.

Ello podría conseguirse convirtiendo el texto actual del artículo 6 en el primer párrafo de un artículo más extenso; un segundo párrafo podría entonces estipular que los pueblos en cuestión deberían poder participar en todas las fases de formulación y aplicación de planes de desarrollo y ejercer el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural. La primera parte de esta frase requeriría específicamente la aplicación del principio expresado en términos generales en virtud del artículo 2 anteriormente propuesto al proceso del desarrollo, y la segunda parte correspondería a la sugerencia que figura en la conclusión 2 de la Reunión de Expertos y que ya se discutió antes en este capítulo bajo la rúbrica «Grado de control sobre el proceso de toma de decisiones»¹¹

- **Deber de realización de evaluaciones sociales y ambientales del impacto de los planes de desarrollo**

“Otra sugerencia formulada durante la Reunión de Expertos fue que un convenio revisado previese la realización de estudios sociales y ambientales para evaluar las posibles repercusiones de los planes de desarrollo sobre los pueblos indígenas y tribuales afectados por ellos. Se hizo observar que ésta era ya la práctica en varios países, y que así lo exigen algunos organismos internacionales de ayuda al desarrollo con respecto a los proyectos que financian o ejecutan. Cabe notar que exigir tales estudios elevaría el valor de la consulta con estos pueblos al promover una evaluación objetiva de los intereses de todas las partes en causa, y satisfaría también una preocupación frecuentemente expresada por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, según la cual algunos gobiernos consideran que cualquier desarrollo económico, sea cuales fueren sus repercusiones sobre los habitantes indígenas o tribuales de una zona determinada, cumple con lo estipulado en el artículo 6 del Convenio núm. 107. Si en un convenio revisado se decidiera insertar una disposición exigiendo «estudios para evaluar las repercusiones», éste parece ser el lugar más lógico para ella. Por supuesto, tal disposición estaría subordinada a la exigencia propuesta de participación de estos pueblos en todas las fases de desarrollo”.¹²

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹³

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

- **Priorización de planes de desarrollo educativo, sanitario y laborales**

"Pregunta 21. A reserva de las preguntas 22 y 23, ¿Se considera que el artículo 6 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 24. Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Perú.

Otras respuestas: 4. Australia, Madagascar, México y Nueva Zelandia.

Australia. En la primera frase deberían reemplazarse las palabras «regiones en que ellas habiten» por «poblaciones indígenas», pues está implícito en el con-

¹¹ Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 38.

¹² *Ibid.*, p. 39.

¹³ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

tenido de este artículo que las medidas por él preconizadas han de afectar únicamente a las comunidades indígenas, y, por ende, es muy restrictivo. En la segunda frase deberían reemplazarse las palabras «tales regiones» por «las poblaciones indígenas» y el adjetivo «dicho» por «su».

Canadá. CLC: No. En este artículo se suponía que el Estado tiene el derecho unilateral de «desarrollar» las regiones utilizadas u ocupadas por poblaciones indígenas. Por consiguiente, los apartados *a)* y *b)* propuestos en relación con la pregunta 22 deben ser lo suficientemente fuertes como para anular esta presunción. Como mínimo, el texto debería ser muy preciso con respecto al «control» (habría que suprimir en el apartado *b)*: «el máximo... posible») y asegurar que, cuando los pueblos indígenas den su consentimiento para la aplicación de cualesquiera medidas, estarán ejercitando su poder de decisión en todas las fases de la aplicación de tales medidas.

IWG: No. Debe reemplazarse «regiones en que ellas habiten» por «regiones utilizadas u ocupadas». (El resto de los cambios propuestos no modifican la versión española.)

Madagascar. Tal como está redactado, el artículo 6 implica que el nivel educativo de estos pueblos es aún bajo en comparación con el del resto de la población nacional.

México. Únicamente se sugiere cambiar «desarrollo económico» por «desarrollo integral».

Perú. No. Este artículo debería modificarse a fin de enfatizar el derecho de los pueblos indígenas a participar plenamente en los planes de desarrollo, así como la necesidad de realizar estudios previos de carácter social y ambiental que permitan evaluar el impacto que tales planes tendrán sobre los pueblos indígenas involucrados.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 21, 22 y 23.) Sí. Se considera que estos cambios son importantes en relación con la nueva orientación del convenio revisado. Los proyectos de desarrollo deberán estar precedidos de estudios de carácter social y ambiental, y se propone que tales estudios sean «independientes» y «se realicen en consulta con los pueblos afectados».

Esta pregunta ha recibido una amplia mayoría de respuestas afirmativas. En unas pocas respuestas se expresa la opinión de que los términos «alta prioridad» no son suficientes y que debería darse mayor relieve al concepto de plena participación, control, consentimiento e intervención decisiva en los planes de desarrollo. Además, se proponen cambios en el texto a fin de dejar claramente establecido

que las disposiciones deberían referirse a «regiones indígenas» o a las regiones utilizadas u ocupadas por estos pueblos, y no exclusivamente a las regiones en que ellos habiten. Por último, se considera que el término «desarrollo» debería referirse a algo más que el «desarrollo económico» y que, por consiguiente, el término «económico» debería reemplazarse por otro, como por ejemplo «integral».

Por lo que se refiere al primer grupo de observaciones, la Oficina señala que, si se incluyen en los apartados *a)* y *b)* de la pregunta 22 las disposiciones propuestas, quedaría en claro que el Estado no deberá desarrollar en forma unilateral las regiones indígenas y tribuales sin el consentimiento y la participación de estos pueblos. Al mismo tiempo, hay que ser realista y no olvidar que la financiación y administración del desarrollo proviene en gran parte de los gobiernos.

Respecto del segundo grupo de observaciones, parece importante que el párrafo 1 de este artículo (véanse las preguntas 22 y 23 se refiera a las regiones habitadas por estos pueblos y no al desarrollo indígena en general. Si no se hace una referencia explícita a

las regiones habitadas por estos pueblos, el objetivo de este párrafo perdería en gran parte su sentido. En cuanto al uso de los términos «desarrollo económico», sería en realidad posible sustituirlo por un adjetivo de mayor alcance o bien suprimirlo. Así, en las conclusiones propuestas (segunda frase del punto 14) se hace referencia a los proyectos especiales para el desarrollo de las regiones en cuestión”.¹⁴

- **Derecho a la participación indígena en planes de desarrollo y a controlar el propio desarrollo**

"Pregunta 22. ¿Se considera que debería agregarse al artículo 6 un párrafo que estipule:

a) que los pueblos en cuestión deberían participar en todas las fases de la formulación y ejecución de planes para el desarrollo de las zonas que habitan, y

b) que dichos pueblos deberían gozar del máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural?

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 27. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Ecuador.

Otras respuestas: 2. Canadá y Nueva Zelanda.

Arabia Saudita. a) Sí, a condición de que se añadan a este párrafo las palabras «siempre que sea posible», en aras de la flexibilidad del texto.

Bolivia. Los párrafos que se propone añadir al artículo 6 son dignos de consideración, en especial el apartado *a)*. En el apartado *b)* deberían aclararse las palabras «del máximo control posible».

Canadá. El apartado *a)* debería modificarse de la manera siguiente: «Los pueblos en cuestión deberían participar, en la medida de lo posible, en la formulación y ejecución de planes y programas de desarrollo destinados a mejorar su calidad de vida y de trabajo y su nivel de educación.» Esta enmienda permitiría reconocer que los pueblos en cuestión no siempre estarán en condiciones de participar en todas las fases de los planes y programas de desarrollo. Se hace aquí referencia a los programas específicos, así como a los planes, y

tanto unos como otros se centrarían fundamentalmente en los pueblos más que en las zonas.

IWG: a) Sí, pero deberían reemplazarse las palabras «zonas que habitan» por «regiones que utilizan u ocupan».

b) Sí, pero debería reemplazarse el miembro de frase «deberían gozar del máximo control posible» por «deberían controlar».

Estados Unidos. a) Sí. Debería reforzarse el término «participar». Los pueblos en cuestión deberían responsabilizarse de sus propios problemas y comprometerse a encontrar soluciones a los mismos, así como a ponerlas en práctica.

b) Sí, Madagascar. Sí, con las reservas formuladas en relación con la pregunta 21.

¹⁴ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 34-35.*

Zambia. b) Sí, a fin de que los pueblos puedan gozar del derecho de participar en las actividades cotidianas.

Casi todas las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Se han propuesto algunos cambios de redacción para conferir mayor flexibilidad al texto o reforzar los términos utilizados. Para cumplir el primer objetivo, en dos respuestas se propone añadir las palabras «siempre que sea posible» o «en la medida de lo posible», pues cabe que los pueblos no siempre estén en condiciones de participar en todas las fases de los programas y planes de desarrollo. El Canadá (IWG), reflejando una opinión enérgicamente defendida por otras organizaciones indígenas, ha propuesto que se reemplace el miembro de frase «deberían gozar del máximo control posible» por las palabras «deberían controlar». Esto está relacionado con los mismos puntos analizados anteriormente, en especial en las preguntas 10, 11, 19 y 20.

En las conclusiones propuestas se reconoce el principio general de que los pueblos en cuestión deberían tener derecho a decidir acerca de sus propias prioridades en el proceso de desarrollo y a ejercer su control al respecto, y que deberían participar en la medida de lo posible en la formulación y ejecución de los planes y programas para el desarrollo de las zonas que habitan. Añadir las palabras «en la medida de lo posible» no significa limitar en modo alguno el derecho a participar en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo, sino simplemente otorgar la flexibilidad necesaria en caso de que la participación en todas las fases no sea logísticamente posible. La propuesta formulada por el Canadá (IWG) con respecto al apartado *a)* muestra cuán difícil es formular conceptos que puedan abarcar con precisión los distintos sistemas de vida y utilización de la tierra frecuentes entre estos pueblos. Este tema se analiza en relación con las preguntas 33 a 46¹⁵.

- **Evaluación previa de impactos de actividades de desarrollo**

"Pregunta. 23 ¿Se considera que debería agregarse al artículo 6 otro párrafo que estipule que, cuando sea apropiado, antes de iniciar esas actividades de desarrollo deberían efectuarse estudios sociales y ecológicos a fin de evaluar las posibles repercusiones de las mismas para los pueblos afectados?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 27. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Madagascar.

Otras respuestas: 1. Nueva Zelandia.

Argentina. Se acuerda con la propuesta, pero se sugiere agregar el tema cultural a los «estudios sociales y ecológicos».

Canadá. CLC: Sí, en la medida en que los pueblos interesados hayan dado su consentimiento.

IBC: Sí. En las preguntas 22 y 23 se prevén mecanismos que permitirán realizar consultas fructíferas, así como medios de ofrecer a los pueblos indígenas una intervención eficaz en los estudios y decisiones.

IWG: Sí, pero al final de la disposición debería agregarse: «y mitigar o eliminar totalmente cualesquiera efectos adversos».

Colombia. Se considera muy conveniente.

15 *Ibid.*, pp. 35-36.

Ecuador. Podría ser aceptado.

Estados Unidos. Sí, pero tales estudios no deberían ser costosos. El Gobierno está de acuerdo en que se proceda a cierta exploración flexible de las repercusiones sociales y ecológicas, previamente al desarrollo.

Madagascar. No, porque los gobiernos deberían cooperar con los pueblos interesados en todas las decisiones que les afecten.

México. Dichos estudios deben realizarse en todos los casos, pero coordinadamente con los miembros de los pueblos involucrados.

Todas las respuestas a esta pregunta son afirmativas, salvo dos excepciones. Se manifiesta que estos estudios deberían realizarse en coordinación con los pueblos afectados y con el consentimiento de los mismos, requisito indispensable para que sean eficaces. Se ha tenido debidamente en cuenta esta sugerencia en las conclusiones propuestas¹⁶.

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹⁷

“14. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de *los pueblos* en cuestión, así como de su nivel de educación, debería ser objeto de alta prioridad en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que dichos pueblos habitan. Los proyectos especiales de desarrollo de estas regiones deberían también idearse de suerte que favorezcan dicho mejoramiento.

15. Los pueblos en cuestión deberían tener el derecho de decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas e instituciones, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. A tal fin, deberían participar, en la medida de lo posible, en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo de las zonas que habitan.

16. Si hubiere lugar, deberían efectuarse estudios sociales y ecológicos, en colaboración con los pueblos en cuestión, a fin de evaluar las posibles repercusiones para dichos pueblos de las actividades de desarrollo previstas¹⁸.”

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁹

- **Párrafo 1: derecho al control sobre el propio desarrollo**

“Introducción.

(...) Refiriéndose a la vasta labor de la Comisión, observó que las cuestiones sobre la autodeterminación y el grado de control que pudiera ejercerse en el proceso de toma de decisiones no caían dentro del mandato de la OIT, pues de ello se ocupaban ya las Naciones Unidas. Así pues, muchas de las propuestas sometidas a la Comisión eran de procedimiento, por cuanto, si fueran aceptadas, establecerían procedimientos en vez de crear derechos sustantivos. (...). Para concluir, el representante del Secretario General consideró que si bien ya existía un acuerdo amplio sobre los principios básicos para la revisión del Convenio núm. 107, los derechos de las poblaciones indígenas y tribales entraban frecuentemente en conflicto con las necesidades estimadas para el desarrollo de la sociedad en general. Expresó su certeza de que si concluían con éxito sus deliberaciones,

16 *Ibid.*, pp. 36-37.

17 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

18 *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.

19 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

la Comisión contribuiría a la formulación de propuestas para un convenio cuya influencia sería trascendental”.²⁰

“81. Antes de tratar los puntos 14 a 26, el presidente invitó a la representante del Consejo Indio de Sudamérica a que expresase la opinión general de las organizaciones no gubernamentales sobre los puntos que se referían esencialmente al proceso de desarrollo, orden social y leyes internas de los pueblos indígenas y tribales. Resaltó que debía alcanzarse una forma de desarrollo adecuada para los pueblos indígenas, incluido el progreso económico y social, sin que ello significase forzar ni sacrificar su identidad y valores. Insistió en que a los pueblos indígenas debería permitírseles el control de su propio desarrollo, de conformidad con los conceptos de participación y consulta, tal como han resaltado las Naciones Unidas y otras organizaciones especializadas, incluida la OIT. Observó que los miembros trabajadores han propuesto diversas enmiendas que aclaran y refuerzan estos argumentos, e instó a los gobiernos y a los miembros empleadores a que las apoyasen. Resaltó la importancia de respetar más el derecho consuetudinario que el nacional para resolver conflictos internos, e indicó que las normas internas garantizaban más el desarrollo y la preservación de la identidad cultural que el control social impuesto por los Estados”.²¹

- **Descarte del “derecho de control” para los gobiernos**

“Punto 15

85. El miembro gubernamental de Bangladesh formuló una declaración general en la que explicó el sistema de desarrollo relacionado con las poblaciones indígenas en su país, que incluye una representación significativa en el Parlamento, en diferentes ocupaciones y profesiones. Un miembro del gabinete pertenece a las poblaciones tribales. Las poblaciones tribales tienen una representación adecuada en los consejos de las localidades, de los distritos y órganos municipales, los cuales son consultados siempre antes de emprender cualquier proyecto de desarrollo. Indicó que el objetivo del

Convenio núm. 107 era integrar a las poblaciones indígenas en los principales engranajes de la vida nacional para que puedan beneficiarse del progreso económico. En su opinión, el punto 15 era contrario a este objetivo y presentó una enmienda encaminada a su supresión. Pero a la vista de lo discutido sobre el punto 14 retiraba su enmienda. Se presentaron dos enmiendas, una por el miembro gubernamental de la India y la otra por los miembros empleadores, para resaltar la participación y la consulta pero dejando para los gobiernos el derecho de control. Las enmiendas fueron consideradas conjuntamente. El miembro gubernamental de la India indicó que si bien su Gobierno apoyaba las ideas de participación y consulta, tenía reservas respecto a reconocer a cualquier grupo el derecho a tomar decisiones. Consideraba que si bien el texto de la Oficina para la revisión había sido redactado con buenas intenciones, el punto 15 no era realista al sugerir que estos pueblos tuviesen el derecho de ejercer un control sobre el proceso de desarrollo. Este punto de vista fue compartido por los miembros empleadores en la medida en que su enmienda se veía afectada. El miembro gubernamental del Brasil hizo énfasis en la necesidad de lograr un convenio que pudiera obtener una amplia ratificación y apoyó la enmienda del miembro gubernamental de la India de introducir un elemento de flexibilidad. Los miembros trabajadores no apoyaron la enmienda del miembro gubernamental de la India, pues, en su opinión, debilitaría seriamente la influencia de los pueblos indígenas y tribales en la toma de decisiones. Este punto de vista fue apoyado por el miembro gubernamental de Colombia.

86. La enmienda presentada por el miembro gubernamental de la India fue rechazada por 315 votos a favor, 2 700 en contra y 2 160 abstenciones. La enmienda presentada por los empleadores fue rechazada por 2 430 votos a favor, 2 520 en contra y 225 abstenciones”.²²

20 *Ibíd.*, p. 32/2.

21 *Ibíd.*, p. 32/12.

22 *Ibíd.*, p. 32/13.

- **Descarte de alusión a “territorios”**

“87. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para incluir el término “territorios” en este punto. Retiraron la parte de la enmienda que pedía su inclusión en el punto 14 y la supresión de la palabra “debería”. Los miembros empleadores indicaron que el término “territorios” era inadecuado debido a que la finalidad del texto era permitir a las poblaciones indígenas determinar sus propias prioridades. Sin embargo, consideraban que el uso del término podría originar problemas legales en la aplicación del convenio. Durante la discusión, varios miembros gubernamentales señalaron que para ellos el término “territorios” no presentaba ningún problema e indicaron que estaba incluido ya en el Convenio original. Diversos gobiernos expresaron su oposición al término, dado que tenía implicaciones para la soberanía nacional. La enmienda fue adoptada por 2 565 votos a favor, 2 530 en contra y 180 abstenciones.

88. La enmienda propuesta por el miembro gubernamental de Nueva Zelandia para incluir una referencia al bienestar espiritual fue apoyada por el miembro gubernamental de Colombia, quien propuso una subenmienda para incluir el término “creencias”. La enmienda fue adoptada por consenso”.²³

- **Participación indígena en el diseño del desarrollo, “en la medida de lo posible”**

“89. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental del Canadá proponía añadir las palabras “en la medida de lo posible” con el fin de que el texto fuera suficientemente flexible para asegurar un grado más alto de ratificación; fue adoptada por 3 465 votos a favor, 3 213 en contra y 189 abstenciones.

90. El miembro gubernamental de Bolivia presentó una enmienda para que se añadiera una referencia a las normas jurídicas nacionales. Los miembros empleadores estimaban que el texto del punto 15 ya cubría esta cuestión. Los miembros trabajador es expresaron un punto de vista similar y la enmienda no fue adoptada.

91. La Comisión consideró que el texto original era más apropiado y se opuso a la enmienda. El miembro gubernamental de México afirmó, al apoyar la enmienda, que la participación de esos pueblos en el proceso de desarrollo debería ser lo más amplia posible. La enmienda fue adoptada por 3 402 votos a favor, 819 en contra y 2 226 abstenciones.

92. El punto 15 fue adoptado tal como quedó enmendado”.²⁴

- **Párrafo 2: Prioridades de los programas de desarrollo**

“Punto 14

82. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para que se suprimiera este punto. Indicaron que la redacción era anticuada y paternalista, y que los conceptos que contenía se encontraban ya en el punto 6. Hubo una considerable discusión sobre si el punto propuesto era válido y útil. El miembro gubernamental de Bolivia declaró que el punto era válido en el marco de los objetivos generales para promover el desarrollo de las poblaciones indígenas. Diversos miembros gubernamentales expresaron opiniones similares. El miembro gubernamental de la India se manifestó en contra de la exageración del aspecto paternalista, y el miembro gubernamental de los Estados Unidos prefería que figurase un amplio abanico de oportunidades de desarrollo en el documento. En vista de ello, los miembros trabajadores retiraron la enmienda.

83. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia propuso una enmienda para que se sustituyera “cooperación” por “asociación” y que tales medidas fuesen objeto de la máxima prioridad. Los miembros trabajadores, al mismo tiempo que apoyaban la enmienda, presentaron una subenmienda para modificar la palabra “asociación” por “plena partici-

²³ *Ibíd.*, p. 32/13.

²⁴ *Ibíd.*, p. 32/13.

pación y cooperación". La Comisión discutió si debería utilizarse, el término participación, cooperación o consulta y observó que los tres habían sido objeto de acuerdo en diferentes contextos. Los miembros empleadores y diversos miembros gubernamentales se opusieron a la utilización del término "máxima" en relación con "prioridad", e indicaron que "alta prioridad" era suficiente. Así se llegó a un consenso para que los términos "participación y cooperación" fuesen aceptados.

84. El punto 14 fue adoptado tal como quedó enmendado".²⁵

- **Deber de evaluación previa de impactos ambientales**

"Punto 16

93. Se presentaron cinco enmiendas al punto 16. Los miembros trabajadores retiraron una enmienda que hacía referencia a la preservación de la integridad del medio ambiente. Consideraron que ello debería examinarse en la parte III del proyecto de instrumento revisado e indicaron que volverían a ocuparse de la cuestión el año próximo. Una segunda enmienda presentada por los miembros trabajador es hacía especial énfasis en los estudios sobre las repercusiones en el medio ambiente y tenía por objetivo imponer a los gobiernos la obligación de llevarlos a cabo. Una enmienda más limitada, pero con el mismo propósito, fue presentada por el miembro gubernamental del Perú, quien la retiró a favor de la enmienda anterior. El miembro gubernamental del Perú dijo que los gobiernos deberían realizar estudios sociales y de otro género en los planes de desarrollo que se refirieran a las poblaciones indígenas. Los miembros empleadores y el miembro gubernamental de Botswana opinaron que el texto original era más pertinente y se opusieron a la enmienda. Al apoyar la enmienda, el miembro gubernamental de la India consideró que el párrafo debería empezar con las palabras "siempre que sea apropiado". El miembro gubernamental del Japón apoyó la propuesta Varios miembros gubernamentales expresaron su apoyo a la enmienda de los miembros trabajadores. Los miembros empleadores retiraron su oposición y la enmienda fue adoptada por consenso. El miembro gubernamental del Japón expresó sus reservas sobre la adopción. Dada la adopción de la enmienda de los miembros trabajadores, el miembro gubernamental de Nueva Zelandia retiró una enmienda relacionada con la adoptada".²⁶

- **Garantías de recursos estatales para evaluaciones de impacto efectuados por los propios pueblos indígenas**

"94. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda que requería a los gobiernos que asegurasen que los pueblos en cuestión dispondrían de los recursos adecuados para realizar ellos mismos tales estudios. Los miembros empleadores y varios miembros gubernamentales expresaron su oposición, ya que opinaban que su adopción daría lugar a que se llevaran a cabo estudios paralelos. Los miembros trabajadores propusieron una subenmienda para modificar el texto con el fin de requerir a los gobiernos que pongan a disposición de los pueblos indígenas recursos adecuados para que ellos mismos realicen tales estudios. Los miembros empleadores se opusieron a la subenmienda, puesto que según ellos ésta no era necesaria y diluiría el impacto del convenio. Los miembros trabajadores retiraron la subenmienda, reservándose el derecho de volver a plantear la cuestión en la 76 reunión de la Conferencia.

95. El punto 16 fue adoptado tal como quedó enmendado".²⁷

- **Conclusiones propuestas**

"14. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los (pueblos/poblaciones) interesados, así como de su nivel de educación, debería, con la participación y cooperación de esos (pueblos/poblaciones), ser prioritario en los planes globales de desarrollo

25 *Ibíd.*, p. 32/12.

26 *Ibíd.*, p. 32/13.

27 *Ibíd.*, p. 32/13-32/14.

económico de las regiones en que dichos (pueblos/poblaciones) habiten. Los proyectos especiales de desarrollo de dichas regiones deberían también elaborarse de suerte que favorezcan dicho mejoramiento.

15. Los (pueblos/poblaciones) interesados deberían tener el derecho de decidir acerca de sus propias prioridades en lo que concierne al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, territorios, instituciones y bienestar espiritual, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos (pueblos/poblaciones) deberían participar en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente.

16 Los gobiernos deberían asegurar que se lleven a cabo estudios, en colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados, para evaluar las repercusiones de las actividades planeadas de desarrollo en las esferas de lo social, espiritual, cultural y del medio ambiente de esos (pueblos/poblaciones)".²⁸

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁹

- **Texto de convenio propuesto³⁰**

"Artículo 7

1. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de educación de los (pueblos/poblaciones) interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones en que dichos (pueblos/poblaciones) habiten. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

2. Los (pueblos/poblaciones) 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, territorios, instituciones y bienestar espiritual, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos (pueblos/poblaciones) deberán participar en la formulación y aplicación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente.

3. Los gobiernos deberán velar por que se efectúen estudios, en colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos (pueblos/poblaciones)".³¹

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³²

"Observaciones sobre el artículo 7

Argentina. En el párrafo 2 sustitúyase «formulación y aplicación») por «formulación, aplicación y evaluación».

²⁸ *Ibid.*, p. 32/27.

²⁹ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

³⁰ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

³¹ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.

³² *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

Brasil. CNI: Suprímase el párrafo 2. Representa en cierto modo el derecho de estas comunidades a la libre determinación, o por lo menos a la creación de un Estado dentro de un Estado soberano.

CONTAG: Con respecto al párrafo 2, véase en artículo 6.

Canadá. En el párrafo 2 sustitúyase «territorios» por «tierras», por los motivos aducidos al tratar de la parte 11. En el párrafo 3 intercálase la expresión «siempre que haya lugar» después de «Los gobiernos deberán velar por que»; el texto actual exigiría que se efectúen estudios para cada actividad de desarrollo prevista.

IPWG: Los pueblos indígenas están sujetos a tomas de decisiones unilaterales por parte de administraciones empeñadas en proyectos de desarrollo en gran escala que afectan drásticamente a los pueblos indígenas y a la integridad ambiental de sus tierras, recursos y territorios. En el párrafo 1 sustitúyase en la primera frase la expresión «las regiones en que dichos (pueblos/poblaciones) habiten» por «las zonas, regiones y territorios utilizados y ocupados por dichos pueblos», y en la segunda frase, la palabra «regiones» por «zonas, regiones y territorios». En el párrafo 2 intercálase «tierras, recursos y» antes de «territorios» y sustitúyase «y de controlar, en la medida de lo posible» por «y de ejercer control y jurisdicción sobre». Añádase un nuevo párrafo que rece como sigue:

4. En cooperación con los pueblos interesados, los gobiernos deberán proteger y preservar la integridad ambiental de los territorios de dichos pueblos, incluidos la biosfera, el aire, las aguas, las zonas marinas y los hielos marinos.

Colombia. En el párrafo 1 sustitúyase «del nivel de educación» por «del nivel de salud y educación». En el párrafo 2 sustitúyase la expresión «y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural» por «y de lograr su propio desarrollo económico, social y cultural a través de la autogestión». En el párrafo 3 sustitúyase «deberán velar por que se efectúen estudios» por «deberán realizar y formular estudios».

Chile. Párrafo 2. El grado de participación de los interesados debe canalizarse a través de los medios oficiales de participación a que tienen derecho todos los ciudadanos del país.

Estados Unidos. En el párrafo 3 añádase la expresión «siempre que haya lugar». El texto actual exigiría estudios en todos los casos y podría hacer fracasar la oportunidad de desarrollo que el pueblo tribal interesado desea aprovechar.

Conferencia Inuit Circumpolar (ICC): Añádase aquí o en la parte 11 un nuevo párrafo sobre la protección del medio ambiente (igual que el propuesto por el IPWG del Canadá).

India. El párrafo 2 no es aceptable, ya que los gobiernos no pueden renunciar al derecho de decidir prioridades ni de tomar decisiones sobre el desarrollo económico que afectan a toda la población. Debería reformularse como sigue:

2. Los gobiernos tendrán el poder decisivo final para fijar prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. No obstante, deberán tomar en consideración las prioridades que las poblaciones interesadas puedan formular a este respecto a través de órganos democráticos y representativos, en la medida en que los planes nacionales les afecten directamente.

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5.

NIKKEIREN: Véase en artículo 5.

Noruega. Añádase un nuevo párrafo introductorio que rece:

En cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados, los gobiernos deberán proteger y preservar la integridad ambiental de los territorios de dichos (pueblos/poblaciones).

En el párrafo 2 añádase, después de la primera frase: «En el ejercicio de dicho control los (pueblos/poblaciones) interesados se responsabilizarán de la gestión ecológicamente conveniente de los recursos naturales y del medio ambiente».

LO y Organizaciones Sami de Noruega (NSR): Añádase al final del nuevo párrafo introductorio propuesto por el Gobierno la expresión «incluidos la biosfera, el aire, las aguas interiores y costeras y los hielos marinos».

Comentario de la Oficina

Las propuestas de incluir una nueva disposición sobre la protección de la integridad del medio ambiente encajan bien en este artículo sobre actividades de desarrollo, y se han tomado en consideración. Sin embargo, en la nueva disposición no se ha incluido la enumeración de los diversos aspectos del medio ambiente. Ello parece satisfacer también la preocupación expresada por la CONTAG del Brasil.

Las observaciones de los Gobiernos de la India y del Japón y de la CNI del Brasil parecen fundamentarse en una interpretación del párrafo 2 que no coincide con la que le da la Oficina. La primera frase establece el principio del derecho a decidir sobre sus prioridades, pero la expresión «en la medida de lo posible» condiciona el derecho a controlar el proceso económico y no suplanta el poder decisorio de un gobierno. Por tal motivo no se ha aceptado la sugerencia de suprimir «en la medida de lo posible». En el mismo orden de ideas, la propuesta del Gobierno de Noruega parece basarse en el supuesto de que las actividades de desarrollo serían siempre administradas por esos pueblos en sus regiones, por lo que no ha sido tenida en cuenta. Se ha aceptado, en cambio, la sugerencia del Gobierno de la Argentina.

Se ha tomado en consideración la propuesta de intercalar la expresión «siempre que haya lugar» en el párrafo 3, ya que, por las razones señaladas, no sería deseable que la exigencia contenida en dicho párrafo fuera absoluta.

La propuesta del Gobierno de Chile estaría en consonancia con la redacción de este artículo si los medios oficiales de participación fueran apropiados a las necesidades de consulta. Al igual que en otros muchos aspectos, por el contrario, la situación de estos pueblos les impide a menudo en la práctica el acceso a dichos cauces oficiales, en cuyo caso son necesarias medidas consultivas suplementarias adecuadas. De modo análogo, la propuesta del Gobierno de la India restringiría indebidamente las clases de consulta que podrían efectuarse y limitaría la flexibilidad de este artículo.

Las propuestas del IPWG del Canadá con respecto a los párrafos 1 y 2 no se han tenido en cuenta, ya que los términos más generales utilizados no parecen mejorar con una definición más restrictiva. La propuesta del Gobierno de Colombia con respecto al párrafo 1 elimina una incoherencia existente en el texto original.

No se ha aceptado la propuesta del Gobierno del Canadá de sustituir «territorios» por «tierras» en el párrafo 2, independientemente de las decisiones que puedan tomarse con respecto a la parte 11. Aquí parece apropiado el término «territorios» por ser más flexible y algo más amplio y no exigir que en este contexto particular se tomen decisiones en cuanto a su significado exacto.

La propuesta del Gobierno de Colombia con respecto al párrafo 2 reduciría su flexibilidad e impondría a estas comunidades una obligación tajante que pueden no estar en condiciones de asumir. Su propuesta con respecto al párrafo 3 reduciría también su flexibilidad sin aportar ninguna protección concreta³³.

³³ Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 23-25.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³⁴

"Artículo 7

1. 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 en que dichos pueblos habiten. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
2. 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, territorios, instituciones y bienestar espiritual, 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.
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, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan".³⁵

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989³⁶

"Artículo 7

78. Se presentaron a la Comisión 19 enmiendas. Una enmienda presentada por los miembros trabajadores fue enviada al Comité de Redacción. Los miembros empleadores presentaron una enmienda al párrafo 1 dando prioridad al examen de los planes sobre su mejoramiento. Consideraron que los planes de desarrollo mencionados en el párrafo 1 son importantes en cada país y quisieron asegurarse que ellos serán examinados. El miembro gubernamental de Japón, al apoyar la enmienda, dijo que en su opinión, el proyecto de texto de la Oficina daba prioridad a los pueblos en cuestión en perjuicio del resto de la población. Los miembros trabajadores estimaron que la enmienda crearía una cierta incertidumbre en el texto y no la apoyaron. El miembro gubernamental de Portugal consideró que el texto no implicaba ninguna discriminación y se opuso a la enmienda. Este punto de vista fue apoyado por el miembro gubernamental de Colombia. La enmienda no fue adoptada.

79. El miembro gubernamental del Japón presentó una enmienda añadiendo las palabras «en la medida de lo posible» al final de la primera frase del párrafo 1. Declaró que, aunque el bienestar de esos pueblos necesitaba ser considerado, en los planos de desarrollo económico globales, la medida de la asistencia debería depender de circunstancias económicas y no ser discriminatoria respecto de los otros miembros de la comunidad. Los miembros empleadores tuvieron la misma opinión sobre esa enmienda, así como sobre su enmienda anterior, y la apoyaron. Observaron que al hablarse de regiones de

34 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.*

35 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 6.*

36 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

los países era necesario considerar las prioridades en la medida de lo posible. Consideraron que el texto debería ser más flexible y tomar en cuenta las realidades nacionales, ya que cualquier mejora estaría condicionada a la existencia de medios para ejecutarlas. Los miembros trabajadores estimaron que la flexibilidad estaba adecuadamente cubierta en el proyecto de texto del artículo 34 y no apoyaron la enmienda. La enmienda no fue adoptada.

80. La discusión de una enmienda al párrafo 2 presentada por el miembro gubernamental de Australia fue diferida hasta después de la consideración de la Parte II del Convenio. El miembro gubernamental de Colombia se opuso a una enmienda presentada por los miembros empleadores que añadía las palabras «en la medida de lo posible» al inicio del párrafo 2. Observó que ésta tenía la misma intención que la de una enmienda al párrafo 1, que no había sido adoptada. El miembro gubernamental de Venezuela declaró que la enmienda debería ser adoptada y que el párrafo debería ser enviado al Comité de Redacción posteriormente. La enmienda no fue adoptada. El miembro gubernamental de Venezuela expresó las reservas de su Gobierno sobre la cuestión.

81. La consideración de tres enmiendas proponiendo reemplazarse la palabra «territorios» por «tierras», las cuales fueron presentadas por los miembros gubernamentales de la India y Canadá y por los miembros empleadores, fue postergada hasta que la Parte II del Convenio fuese discutida. Cuando dicha Parte del Convenio fue discutida, la Comisión decidió sustituir la palabra «territorios» del párrafo 2 por «las tierras que ocupan o utilizan de alguna otra manera». Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de Ecuador no fue apoyada y no fue considerada. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de la URSS, la cual afectaba a los textos inglés y francés, fue enviada al Comité de Redacción. Los miembros gubernamentales de Colombia y la India retiraron cada uno su enmienda al párrafo 2.

82. Los miembros trabajadores introdujeron una enmienda suprimiendo dos frases en el párrafo 2. La supresión de «en la medida de lo posible» fue propuesta porque consideraban que su utilización debería estar contenida en las disposiciones generales del Convenio. Consideraron que la supresión de «sus propias prioridades en lo que atañe al» era necesaria puesto que el artículo comprendía un derecho, el cual ya había sido aceptado, y porque los pueblos deberían controlar su propio proceso de desarrollo. Los miembros empleadores estimaron que la flexibilidad contenida en el proyecto de texto de la Oficina era necesaria y se opusieron a la enmienda. El miembro gubernamental del Brasil no apoyó la enmienda. El miembro gubernamental de la India dijo que el artículo 7 ya trataba de prioridades y que sería difícil para los gobiernos apoyar el texto si éste fuera enmendado. La enmienda no fue adoptada.

83. El miembro gubernamental del Ecuador presentó una enmienda al párrafo 3 que, según declaró, permitiría a esos pueblos participar más activamente de lo que estaba previsto en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores consideraron que la enmienda se dividía en dos partes. Estimaron que no serviría a ningún propósito cambiar el término «cooperación» por el término «participación». La segunda parte se relacionaba con la participación de los representantes de pueblos indígenas y tribales en la realización de estudios. Estimaron que ese no era necesariamente el método más adecuado. Además, consideraron que la supresión de las palabras «siempre que haya lugar» haría que el texto fuese muy rígido y difícil para los gobiernos de ratificarlo. No apoyaron la enmienda. Los miembros trabajadores expresaron su preferencia por «cooperación» y se opusieron a la enmienda. Los miembros gubernamentales del Canadá y Estados Unidos prefirieron el proyecto de texto de la Oficina. El miembro gubernamental de Colombia declaró que cada grupo humano tenía sus representantes y que era importante tener en cuenta sus opiniones. Apoyó la enmienda. El Presidente recordó que, al discutirse el artículo 6, se había tratado un problema similar. La enmienda no fue adoptada.

84. El miembro gubernamental de Colombia introdujo una enmienda en la cual proponía la supresión de las palabras «siempre que haya lugar» y la inserción de una frase al párrafo a fin de que los resultados de los estudios fuesen considerados como criterios funda-

mentales para la ejecución de las actividades mencionadas. A pesar de reconocer el principio que se encontraba detrás de la enmienda, los miembros empleadores no apoyaron la enmienda. Consideraron que la eliminación de las palabras «siempre que haya lugar» quitaría la flexibilidad del párrafo. Preguntaron cómo los estudios, que eran normalmente teóricos, podrían ser considerados criterios fundamentales. Los miembros trabajadores, al apoyar la enmienda, declararon que no tenía sentido que se llevaran a cabo estudios si éstos no eran seguidos de acciones. El miembro gubernamental de Colombia explicó que el objeto de la enmienda era asegurar que los estudios, que deberían ser lo más prácticos posible, deberían ser tomados en consideración al ejecutar los programas. El miembro gubernamental de la India apoyó la enmienda y presentó una subenmienda para mantenerse «siempre que haya lugar», dado que los gobiernos no podrían estudiar todas las cuestiones. Los miembros gubernamentales de la Argentina y Botswana apoyaron esta propuesta. Los miembros trabajadores podrían aceptar la supresión si se añadía la frase calificativa «cuando fuese aceptable para los pueblos afectados». Varios miembros gubernamentales se expresaron en favor del proyecto de texto de la Oficina. Algunos otros apoyaron la enmienda. El Presidente sugirió que podría tenerse una disposición general sobre los estudios que declararían que deberían ser considerados por los gobiernos como fundamentales. El miembro gubernamental de Colombia, en acuerdo con la subenmienda, retiró la supresión sugerida en la primera parte de la enmienda. Los miembros trabajadores no mantuvieron su subenmienda. La enmienda, tal como quedó subenmendada por el miembro gubernamental de la India, fue adoptada.

85. Una enmienda al párrafo 4 sometida por el miembro gubernamental del Ecuador no fue apoyada y no fue discutida. Los miembros trabajadores introdujeron una enmienda para completar el texto del párrafo 4 a fin de contener el reconocimiento de la necesidad de restaurar el medio ambiente en muchos casos. Además, la enmienda destacaba la necesidad de darse especial atención a las economías de subsistencia. El miembro gubernamental de Dinamarca recordó que ya había planteado esas cuestiones durante la primera discusión y apoyó la enmienda. Algunos miembros gubernamentales apoyaron la enmienda. El miembro gubernamental del Canadá observó que no era siempre posible restaurar el medio ambiente y que la cuestión de economías de subsistencia estaba tratada en el proyecto del artículo 23. Se opuso a la enmienda. Esta opinión fue apoyada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos, el cual llamó la atención de la Comisión sobre la carga financiera asociada con la restauración del medio ambiente. Algunos miembros gubernamentales expresaron una preferencia por el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores observaron que la restauración del medio ambiente de los territorios debería ser llevada a cabo siempre que fuera posible. Estimaron que el término «territorios» era muy general y también observó que la cuestión de economías de subsistencia estaba tratada en el proyecto del artículo 23. En caso de que la última parte de la enmienda fuese retirada y las palabras «en la medida de lo posible» añadidas, podrían considerar la posibilidad de apoyarla. La enmienda fue rechazada por 650 votos a favor, 775 en contra y con 105 abstenciones.

86. Los miembros gubernamentales de la Argentina y Bolivia sometieron una enmienda suprimiendo las palabras «proteger y» del párrafo 4 a fin de quitarle su lenguaje paternalista y de permitir considerarse mejor el medio ambiente. Ni los miembros trabajadores ni los miembros empleadores apoyaron la enmienda, la que fue retirada.

87. Una enmienda sustituyendo la palabra «territorios» por «áreas» fue sometida por el miembro gubernamental de la India. Estimó que, dado que el artículo 7 1) mencionaba «área», el término sería más apropiado en el párrafo 4. El miembro gubernamental de Australia recordó que la Comisión había diferido otra enmienda sustituyendo las palabras «las regiones en que dichos pueblos habiten» por «los territorios que ellos habiten» hasta que la Parte II del Convenio fuese considerada. Los miembros empleadores consideraron que en este contexto la palabra «regiones» era más apropiada. Cuando se consideró dicha Parte del Convenio, la Comisión decidió conservar la palabra «territorios».

88. El artículo 7 fue adoptado tal como quedó enmendado³⁷.

37 *Ibid.*, p. 25/14-25/16.

ARTÍCULO 8º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 7

1. Al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario.

2. Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración.

3. La aplicación de los párrafos precedentes de este artículo no deberá impedir que los miembros de dichas poblaciones ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

En ocasión de la reunión de expertos, así como de las dos revisiones del Convenio No. 107, se puso en cuestión una frase de enfoque integracionista relacionada al derecho a conservar las propias costumbres e instituciones ("o los objetivos de los programas de integración"). Los trabajos preparatorios de este artículo también incluyeron importantes debates acerca de la crucial relación entre el derecho consuetudinario indígena y el derecho de los Estados, los mecanismos mediante los cuales deberían resolverse las posibles incompatibilidades entre ambos así como la supremacía de los derechos humanos sobre el derecho consuetu-

dinario, las costumbres e instituciones indígenas en caso de conflicto. A continuación, se presentan dichos debates.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

- **Relación entre derecho consuetudinario y derecho estatal**

“96. La discusión de este artículo se limitó fundamentalmente a la relación existente entre el derecho nacional y las leyes y procedimientos tradicionales de los pueblos indígenas y tribuales. Se estableció una distinción entre el derecho «positivo» de las naciones, tal como surge de la Constitución y de otras formas de legislación, y las normas, en gran parte no codificadas, de los pueblos indígenas y tribuales. Se estuvo en gran medida de acuerdo en que se debía atribuir la mayor importancia posible a esas normas y procedimientos tradicionales, pero que en caso de conflicto era el derecho nacional que prevalecería. Se citaron algunos ejemplos de países en donde ya se han establecido tales procedimientos y en donde se ha prestado una gran atención a cómo resolver los conflictos que inevitablemente puedan surgir. Las modalidades concretas de los procedimientos que se han de establecer podrían fácilmente ser dejadas a cargo de cada uno de los países.

97. También se señaló que debería existir el derecho individual de apelar al sistema legal nacional para quienes no deseen regirse exclusivamente por las leyes y los procedimientos tradicionales. El representante del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas señaló que el derecho tradicional no era estático, por lo que era preferible referirse a la legislación adoptada en conformidad con los métodos tradicionales por los propios pueblos indígenas o tribuales.

98. Algunos de los participantes, y en especial los observadores de las organizaciones indígenas, declararon que la imposición del derecho nacional a sus pueblos significaba a menudo una pesada carga y que muchas veces estaba en abierto conflicto con sus propios deseos e instituciones. Estos participantes estimaron que sólo sus propias normas deberían regir los diversos tipos de relaciones entre ellos mismos”

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

- **Relación entre derecho consuetudinario y derecho estatal**

“La relación entre las leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas y tribuales y las del país en que viven se examinó detenidamente en la Reunión de Expertos (véanse párrafos 96 a 98 del informe de los expertos). Aunque algunas de las preocupaciones expresadas podrían satisfacerse si la Comisión de Expertos presta mayor atención a las exigencias de este artículo en el presente Convenio, cabría introducir en el texto actual unos pequeños ajustes.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Los párrafos 1 y 3 del artículo 7 no parecen requerir cambio alguno.

La segunda mitad del párrafo 2 contiene uno de los aspectos más duramente criticados del enfoque integracionista y paternalista del Convenio núm. 107; el párrafo podría enmendarse suprimiendo el resto de texto tras la palabra «instituciones». A fin de abordar la cuestión de los conflictos entre el derecho consuetudinario y la legislación nacional, la parte suprimida podría sustituirse por la exigencia de que, en caso necesario, deberán instituirse procedimientos para resolver conflictos entre derecho consuetudinario y legislación nacional. En varios países ya existen procedimientos de este tipo, basados a veces en extensos estudios de los derechos consuetudinarios correspondientes. Por ejemplo, la Comisión para la Reforma Jurídica de Australia ha terminado recientemente un detallado estudio de esta índole, y en África meridional se ha prestado atención especial a los conflictos entre el derecho consuetudinario tribal y la ley escrita”.⁴

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Párrafo 1 del artículo 7º del Convenio 107: Consideración del derecho consuetudinario

"Pregunta 24. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 7 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Canadá y Perú.

Otras respuestas: 2. Bulgaria y Nueva Zelanda.

Bulgaria. (En respuesta a las preguntas 24 a 27.) A fin de definir los derechos y obligaciones de estos pueblos, podrían combinarse los párrafos 1 y 2 del artículo 7 tomando como base el párrafo 1 y añadiendo las palabras "siempre que esto no sea incompatible con el ordenamiento jurídico nacional"). El párrafo 3 debería conservarse en su forma actual. Para determinar el procedimiento por el cual habrán de resolverse los conflictos, podría aprovecharse la experiencia acumulada en algunos países que disponen de un órgano judicial encargado de esas cuestiones.

Canadá. Los párrafos 1 y 2 del artículo 7 deberían modificarse de la manera siguiente:

«1. Al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión de conformidad con la legislación nacional, la autoridad competente debería tener en cuenta sus costumbres.

2. En la medida de lo posible, dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional».

Con esta modificación, el párrafo 1 estaría más en consonancia con la situación jurídica existente en el Canadá, donde «el derecho consuetudinario» no es in-

⁴ *Ibíd.*, p. 39.

⁵ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

dependiente del ordenamiento jurídico nacional. Por razones semejantes, en la enmienda propuesta al párrafo 2 se reconocería la importancia de asegurar la integridad del ordenamiento jurídico nacional preservando al mismo tiempo, en la medida de lo posible, las costumbres e instituciones.

CLC: No. Deberían suprimirse las palabras «y obligaciones».

IBC: Sería conveniente añadir una referencia a las tradiciones: *e... se deberán tomar en consideración su derecho consuetudinario y sus tradiciones».*

IWG: No. El texto actual del artículo 7 podría implicar que los gobiernos tienen el derecho de definir los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en forma unilateral. El párrafo 1 de este artículo debería redactarse de la manera siguiente: «En los casos en que el derecho civil y penal general sea aplicable a los pueblos indígenas y a otros pueblos tribuales, los gobiernos deberían tener en cuenta, en la medida de lo posible, los derechos consuetudinarios y las prácticas establecidas».

Estados Unidos. Sí. No obstante, para lograr mayor claridad, los pueblos interesados deberían tratar de codificar sus derechos consuetudinarios.

Perú. No. Debe modificarse para suprimir su contenido integracionista y paternalista y para mantener la posibilidad de que, en países como el Perú, el sistema jurídico nacional reconozca los sistemas legales de los pueblos indígenas, los respete y contribuya a desarrollarlos en sus propios términos.

Suiza. SGB: Debería reemplazarse el artículo 7 por una disposición en la que se haga referencia a «todos los asuntos relativos a las relaciones familiares, la propiedad y el gobierno de estos pueblos dentro de sus propias comunidades, con el mayor respeto posible de sus propias leyes». Es fundamental que se garantice el derecho de estos pueblos a cambiar y adaptar sus propias leyes (de ahí que no se deba mencionar únicamente las «costumbres») y que se reconozca que sus leyes tienen efecto territorial.

Surinam. Sí, pero con especial atención al derecho consuetudinario; sería quizá posible dar mayor énfasis a esta disposición.

Casi todas las respuestas a esta pregunta son afirmativas, aunque en varias de ellas se propone una nueva redacción parcial del párrafo 1 para eliminar su contenido paternalista; también se han formulado otras reservas. Una organización indígena señala que esta disposición podría plantear problemas no tanto en cuanto a la definición de los derechos y obligaciones de los pueblos en cuestión, sino en cuanto a la aplicación del derecho civil y penal general a los mismos.

De hecho, como se indica en varias respuestas, parecería que el principio fundamental establecido en este párrafo es que, al aplicar a las poblaciones indígenas y tribuales el ordenamiento jurídico nacional regular, deberían tenerse en cuenta su derecho consuetudinario propio y sus prácticas y tradiciones. El uso del término «derecho consuetudinario» no tiende a ser restrictivo, sino que pretende abarcar todos los sistemas de reglamentación interna adoptados por estos pueblos. En las conclusiones propuestas se han tenido en cuenta estos puntos".⁶

- **Párrafo 2 del artículo 7º del Convenio 107: compatibilidad del derecho consuetudinario con la legislación estatal**

"Pregunta 25. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 7 debería enmendarse de modo que estipule que, en la medida de lo posible, debería permitirse a estos pueblos conservar sus propias costumbres e instituciones?"

⁶ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 37-38.*

Número total de respuestas: 31.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Suecia, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Ecuador y Estados Unidos.

Otras respuestas: 4. Bulgaria, Canadá, México y Nueva Zelandia.

Argentina. Se acuerda con la propuesta, pero suprimiendo los términos «en la medida de lo posible».

Canadá. CLC: No debería restringirse este derecho en modo alguno; las palabras «en la medida de lo posible» son, por lo tanto, inaceptables. Las palabras utilizadas en el texto original «podrán mantener» también son inaceptables y deberían modificarse a fin de indicar que los gobiernos deben reconocer este derecho. Debería suprimirse la exigencia de compatibilidad con el ordenamiento jurídico nacional.

IBC: Debe reconsiderarse el texto actual del párrafo 2 del artículo **7**; ahora bien, tampoco se ve la utilidad de añadir palabras vagas como «en la medida de lo posible». En el Canadá hay ejemplos concretos de conflictos relacionados con los derechos de pesca y de caza, así como con problemas de remuneración de la fauna industrial. Las palabras «en la medida de lo posible» no serían de ninguna ayuda para resolver tales conflictos.

IWG: Sí, pero reemplazándolo por: «Deberán instituirse procedimientos equitativos en los que participen los pueblos interesados para resolver los conflictos entre el derecho consuetudinario y la legislación nacional, y, en la medida de lo posible, deberán considerarse y respetarse los derechos consuetudinarios y las prácticas establecidas». Esto es básicamente lo que se propuso en la Reunión de Expertos.

Colombia. Sí, pero deberían utilizarse las palabras «tendrán el derecho de mantener».

Ecuador. Este párrafo debería permanecer inalterado.

Estados Unidos. No. Es preciso mantener el miembro de frase «cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional». Si se suprimen estas palabras, los Estados Unidos deberán abrogar la ley sobre derechos civiles de los indios, a fin de conformarse al nuevo texto. Algunas prácticas inaceptables, como la esclavitud y la venta de esposas, formaban parte hace tiempo de las costumbres e instituciones de algunas tribus.

Madagascar. Debería revisarse este párrafo para que estipule únicamente que los pueblos interesados podrán mantener sus costumbres e instituciones.

México. En este párrafo debería establecerse que estos pueblos tienen el derecho inalienable de conservar sus culturas, tradiciones e instituciones y que el Estado y el resto de la sociedad nacional deben respetarlos y apoyarlos en dicha preservación.

Reino Unido. TUC: No. Debería reemplazarse solamente el miembro de frase «o los objetivos de los programas de integración» por «o los derechos humanos proclamados en la Declaración de las Naciones Unidas».

Suecia. Sí. Ahora bien, tanto la ley nacional como el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas pueden colocar a la mujer en una situación de desventaja frente al hombre. Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, deberían conservarse, en la medida de lo posible, los derechos consuetudinarios que no desfavorecen a la mujer.

Suiza. SGB: Véase la respuesta a la pregunta 24.

Zambia. Sí. Algunos de sus aspectos son de contenido integracionista y paternalista.

Si bien la mayoría de respuestas a esta pregunta son afirmativas, en algunas se propone utilizar un lenguaje de mayor firmeza. Hay, al parecer, una fuerte corriente de opinión a favor de que en el instrumento revisado se incluya una disposición incondicional en el sentido de que los pueblos en cuestión deben tener el derecho de conservar sus propias costumbres e instituciones. Al mismo tiempo, en algunas respuestas se ha señalado que los derechos consuetudinarios pueden colocar a algunos integrantes de la población, como por ejemplo las mujeres, en condiciones desventajosas o que pueden estar en discordancia con los derechos humanos reconocidos nacional o internacionalmente. Así pues, por una parte, el instrumento revisado debería reconocer inequívocamente el derecho de estos pueblos a conservar sus propias costumbres, instituciones y modos de vida, mientras que, por otra, en las respuestas a esta y a otras preguntas se subraya la necesidad de tener en cuenta la medida en que la evolución de la legislación internacional sobre derechos humanos afecta a la situación específica de los pueblos indígenas y tribuales. Por tanto, no parece conveniente suprimir palabras tales como «en la medida de lo posible». Por consiguiente, en las conclusiones propuestas se dispone que los pueblos en cuestión deberían tener el derecho de conservar sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esta fórmula permitiría cubrir los puntos planteados por los Gobiernos de Suecia y de los Estados Unidos”.⁷

- **Conflictos entre derecho consuetudinario y derecho estatal**

"Pregunta 26. ¿Se considera que la disposición anterior debería completarse requiriendo que, cuando sea necesario, deberían instituirse procedimientos para solucionar conflictos entre el derecho consuetudinario y el ordenamiento jurídico nacional?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Australia, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 3. Argentina, Canadá y Egipto.

Otras respuestas: 2. Bulgaria y Nueva Zelandia.

Australia. Sí. Los cambios que puedan introducirse en el texto del Convenio deben reflejar la primacía de la legislación nacional sobre el derecho consuetudinario. Lo que se busca es instituir un procedimiento administrativo mediante el cual, cuando sea posible, el derecho consuetudinario pueda ajustarse a la legislación nacional.

Canadá. CLC: En los casos en que se planteen conflictos graves, la forma de resolverlos debería ser la negociación; no obstante, el Estado debería reconocer el derecho consuetudinario.

⁷ *Ibíd.*, pp. 39-40.

Colombia. Sí. Es necesario para lograr la real y eficaz aplicación de la norma.

Ecuador. Es aceptable que se propugne la institucionalización de procedimientos que armonicen el ordenamiento jurídico nacional con las costumbres de los pueblos en casos de conflicto.

Estados Unidos. Sí. Sería útil en los casos en que deban resolverse conflictos entre el derecho consuetudinario y la legislación nacional, a fin de esclarecer todo lo relativo a los derechos, las responsabilidades y los privilegios establecidos.

Finlandia. Sí. En algunos países puede ser necesario estipular una disposición condicional de este tipo.

México. Se considera que, debido a la importancia que reviste este aspecto del derecho consuetudinario, este punto debería desarrollarse en un artículo específico y aparte.

Nigeria. Sí, pero debería concederse mayor atención a sus disposiciones.

Portugal. Sí, teniendo en cuenta los ejemplos existentes que dan fe de los buenos resultados obtenidos mediante estos procedimientos.

Reino Unido. TUC: El ordenamiento jurídico nacional debería prevalecer en las cuestiones relacionadas con los derechos individuales.

Surinam. Sí, ésta parece ser una garantía general necesaria, en vista de las diferencias existentes entre los sistemas jurídicos nacionales.

La mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Un gobierno señala que este aspecto del derecho consuetudinario es lo suficientemente importante como para que sea objeto de un artículo aparte en el convenio. En las conclusiones propuestas se ha reproducido el mismo texto que aparece en la pregunta".⁸

- **Párrafo 3 del artículo 7º del Convenio 107: derechos y deberes individuales indígenas ante el derecho estatal**

"Pregunta 27. ¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 7 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 27. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 3. Bulgaria, Colombia y Nueva Zelanda.

Canadá. CLC: No. Deberían suprimirse las palabras «con arreglo a su capacidad individual» y debería añadirse un reconocimiento de la obligación de la comunidad indígena.

IWG: No. Este párrafo debería suprimirse. Por lo general, los pueblos indígenas se conforman a una visión colectiva de los derechos humanos basada en sus tradiciones, en oposición al enfoque individualista propio de las sociedades occidentales actuales. Debe alcanzarse un equilibrio justo entre los derechos humanos individuales y los colectivos.

Colombia. El párrafo 3 del artículo 7 debería suprimirse; su contenido podría trasladarse al artículo 3, que contempla declaraciones generales sobre los

derechos fundamentales de los pueblos indígenas. Si dicho párrafo permanece en el artículo, no se logra el efecto de obligatoriedad en el respeto entre los derechos nacional y consuetudinario.

Estados Unidos. Sí. Es importante que no se impida a los pueblos interesados el ejercicio de los derechos de que gozan todos los ciudadanos, así como tampoco de la obligación de asumir los deberes correspondientes. No obstante, los conflictos son posibles, y es necesario resolverlos cuando surgen.

Madagascar. Sí, pero deberían suprimirse las palabras «con arreglo a su capacidad individual».

Casi todas las respuestas a esta pregunta han sido afirmativas. No obstante, el Gobierno de Colombia y el Canadá (IWG) proponen que se suprima este párrafo del artículo 7, aunque por razones diferentes. Como ya se ha indicado, existe al parecer un consenso general en cuanto a que las normas de derechos humanos de alcance general deben aplicarse sin discriminación a los pueblos indígenas y tribuales, y que tales principios deberían estar debidamente plasmados en el instrumento revisado. El texto propuesto tiene una aplicación más limitada que la del artículo 3 del Convenio núm. 107, y su finalidad es preservar los derechos de los indígenas y de los integrantes de las tribus dentro del ordenamiento jurídico nacional si se plantean conflictos derivados de la aplicación del derecho consuetudinario.

En dos respuestas se propone la supresión de las palabras «con arreglo a su capacidad individual»; sus autores consideran probablemente que esta disposición tiene un contenido paternalista. Estas palabras se conservarán, no obstante lo anterior, pues su objetivo es más bien el de mitigar las repercusiones que pueda tener el requisito relativo a las obligaciones”.⁹

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹⁰

“17. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos en cuestión debería tomarse debidamente en consideración su derecho consuetudinario.

18. Dichos pueblos deberían tener el derecho de conservar sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

19. Deberían instituirse procedimientos para solucionar todo conflicto entre el derecho consuetudinario y el ordenamiento jurídico nacional.

20. La aplicación de los *puntos 17, 18 y 19* no debería impedir que los miembros de *dichos pueblos* ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes”¹¹

⁹ *Ibíd.*, pp. 41-42.

¹⁰ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

¹¹ *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.

2.3. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.3.1. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹²

- **Adecuación del futuro convenio revisado a los sistemas jurídicos nacionales**

“Los miembros empleadores consideraban, sin embargo, que era importante asegurar que el resultado del trabajo de la Comisión se mantuviese dentro de los límites adecuados a las condiciones legales y administrativas existentes en el resto de la comunidad nacional en la que dichos pueblos viven”.¹³

“13. Varios miembros gubernamentales subrayaron la necesidad de desarrollar un texto aplicable universalmente que pudiera concitar un consenso suficientemente amplio que permita la ratificación por un gran número de Estados Miembros. El miembro gubernamental de Australia señaló que varios de los derechos contenidos en las conclusiones propuestas serían colectivos, en vez de aplicarse a miembros de los pueblos en cuestión, lo cual podría originar problemas. Varios miembros gubernamentales estimaron que el reconocimiento de materias tales como el derecho consuetudinario, los derechos a la posesión y al uso de la tierra, y la pretensión de los pueblos indígenas de responsabilizarse de los programas de formación y de educación deben considerarse en un contexto nacional más amplio. Varios miembros gubernamentales subrayaron que la protección de los derechos de las poblaciones indígenas debe enmarcarse racionalmente dentro de los sistemas jurídicos nacionales. El miembro gubernamental del Canadá insistió al respecto en que su Gobierno no abogaba ni por el mantenimiento del *statu quo* ni por un enfoque que favorezca la norma común inferior. Al contrario, creía que durante las discusiones sería esencial tener en cuenta la relación existente entre los derechos indígenas y los sistemas jurídicos nacionales. El miembro gubernamental

de Venezuela indicó que su Gobierno no podría aceptar ninguna proposición que fuera contraria a la legislación nacional. El miembro gubernamental de Suecia señaló la importancia creciente del derecho internacional en el mejoramiento de las condiciones de las poblaciones indígenas y tribales y en la protección de sus derechos”.¹⁴

- **Reconocimiento y respeto del derecho consuetudinario**

"Punto 17

96. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda por la que se proponía el reconocimiento y el respeto del derecho consuetudinario de los pueblos interesados al aplicárseles la ley. Expresaron que para ellos tal disposición era un principio importante. Los miembros empleadores consideraron que la enmienda haría que se diese preferencia al derecho consuetudinario y, en consecuencia, podría suscitar un conflicto con el derecho escrito. Prefirieron el texto propuesto por la Oficina, el cual concedía la debida atención al derecho consuetudinario. El miembro gubernamental de Noruega subrayó que los términos “reconocer” y “respetar”, cuando eran interpretados en un sentido jurídico, podrían significar que se da preferencia al derecho consuetudinario y hacer así difícil la ratificación. Varios miembros gubernamentales compartieron tales opiniones y se opusieron a la enmienda. Una subenmienda presentada por los miembros trabajadores y que proponía el empleo de la palabra “reglamentos” fue considerada ambigua por el miembro gubernamental del Japón, por lo que fue retirada en seguida junto con la propia enmienda.

12 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

13 *Ibid.*, p. 32/1.

14 *Ibid.*, p. 32/3.

97. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental del Canadá que proponía sustituir las palabras "su derecho consuetudinario" por la palabra "costumbres" fue retirada a favor de una enmienda de los miembros empleadores que proponía la utilización de las palabras "sus costumbres y sus tradiciones". La enmienda fue rechazada por 3 376 votos a favor, 3 780 en contra y 189 abstenciones.

98. El punto 17 fue adoptado sin cambios".¹⁵

- **Derecho consuetudinario y derechos humanos definidos a nivel nacional**

"Punto 18

99. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda por la que se pedía la supresión del punto 18. En su opinión, el contenido de éste estaba cubierto en otros puntos [6, b), 9, 12, b)]. Los miembros empleadores consideraron que el punto era pertinente, pues tenía una redacción positiva que podría encontrar el acuerdo de todos. Esta opinión fue compartida por el miembro gubernamental del Canadá. Los miembros trabajadores retiraron la enmienda.

100. Los miembros gubernamentales de Australia, India y Japón presentaron enmiendas similares pidiendo que se añadiera una referencia al sistema jurídico nacional. Los miembros trabajadores, en oposición a las enmiendas, dijeron que los procedimientos y la legislación nacional estaban cubiertos por el punto 19 propuesto. El miembro gubernamental de la India subrayó la importancia de la legislación nacional como parte del proceso democrático. El miembro gubernamental de Colombia opinó que el convenio debería mirar hacia el futuro, y en particular de que los sistemas jurídicos estaban en continua evolución. Consideró que era importante no ser restrictivo haciendo referencia al sistema jurídico nacional y se opuso a la enmienda. El miembro gubernamental de Portugal dijo que según el texto propuesto por la Oficina podía haber sistemas jurídicos que no fueran compatibles con los derechos humanos internacionales. Los miembros trabajadores presentaron una subenmienda en la que se pedía que se añadieran las palabras "los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional". El miembro gubernamental de Bolivia apoyó la subenmienda. Los miembros gubernamentales de la India y Australia retiraron sus enmiendas en favor de la del miembro gubernamental del Japón. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda y la subenmienda, las cuales fueron adoptadas por consenso. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de Nueva Zelanda no fue apoyada".

101. Los miembros gubernamentales de Dinamarca, Finlandia, Noruega, Portugal y Suecia expresaron su inquietud sobre las implicaciones jurídicas del texto enmendado, ya que podía conllevar restricciones al concepto de derechos humanos. Expresaron sus reservas a la enmienda y afirmaron que volverían a plantear la cuestión en la 76.ª reunión de la Conferencia. Los miembros trabajadores lamentaron que se formularan estas reservas tras haberse adoptado la enmienda.

102. El punto 18 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁶

- **Conflictos entre derecho estatal y derecho consuetudinario**

"Punto 19

103. El miembro gubernamental de Australia presentó una enmienda en la que se pedía la supresión del punto 19. Dijo que, como el texto propuesto no reconocía la primacía de la legislación nacional, ello podría plantear problemas a países que, de otra manera, podrían ratificar el convenio. Además, consideró que los puntos 17 y 18 abarcaban suficientemente las ideas expresadas en este punto. Una mayoría de los miembros gubernamentales que hablaron apoyaron la enmienda; también lo hi-

¹⁵ *Ibíd.*, p. 32/14.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 32/14.

cieron los miembros empleadores. El miembro gubernamental de Portugal dijo que los gobiernos en cuestión eran quienes deberían decidir sobre los procedimientos. El miembro gubernamental de los Estados Unidos afirmó que su país disponía de procedimientos para resolver tales conflictos. Ambos se opusieron a la enmienda. La enmienda fue adoptada por 3 591 votos a favor, 3 402 en contra y 315 abstenciones.

104. Como consecuencia de la adopción de la enmienda, dos enmiendas presentadas por los miembros empleadores y por los miembros trabajadores no fueron consideradas.

105. El punto 19 fue suprimido de las conclusiones propuestas¹⁷.

- **Pertenencia a doble jurisdicción, estatal y consuetudinaria**

"Punto 20

106. El miembro gubernamental de Australia presentó una enmienda par a suprimir las palabras "con arreglo a su capacidad individual", que, según su opinión, eran paternalistas. Los miembros trabajador es retiraron una enmienda que proponía una nueva redacción del punto 20, en favor de la enmienda australiana. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda y ésta fue adoptada por consenso. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de Australia, que pedía la supresión de la referencia al punto 19, quedó sin objeto debido a la supresión del punto 19 de las conclusiones propuestas.

107. El punto 20 fue adoptado tal como quedó enmendado¹⁸.

- **Conclusiones propuestas**

"17. Al aplicar la legislación nacional a los (pueblos/poblaciones) interesados debería tomarse debidamente en consideración su derecho consuetudinario.

18. Dichos (pueblos/poblaciones) deberían tener el derecho de conservar sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales, tal como están definidos en el sistema jurídico nacional, y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

19. La aplicación de los puntos 17 y 18 no debería impedir que los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) ejerzan los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, ni que asuman las obligaciones correspondientes¹⁹.

2.4. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.4.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁰

- **Texto de convenio propuesto²¹**

"Artículo 8

1. Al aplicar la legislación nacional a los (pueblos/poblaciones) interesados deberá tomarse debidamente en consideración su derecho consuetudinario.

17 *Ibíd.*, p. 32/14.

18 *Ibíd.*, p. 32/14-32/15.

19 *Ibíd.*, p. 32/27.

20 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

21 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

2. Dichos (pueblos/poblaciones) 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.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) que ejerzan los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, ni que asuman las obligaciones correspondientes”.²²

2.4.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²³

“Observaciones sobre el artículo 8

Argentina. En el párrafo 2 debería intercalarse la palabra «culturas» antes de «costumbres».

Australia. En el párrafo 3 sustitúyanse «los miembros» por «un miembro», «que ejerzan» por «que ejerza» y «todos los ciudadanos del país» por «los demás miembros de la población». Ello deja claro que se hace referencia a los derechos que una persona tiene como miembro de una población más amplia, y reproduce el lenguaje utilizado en el artículo 2.2, a).

ACTU: En el párrafo 1 sustitúyase «tomarse debidamente en consideración» por «reconocerse y respetarse», ya que la primera expresión puede conferir poca fuerza en la práctica. En el párrafo 2 suprimase la referencia al sistema jurídico nacional; esta cuestión se trata en el artículo 9. Formulan idéntica propuesta con respecto al párrafo 2 el Brasil (CUT), Dinamarca (LO), Japón (SOHYO) y Suiza (SGB). Añádase el siguiente párrafo nuevo:

De acuerdo con los pueblos interesados, deberán establecerse procedimientos apropiados que prevean una negociación efectiva para solucionar casos graves de conflicto entre el derecho consuetudinario y la legislación nacional.

Brasil. CNI: Esta cuestión cae fuera del mandato de la OIT.

CONTAG: El párrafo 2 no debería hacer referencia a conceptos jurídicos ajenos a los pueblos interesados. Sustitúyase «siempre que éstas no sean» por «aplicando medidas persuasivas y educativas cuando estas costumbres e instituciones sean».

Canadá. En el párrafo 1 sustitúyase «su derecho consuetudinario» por «sus costumbres». En muchos Estados el derecho consuetudinario no tiene vigencia en el ordenamiento jurídico nacional. El término «costumbres» es más amplio: garantizaría que quedan cubiertos todos los medios de reglamentación interna practicados por estas poblaciones y estaría en mayor consonancia con los artículos 8.2, 9.2 y 16.1.

IPWG: Los artículos 8 y 9 son contrarios a la obligación general impuesta en el artículo 2 con respecto a la identidad, costumbres y tradiciones e instituciones de esos pueblos. La exigencia de compatibilidad con la legislación nacional es una autorización al genocidio cultural y permite políticas asimilistas. El derecho internacional debería formularse desde la perspectiva tanto de los pueblos indígenas como de los Estados. Modifíquese el artículo de modo que rece de la manera siguiente:

²² *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

²³ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

1. En toda aplicación de la legislación nacional a los pueblos interesados deberán reconocerse, respetarse y protegerse sus costumbres, tradiciones y leyes.

2. Con el consentimiento de los pueblos interesados y en cooperación con ellos deberán establecerse mecanismos y procedimientos para solucionar todo conflicto entre las leyes indígenas y la legislación nacional, tomando debidamente en consideración los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

3. La aplicación de este Convenio no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos que ejerzan, de acuerdo con sus deseos, los derechos garantizados a todos los ciudadanos, ni que asuman las obligaciones correspondientes, sin perjuicio de los derechos y libertades de los pueblos a los que tales miembros pertenecen.

Colombia. En el párrafo 2 sustitúyase «deberán tener» por «tienen» y «siempre» por «y a velar por». Añádase un nuevo párrafo que rece:

4. Los gobiernos deberán realizar estudios sobre los derechos consuetudinarios para adaptar la legislación nacional a la realidad indígena.

Chile. Las poblaciones indígenas deben regirse por el ordenamiento jurídico nacional.

Estados Unidos. En el párrafo 1 intercálese «sus costumbres o» antes de «su derecho consuetudinario» a fin de (conferir mayor coherencia y flexibilidad. Con respecto al párrafo 2, ello sería útil para solucionar conflictos entre el derecho consuetudinario y la legislación nacional.

AFL-CIO: En el párrafo 2 suprimase la referencia al sistema jurídico nacional, ya que es incompatible con los principios de autonomía que se reflejan en todo el Convenio.

ICC: En el párrafo 1 la norma debería ser respetar, y no tomar debidamente en consideración. La referencia en el párrafo 2 al sistema jurídico nacional permite políticas asimilistas. En el párrafo 3 no se hace esfuerzo alguno por equilibrar el ejercicio de derechos por ciudadanos con los derechos colectivos de los pueblos interesados.

Gabón. En el párrafo 2 suprimase la referencia al sistema jurídico nacional, ya que ello podría interpretarse en detrimento de los pueblos interesados y podría despojarlos de parte de su identidad, lo cual sería contrario al espíritu del presente instrumento.

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5. La manera en que las costumbres y el derecho consuetudinario son tratados incumbe a cada ordenamiento jurídico, y todos los ciudadanos deben ser tratados en pie de igualdad.

NIKKEIREN: La garantía de la igualdad ante la ley impedirá toda discriminación.

Noruega. LO y NSR: En el párrafo 1 sustitúyase «tomarse debidamente en consideración» por «reconocerse y respetarse».

Suiza. SGB: El Convenio no debería limitar innecesariamente la índole de las instituciones de que los pueblos indígenas deseen dotarse. Los únicos derechos verdaderamente universales son los adoptados por organismos internacionales.

Comentario de la Oficina

Algunos de los gobiernos que han enviado respuestas y varios de los participantes en la primera discusión estiman que la inclusión de una obligación de tener en cuenta el derecho consuetudinario menoscabaría los sistemas jurídicos nacionales. Sin embargo, los Estados que lo tienen en cuenta no la encuentran perjudicial, y es in-

dispensable cierto grado de respeto por los métodos propios de autorreglamentación de esos pueblos para acatar la obligación fundamental dimanante del Convenio de respetar su cultura propia. Tampoco ha surgido ningún problema en la supervisión de la aplicación de una disposición análoga del Convenio núm.107. Ahora bien, el grado de respeto que cabe exigir es difícil de definir. Es evidente que el principio de la igualdad ante la ley no satisface en sí esta necesidad. También resulta inapropiado incluir el principio de primacía del derecho consuetudinario. Se mantiene por tanto el texto actual, añadiendo una referencia a las costumbres de acuerdo con las propuestas formuladas. La flexibilidad del texto tiene por objeto permitir la incorporación gradual del concepto en la legislación nacional sin menoscabar el ordenamiento jurídico en vigor.

La Oficina no considera que la referencia al sistema jurídico nacional devalúe el principio del párrafo 1, ya que también se hace referencia a los derechos fundamentales y a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Este texto fue en todo caso introducido durante la primera discusión.

La sugerencia del Gobierno del Japón no parece necesaria, dada la gran flexibilidad que ya confiere el texto.

Se ha incluido una disposición sobre la solución de conflictos, teniendo en cuenta los puntos suscitados en la primera discusión".²⁴

2.4.3 Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁵

"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 ordenamiento 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 que ejerzan los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, ni que asuman las obligaciones correspondientes".²⁶

2.4.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁷

"Artículo 8

89. Una enmienda por la que se proponía insertar un nuevo artículo, presentada por el miembro gubernamental del Ecuador, no fue apoyada y no fue discutida. Se

²⁴ *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 25-27.

²⁵ *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

²⁶ *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

²⁷ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

presentaron a la Comisión 12 enmiendas al artículo 8 propuesto. Los miembros trabajadores introdujeron una enmienda sustituyendo el párrafo 1 por una disposición exigiendo el reconocimiento del derecho consuetudinario y las prácticas de los pueblos interesados. Los miembros empleadores no apoyaron la enmienda. Declararon que en muchos países el derecho consuetudinario no era reconocido. En caso de que se suprimiese la referencia a la legislación nacional, el texto se volvería muy rígido. Cada Estado debería aplicar su sistema jurídico nacional. Podrían presentarse problemas para aquellos países que consideran que el texto interfiere en su soberanía nacional. El miembro gubernamental de Australia pidió una aclaración sobre si las dos legislaciones, la federal y la estatal estaban incluidas en la referencia a la legislación nacional. Un representante del Secretario General declaró que ese entendimiento era conforme con la práctica de la OIT. El miembro gubernamental de Japón no apoyó la enmienda. Declaró que debería considerarse la compatibilidad del derecho consuetudinario con los sistemas jurídicos nacionales y los derechos humanos internacionalmente reconocidos antes de reconocerlo. Se refirió al principio de la legalidad, el cual prohibía tomarse el derecho consuetudinario como una fuente del derecho penal, que de esa forma protege el pueblo contra sanciones arbitrarias. El miembro gubernamental de Bolivia insistió en la importancia del artículo 8 y observó que en su país, a pesar de que el derecho consuetudinario no era una fuente de derecho, era tenido en cuenta por los magistrados. La supresión propuesta de la referencia a la legislación nacional iba muy lejos. El miembro gubernamental del Canadá recordó que, durante la primera discusión en 1988, fue señalado que el derecho consuetudinario no tenía fuerza de ley en varios países. Consideró que el proyecto de texto de la Oficina trataba de manera adecuada la cuestión y se opuso a la enmienda. Su opinión fue apoyada por los miembros gubernamentales del Ecuador, la URSS y de los Estados Unidos. El miembro gubernamental del Ecuador deploró que su proyecto de enmienda, proponiendo un nuevo artículo 8, la cual hubiera tratado de esta cuestión, no hubiera sido considerado. A la luz de la discusión, los miembros trabajadores retiraron la enmienda, lamentando tener que hacerlo.

90. El miembro gubernamental de Japón presentó una enmienda añadiendo «en la medida en que sea compatible con el sistema jurídico nacional», al final del párrafo 1. Explicó que el párrafo debería estar acorde al sistema jurídico nacional y quiso asegurarse que esto quedaba explícitamente declarado en el texto. Los miembros empleadores apoyaron el principio de la enmienda, pero sugirieron que la cuestión fuese considerada a la luz del proyecto del artículo 34. El miembro gubernamental de los Estados Unidos estimó que la enmienda podría conducir a una situación en la cual toda legislación tribal debería estar en conformidad con la legislación nacional, lo que sería muy rígido. Se opuso a la enmienda. Varios miembros gubernamentales y los miembros trabajadores apoyaron ese punto de vista. La enmienda no fue adoptada.

91. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda reemplazando la primera frase del párrafo 2. Declararon que con la enmienda deseaban referirse a un flujo de derechos básicos e instrumentos internacionales. No estimaron necesario reiterar las referencias a la legislación nacional en todo el Convenio. El miembro gubernamental del Canadá, apoyado por varios otros miembros gubernamentales y los miembros empleadores, apoyó el proyecto de texto de la Oficina. El miembro gubernamental de Australia expresó preocupación sobre el artículo 8. Su Gobierno deseaba asegurarse que la intención del artículo era satisfactoria desde la perspectiva de la estructura jurídica doméstica de una amplia gama de países. A este respecto, su Gobierno deseaba saber la opinión de la Oficina, fuera de la presente discusión, sobre las medidas que su país había tomado con relación al derecho consuetudinario y su relación con los procedimientos que serían exigidos por el Convenio revisado. Añadió que la interpretación de su Gobierno era de que las recomendaciones contenidas en informes recientes sobre el derecho consuetudinario de los aborígenes muertos en detención en Australia serían, al ser aplicadas, adecuadas para satisfacer las exigencias del artículo 8, 2) y de los artículos 10, 11 y 12 del proyecto de Convenio. Observó

que una respuesta positiva sería un elemento significativo para una futura decisión de Australia de ratificar el Convenio revisado. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia manifestó preocupaciones similares al respecto, pues si bien no había en Nueva Zelandia procedimientos específicos a tal fin, un tribunal, el Tribunal Waitanji, podría de manera concebible resolver los conflictos de esta naturaleza. Los miembros trabajadores declararon que el proyecto de texto de la Oficina implicaba que los sistemas jurídicos nacionales podrían ser incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La enmienda no fue adoptada.

92. El Presidente sugirió que una enmienda a los textos inglés y francés presentada por el miembro gubernamental de la URSS sustituyendo la palabra «or» por «and» podría aclarar la situación planteada por los miembros trabajadores. Al introducir su enmienda para este efecto, el miembro gubernamental dijo que había necesidad de tener en cuenta la posibilidad de que las legislaciones nacionales tuvieran un ámbito más amplio que el derecho internacional. Los miembros empleadores y trabajadores apoyaron la enmienda, la cual fue adoptada.

93. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de Colombia sustituyendo las palabras «deberán tener» por la palabra «tienen», fue enviada al Comité de Redacción. Los miembros gubernamentales de la Argentina y Bolivia estuvieron de acuerdo para retirar una enmienda suprimiendo la segunda frase del párrafo 2 si los miembros trabajadores retirasen una enmienda reemplazándola. Las dos enmiendas fueron retiradas.

94. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda al párrafo 3, en la cual pretendían asegurar que los pueblos interesados no serían víctimas de discriminación. Los miembros empleadores consideraron la enmienda superflua a la luz de los párrafos 1 y 2 y se opusieron a ella. El miembro gubernamental del Canadá apoyó este punto de vista. El miembro gubernamental de Australia declaró que en su entendimiento esta disposición no tenía la intención de establecer derechos colectivos a la exclusión de los derechos individuales. La enmienda no fue adoptada. Las enmiendas presentadas por los miembros gubernamentales de Australia y Ecuador no fueron apoyadas y, por consiguiente, no fueron discutidas.

95. El miembro gubernamental de Colombia introdujo una enmienda para que se añadiera un nuevo párrafo 4. Declaró que había una necesidad de llevarse a cabo estudios a fin de que se pudiera hacer progreso hacia el reconocimiento del derecho consuetudinario. Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda. Los miembros empleadores señalaron que serían los gobiernos los que deberían decidir lo que era factible y que el párrafo 1 tal como había quedado enmendado trataba de esa cuestión. No apoyaron la enmienda. Varios miembros gubernamentales dijeron entender la razón fundamental de la enmienda, pero estimaron que ésta podría crear problemas para ellos y no la apoyaron. La enmienda fue retirada.

96. El artículo 8 fue adoptado tal como quedó enmendado".²⁸

ARTÍCULO 9º

"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 ocurren 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".

I. **TEXTO ANTECEDENTE**

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 8

En la medida compatible con los intereses de la colectividad nacional y con el ordenamiento jurídico del país:

(a) los métodos de control social propios de las poblaciones en cuestión deberán ser utilizados, en todo lo posible, para la represión de los delitos cometidos por miembros de dichas poblaciones;

(b) cuando la utilización de tales métodos de control no sea posible, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse deberán tener en cuenta las costumbres de dichas poblaciones en materia penal".

II. **TRAVAUX PRÉPARATOIRES**

El artículo 8º del Convenio 107 fue uno de los artículos criticados por su enfoque integracionista debido a la primera frase introductoria del mismo y, por lo tanto, fue suprimido del texto definitivo, conservándose el resto del articulado. Se introduce también durante la primera revisión, la necesidad de que los derechos humanos sean respetados por la jurisdicción penal indígena así como el deber de los sistemas judiciales estatales de respetar las costumbres indígenas en materia penal. Se presentaron diversas enmiendas destinadas a relativizar dicho deber de respeto, pero fueron desestimadas en los debates de la primera y segunda revisión del Convenio.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

"La parte introductoria de este artículo figura entre las que implican la inferioridad de la cultura de los pueblos indígenas y tribales; bastaría simplemente suprimirla. En tal caso,

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

los dos apartados podrían conservar su forma actual como frase completa”.²

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)³

“Artículo 899. Uno de los expertos consideró que la frase introductoria de este artículo debería leerse como sigue: “en la medida en que no se perjudiquen los derechos y libertades de los pueblos indígenas y tribales, tal y como están definidos en el derecho internacional”. Indicó también que los puntos a) y b) no tomaban en consideración el derecho consuetudinario de esos pueblos y todos los conflictos deberían someterse a negociaciones entre estos grupos y la comunidad nacional.

100. Otro experto señaló que la expresión “delitos cometidos por miembros” debería ser nuevamente examinada”.⁴

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

No se abordó el contenido del artículo.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Jurisdicción penal indígena

“Pregunta 28. *¿Se considera que el artículo 8 debería dejarse inalterado, suprimiendo tan sólo su frase introductoria («En la medida compatible con los intereses de la colectividad nacional y con el ordenamiento jurídico del país»)?*

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 19. Arabia Saudita, Argelia, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Gabón, Madagascar, Nigeria, Noruega, Perú, Suecia, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 9. Argentina, Australia, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, México y Nicaragua.

Otras respuestas: 1. Nueva Zelanda.

Argentina. Deberían suprimirse las palabras «con los intereses de la colectividad nacional».

Australia. Se podría mantener la frase introductoria. Se tiene que aclarar el concepto de «métodos de control social».

Bulgaria. Sí. Podrían suprimirse las palabras «en todo lo posible» en el apartado a) y añadirse al final las palabras «en la medida en que esto no esté en desacuerdo con la legislación nacional».

2 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 39.*

3 *APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.*

4 *Ibíd.*, párrafo 99.

5 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

6 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

Canadá. CLC: Además de suprimir la frase introductoria, se debería tratar de utilizar una formulación más enérgica que la que se indica por frases tales como «tener en cuenta».

IBC: La actual frase introductoria es considerablemente más específica que «en todo lo posible».

IWG: No. Debería suprimirse la frase introductoria, y en el apartado *b)* habría que sustituir «tener en cuenta» por «tener plenamente en cuenta».

Colombia. No se estima conveniente esta supresión, porque en materia penal, que es de orden público, los Estados no pueden renunciar a su jurisdicción. Además, la armonización de las legislaciones ordinaria y nativa es base esencial del Convenio. La eliminación de la mencionada frase podría conducir a dificultades de interpretación que provocarían eventualmente escasez de ratificaciones.

Cuba. Sí, pero la compatibilidad se debería facilitar de alguna manera.

Ecuador. El artículo 8 debería ser dejado inalterado.

Estados Unidos. No. La supresión de esta frase parece incompatible con la supremacía del ordenamiento jurídico nacional de los Estados Unidos.

México. No. Aparte de quitar la frase introductoria, debe mejorarse la redacción del apartado *a)* sustituyendo el término «represión» por otro más adecuado.

Reino Unido. TUC: No. La frase introductoria debería modificarse en la forma siguiente: «En la medida compatible con el ordenamiento jurídico del país y con los derechos humanos proclamados en la Declaración de las Naciones Unidas».

Suiza. SGB: No sólo se debería suprimir el requisito anterior de «compatibilidad» con el ordenamiento jurídico del país, sino que también se debería disponer en el apartado *b)* que las «costumbres y valores de control social de estos pueblos sean respetados por las autoridades y los tribunales competentes».

Zambia. Sí. Implica que la cultura del pueblo indígena es inferior.

Si bien la mayoría absoluta de respuestas a esta pregunta son afirmativas, existen también muchas respuestas negativas o formuladas con reservas. En razón de estas diversas observaciones, parece conveniente proponer una nueva redacción parcial del artículo 8 a la vista de las enmiendas propuestas para el artículo 7. Las palabras «los intereses de la colectividad nacional y con» se pueden suprimir de la frase introductoria, y el resto de la introducción se debería aplicar únicamente al apartado *a)* del artículo 8, añadiendo una referencia a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La referencia a «métodos de control social» también se debería modificar, como propone el Gobierno de Australia. Habría que revisar, pues, en consecuencia el apartado *b)* y convertirlo en un párrafo independiente de este artículo.⁷

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁸

“21. En la medida compatible con el ordenamiento jurídico nacional y *con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberían respetarse los métodos a que los pueblos en cuestión recurren tradicionalmente* para la represión de los delitos cometidos por miembros de *dichos pueblos*.”

22. Las costumbres de *dichos pueblos* en materia penal deberían ser tenidas en cuenta por las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse en casos de esta índole.”⁹

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 42-44.*

⁸ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

⁹ *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales,*

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁰

- **Sanciones penales consuetudinarias compatibles con los derechos humanos**

"Punto 21

108. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda que proponía una nueva redacción de este punto para requerir que los métodos normalmente utilizados por dichos pueblos para tratar de los asuntos internos fueran respetados y que se introdujera el concepto de imposición de sanciones que fueran compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. El miembro gubernamental de la Argentina presentó una subenmienda para asegurar que se preste la debida atención a los métodos utilizados de una manera consecuente con el texto del punto 17. Los miembros empleadores y varios miembros gubernamentales consideraron que el texto propuesto por la Oficina era el más apropiado. A petición de los miembros trabajadores, la subenmienda fue sometida a votación, siendo rechazada por 180 votos a favor, 4 219 en contra y 567 abstenciones. La enmienda fue rechazada por 2 961 votos a favor, 3 106 en contra y 441 abstenciones".¹¹

- **Deber de respetar los métodos indígenas para reprimir delitos**

"109. El miembro gubernamental del Perú presentó una enmienda proponiendo que se añadiesen las palabras "normas e instituciones a los que los pueblos", después de las palabras "respetarse los métodos" en el texto propuesto por la Oficina; de esa forma la intención contenida en el texto sería compatible con el sistema jurídico nacional. Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda. El miembro gubernamental de Bolivia expresó su apoyo a la enmienda y señaló que algunos pueblos podían tener sistemas jurídicos tradicionales desarrollados, incluidos los sistemas penales, y la enmienda reconocía este hecho. Los miembros empleador es consideraron que la enmienda ampliaría excesivamente el campo de aplicación del texto, yendo más allá del respeto por los métodos consuetudinarios de los pueblos para tratar de las infracciones, y se opusieron a la enmienda. Este punto de vista fue compartido por el miembro gubernamental del Japón. El miembro gubernamental de Noruega no pudo apoyar esta enmienda, ya que esta cuestión estaba suficientemente cubierta por otros puntos antes adoptados. La enmienda fue rechazada por 3 339 votos a favor, 3 465 en contra y 504 abstenciones.

110. El punto 21 fue adoptado sin cambios".¹²

- **Deber judicial de considerar las costumbres en materia penal**

"Punto 22

111. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para que se incluyera la frase introductoria que era empleada en el Convenio núm. 107 y la exigencia de que las costumbres de esos pueblos sean respetadas, lo que, según ellos, estaría más de acuerdo con los deseos de los pueblos indígenas. Los miembros empleador es consideraron que la enmienda era muy restrictiva y que el texto propuesto por la Oficina era neutro y, en consecuencia, tenía una aplicación más amplia. El miembro gubernamental de los Estados Unidos expresó una opinión similar. En respuesta a una pregunta, un representante del Secretario General dijo que el texto propuesto era compatible con los otros textos de la OIT al declarar que esas costumbres deberían ser "tenidas en cuenta" y que éste había sido redactado a fin de permitir una aplicación general. En consecuencia, los miembros trabajadores retiraron la enmienda.

1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.

10 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

11 *Ibíd.*, p. 32/14-32/15.

12 *Ibíd.*, p. 32/15.

112. Dos enmiendas similares, tendientes a asegurar que se tomen en cuenta los sistemas jurídicos nacionales, fueron presentadas por los miembros gubernamentales del Canadá y el Japón. El miembro gubernamental del Japón declaró que el derecho penal, base del orden público en un país, debería ser aplicado igualmente. El miembro gubernamental de Australia se opuso a las enmiendas, que, según él, no permitirían tener en cuenta las costumbres y tradiciones de la manera como el texto de la Oficina lo prevé. El miembro gubernamental de Noruega expresó la misma opinión y dijo que las enmiendas limitarían la posibilidad de los gobiernos para tener en cuenta las costumbres de esos pueblos. Los miembros trabajadores y empleadores se opusieron a las enmiendas y los empleadores insistieron en que no se debería reconocer el mismo estatuto a las costumbres que a la legislación nacional. Las enmiendas no fueron adoptadas. El miembro gubernamental del Perú retiró una enmienda sobre normas e instituciones, pero se reservó el derecho de presentar de nuevo la misma cuestión a la 76ª reunión de la Conferencia.

113. El punto 22 fue adoptado sin cambios".¹³

- **Conclusiones propuestas**

"20. En la medida compatible con el ordenamiento jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberían respetarse los métodos a que los (pueblos/poblaciones) interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por miembros de dichos (pueblos/poblaciones).

21 En materia penal, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse deberían tener en cuenta las costumbres de dichos (pueblos/poblaciones)".¹⁴

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁵

- **Texto de convenio propuesto¹⁶**

"Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el ordenamiento jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los (pueblos/poblaciones) 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/poblaciones) en la materia".¹⁷

2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁸

"Observaciones sobre el artículo 9

Brasil. CNI: Esta cuestión está fuera del mandato de la OIT.

CONTAG: Véase en artículo 8. Sustitúyase el párrafo 1 por el siguiente:

¹³ *Ibid.*, p. 32/15.

¹⁴ *Ibid.*, p. 32/27.

¹⁵ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

¹⁶ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª reunión de la Conferencia.

¹⁷ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

¹⁸ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76ª Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

1. Deberán respetarse los métodos que las naciones interesadas utilicen para la represión de los delitos cometidos por sus miembros en el interior de dichas naciones, y deberán aplicarse medidas persuasivas y educativas cuando tales métodos sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico del país o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Canadá. El párrafo 2 debería hacerse compatible con el párrafo 1 intercalando al principio «En la medida en que ello sea compatible con el ordenamiento jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos».

IPWG: Véanse observaciones en artículo 8. Modifíquese el artículo de modo que rece como sigue:

1. Deberá reconocerse, respetarse y mantenerse el uso de los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicional y comúnmente para la represión de delitos y la solución de conflictos y de otros asuntos internos que involucren a miembros de dichos pueblos, incluida la imposición de sanciones que sean compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre tales casos deberán aplicar las costumbres, tradiciones y leyes de los pueblos interesados.
3. Esos pueblos tendrán el derecho de conservar sus propias costumbres, tradiciones, leyes e instituciones, y la aplicación de la legislación nacional no deberá ir en contra de ningún tratado aborigen ni de otros derechos y libertades propios de los pueblos interesados.

Colombia. Reformúlese el párrafo 1 como sigue:

1. Deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, velando por que sean compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Chile. Si se adoptara una legislación especial para determinados sectores de la población, se violaría el principio de la igualdad ante la ley.

Estados Unidos. ICC: Véase en artículo 8. Reformúlese el texto del artículo 9 como sigue:

1. Deberá respetarse el uso de los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la solución de conflictos y de otros asuntos internos que involucren a miembros de dichos pueblos, incluida la imposición de sanciones que sean compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
2. Cuando no sea viable el uso de tales métodos, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre esos casos deberán respetar las costumbres de los pueblos interesados.

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5.

NIKKEIREN: Véase en el artículo 8. Los métodos a que recurren tradicionalmente los (pueblos/poblaciones) interesados para la represión de delitos deberían reformarse tomando en consideración las circunstancias que imperan en cada país.

SOHYO: Suprímase la referencia al ordenamiento jurídico nacional.

Comentario de la Oficina

La sugerencia del Gobierno del Canadá parece quedar ya cubierta por la flexibilidad del párrafo 2, y las propuestas del Gobierno de Colombia, del IPWG del Canadá y de la ICC de los Estados Unidos con respecto a los párrafos 2 y 3 están ya cubiertas por el artículo precedente. Las observaciones de los Gobiernos de Chile y del Japón y de la NIKKEIREN

y el SOHYO del Japón están cubiertas en el artículo 8. Se ha tomado nota de la propuesta de la CONTAG del Brasil, pero es demasiado restrictiva como método para tratar esta cuestión".¹⁹

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁰

"Artículo 9

1. En la medida en que ello sea compatible con el ordenamiento 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".²¹

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²²

"Artículo 9

97. Se presentaron tres enmiendas a este artículo. El miembro gubernamental del Ecuador presentó una enmienda sustituyendo el párrafo 1 por un nuevo texto. La enmienda no fue apoyada y, por consiguiente, no fue considerada. El miembro gubernamental del Japón introdujo una enmienda al párrafo 2 insertando una frase exigiendo compatibilidad con los sistemas jurídicos nacionales y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Se refirió una vez más al principio de la legalidad, discutido bajo el artículo 8, y estimó que el proyecto podría ser interpretado como dando al derecho consuetudinario una influencia no justificada. El miembro gubernamental de la India, al apoyar la enmienda, dijo que ésta buscaba definir los límites en los cuales el derecho consuetudinario debería ser tomado en consideración por las autoridades y los tribunales. El miembro gubernamental de Venezuela apoyó ese punto de vista. Los miembros trabajadores se opusieron a la enmienda. El miembro gubernamental de la Argentina, apoyado por los miembros empleadores, presentó una subenmienda fusionando los párrafos 1 y 2. El miembro gubernamental del Brasil apoyó la subenmienda con la adición de las palabras «y las costumbres de dichos pueblos en la materia». Los miembros trabajadores cuestionaron la necesidad de repetir el contenido del párrafo 1 en el párrafo 2 y prefirieron el proyecto del texto de la Oficina. El miembro gubernamental del Canadá, el apoyar el proyecto de texto de la Oficina, declaró que los párrafos 1 y 2 contenían dos ideas distintas, lo que hacía difícil su fusión. Algunos miembros gubernamentales y los miembros empleadores apoyaron el proyecto del texto de la Oficina, observando que los artículos 8, 1) y 9, 1) aclaraban que el sistema jurídico nacional representaba a las autoridades preponderantes. Ni la enmienda ni la subenmienda fueron adoptadas. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda presentó una enmienda que no fue apoyada y, además, no fue considerada.

98. El artículo 9 fue adoptado sin cambios".²³

19 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957* (Núm. 107). *Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 28-29.

20 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957* (Núm. 107). *Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

21 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957* (Núm. 107). *Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

22 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

23 *Ibid.*, p. 25/17.

ARTÍCULO 10º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 10

1. Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán ser objeto de protección especial contra la aplicación abusiva de la detención preventiva y deberán contar efectivamente con recursos legales que las amparen contra todo acto que viole sus derechos fundamentales.

2. Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de las poblaciones en cuestión se deberá tener en cuenta el grado de evolución cultural de dichas poblaciones.

3. Deberán emplearse métodos de readaptación de preferencia al encarcelamiento".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

El artículo 10º fue otro de los que experimentó modificaciones debido a la presunción de inferioridad cultural presente en la frase final del inciso segundo. De otro lado, se planteó la ampliación del marco de protección del inciso primero (de "detención preventiva" a "violación de derechos fundamentales"), y se cuestionó el concepto de "readaptación" del inciso tercero. Finalmente, el inciso primero pasó a formar parte del artículo 12º en el Convenio No. 169. El tema más ampliamente debatido fue el relacionado con el principio de preferencia de penas alternativas al encarcelamiento.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

II.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“Artículo 10102. Uno de los expertos consideró que la referencia del párrafo 1 de este artículo a la detención preventiva, era una protección limitada y que debería sustituirse por la frase “que viole sus derechos fundamentales”. Consideró que también eran necesarias disposiciones para negociar en caso de conflictos entre el derecho consuetudinario y el nacional (véase 10 comentado en los artículos 7 y 8). Algunos expertos, así como otros participantes, consideraron que debería añadirse una referencia a la necesidad de que los tribunales tuviesen en cuenta la lengua de los comparecientes, a fin de asegurar un acceso efectivo a los procedimientos legales. La Reunión fue informada de que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones había ya planteado este punto en diversas ocasiones al supervisar la aplicación del Convenio núm. 107. Otro participante consideró que la garantía de acceso a los procedimientos legales debería extenderse a todos los derechos y no sólo a los fundamentales.

103. El concepto de “grado de evolución cultural” contenido en el párrafo 2 del artículo 10, debería cambiarse. En el párrafo 3, el concepto de readaptación fue puesto en cuestión por diversos oradores; uno de los expertos sugirió que la última parte de este párrafo debería referirse a métodos que desarrollasen formas apropiadas de conducta social, reconociendo la especificidad cultural de las personas interesadas, en lugar de confinarlas en prisión”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

“En lo que atañe al primer párrafo de este artículo, en la Reunión de Expertos se manifestó un sentimiento general de que no había razón alguna para hacer hincapié en la detención preventiva, y que podría volverse a redactar esta disposición de modo que estipule protección contra toda violación de las libertades fundamentales de miembros de estos pueblos y reconozca la facultad de recurrir ante la ley para proteger eficazmente tales derechos.

El segundo párrafo es uno de los que mencionan el grado de evolución cultural de dichos pueblos, y podría modificarse en el sentido de que deba tenerse en cuenta su cultura.

El tercer párrafo no parece requerir revisión alguna”.⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Garantías penales especiales

“Pregunta 30. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 10 debería enmendarse sustituyendo «la aplicación abusiva de la detención preventiva») por «el atropello de sus derechos fundamentales»?

Número total de respuestas: 29.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafos 24-25.

4 Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 *Ibid.*, p. 40.

6 Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Afirmativas: 28. Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 1. Nueva Zelanda.

Brasil. CNI: El artículo 10 se debería suprimir completamente, dado que sus disposiciones exceden del mandato de la OIT. *Canadá. Sí,* pero suprimiendo la palabra «especial», a fin de que la protección en cuestión sea la misma que aquella de que disfrutaban los demás ciudadanos.

CLC: Sí, pero se debería prever la utilización de su propio idioma.

IBC: La frase «el atropello de sus derechos fundamentales» es sumamente amplia y ambigua. De reemplazarse la redacción actual, que es más específica, debería hacerse por una formulación más concreta.

Estados Unidos. Sí. Es una sustitución aceptable. Sin embargo, el término «derechos fundamentales» se debe aclarar.

Finlandia. Sí. Habría que utilizar una expresión más completa.

La amplia mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Si bien se ha expresado la opinión de que el término «derechos fundamentales» puede requerir una aclaración, la Oficina considera que sería aconsejable mantener este término tal como se utiliza ya en el párrafo 1 del artículo 10 del Convenio núm. 107. Se ha propuesto que se suprima el término «especial», pero sería preferible mantenerlo, dado que los pueblos indígenas y tribales necesitan una protección particular superior a la establecida para otros miembros de la población nacional.

La cuestión planteada por el Canadá (CLC) es válida, pues es probable que si los pueblos indígenas y tribales no tienen derecho a utilizar su propio idioma en los tribunales, tal vez no puedan proteger sus derechos eficazmente. En realidad, la Comisión de Expertos ha considerado que la prestación de asistencia para permitirles utilizar su idioma está necesariamente implícita en la «protección efectiva». Pese a que no se propone ninguna adición a las conclusiones propuestas, sería posible incluir una.

La cuestión de la competencia de la OIT se examina en otra parte".⁷

- **Superación de concepto de superioridad cultural**

"Pregunta 31. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 10 debería enmendarse sustituyendo «el grado de evolución cultural» por «la cultura»?

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 29. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 1. Nueva Zelanda.

Canadá. CLC: Sí. Sin embargo, debería existir algún requisito relativo a la traducción en todos los procesos.

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 45-46.*

Estados Unidos. Sí. La expresión «el grado de evolución cultural» es inapropiada. Sin embargo, puede ser útil considerar otros factores (por ejemplo, económicos y sociales).

Reino Unido. TUC: No. El TUC desearía sustituir «se deberá tener en cuenta el grado de evolución cultural de dichas poblaciones» por «no se emitirá ningún juicio adverso basándose en la diferencia cultural».

La gran mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. En una respuesta se ha propuesto una redacción considerablemente diferente, pero sería preferible no introducir sino cambios mínimos en cuanto al fondo y la redacción de esta disposición, a fin de eliminar el matiz paternalista del actual párrafo 2.

Se ha señalado que también se deberían tener en cuenta factores diferentes de los «culturales», como los económicos y sociales. Efectivamente, los factores económicos -en particular la capacidad para pagar multas- pueden ser de importancia considerable en la aplicación de sanciones. Por consiguiente, se ha tenido en cuenta esta sugerencia en las conclusiones propuestas. Una organización indígena propone las palabras «culturas, valores y costumbres», en tanto que formulación más concreta. En lo que se refiere a la propuesta del Canadá (CLC), véase la pregunta anterior⁸.

- **Penas alternativas**

"Pregunta 32. ¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 10 debería dejarse inalterado?- Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 29. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 1. Nueva Zelandia.

Brasil. CNI: No. Se debería suprimir esta disposición.

Canadá. CLC: Sí. Sin embargo, se debería prestar particular atención a la conformidad con los valores de los pueblos interesados.

Colombia. Sí, pero podría darse una redacción más acorde con la terminología moderna y debería ampliarse el contenido del párrafo haciendo referencia más profunda a los nuevos métodos de rehabilitación.

Estados Unidos. Sí. La readaptación es el enfoque preferible.

Gabón. Deberían añadirse al final del párrafo las palabras «en la medida establecida por la legislación nacional».

Si bien estas propuestas son válidas, la redacción del Convenio núm. 107 es suficientemente amplia para abarcar la propuesta hecha por el Gobierno de Colombia; las observaciones del Canadá (CILC) y del Gabón han sido cubiertas en las preguntas 18 a 24⁹.

- b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹⁰**

"25. Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de esos pueblos, deberían tenerse en cuenta *sus características económicas, sociales y culturales*.

26. Deberían emplearse métodos de readaptación de preferencia al encarcelamiento".¹¹

8 *Ibid.*, pp. 46-47.

9 *Ibid.*, p. 47.

10 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

11 *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112.

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹²

- **Imposición de penas culturalmente pertinentes**

"Punto 25

120. Los miembros trabajadores, observando que la imposición de penas previstas por los sistemas jurídicos nacionales, en particular el encarcelamiento, podría alterar la vida comunitaria, presentaron una enmienda que permitía dar la preferencia a la imposición de penas conformes al derecho consuetudinario. El miembro gubernamental del Japón consideró que no era apropiado adoptar un principio a este respecto y se opuso a la segunda parte de la enmienda. Propuso que la enmienda que presentó para pedir que las penas sean compatibles con el sistema jurídico nacional fuese considerada como una subenmienda. El miembro gubernamental de Colombia se opuso a la enmienda porque estimaba que ésta limitaría demasiado el campo de aplicación de la disposición. Estuvo de acuerdo con el texto propuesto por la Oficina, según el cual las características económicas, sociales y culturales deberían tomarse en cuenta. Los miembros empleadores prefirieron también el texto de la Oficina. El miembro gubernamental de Australia opinó que el texto original seguía lógicamente el punto 22, que fue adoptado sin cambios, y lo apoyó en consecuencia.

121. Los miembros trabajadores retiraron su enmienda en favor de una presentada por el miembro gubernamental del Perú. Propusieron una subenmienda tendiente a suprimir la referencia a las características económicas, sociales y culturales. El miembro gubernamental del Japón apoyo la enmienda. El miembro gubernamental de Noruega consideró que el campo de aplicación de la enmienda era muy estrecho y apoyó el texto propuesto por la Oficina. Esta opinión fue compartida por varios miembros gubernamentales, así como por los miembros empleadores, y la enmienda no fue adoptada. Como resultado, la enmienda del miembro gubernamental del Japón tampoco fue adoptada.

122. El punto 25 fue adoptado sin cambios".¹³

- **Preferencia de penas diferentes al encarcelamiento**

"Punto 26

123. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda tendiente a suprimir el punto, ya que lo consideraban paternalista, y propusieron una subenmienda que daba preferencia a otros métodos de castigo en lugar del encarcelamiento. Los miembros empleadores insistieron en que sólo podrían imponerse penas sustitutivas si estaban contempladas en la legislación nacional y, si el texto lo reconocía, apoyarían la enmienda. El miembro gubernamental del Japón dijo que el punto 26 hacía referencia a cómo deberían ejecutarse las sentencias criminales, y se refirió a la enmienda que había presentado sobre el objetivo esencial de la readaptación. El miembro gubernamental de Australia apoyó enérgicamente la propuesta de que se dé preferencia a otras formas de castigo, como se proponía en la enmienda de los miembros trabajadores. El miembro gubernamental de Colombia sugirió que la readaptación debería ser consecuente con la cultura de las personas en cuestión. El miembro gubernamental de los Estados Unidos apoyó la enmienda, que, en su opinión, ofrecía suficiente flexibilidad tal como se presentaba. La enmienda fue adoptada tal como quedó subenmendada y, en consecuencia, la enmienda propuesta por el miembro gubernamental del Japón no fue considerada.

124. El punto 26 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁴

12 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

13 *Ibid.*, p. 32/16.

14 *Ibid.*, p. 32/16.

- **Conclusiones propuestas**

“24. Al imponerse sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos (pueblos/poblaciones), deberían tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

25. Deberían emplearse otras formas de sanción que el encarcelamiento”.¹⁵

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

- **Texto de convenio propuesto¹⁷**

“Artículo 11

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos (pueblos/poblaciones) deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberá darse la preferencia a formas de sanción distintas del encarcelamiento”.¹⁸

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

“Observaciones sobre el artículo 11

Australia. ACTU: Reintrodúzcase una enmienda no adoptada en la primera discusión, de modo que el artículo rece como sigue:

Quando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos, deberá tenerse en cuenta el peligro de perturbar la vida comunitaria. A este respecto deberá darse la prioridad a las opciones culturales preferidas de estos pueblos, más que al encarcelamiento.

Brasil. CNI: Esta cuestión cae fuera del mandato de la OIT.

CONTAG: Este artículo podría combinarse con el artículo 9, párrafo 2.

Canadá. IPWG: Reformúlese el párrafo 1 como sigue:

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos, deberán respetarse y mantenerse sus derechos, costumbres, tradiciones y prácticas culturales y deberán tenerse plenamente en cuenta sus características y condiciones económicas y sociales.

Chile. Véase en artículo 9.

Finlandia. Modifíquese el párrafo 2 de modo que rece:

¹⁵ *Ibíd.*, p. 32/27.

¹⁶ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

¹⁷ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

¹⁸ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

¹⁹ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

2. En la medida en que sea compatible con el sistema jurídico nacional, deberá darse la preferencia a formas de sanción distintas del encarcelamiento.

Comentario de la Oficina

Dada la índole del problema que trata, este artículo debe permanecer flexible. La mayoría de las propuestas formuladas parecen reducir la flexibilidad del texto actual, salvo la del Gobierno de Finlandia, que parece figurar ya implícitamente en el texto actual.

Se ha tomado nota de la propuesta de la CONTAG del Brasil, pero el artículo 9 trata la cuestión del respeto de los métodos internos de represión de delitos, mientras que el presente artículo trata de imposición de sanciones.

Se ha invertido el orden de los artículos 10 y 11".²⁰

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

"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 formas de sanción distintas del encarcelamiento"²²

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²³

"Artículo 10

99. Se presentaron ocho enmiendas a la Comisión. Una enmienda al párrafo 1 presentada por el miembro gubernamental del Ecuador no fue apoyada y, por consiguiente, no fue considerada. El miembro gubernamental del Japón presentó una enmienda con objeto de aclarar el proyecto en la medida en que éste atañía a la compatibilidad con el sistema jurídico nacional. Los miembros empleadores estimaron que la flexibilidad deseada debería ser buscada en otra parte del Convenio y se opusieron a la enmienda. Los miembros trabajadores tampoco apoyaron la enmienda y ésta no fue adoptada.

100. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda al párrafo 2 intentando incorporar lo que entendía como el espíritu del texto subyacente. Los grupos indígenas habían declarado que buscaban evitar el aislamiento de los miembros de esos pueblos de sus comunidades a través del encarcelamiento. Los miembros trabajadores apoyaron este punto de vista. Los miembros empleadores dijeron entender la idea de que la sanción debería ser compatible con la ofensa, la persona que la cometió y las circunstancias locales. Estimaron, sin embargo, que la enmienda conllevaba un alto riesgo de tratamiento preferencial que podría atropellar otras consideraciones. Estimaron que la cuestión sería adecuadamente cubierta si el término «consideración» fuera utilizado en vez de «preferencia», como lo sugirieron en una enmienda. El miembro gubernamental

20 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 30.

21 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

22 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

23 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

del Canadá prefirió el proyecto de texto de la Oficina. El miembro gubernamental de la India llamó la atención de la Comisión para una enmienda que había presentado, la cual se inspiraba de las realidades en la India, donde no se podía decir a los tribunales lo que deberían hacer y dijo que el texto debería limitarse a la consideración del derecho consuetudinario, dejando la sanción para los tribunales. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia expresó su preferencia por el proyecto de texto de la Oficina, con la inserción de las palabras «cuando haya lugar», así como fue sugerido en una enmienda que había presentado. Declaró que en su país los elementos del derecho consuetudinario estaban incluidos en el sistema jurisdiccional penal y citó el ejemplo del trabajo comunitario. Sin embargo, observó que había circunstancias en las cuales las sentencias de encarcelamiento no podían ser evitadas. Los miembros trabajadores consideraron esa enmienda como superflua, dado que la palabra «preferencia» contenía suficiente flexibilidad. El miembro gubernamental del Japón no apoyó la enmienda del miembro gubernamental de Colombia. Observó que la sanción tenía una función preventiva y que no podía ser evitada, incluyendo el encarcelamiento en caso necesario. El miembro gubernamental de Australia se refirió a los resultados de la Comisión Real, la cual había recomendado imponer sentencias de encarcelamiento solamente como último recurso, y de la Comisión de Reforma Legislativa, la cual había buscado una mayor discreción con respecto al encarcelamiento. A la luz de esos resultados, apoyó sólidamente al proyecto de texto de la Oficina. El miembro gubernamental de Ecuador declaró que la enmienda que había presentado con relación a la incompatibilidad con la experiencia cultural de esos pueblos no prejuzgaría la situación. A la luz de la diversidad de opiniones, los miembros trabajadores y empleadores apoyaron la retención del proyecto de texto de la Oficina. Los miembros gubernamentales de la India y Nueva Zelandia y los miembros empleadores retiraron sus enmiendas en favor del proyecto de texto de la Oficina. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia expresó una vez más su preocupación sobre este párrafo. Las, otras enmiendas no fueron adoptadas.

101. En respuesta a una cuestión del miembro gubernamental de India un representante del Secretario General declaró que la Oficina no consideraba que la disposición prohibía el encarcelamiento, pero más bien quedaba la preferencia a otras formas de sanción. El miembro gubernamental de Venezuela expresó sus dudas con respecto a la explicación de la Oficina.

102. El artículo 10 fue adoptado sin cambios”.²⁴

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989²⁵

“Sr. FORTUNE (*consejero técnico gubernamental de Nueva Zelandia*).- (...) Los artículos 9 y 10 tratan de las relaciones entre los sistemas jurídicos nacionales y las leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas. Como hemos observado, la ley de justicia penal de Nueva Zelandia da cabida a las necesidades de más de una cultura y permite que el tribunal entregue los transgresores al cuidado de la propia comunidad *maorí*. Sin embargo, no se puede elegir siempre este tipo de sentencias sin pena de cárcel, por ejemplo en el caso de transgresiones repetidas y violentas. Sin punto de referencia adecuado, mi delegación tropieza con ciertas dificultades respecto del texto actual de estos artículos”.²⁶

²⁴ *Ibid.*, p. 25/18.

²⁵ *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

²⁶ *Ibid.*, p. 31/14.

ARTÍCULO 11º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 9

Salvo en los casos previstos por ley respecto de todos los ciudadanos, se deberá prohibir, so pena de sanciones legales, la prestación obligatoria de servicios personales de cualquier índole, remunerados o no, impuesta a los miembros de las poblaciones en cuestión".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Durante la consideración del presente artículo, se plantearon inquietudes acerca de los trabajos no remunerados de carácter obligatorio impuestos por las comunidades indígenas; por lo que, se impuso recordar la diferenciación con los trabajos impuestos por patronos u otros empleadores. Asimismo, se hicieron menciones al servicio militar obligatorio y las afectaciones que ello podría causar a los miembros de los pueblos indígenas.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

"Artículo 9101. Un experto, al observar que la excepción que se encuentra al inicio del artículo permite claramente la imposición del servicio militar obligatorio, indicó que las palabras "salvo en los casos previstos por la ley respecto de todos los ciudadanos" deberían suprimirse. Otros expertos objetaron esta idea; uno de ellos indicó que la igualdad de trato requería tanto la igualdad en los derechos como en las obligaciones. Consideraban que una excepción al servicio militar obligatorio en favor de las personas indígenas y tribales podría impedir la ratificación de un gran número de países. Un miembro de la Secretaría explicó que el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930 (núm.

¹ Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

² APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

29), permite excepciones tanto para el caso del servicio militar obligatorio como de las obligaciones cívicas normales con respecto a la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, lo que debería tenerse en consideración en la presente discusión”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

“Este artículo no parece requerir revisión.

Debe señalarse que las sugerencias que más adelante se formulan en materia de contratación y condiciones de empleo (artículo 15) constituyen hasta cierto punto una duplicación del presente artículo. No obstante, ambas disposiciones se proponen abordar situaciones algo distintas. El presente artículo se refiere a situaciones de esclavitud y a prácticas análogas, que todavía subsisten en algunas partes del mundo, especialmente con respecto a pueblos indígenas y tribuales. En cambio, las disposiciones sobre contratación y condiciones de empleo se refieren exclusivamente a relaciones de empleo. Es importante dejar este artículo en la parte «Principios generales» del convenio revisado, como principio general, e incluir las disposiciones más específicas más adelante, en otra parte del instrumento”.⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

“Pregunta 29. ¿Se considera que el artículo 9 debería dejarse inalterado?”

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. México.

Otras respuestas: 1. Nueva Zelandia.

Brasil. CNI: No, la excepción debería abarcar únicamente los casos no previstos por ley.

Canadá. CLC: Este artículo se debería revisar en la forma siguiente: «Se deberá prohibir, so pena de sanciones legales, la prestación obligatoria de servicios personales de cualquier índole, remunerados o no, a menos que el pueblo esté de acuerdo con los servicios particulares en cuestión. »

IWG: No, debería sustituirse por: «Se deberá prohibir, so pena de sanciones legales, la prestación obligatoria de servicios personales de cualquier índole, remunerados o no, a menos que el pueblo esté plenamente de acuerdo con los servicios particulares en cuestión».

Colombia. Sí, aunque el trabajo forzoso debe estar prohibido para todas las personas en las legislaciones nacionales. Si se introducen simplemente modificaciones en la

3 *Ibid.*, párrafo 101.

4 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

5 *Ibid.*, p. 40.

6 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

redacción del Convenio núm. 107, no se va a lograr el propósito previsto, que es el de acabar con la filosofía que, por ser muy proteccionista, acentúa la desigualdad que se pretende evitar. La prohibición del trabajo forzoso expresamente para los indígenas, en lugar de acercar a éstos a la gran masa de ciudadanos en condiciones de igualdad, los aleja para acentuar la creencia de su carácter de grupo «inferior».

Estados Unidos. Sí. La prestación obligatoria de servicios personales impuesta a los miembros de las poblaciones en cuestión es inaceptable.

México. No. Esta cuestión debe ser analizada, porque hay grupos indígenas en los que el trabajo no remunerado se considera un servicio obligatorio a la comunidad en determinadas circunstancias (tequio, faena, manovuelta).

La amplia mayoría de respuestas a esta pregunta son afirmativas. Sin embargo, se ha planteado la cuestión de que en algunas comunidades indígenas el trabajo no remunerado se considera como un servicio obligatorio a la comunidad. A este respecto, se debería señalar que el apartado e) del párrafo 2 del artículo 2 del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), excluye «los pequeños trabajos comunales... realizados por los miembros de una comunidad...». Además, durante la discusión celebrada en la 40ª reunión de la Conferencia, en 1957, sobre la adopción del Convenio núm. 107, la Conferencia estuvo de acuerdo en que ciertos trabajos de la comunidad indígena, realizados voluntariamente y en beneficio mutuo, no resultaban afectados por la prohibición establecida en el texto del artículo 9. La Comisión de Expertos opina que los servicios personales obligatorios previstos en el presente artículo son los impuestos por los patronos o por otros empleadores, y no los pequeños servicios comunales emprendidos por la propia comunidad y en nombre de ésta.

La cuestión planteada por el Gobierno de Colombia respecto al tratamiento especial es digna de tenerse en cuenta, pero la Oficina considera que la adopción de medidas de protección especiales para este grupo de población singularmente vulnerable no refuerza la idea de que son inferiores.

Por estas razones, no parece necesario revisar el artículo 9, en particular en vista de que la gran mayoría de respuestas a esta pregunta son afirmativas. No obstante, si la Conferencia considera que se necesitan nuevas aclaraciones sobre este punto, sería posible redactar un segundo párrafo, que se añadiría al artículo 9, en el que se estableciese que los servicios comunales de poca importancia, en la forma en que se definen en el Convenio núm. 29, no se consideran servicios personales obligatorios para los fines del presente Convenio".⁷

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁸

"23. Salvo en los casos previstos por la ley respecto de todos los ciudadanos, se debería prohibir, so pena de sanciones legales, la imposición a miembros de *los pueblos* en cuestión de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no".⁹

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 42-44.

⁸ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

⁹ *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 111-112.

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁰

- **Supresión de la excepción a la regla**

"Punto 23

114. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda tendiente a suprimir la frase introductoria porque, según ellos, no había necesidad de prever excepciones en tales casos. El miembro gubernamental de Colombia apoyó la enmienda. Los miembros empleadores opinaron que debería mantenerse el principio de igualdad ante la ley. Consideraron que la supresión propuesta permitiría un tratamiento preferencial a las poblaciones indígenas y se opusieron a la enmienda. Consideraron, sin embargo, que el texto propuesto podría ser mejorado si se cambiaba el orden de las frases. El miembro gubernamental de los Estados Unidos apoyó este punto de vista, y el miembro gubernamental de la URSS dijo que el texto propuesto por la Oficina era suficientemente flexible para cubrir las diferentes circunstancias en los diversos países. Ante las opiniones expresadas, los miembros trabajadores retiraron la enmienda.

115. El punto 23 fue adoptado sin cambios, salvo en lo que se refiere al arreglo del texto".¹¹

- **Conclusiones propuestas**

"22. Se debería prohibir, so pena de sanciones legales, la imposición a miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, salvo en los casos previstos por la ley respecto de todos los ciudadanos".¹²

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹³

- **Texto de convenio propuesto¹⁴**

"Artículo 10

Salvo en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos, deberá prohibirse, so pena de sanciones legales, la imposición a miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no".¹⁵

10 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

11 *Ibid.*, p. 32/15.

12 *Ibid.*, p. 32/27.

13 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

14 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

15 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.*

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

"Observaciones sobre el artículo 10

Brasil. CONTAG: Añádase: «En los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos, deberá evitarse toda discriminación contra miembros de las naciones interesadas».

Canadá. Para que este artículo sea más compatible con sistemas jurídicos nacionales que puedan no abarcar sanciones y delitos específicos sobre esta cuestión, reformúlese el texto de la manera siguiente:

Salvo en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos, no deberá permitirse la imposición a miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no.

IPWG: Suprímase: «Salvo en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos».

Comentario de la Oficina

El comentario de la CONTAG del Brasil está cubierto por la prohibición general de discriminación contra estos pueblos. La propuesta del IPWG del Canadá no se ha tenido presente, pues conferiría a los ciudadanos indígenas y tribales de un país inmunidades de que no gozan los demás ciudadanos. En el curso de la primera discusión se retiró una propuesta análoga.

La propuesta del Gobierno del Canadá sustituiría el texto actual por una disposición que parece más débil. En el Convenio núm. 107 esta disposición no ha presentado ninguna dificultad de aplicación. No se ha efectuado cambio alguno en este sentido.

Se ha invertido el orden de los artículos 10 y 11".¹⁷

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁸

"Artículo 11

La ley deberá prohibir 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".¹⁹

16 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.*

17 *Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm.107). Cuarto punto del orden del día. 76ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pág.29.*

18 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.*

19 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.*

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁰

"Artículo 11

103. La única enmienda a este artículo fue retirada por su autor, el miembro gubernamental del Ecuador.

104. El artículo 11 fue adoptado sin cambios".²¹

20 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B), que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

21 *Ibid.*, p. 25/18.

ARTÍCULO 12º

"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 fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces".

I. **TEXTO ANTECEDENTE**

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 10

1. Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán ser objeto de protección especial contra la aplicación abusiva de la detención preventiva y deberán contar efectivamente con recursos legales que las amparen contra todo acto que viole sus derechos fundamentales".

II. **TRAVAUX PRÉPARATOIRES**

Los debates en torno a este artículo incluyeron la cuestión del derecho a usar el propio idioma en el curso de procesos judiciales, pero se consideró durante la primera revisión del Convenio que ello estaba ya implícito en el concepto de "protección efectiva". Sin embargo, dada la relevancia del asunto, se conservó en el artículo finalmente aprobado tanto en la primera como en la segunda revisión. Asimismo, se precisó que el artículo protegía la violación contra cualquier tipo de derecho, no sólo contra los derechos fundamentales. Se debe tener en cuenta que el artículo 12º del Convenio No. 169 procedió del inciso primero del artículo 10º del Convenio No. 107.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

El contenido del artículo no fue abordado.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.
2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

"24. Los pueblos en cuestión deberían ser objeto de protección especial contra el atropello de sus derechos fundamentales y contar con recursos legales que amparen eficazmente tales derechos".⁵

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁶

- **Supresión de palabra "especial"**

"Punto 24

116. Los miembros gubernamentales del Canadá y Nueva Zelanda presentaron cada uno una enmienda tendiente a suprimir la palabra "especial", dado que, según ellos, podría crear cierta incertidumbre y este punto necesitaba subrayar el hecho que todo el mundo debía estar protegido de los abusos cometidos contra los derechos fundamentales. El miembro gubernamental de Colombia, al oponerse a la enmienda, dijo que era necesario hacer mención especial de la salvaguardia de los derechos fundamentales. Los miembros trabajadores consideraron que ello era importante para asegurar la posibilidad de que se adoptasen medidas especiales, y que se había convenido que esta enmienda no excluiría tal posibilidad. La enmienda fue adoptada por consenso".⁷

- **Derecho a usar la propia lengua en procesos legales**

"117. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para asegurar que dichos pueblos tendrían derecho a utilizar su propia lengua en los procedimientos legales, En respuesta a una cuestión, un representante del Secretario General afirmó que la Comisión de Expertos había opinado que este derecho estaba implícito en el concepto de protección efectiva. Varios miembros gubernamentales expresaron su apoyo a la enmienda y compartieron la opinión de que una negación de este derecho podría resultar una negación de justicia. Una subenmienda introducida por los miembros empleador es tendiente a calificar la enmienda con el término "en la medida de lo posible" no fue apoyada, por lo que fue retirada. La enmienda fue adoptada por consenso.

118. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda que proponía que se añadiese una frase para asegurar el derecho de esos pueblos a utilizar su propia lengua en los procedimientos jurídicos y administrativos. Varios miembros gubernamentales consideraron importante que las poblaciones indígenas pudieran hablar en su propia lengua ante los tribunales de justicia, aunque varios miembros gubernamentales expresaron dudas con relación a la posibilidad práctica de proporcionar servicios lingüísticos suficientes.

3 Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

4 Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112.

6 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

7 *Ibid.*, p. 32/15.

Con el fin de mejorar la aplicabilidad del texto, los miembros trabajadores propusieron una subenmienda tendiente a suprimir la referencia a los procedimientos administrativos. Los miembros empleadores apoyaron esta propuesta y la enmienda fue aprobada.

119. El punto 24 fue adoptado tal como quedó enmendado".⁸

- **Conclusiones propuestas**

"23. Los (pueblos/poblaciones) interesados deberían ser objeto de protección contra la violación de sus derechos fundamentales y contar con recursos legales que amparen eficazmente tales derechos. Los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) deberían tener el derecho de usar su propia lengua en cualquier procedimiento jurídico".⁹

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁰

- **Texto de convenio propuesto¹¹**

"Artículo 12

Los (pueblos/poblaciones) interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos fundamentales, y contar con recursos legales que amparen eficazmente tales derechos. Los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) deberán tener el derecho de usar sus propias lenguas en todos los procedimientos judiciales"¹²

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹³

"Observaciones sobre el artículo 12

Argentina. Suprímase «fundamentales», dado que la violación de cualesquiera de sus derechos constituye una afrenta para estos (pueblos/poblaciones).

Australia. Muchos grupos de gentes de diversa extracción son incapaces de expresarse ante los tribunales en su propia lengua. El derecho de usar sus propias lenguas debería limitarse a los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) que tienen dificultades para expresarse en la lengua del tribunal. Esta disposición excede del marco del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Brasil. CNI: Esta cuestión cae fuera del mandato de la OIT.

Canadá. La segunda frase debería modificarse como sigue: «Los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) deberán también hacerse comprender en todos los procedimientos judiciales, si es necesario mediante intérpretes». El texto actual puede imponer a los gobiernos obligaciones que van mucho más allá del objetivo de poder seguir los procedimientos judiciales, que el Gobierno apoya.

⁸ *Ibid.*, p. 32/15.

⁹ *Ibid.*, p. 32/27.

¹⁰ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

¹¹ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

¹² *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

¹³ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

IPWG: Añádase lo siguiente:

Los gobiernos deberán velar por que las instituciones representativas de los pueblos interesados gocen de personalidad jurídica colectiva y tengan el derecho de entablar procedimientos judiciales en virtud del sistema jurídico nacional.

Los gobiernos deberán tomar medidas para proteger en el sistema jurídico nacional el derecho de los pueblos interesados a:

- a) manifestar, enseñar, practicar y observar sus propias tradiciones, creencias y ceremonias religiosas;
- b) mantener y utilizar sus propias lenguas, incluso por motivos administrativos, judiciales o de otra índole pertinente;
- c) mantener, establecer y desarrollar en sus territorios sus propios sistemas jurídicos y judiciales.

Chile. Suprímase la segunda frase.

Noruega. Añádase, al comienzo: «En la medida en que sea viable».

Suecia. El derecho a recurrir a los servicios de un intérprete debería estar sujeto a la condición de que el interesado no domine la lengua utilizada en el tribunal.

Comentario de la Oficina

La segunda frase fue añadida durante la primera discusión. La Oficina está de acuerdo en que una exigencia absoluta a este respecto iría mucho más allá de la mayoría de las leyes nacionales y supondría un obstáculo para la ratificación y aplicación del instrumento. Por lo tanto, la Oficina propone otro texto.

El primer párrafo propuesto por el IPWG del Canadá ya ha sido tratado en otra parte. El segundo párrafo no encaja en este artículo, y añadiría exigencias en esferas ya cubiertas en otras partes.

Se ha aceptado la propuesta del Gobierno de la Argentina.

Se han recibido además algunas propuestas en virtud de diferentes partes del proyecto de convenio, sugiriendo que se incluya una disposición sobre la personalidad jurídica de estos pueblos, a fin de que puedan defender sus derechos. Se han tenido en cuenta estas propuestas en la primera frase¹⁴.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁵

"Artículo 12

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder accionar en justicia, sea personalmente o bien a través 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 judiciales, facilitándoles si fuere necesario intérpretes u otros medios eficaces¹⁶.

14 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 30-31.

15 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

16 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe*

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁷

"Artículo 12

105. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental del Japón no fue apoyada y no fue discutida. El miembro gubernamental de Ecuador presentó una enmienda que proponía permitir a los pueblos indígenas y tribales utilizar su lengua materna en los procedimientos legales. Los miembros trabajadores expresaron su preferencia por la utilización de la palabra «instituciones» en vez de «organizaciones», como figuraba en la enmienda propuesta. El miembro gubernamental de la Argentina recordó que esa cuestión había sido elevada durante la primera discusión. Estimó que el proyecto de texto de la Oficina era suficientemente flexible. Aunque las intenciones de la enmienda fuesen encomiables, sería difícil su ejecución en muchos países. Este punto de vista fue compartido por los miembros empleadores y por varios miembros gubernamentales. La enmienda fue retirada.

106. El artículo 12 fue adoptado sin cambios".¹⁸

IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

17 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

18 *Ibíd.*, p. 25/18.

ARTÍCULO 13º

"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”.

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

No tiene antecedente.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Los asuntos relativos a tierras, territorios y recursos naturales fueron los temas, junto con la superación del enfoque integracionista y su implicancia en lo relativo al uso del término “pueblos”, más debatidos durante los trabajos preparatorios del Convenio No. 169. De lejos, los debates en torno a la parte segunda del Convenio ocuparon la mayor parte de los trabajos preparatorios y constituyeron el tema más álgido, al punto de que impidió el llegar a acuerdos de consenso durante la 75ª sesión de la CIT.

El documento de trabajo de la reunión de expertos planteó básicamente dos cuestiones: el reconocimiento, por parte de los Estados, de que las tierras ocupadas por los pueblos indígenas les pertenecen en propiedad y los pedidos de restitución de tierras indígenas perdidas. Asimismo, durante la reunión de expertos hubo un énfasis especial en reconocer el uso del término “territorios” y no solamente el de “tierras.

El debate sobre el uso del término “territorios” se abordó ampliamente en todas las fases preparatorias del Convenio. Durante la primera discusión de revisión, se abordó el asunto de la relación especial de los pueblos indígenas con sus territorios y no solamente con sus tierras, la necesidad de incluir un principio preferencial por la propiedad colectiva sobre la individual, reconocer el carácter inalienable de la propiedad indígena de la tierra y de sus recursos naturales, pero sin llegar a concretar acuerdos. Durante la segunda revisión, dichos acuerdos tenían necesariamente que ser adoptados si se deseaba ver aprobado un nuevo Convenio sobre derechos de los pueblos indígenas. Para ello, y de forma similar a lo ocurrido con la controversia sobre el término “pueblos”, durante la segunda revisión se llegó a una fórmula de compromiso, creándose un nuevo artículo sin antecedente alguno, con el propósito de que sirva como introducción a los demás artículos modificados, el artículo 13º del Convenio No. 169.

Léase a continuación el detalle de los debates realizados sobre el artículo 13º del Convenio.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

“C. La tierra, el medio ambiente y los recursos naturales

Los derechos sobre la tierra son el asunto más delicado en lo que concierne a las poblaciones indígenas, de modo que cualquier proposición al respecto puede dar motivo a controversias. El hecho fundamental es que los sistemas de tenencia de la tierra y de derechos sobre la tierra prevalecientes en el mundo contemporáneo, ya se trate de los sistemas privados o colectivos de propiedad, no pueden adaptarse fácilmente a las necesidades especiales de las poblaciones indígenas y tribuales. La controversia puede ser aún mayor cuando los sistemas especiales de tenencia y propiedad de las poblaciones indígenas suponen que el Estado pierde el control de los recursos minerales que se encuentran en su propio territorio nacional.

No obstante, la integridad territorial y el control de la tierra y el medio ambiente constituyen un requisito previo para que pueda ejercerse la libre determinación en toda su amplitud, e incluso en el sentido más estricto de la expresión, que comprende tan sólo la autonomía local. Tratándose de grupos aislados que no están en contacto con el mundo exterior, la demarcación y delimitación de sus territorios son una condición indispensable para su propia existencia; además, la importancia de la tierra trasciende el mero interés económico, pues determina la supervivencia de estos pueblos como grupo cultural diferenciado.

Los problemas y dificultades que se plantean son de ingentes proporciones, pero en el pensamiento y las medidas actuales no se descubre ningún deseo de fortalecer las disposiciones del Convenio existente. En los capítulos precedentes se han resumido algunas de las medidas normativas adoptadas por los Estados, junto a una serie de principios formulados por las organizaciones indígenas en foros internacionales. Cabría asimismo señalar que las personas interesadas por la protección de la ecología y el medio ambiente han esgrimido argumentos convincentes al señalar que los programas de desarrollo aplicados sin control alguno tienen efectos perniciosos sobre el medio ambiente mundial, en una época en que la selva tropical de zonas como la cuenca amazónica está gravemente amenazada con desaparecer, y al destacar que se establece un equilibrio natural entre los modos de vida de las poblaciones indígenas y el medio ambiente. Todos estos factores demuestran la ventaja de que las poblaciones indígenas del mundo entero administren sus propios territorios y medio ambiente según su conveniencia, aunque esto impida a los Estados explotar cada palmo de su territorio nacional y subsuelo sin medir detenidamente las consecuencias.

Al considerar el alcance de las nuevas normas es conveniente distinguir dos aspectos importantes de los derechos de las poblaciones indígenas sobre la tierra, a saber, el reconocimiento del derecho de las poblaciones indígenas sobre las tierras que ocupan y la restitución de las tierras de las que han sido desposeídos y que reivindican.

En primer lugar, se pide a los Estados el reconocimiento de que las poblaciones indígenas son propietarias de las tierras que ocupan, por lo general en razón de la ocupación tradicional y la posesión inmemorial. En el caso especial de las tribus silvícolas vulnerables, se plantea la necesidad urgente de delimitar y marcar la tierra para protegerla eficazmente contra la usurpación. En las secciones precedentes se han analizado los progresos realizados en la promulgación de leyes al respecto, así como algunos de los obstáculos que impiden aplicarlas en toda su magnitud.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

En segundo lugar, se han formulado peticiones de restitución de las tierras indígenas, basadas en los derechos que conceden los tratados y en los que se adquieren a través de la historia. Las poblaciones indígenas de los países colonizados por la Corona Británica han invocado los derechos a ocupar la tierra que se les concedieron en virtud de los tratados firmados con Inglaterra o los Estados que le sucedieron, y manifestaron que estos derechos habían sido anulados por las medidas unilaterales adoptadas por los Estados sin su consentimiento. En muchos de los países colonizados por la Corona Española, las poblaciones indígenas pudieron gozar durante la época colonial de los derechos a la tierra que habían reivindicado, y que fueron posteriormente abrogados o suplantados. En América latina, la situación es extremadamente compleja desde el punto de vista jurídico, debido a nociones contrapuestas de los derechos sobre la propiedad agraria. La legislación del siglo XIX extinguió técnicamente estos derechos sobre la propiedad comunal, en virtud de códigos civiles que reconocían únicamente la propiedad privada, mientras que la legislación agraria del siglo XX se inclina a reconocer la propiedad comunal de las tierras indígenas y, en algunos casos, establece la restitución a las comunidades indígenas de las tierras de las que fueron desposeídas a causa de los excesos del "liberalismo" decimonónico.

En el sistema de las Naciones Unidas, si bien no se ha exigido directamente la restitución, por lo menos se ha reconocido la necesidad urgente de realizar una reforma agraria basada en sistemas distintos del de la propiedad privada de la tierra. A modo de ejemplo, cabe mencionar que la Conferencia Mundial de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural celebrada en 1979, adoptó un programa de Acción por el que se instó a los gobiernos, por una parte, a garantizar que "los beneficios de la reforma agraria y el desarrollo rural no se vean contrarrestados por la reaparición de formas ya superadas de concentración de recursos en manos privadas o por la aparición de nuevas formas de desigualdad" y, por otra parte, a poner fin a las tendencias hacia la privatización desigual de los derechos y a "preservar y adaptar o crear sistemas de amplia base para el control y administración comunales de los derechos de tierras y aguas, de conformidad con las necesidades del desarrollo". Estos mismos principios inspiraron en cierta medida los primeros instrumentos originales de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales.²

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)³

"63. El experto del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, apoyado por varios expertos de las organizaciones indígenas y otros observadores describió las relaciones especiales de los pueblos indígenas y tribales con las tierras que ocupan. Declaró que se debería hacer referencia a los territorios que tradicionalmente ocupan y no simplemente a las tierras. La primera expresión incluye a todas las cosas propias de las tierras mismas, inclusive las aguas, el subsuelo, el espacio aéreo, sus ocupantes y plantas, la vida animal y todos los recursos que en ellas existan. El experto de Survival International insistió sobre la importancia de incluir las aguas de las costas y los bancos de hielo en esta categoría. Los pueblos indígenas y tribales no consideran, como otros pueblos, que la tierra sea un simple factor de producción, sino además como una fuente de espiritualidad. A esto se agrega que para muchos pueblos indígenas la propiedad no implica la facultad de transmitir a otras personas todos los derechos sobre los territorios.

Conforme a su concepción, ellos se estiman simples depositarios de los territorios que ocupan, en medio de una corriente ininterrumpida que les llegaba desde el pasado ancestral y se dirigía a las futuras generaciones, las cuales, al igual que las presentes y las pasadas, también tenían derecho a los territorios. En consecuencia, dichos pueblos consideran a estos territorios como inalienables, en el sentido de que no pueden transferir en forma permanente los derechos de quienes los han de suceder. Además, en casi todas las sociedades indígenas y tribales la tenencia de estas tierras es colectiva.

2 *Ibid.*, pp. 42-43.

3 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

64. Un experto observó que el término “territorialidad” era preferible, ya que no sólo comprende el medio ambiente que no queda implicado por el término “tierra”, sino también comprende el derecho colectivo de los pueblos a sus territorios. El experto hizo notar asimismo la importancia dada a los derechos de paso y de pacer”⁴

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

- **Sobre la relación especial con el “territorio”, no sólo con las “tierras”**

“En la Reunión de Expertos se hizo hincapié sobre este punto en varias ocasiones. El experto del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, al describir la relación especial de los pueblos indígenas y tribuales con las tierras que ocupan, declaró que se debería hacer referencia a los «territorios que tradicionalmente ocupan» y no simplemente a las tierras. Este concepto incluye todo cuanto pertenece a las propias tierras, como son las aguas, el subsuelo, el espacio aéreo, todos sus ocupantes,

toda la vida vegetal y animal y todos los recursos. Otro experto subrayó la importancia que reviste incluir también las aguas costeras y los bancos de hielo. Se hizo observar además que muchos pueblos indígenas no equiparan la propiedad a la facultad de transmitir a otras personas todos los derechos sobre los territorios, sino que se consideran simples depositarios de los territorios que ocupan y perciben una continuidad que, arrancando desde sus orígenes ancestrales, se extiende a través de ellos hacia las generaciones futuras, que también tienen derecho a los territorios”.⁶

- **Preferencia por la propiedad colectiva**

“Ciertas legislaciones contienen disposiciones que estipulan que las tierras deben poseerse en común y no pueden repartirse entre las familias de la comunidad en cuestión. El Convenio núm. 107 no expresa ninguna preferencia específica por la propiedad comunal o individual de la tierra. En la Reunión de Expertos, sin embargo, varios de ellos opinaron que un instrumento futuro debería manifestar una preferencia por las formas colectivas de propiedad”.

- **Inalienabilidad de la propiedad de la tierra**

“Los párrafos 5 y 6 de la Recomendación núm. 104 piden que se restrinja el arrendamiento y la hipoteca de tierras indígenas, basándose primordialmente en las conclusiones y recomendaciones de la segunda reunión de la Comisión de Expertos en Trabajo Indígena (1954). Como parte de las medidas de protección propuestas para los indígenas silvícolas, la Comisión había sugerido que, salvo excepciones especiales previstas y especificadas por la ley, el arrendamiento o la hipoteca de sus tierras deberían prohibirse. El relator especial de las Naciones Unidas consideró esta cuestión con detalle y recomendó que se reconociera el principio de la propiedad y el control sin restricciones de la tierra, incluidos todos los recursos naturales. No recomendó, en cambio, una prohibición general de la enajenación, sino más bien algunas salvaguardias contra la enajenación ilegal, con disposiciones que limitaran gravámenes y embargos y la prescripción”.⁷

4 *Ibid.*, párrafos 63-64.

5 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

6 *Ibid.*, p. 49.

7 *Ibid.*, p. 50.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁸

No se abordó el contenido del artículo.

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁹

“Introducción.

El representante del Secretario General mencionó que las principales cuestiones que debían discutirse eran los derechos a la tierra, la contratación y las condiciones de empleo. Consideraba importante que, durante los debates, la Comisión tuviese presente el significado especial que guarda la tierra para muchos pueblos indígenas y tribales, así como su concepción de derechos territoriales que va más allá del simple concepto de propiedad”.¹⁰

“Debate general.

[El representante del Consejo Nórdico Same] señaló que muchos pueblos indígenas no estaban familiarizados con el concepto de propiedad privada; en cambio, la reclamación de la tierra era a menudo el único medio para salvaguardar sus derechos en el marco de la legislación nacional. Al discutir los temas relativos al medio ambiente, mencionó la ventaja que se podía obtener de la sabiduría acumulada por los pueblos indígenas en la conservación del medio ambiente”.¹¹

“128. Los miembros trabajadores apoyaron la reestructuración de las conclusiones propuestas sobre las tierras, estimando que era contraproducente intentar hacer demasiadas precisiones al abordar el tema para cubrir cualquier situación imaginable. Debían tomarse en cuenta los diferentes sistemas autóctonos y nacionales de economía y tenencia de la tierra con el fin de reconocer principios amplios, y debería dejarse a los órganos de control de la OIT que impidiesen una aplicación injusta. Desde su punto de vista, la meta fundamental era asegurar y respetar la base de la tierra, y por tanto el modo de vida de comunidades enteras, por lo que favorecerían la utilización del término “territorios” que incluye las aguas, los hielos polares y las zonas marítimas. Es importante que las comunidades controlen el desarrollo de sus propios territorios. Los miembros trabajadores también sugirieron que se identificaran las principales preocupaciones de los gobiernos y los empleadores en relación con el reconocimiento de los derechos a la tierra y se contemplaran desde una perspectiva tendiente a desarrollar una mejor noción del alcance y la naturaleza de los procedimientos de reivindicación. Opinaban que los pueblos en cuestión no deberían aceptar ningún derecho sobre la tierra que sea inferior a la más elevada forma de propiedad o de tenencia otorgada a otros en el mismo país. Debía prestarse mayor atención al derecho de estos pueblos a mantener una estrecha relación entre la tierra y su cultura. Con respecto a los recursos del subsuelo, los miembros trabajadores señalaron que se requerían disposiciones que otorguen un mayor control a los pueblos en cuestión, especialmente la obligación de obtener su consentimiento con pleno conocimiento de causa. Opinaron que era importante separar la cuestión de la explotación del subsuelo de los asuntos relacionados con el traslado o el desplazamiento”.¹²

“129. Los miembros empleadores observaron que muchos conceptos legales y políticos concernientes a la tierra, como el término “territorios”, aún no habían sido definidos en términos aceptables. Opinaron que no podía otorgar derechos exclusivos sobre territorios o recursos a un sector de la población. Recordaron que en muchos países los derechos a

8 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

9 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2), preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

10 *Ibid.*, p. 32/2.

11 *Ibid.*, p. 32/5.

12 *Ibid.*, p. 32/17.

los recursos del subsuelo eran exclusivos del Estado, mientras que un menor número de Estados reconocían la propiedad privada de tales recursos. Considerando que era difícil formular declaraciones absolutas sobre este importante tema, favorecían la adopción de una postura que no interfiriese con los derechos de los Estados, pero que permitiera consultar a los pueblos indígenas y tribales respecto a la explotación de los recursos, y a la mayor protección posible de sus condiciones de vida. Los miembros empleadores apoyaron las conclusiones propuestas en la medida en que prevenían que el traslado de poblaciones de sus territorios habituales sólo era posible bajo circunstancias excepcionales. Consideraron importante incluir referencias específicas a la necesidad de proteger la propiedad y el uso de tierras tradicionalmente ocupadas (un término que preferían al de "territorios") en la legislación nacional, y estaban de acuerdo en que era necesario establecer procedimientos adecuados en relación con las reclamaciones de tierras. En conclusión, los miembros empleadores expresaron que no negaban ninguna de las legítimas aspiraciones que tenían los pueblos indígenas y tribales con relación a la tierra y que estaban contribuyendo en forma constructiva y realista para lograr la mejor solución".¹³

- **Observaciones gubernamentales sobre derechos a la tierra y recursos del subsuelo**

"Debate general.

16. Varios miembros gubernamentales expresaron sus reservas en relación con los derechos a la tierra, en particular cuando los recursos del subsuelo se encontraban involucrados, pues consideraban

que había una cierta ambigüedad en el texto propuesto y que debían tomarse en cuenta los diversos sistemas jurídicos y leyes específicas relativas al dominio excluyente del Estado sobre el uso y aprovechamiento de los recursos minerales del subsuelo, incluidos los hidrocarburos. El miembro gubernamental del Canadá consideraba que el convenio revisado debería reflejar las diferentes modalidades de derecho a la tierra existentes; no deberían reavivarse reclamaciones sobre las tierras tradicionalmente ocupadas que fueron ya materia de tratados o de otros acuerdos; y en el convenio deberían preverse medidas para el caso de que los gobiernos no pudieran admitir las reclamaciones por diversas razones. El miembro gubernamental de la India llamó la atención sobre las responsabilidades de los Estados en la administración de la tierra en la India. Expresó su acuerdo con la observación del Informe VI (1) según la cual cualquier intento de formular normas internacionales

sobre los derechos a la tierra era extremadamente complejo. Sin embargo, creía que la conclusión 4 no refleja con precisión las fundadas reservas y la falta de consenso acerca del informe de la Reunión

de Expertos. En su opinión, no sería apropiado enmendar los artículos 11 y 14 del Convenio núm. 107 hasta que no se logre un consenso claro. El miembro gubernamental de Francia apoyó este punto de vista".¹⁴

2.2.4. Actas Provisionales No. 07, 21 de junio de 1988¹⁵

Esta cuestión fue enumerada como una de las dos que impidieron llegar a acuerdos finales en la 75ª Conferencia, junto a la cuestión del uso del término "pueblos" y la autodeterminación política. El delegado de los trabajadores de Dinamarca y vicepresidente de la Comisión del Convenio 107, señaló que el propósito fundamental del Convenio revisado debería ser garantizar y respetar el derecho de propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras, así como su derecho a ejercer el pleno control de la utilización de sus territorios, incluidos los recursos del subsuelo.¹⁶

13 *Ibíd.*, p. 32/17.

14 *Ibíd.*, p. 32/3-32/4.

15 *Actas provisionales, No. 07*, 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 07* contienen el acto de presentación del informe de la Comisión del Convenio Núm. 107, así como su adopción por la Conferencia Internacional.

16 *Ibíd.*, p. 36/20.

La consejera técnica de los empleadores de los Estados Unidos, manifestó que desde la vigencia del Convenio 107 se hizo patente que el criterio de la propiedad individual de la tierra no podía conciliarse con el carácter predominantemente colectivo de la vida y los actos de los pueblos indígenas, y que se siguieron violando sus derechos por la falta de procedimientos y garantías para proteger sus tierras. Mínimamente, advirtió, en la segunda discusión debería llegarse a reconocer los derechos de posesión sobre las tierras que los pueblos indígenas ocupaban tradicionalmente y reconocerse otros medios de control efectivo sobre la tierra y no limitarse al ejercicio del derecho a la propiedad. Dichos medios deberán incluir, además, los derechos sobre la flora, la fauna, los recursos naturales, la pesca costera y las riquezas del subsuelo, pues de ello depende la supervivencia de las sociedades indígenas y de los derechos humanos mismos, al ser dos caras de la misma moneda.¹⁷

Sobre la cuestión de la tierra, la representante del Consejo Indigenista de Sudamérica indicó que ella era el alma misma del convenio revisado y que si éste habría de transformarse en un instrumento útil y duradero, era preciso que indicase el respeto a los derechos fundamentales a los territorios y sus recursos; sin lo cual, no habría un marco de protección suficiente para los pueblos indígenas del mundo. Citó que el informe Bruntland subraya claramente la importancia de las tierras para dichos pueblos y para la conservación de la integridad ambiental mundial. El nuevo convenio revisado no debería limitar los derechos adquiridos por los pueblos indígenas en diversas partes del mundo, como por ejemplo en la India, el Brasil, el mar Ártico o en Hawai. Las actividades de subsistencia y demás actividades tradicionales deberían ser reforzadas en el nuevo convenio así como las garantías de integridad de los territorios, sus medios ambientes e instituciones sociales y económicas en los programas nacionales de desarrollo económico de los gobiernos.¹⁸

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

"El texto del proyecto de convenio se ha tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia. Tras su remisión a un grupo de trabajo y una discusión general en el seno de la Comisión de la Conferencia, esta cuestión [sobre Tierras] fue dejada de lado para ser examinada más detenidamente en la 76.^a reunión. El texto del proyecto de convenio no refleja, pues, ni los acuerdos que se lograron sobre un lenguaje análogo con respecto a otras partes de las conclusiones, ni los elementos de acuerdo que parecieron surgir durante los debates del grupo de trabajo. Por consiguiente, gobiernos y otras partes interesadas pueden desear tener en cuenta las consideraciones siguientes al preparar sus comentarios".²⁰

"*Tierras/territorios*. Sobre esta cuestión tuvo lugar una discusión en el seno del grupo de trabajo que no está plenamente reflejada en el informe de la Comisión, pero que puede ayudar a aclarar las cuestiones suscitadas. Se manifestaron dos posturas básicas. Los representantes de (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales, apoyados por los miembros trabajadores y por algunos gobiernos, estimaban que la palabra «tierras» es demasiado restrictiva y no expresa la relación existente entre dichos pueblos/poblaciones y los territorios que ocupan. Tampoco, a un nivel meramente práctico, la palabra «tierras» abarca elementos como los hielos marinos, que forman parte de los territorios de los pueblos/poblaciones del Norte pero no son tierras. Tampoco refleja otros elementos que figuran implícitamente en su concepto de territorio, como la fauna y la flora, las aguas y el medio

17 Véase la intervención completa en el anexo 10 en el Apéndice de este libro. *Actas provisionales, No. 7, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988, p. 36/22.*

18 Véase la intervención completa en el anexo 10 en el Apéndice de este libro. *Actas provisionales, No. 7, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988, p. 36/24.*

19 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

20 *Texto propuesto.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 4.*

ambiente en conjunto. Por el contrario, algunos gobiernos y los miembros empleadores señalaron que diversos sistemas jurídicos nacionales se basan en el concepto de tierras, y no de territorios, por lo menos en lo que a la adquisición de derechos ejecutorias se refiere. Además, en muchos textos jurídicos nacionales sólo se utiliza la palabra «territorios» para designar el territorio nacional en conjunto, y su empleo en ese contexto podría plantear problemas en relación con la soberanía nacional.

Aunque el examen detenido de esta cuestión haya quedado pendiente para la 76.ª reunión de la Conferencia, la Oficina desea poner de relieve que ambos términos fueron ya utilizados en la parte 11 del Convenio núm. 107, sin que su interpretación haya planteado problema alguno desde 1957. Las divergencias manifestadas durante la discusión en la Conferencia podrían quizá allanarse si se utilizara la palabra «tierras» en relación con el establecimiento de derechos jurídicos y la palabra «territorios» para describir un espacio físico, al tratar del medio ambiente en conjunto o al discutir la relación entre estos pueblos/poblaciones y los territorios que ocupan”.²¹

2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²²

“Parte II. Tierras

Observaciones generales sobre la parte II

Australia. El Gobierno está dispuesto a aceptar la solución de compromiso con respecto a la utilización de los términos «tierras» y «territorios». En Australia no parece apropiado el uso de «territorios» para designar zonas con las cuales las poblaciones indígenas puedan mantener una relación tradicional pero sobre las que actualmente no poseen ningún título de propiedad legal.

ACTU: Limitar los derechos dimanantes del Convenio a las tierras tradicionalmente ocupadas o utilizadas no abarca el caso frecuente de grupos que han sido recientemente reasentados o centralizados. Dado que muchos pueblos indígenas han perdido tierras en un pasado reciente, es preciso tomar alguna medida para atender reivindicaciones con miras a la devolución de estas tierras. Además, en consonancia con la nueva orientación del Convenio, el texto revisado del mismo debería contener directrices más detalladas sobre la explotación conjunta de recursos naturales por parte de los pueblos indígenas y de los Estados. Se presenta una propuesta para reestructurar la parte 11 del Convenio revisado (véase más adelante en cada artículo).

Bolivia. El dilema entre «tierras» y «territorios» es sensible y difícil. Si bien en el Convenio núm. 107 la utilización indistinta de ambos términos no parece haber planteado problemas mayores, fue porque, entre otras cosas, los intérpretes de dicho instrumento no han dado al término «tierras» una interpretación extensiva tal que abarque, como se pretende ahora, los derechos de goce y posesión de los recursos naturales del suelo y del subsuelo. Este tipo de interpretación plantea problemas delicados e insolubles para ciertos países, como Bolivia, que han fundado tradicionalmente su doctrina y su práctica constitucional en el principio de que el Estado posee derechos soberanos sobre los recursos naturales hídricos y minerales. Este concepto no es tan riguroso en el caso de recursos naturales renovables, incluidas la flora y la fauna. Todo texto relativo a derechos y utilización de recursos naturales debe ajustarse a las normas de la legislación nacional. Se estima adecuada la interpretación que se da en el Informe IV (1) a la expresión «recabar el consentimiento». Sería muy difícil aceptar que cualquier norma sobre ordenación territorial que incluya la utilización y explotación de recursos naturales no renovables deba requerir previamente el consentimiento de las poblaciones indígenas vinculadas a una zona territorial del Estado.

²¹ *Ibíd.*

²² *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.* Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76ª Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

Brasil. Debería utilizarse «tierras» en vez de «territorios». En cuanto al problema de la propiedad, la posesión y/o el goce, como todas estas formas figuran en la legislación brasileña, no hay ninguna objeción a su uso.

CNI: La organización no está de acuerdo con la utilización del término «territorios» ni con el reconocimiento de derechos de propiedad, ni con la necesidad de «recabar el consentimiento» estipulada en los artículos 14, párrafo 2, y 15, párrafo 2.

Canadá. A fin de dar coherencia al texto y evitar interpretaciones erróneas, debería utilizarse el término «tierras» en todas las disposiciones que traten de tierras. El término «territorios», tal como se utiliza en los artículos 7, párrafo 2, y 14, párrafos 1 y 2, implica el establecimiento o la protección de derechos legales como lo hace todo el Convenio. El artículo 15, párrafo 1, hace referencia a «territorios habituales», término que no vuelve a aparecer en el Convenio y de significado poco claro. Añádase el nuevo artículo siguiente:

Al aplicar las disposiciones de esta Parte, los gobiernos tendrán debidamente en cuenta la estrecha relación existente entre tierras y cultura indígenas, y en particular los aspectos colectivos de los derechos indígenas a las tierras.

IPWG: Esta Parte debería establecer directrices y obligaciones para los Estados en relación con el desarrollo y la explotación de recursos naturales de todas clases, y debería estipular medidas sobre ocupación de tierras, recursos y derechos territoriales, incluidos mecanismos para solucionar conflictos con miras a promover y lograr el reconocimiento y la protección justa y equitativa de los recursos, tierras y territorios indígenas. A menos que se fijen normas internacionales que respeten la relación espiritual e histórica entre tierras y cultura indígenas, las disposiciones de este Convenio sobre medidas estatales y consentimiento indígena tendrán poco efecto, si es que tienen alguno, para la supervivencia de los pueblos indígenas como sociedades diferenciadas.

Deberían reconocerse y respetarse plenamente el profundo significado que tierras y recursos tienen para los pueblos indígenas, el carácter colectivo de los derechos territoriales indígenas y de los sistemas de tenencia de la tierra, y los derechos de transmisión de los pueblos indígenas. En las disposiciones sobre tierras y recursos a favor de los pueblos indígenas deberían incluirse los elementos claves que son título de propiedad, posesión y control. En ningún caso debería privarse a los pueblos indígenas de sus propios medios de subsistencia o de sustento ni de su riqueza material. Los Estados deberían adoptar medidas que afecten directamente a las tierras, recursos y territorios indígenas, sólo con el consentimiento de los pueblos indígenas interesados, dado libremente y con pleno conocimiento de causa, en cooperación con ellos y en forma aceptable para ellos. Deberían reconocerse a los pueblos indígenas sus derechos a los recursos tanto del suelo como del subsuelo. Deberían establecerse mecanismos y procedimientos eficaces para solucionar reivindicaciones y conflictos sobre tierras y recursos, así como los conflictos que puedan surgir como consecuencia de cualquier tratado, ley o acuerdo, o en la devolución de tierras. Debería reconocerse la importancia de los tratados y de su conclusión al abordar cuestiones tan fundamentales como tierras y recursos, y deberían respetarse, honorarse y aplicarse los derechos consagrados en tratados.

Colombia. Utilícese el término «territorios». Este término denota en el presente Convenio el espacio social, cultural y ecológico en el que habitan los pueblos interesados.

Finlandia. La forma propuesta en el informe de utilizar los términos «tierras» y «territorios» constituye un compromiso satisfactorio. Debería tomarse en consideración la propuesta formulada en la primera discusión, que subraya la estrecha relación existente entre tierras y cultura para los pueblos indígenas, así como el carácter colectivo de sus derechos a las tierras.

México. En relación con los términos «tierras» y «territorios», el artículo 27 de la Constitución Política de México y de: la ley federal de reforma agraria proclaman el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a que se les restituyan las tierras y las aguas de

que fueron despojados o a que se les dote de tierras y aguas suficientes para su sostenimiento. El concepto de «territorio» es aplicable al espacio ficogeográfico habitado por los pueblos y comunidades de un grupo con características étnicas similares, tales como idioma, formas tradicionales de organización, fiestas y ceremonias religiosas y otras costumbres. Hay casos en los que estos territorios corresponden a dos países, como el de los *papagos*, cuyo territorio está en México y en Estados Unidos, sin que ello afecte a la soberanía de estos países. La expresión «recabar el consentimiento» debe referirse a obtener la aprobación de la asamblea de la comunidad, a condición de que las obras que se emprendan o los recursos que se exploten sean en beneficio directo de la comunidad dueña de dichos recursos.

Noruega. Añádase un nuevo artículo introductorio (como el propuesto por el Gobierno del Canadá).

Perú. CGTP: Conviene incluir una disposición en que los Estados asuman el principio de propiciar la contigüidad territorial de los (pueblos/poblaciones) indígenas en las regiones o zonas donde sea posible.

Suiza. Federación Suiza de Sindicatos Cristianos (CSC): El término «tierras» no incluye ni las aguas ni los hielos marinos; el término «territorios» es más pertinente para la situación de poblaciones que pueden muy bien vivir a ambos lados de una frontera nacional. Sin menoscabo de su soberanía nacional, en estos casos debería invitarse a los Estados interesados a que concluyan acuerdos facilitando la libre circulación de estas poblaciones.

SGB: Esta Parte deberá reestructurarse a fondo para que sea aceptable tanto por los pueblos indígenas como por los gobiernos. Debería estipular que, cuando no sea posible reconocer la propiedad o el control absolutos de los pueblos indígenas sobre un territorio o recurso específico, deberán concedérseles los máximos derechos posibles de usufructo o explotación. Los pueblos indígenas deberían poder controlar del todo las zonas que ocupan o utilizan de forma exclusiva, y deberían tener el derecho de seguir explotando los recursos que se encuentran en zonas actualmente ocupadas por otros. El Convenio revisado debería abordar de forma clara y equitativa los casos recientes en que se ha expulsado a dichos pueblos de sus tierras. En tales casos, debería dárseles un derecho inalienable a los lugares que ahora ocupan y una indemnización por la pérdida de sus tierras. El Convenio revisado debería no sólo prohibir el traslado forzoso de estos pueblos, salvo en casos urgentes en que sus vidas estén amenazadas, sino también fomentar el desarrollo conjunto. Incluso en los casos en que no haya acuerdo sobre la explotación de recursos naturales en sus territorios, el gobierno debería buscar maneras de compartir con el pueblo indígena interesado la gestión y los beneficios del proyecto de desarrollo.

Comentario de la Oficina

En sus observaciones generales, algunos países y organizaciones que han enviado respuestas abordan la cuestión de la utilización en el Convenio de los términos «tierras» y «territorios».

Ante la amplia divergencia de opiniones, la Oficina ha optado por utilizar ambos términos en función del contexto, como ya hizo en el Convenio núm. 107. Algunos de los derechos estipulados en esta Parte están específicamente vinculados a la tierra en sí, como la propiedad de la tierra y la transmisión de derechos sobre ella. Otras disposiciones tratan de cuestiones como las aguas y otros recursos naturales o el traslado de estos pueblos fuera de las zonas que ocupan. En ciertas disposiciones se utilizan conjuntamente los términos «tierras y territorios».

El Gobierno de Australia declara que el término «territorios» no parece apropiado para designar zonas con las cuales los pueblos indígenas puedan conservar una relación tradicional, pero sobre las cuales no poseen ningún título de propiedad legal. A pesar de ello, el término «territorio» no parece implicar el sentido de título de propiedad legal, sino que denota solamente una zona geográfica sujeta a una jurisdicción determinada.

Ciertas respuestas, en particular las que emanan de organizaciones no gubernamentales y de trabajadores, proponen que se reestructure a fondo esta Parte del Convenio. En esta fase ya avanzada del proceso de revisión, la Oficina estima que una reestructuración a fondo, que implicaría necesariamente la sustitución de varios artículos y la inclusión de otros nuevos, no es aconsejable. No obstante, se ha tenido ampliamente en cuenta lo esencial de las propuestas formuladas.

En varias respuestas figuran propuestas análogas de inclusión de un nuevo artículo al principio de esta Parte. Como esta propuesta también había recibido un gran apoyo en la primera discusión, se ha incluido el citado artículo (artículo 13 en el nuevo texto), que constituye una base introductoria útil para examinar la compleja cuestión de los derechos sobre la tierra en los artículos subsiguientes de dicha Parte. Además, ello puede ayudar a establecer el principio de que, dada la relación especial entre tierras y cultura indígenas, en ciertos aspectos debería concederse sin duda a los pueblos interesados un trato diferente del que se otorga a otros sectores de la población nacional. Un pequeño número de respuestas expresan la preocupación de que este trato diferenciado o preferente pueda constituir una discriminación con respecto a otros sectores de la sociedad, pero esta cuestión se ha discutido ya en otros contextos en el presente informe".²³

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁴

"Artículo 13

Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán tomar debidamente en consideración la importancia especial que para las culturas de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios que ocupan, y en particular los aspectos colectivos de esa relación".²⁵

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁶

El artículo 13^o fue ampliamente considerado, debatido y -en varias ocasiones- sometido a votación en conjunto con los demás artículos de la parte II del Convenio relativa a "Tierras".

En vista de que separar las intervenciones de los participantes de la sesión del 24 de junio de 1989 afectaría la visión general de las mismas, se presenta el contenido integral de dicha discusión en el Anexo No. 9 del presente libro titulado "*Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio*".

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34^a Sesión, 26 de junio de 1989²⁷

"Sr. HELMS (El consejero técnico gubernamental de Dinamarca, ponente de la Comisión del Convenio núm. 107). - (...) Entre los temas difíciles que hemos tenido que considerar, quisiera señalar tres muy especialmente (...) El tercer problema planteado se refiere a los

23 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 32-35.

24 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

25 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.

26 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B), que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

27 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

derechos a la tierra en general: el concepto de «territorio», derecho de propiedad posesión, derecho de transmisión de los derechos a la tierra y de los recursos que se hallan en la superficie o en el subsuelo y condiciones de traslado o reubicación de los pueblos. El texto que la Comisión adoptó figura en los artículos 13 a 19 del proyecto de convenio. El acuerdo sobre este texto fue conseguido después de largas y penosas discusiones, puesto que la Comisión trató de abarcar gran variedad de situaciones y de conceptos. Varias veces nos pareció que iba a ser imposible llegar a un acuerdo. No se hubiera podido conseguir el consenso que finalmente se logró de no mediar los esfuerzos decididos y diplomáticos del presidente de los representantes de los grupos de empleadores y de trabajadores y de cierto número de gobiernos”.²⁸

“Sr. DE REGIL GOMEZ (*consejero técnico de los empleadores de México, vicepresidente de la Comisión del Convenio núm. 10.7*). (...) El informe aclara en forma adecuada, a nuestro juicio, la polémica que en los últimos años ha surgido alrededor del término «territorios» y su relación con las comunidades indígenas y los grupos tribales itinerantes o con movilidad territorial.

En efecto, el binomio «pueblos»/«territorios», plantea la difícil cuestión de la soberanía sobre determinada área, sobre todo si consideramos que esta región pertenece a un país independiente, que reúne los requisitos tradicionales de la nación, esto es, territorio, pueblo y gobierno.

El problema se agudiza al considerar que ciertos países han usado el término «territorio» para designar una región habitada por comunidades indígenas, incluso con referencia a reservaciones territoriales, mientras que otros muchos, quizá la mayoría, utilizan territorio como definición del área nacional y con la calificación de soberanía para el país. El término «tierras» fue sin duda afortunadamente usado en el texto original y trasladado al texto aprobado por la Comisión. El territorio debe ser considerado como área de hábitat geográfico.

Nuevamente nos enfrentamos aquí a una cuestión política, con fuertes problemas de interpretación nacional y con una gran dosis de sentimientos emocionales, situación que, por supuesto, escapa al ámbito normal de la OIT. Sin embargo, y a pesar de las dificultades, el grupo de trabajo constituido para revisar esta parte, después de muchas horas de discusión y análisis, logró un consenso en prácticamente todo su contenido. Por lo anterior, debo dar las gracias a quienes integraron este grupo, por su capacidad de negociación, sus sabios puntos de vista y su perseverancia.

Lo poco que quedó fuera del consenso del grupo de trabajo fue resuelto por la Comisión en una serie de votaciones, que al resultar empatadas demostraron lo siguiente: 1) la cuestión política no es de la OIT, 2) muchos países tienen reservas sobre esta parte, y 3) lo relativo a recursos naturales y productos del subsuelo, deben ser dejados a cada país.

Felizmente, la sabiduría de nuestro presidente de la Comisión y la gran capacidad de los delegados de la misma de los tres grupos permitió una conclusión adecuada. Sobre este particular, conviene señalar que el grupo empleador no puede asumir responsabilidad alguna, pues no tiene control político en sus respectivos países y piensa que los gobiernos deberán resolver lo relativo a tierras, a la luz de sus respectivos sistemas legales, políticos y económicos”.²⁹

“Sr. SVENNINGSSEN (*delegado de los trabajadores de Dinamarca, vicepresidente de la Comisión del Convenio núm. 107*). – (...) La sección relativa a las tierras y recursos fue una de las más conflictivas sobre las que tuvo que debatir la Comisión. Los resultados relativos a esta parte del proyecto de Convenio no satisfacen en absoluto nuestras aspiraciones, sobre todo por lo que se refiere a los derechos de los recursos y al reconocimiento explícito de los derechos de propiedad y posesión de territorios. También opinamos que las disposiciones relativas a la expulsión de los pueblos indígenas y tribales de sus tierras

28 *Ibíd.*, p. 31/1.

29 *Ibíd.*, p. 31/3.

y a la imposibilidad de enajenar la propiedad de la tierra deberían haber sido mucho más tajantes”.³⁰

“Sra. VENNE (*representante del Grupo Internacional del Trabajo sobre Asuntos Indígenas*). (...) En el proyecto de convenio hay toda una serie de violaciones de los objetivos principales, a saber: (...) En cuarto lugar, respecto de las tierras y los recursos indígenas (artículos 13 a 19), quiero señalar nada más los siguientes: En primer lugar, en el proyecto de convenio se estipula el respeto de la relación que tenemos con nuestras tierras y nuestros territorios, pero luego se propone una definición inaceptablemente ambigua del término «tierras», en una forma que puede menoscabar nuestros derechos territoriales. En segundo lugar, sólo los derechos a la tierra basados en la ocupación presente, y no en la ocupación pasada, se reconocen explícitamente. En tercer lugar, el artículo 15, párrafo 2, probablemente abrirá la puerta a todo tipo de explotación de los recursos en las tierras indígenas por los gobiernos, sin el consentimiento de los pueblos indígenas. Con ello, el artículo 15, párrafo 2, puede invalidar toda garantía de proteger realmente nuestros derechos a la tierra, con arreglo al artículo 14, párrafo 2, y esto traería consigo una aplicación retrógrada y regresiva del Convenio núm. 107. Sentimos rabia y amargura, por el trato que dio el grupo de los empleadores a nuestros derechos a la tierra y a los recursos en la Comisión tripartita. Ese grupo intentó constantemente limitar, y negarnos, el pleno reconocimiento de nuestros derechos a la tierra, a los recursos y en otros campos. Es difícil entender esta insensibilidad y esta oposición persistentes. La visión mezquina que tienen los empleadores de sus intereses propios hace que el proyecto de convenio sea deficiente y esté abocado al fracaso”.³¹

“Sr. ONTIVEROS YULQUILA (*Consejo Indio de Sud América*).– (...) Las organizaciones indígenas de Sud América nos damos perfecta cuenta de que el Convenio núm. 107, revisado y aprobado en la Comisión respectiva, es más pobre en los artículos que tratan de tierras y territorios que el original, porque se está «negando» la existencia de los pueblos indígenas y, además, su proyección hacia el futuro.

¿Qué derechos tienen los Estados que se constituyeron con la usurpación de los territorios a nuestros antepasados, pueblos y gobiernos? ¿Qué derechos tienen los Estados Miembros a negarnos el uso de los recursos naturales del suelo y del subsuelo? ¿Qué derechos tienen los Estados y los empleadores a negarnos alimentos, educación y vivienda de acuerdo a nuestras culturas en las diversas formas de trabajo? Distinguidos representantes de los Estados, ¿qué es nuestro pueblo en la actualidad? Las Américas, un continente viciado por la explotación del hombre por el hombre y por la usurpación no sólo de territorios indígenas, sino también del derecho a existir como pueblos, pese a que nos proyectamos desde antes de que existieran los propios Estados.

Estamos seguros de que la democracia de pueblos, de culturas y del trabajo ha sufrido un traspíe en esta 76.a reunión de la Conferencia, no porque las personas estén interesadas en que así suceda, sino porque el interés económico de los gobiernos consiste en consolidar sus existencias a costa de los territorios y personas indígenas”.³²

“Sr. BARSH (*representante del Consejo de los Cuatro Vientos*). (...) La revisión incluye, dentro de este marco general, una serie de derechos específicos sociales y económicos, entre los cuales el derecho a la tierra merece una mención especial. El tema de los derechos a la tierra planteó dificultades a la Comisión, debido a la necesidad de adoptar principios generales que puedan aplicarse a sistemas jurídicos y económicos muy diversos. Fue imposible elaborar con precisión estas disposiciones del proyecto de convenio, pero creemos que el significado del texto es claro, si se leen conjuntamente los artículos del proyecto de convenio relativos a la no discriminación (artículo 3), consulta (artículo 6), control de proceso de desarrollo (artículo 7), flexibilidad de aplicación (artículo 34) y compatibilidad con otras normas y convenios internacionales (artículo 35)”.³³

30 *Ibid.*, p. 31/4.

31 *Ibid.*, p. 31/8.

32 *Ibid.*, p. 31/9.

33 *Ibid.*, p. 31/10.

"APUNTE FRANCO (*consejero técnico gubernamental del Ecuador*).- (...) La delegación del Ecuador, empero, habría deseado que el artículo 13 del nuevo instrumento rezase de la siguiente manera: «Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán tomar debidamente en consideración la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con los territorios que ocupan y, en particular, los aspectos colectivo, global, unitario, no enajenable e imprescriptible que deben tener la posesión legal de tales tierras». (...) Estas son los principales aspectos que el Ecuador hubiese deseado ver plasmados en el proyecto de convenio y que deplora no hayan logrado la debida consideración en la Comisión".³⁴

³⁴ *Ibid.*, p. 31/16.

ARTÍCULO 14º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 11

Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

222

En los trabajos para aprobar el artículo 14º, se discutieron los efectos del derecho a la propiedad, la cuestión de los pueblos nómadas y su relación con la tierra, el asunto de la reivindicación de las tierras perdidas y los procedimientos para atender dichos reclamos, el deber estatal de delimitar las tierras indígenas. Asimismo, la palabra "territorialidad" fue nuevamente muy debatida así como la extensión del derecho al territorio definido según el criterio de la ocupación tradicional. Durante la primera discusión, se descartó incluir la inalienabilidad de las tierras pero sí incluir un nuevo artículo en el Convenio revisado acerca de la propiedad sobre los recursos naturales, especialmente los del subsuelo. En la segunda discusión realizada durante 1989, dichas discusiones continuaron, se profundizaron y finalmente tuvieron su acuerdo conclusivo.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

- **Efectos del derecho de propiedad**

“El Convenio núm. 107 dedica cuatro artículos a la tierra. En el primero, es decir, el artículo 11, se estipula que “se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas”. Las disposiciones de este artículo son en cierto sentido muy fuertes. El derecho de propiedad implica la plena condición de propietario, lo cual es superior a la situación en que se encuentran actualmente muchas de las poblaciones indígenas de los países que han ratificado el Convenio, y de los que no lo han hecho. En el artículo también se utiliza el término “reconocer” y no “conceder”, con lo cual se presupone que los derechos de propiedad corresponden intrínsecamente a las poblaciones indígenas, y no se adquieren por cesión de los Estados. Sin embargo, la elección de estos términos ha merecido críticas, fundadas en el hecho de que no se establece ninguna preferencia especial por la propiedad comunal de la tierra, aunque se sabe que casi todas las poblaciones indígenas practican este sistema de tenencia de la tierra. Se ha reconocido ampliamente que la implantación de sistemas de propiedad privada y enajenable ha sido uno de los factores principales de la enajenación y fragmentación de las tierras indígenas ocurridas en todas partes, y ha contribuido a desintegrar las culturas indígenas tradicionales”.²

- **Sobre pueblos nómadas y seminómadas**

“En la Recomendación núm. 104 se dedican cuatro párrafos a los derechos sobre la tierra. No es necesario analizarlos aquí en detalle, aunque algunos contienen importantes recomendaciones de principio, además de las disposiciones que figuran en el Convenio. En el párrafo 3 se estipula que se deberían garantizar tierras adecuadas a las necesidades de los grupos nómadas y seminómadas, es decir, una reserva de tierras para las necesidades del cultivo trashumante, “mientras no se pueda introducir un mejor sistema de cultivos”; y, “mientras no se alcancen los objetivos de una política de asentamiento de los grupos seminómadas, se deberían determinar áreas en las que esos grupos puedan pastorear su ganado libremente””.³

- **Reivindicación de tierras perdidas**

“Al considerar el alcance de las nuevas normas es conveniente distinguir dos aspectos importantes de los derechos de las poblaciones indígenas sobre la tierra, a saber, el reconocimiento del derecho de las poblaciones indígenas sobre las tierras que ocupan y la restitución de las tierras de las que han sido desposeídos y que reivindican.

En primer lugar, se pide a los Estados el reconocimiento de que las poblaciones indígenas son propietarias de las tierras que ocupan, por lo general en razón de la ocupación tradicional y la posesión inmemorial. En el caso especial de las tribus silvícolas vulnerables, se plantea la necesidad urgente de delimitar y marcar la tierra para protegerla eficazmente contra la usurpación. En las secciones precedentes se han analizado los progresos realizados en la promulgación de leyes al respecto, así como algunos de los obstáculos que impiden aplicarlas en toda su magnitud.

En segundo lugar, se han formulado peticiones de restitución de las tierras indígenas, basadas en los derechos que conceden los tratados y en los que se adquieren a través de la historia. Las poblaciones indígenas de los países colonizados por la Corona Británica han invocado los derechos a ocupar la tierra que se les concedieron en virtud de los tratados firmados con Inglaterra o los Estados que le sucedieron, y manifestaron que estos dere-

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 *Ibíd.*, p. 43-44.

3 *Ibíd.*, pp. 44-45.

chos habían sido anulados por las medidas unilaterales adoptadas por los Estados sin su consentimiento. En muchos de los países colonizados por la Corona Española, las poblaciones indígenas pudieron gozar durante la época colonial de los derechos a la tierra que habían reivindicado, y que fueron posteriormente abrogados o suplantados. En América latina, la situación es extremadamente compleja desde el punto de vista jurídico, debido a nociones contrapuestas de los derechos sobre la propiedad agraria. La legislación del siglo XIX extinguió técnicamente estos derechos sobre la propiedad comunal, en virtud de códigos civiles que reconocían únicamente la propiedad privada, mientras que la legislación agraria del siglo XX se inclina a reconocer la propiedad comunal de las tierras indígenas y, en algunos casos, establece la restitución a las comunidades indígenas de las tierras de las que fueron desposeídas a causa de los excesos del "liberalismo" decimonónico.

En el sistema de las Naciones Unidas, si bien no se ha exigido directamente la restitución, por lo menos se ha reconocido la necesidad urgente de realizar una reforma agraria basada en sistemas distintos del de la propiedad privada de la tierra. A modo de ejemplo, cabe mencionar que la Conferencia Mundial de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural celebrada en 1979, adoptó un programa de Acción por el que se instó a los gobiernos, por una parte, a garantizar que "los beneficios de la reforma agraria y el desarrollo rural no se vean contrarrestados por la reaparición de formas ya superadas de concentración de recursos en manos privadas o por la aparición de nuevas formas de desigualdad" y, por otra parte, a poner fin a las tendencias hacia la privatización desigual de los derechos y a "preservar y adaptar o crear sistemas de amplia base para el control y administración comunales de los derechos de tierras y aguas, de conformidad con las necesidades del desarrollo". Estos mismos principios inspiraron en cierta medida los primeros instrumentos originales de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribuales.⁴

"Asimismo, cabe señalar que el Convenio y la Recomendación contienen principios sólidos, adecuados y aún válidos, así como directrices para que se reconozca a todas las poblaciones indígenas la propiedad de sus tierras tradicionales, y se asignen tierras a las poblaciones indígenas que han perdido todo medio de subsistencia. Sin embargo, estos instrumentos han recibido muchas críticas, basadas, por ejemplo, en que si bien los principios son importantes, se da mucha latitud a los Estados para que se aparten de ellos cuando entran en conflicto varios intereses. También se ha señalado que no contienen indicaciones precisas sobre la manera de aplicar las medidas, que no se insiste como es debido en el derecho de las poblaciones indígenas a decidir acerca de la utilización de sus tierras, y que establece disposiciones inadecuadas de protección contra los proyectos de desarrollo que puedan ir en detrimento de los modos de vida de las poblaciones indígenas. Por último, algunos comentaristas han objetado que las disposiciones relativas a los derechos sobre la tierra se ignoran otros elementos importantes de la manera en que las poblaciones indígenas ganan su sustento, es decir, la caza, la pesca y el derecho a los recursos naturales, incluidas las riquezas del subsuelo y otros elementos tales como el agua y el banco de hielo".⁵

"6. Programas agrarios y restitución de tierras.

Tal como se ha indicado anteriormente, en el artículo 14 del Convenio núm. 107 se exige, en los casos necesarios, la asignación de tierras adicionales a las poblaciones indígenas y tribuales, y el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya poseen. Así pues, la posibilidad de adquirir tierras adicionales se establece tomando como base la igualdad de trato. Ya se ha demostrado, sin embargo, que una de las reivindicaciones fundamentales de las organizaciones indígenas es que se les restituyan los territorios de los cuales han sido desposeídas. El fundamento de estas reivindicaciones son los derechos establecidos en los tratados o la posesión inmemorial, y no cabe duda de que, en cada lugar del mundo donde es posible hallar poblaciones indígenas y tribuales, éstas han sufrido constantemente la pérdida de las

4 *Ibid.*, p. 42-43.

5 *Ibid.*, p. 45.

tierras que alguna vez poseyeran, con las consiguientes repercusiones en sus actividades económicas y su modo de vida, y comprometiendo la existencia de su identidad cultural.

En varios países, y especialmente en América del Norte y en Australia, se han tomado seriamente en consideración las reivindicaciones planteadas por estos grupos, y si bien no se les han restituido todas las tierras que reclamaban, se han realizado algunos progresos. En algunos casos, las poblaciones indígenas han recuperado incluso el control de enormes extensiones de tierra, junto al derecho de decidir con respecto a los recursos naturales que se encuentren en las mismas. En otros casos, se ha garantizado a las poblaciones indígenas el derecho de posesión, lo cual no significa la plena propiedad ni el control. Esto ha ocurrido en el Brasil, donde se está procediendo a la demarcación de los territorios indígenas, aunque en forma más lenta que la estipulada en las leyes nacionales. En la mayoría de los países, las poblaciones indígenas y tribuales continúan perdiendo el control de tierras que ocuparon antiguamente y deben confinarse en las regiones más alejadas, y a menudo las menos ricas, de los países en los cuales viven. En muchos de estos casos, resulta difícil interesar a las autoridades competentes en las reivindicaciones de los territorios indígenas, las cuales pierden a menudo su fuerza bajo el peso del sistema jurídico vigente.

Estos problemas son ciertamente muy complejos, y nada indica que sea posible resolver completamente mediante la revisión del Convenio núm. 107. En la Reunión de Expertos se podrá analizar la posibilidad de incluir en el instrumento revisado una disposición por la que se obligue a los Estados que hayan ratificado el Convenio a crear algún mecanismo, no especificado, para conocer de las reivindicaciones indígenas sobre la tierra. Esto permitirá a los órganos de supervisión de la OIT comprobar si los gobiernos están tratando seriamente este difícil problema o si, como ocurre muy a menudo, lo están dejando completamente al margen".⁶

- **Deber de delimitar las tierras indígenas**

"2. Propiedad y control de la tierra.

La redacción del artículo 11 del Convenio núm. 107 es inequívoca, pero convendría de todos modos incorporar una disposición complementaria por la que se solicite a los Estados que han ratificado dicho Convenio que adopten las disposiciones necesarias para hacer efectiva tal propiedad, procediendo, para ello, a delimitar la tierra que se asignará a las poblaciones indígenas y tribuales, o que se reconocerá como perteneciente a las mismas. En la legislación nacional de muchos países se establece la obligación de delimitar tales tierras, pero en muchos casos no se han adoptado las medidas prácticas para hacerlo. Otros países, en cambio, ni siquiera han cumplido con la etapa inicial de exigir la delimitación. Debería agregarse una breve frase complementaria al texto del artículo 11, por la que se establezca la obligatoriedad de adoptar medidas inmediatas para definir o delimitar las tierras tradicionalmente ocupadas por las poblaciones indígenas que no lo estén en el presente.

Además, las disposiciones sobre la propiedad de la tierra deberían hacer referencia a otros recursos naturales. Una organización indígena ha presentado a la OIT un proyecto de revisión del Convenio núm. 107, en virtud del cual se agregaría al artículo 11 el requisito de que "este derecho deberá incluir la fauna, el agua y el banco de hielo que estas poblaciones tienen la costumbre de utilizar, así como la oportunidad de aprobar la explotación de los recursos subterráneos y de participar en ella". Ya se ha mencionado anteriormente en este documento la falta de protección que existe al respecto y la necesidad de subsanarla. Ahora bien, conviene tratar cada uno de estos complejos problemas en forma separada".⁷

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)⁸

⁶ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁷ *Ibid.*, p. 46.

⁸ APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del*

“61. Como el documento de trabajo indica, para la continuidad cultural e incluso la sobrevivencia física de los pueblos indígenas y tribuales, la posesión continua de las tierras que ocupan es indispensable. Estos grupos están haciendo frente a presiones sin precedentes ejercidas sobre sus tierras, en gran medida porque muchos de ellos carecen de títulos ajustados a las formas reconocidas por las sociedades nacionales. A esto se agrega que son cada vez más numerosas las actividades de desarrollo en las tierras que ellos ocupan, así como las migraciones a dichos territorios de personas y organizaciones no indígenas ni tribuales.

62. En tanto que muchos expertos estimaron que los artículos 11, 13 y 14 del Convenio ofrecen protecciones sólidas en diversos aspectos, había un asentimiento grande sobre la necesidad de adaptarlas, no sólo para tomar en cuenta estas presiones, sino también para reflejar más acabadamente el carácter especial de la relación que une a los pueblos indígenas y tribuales con las tierras que ocupan. En particular, respecto del artículo 11, la opinión que los expertos expresaron en diferentes oportunidades fue que no debería atenuarse la sólida garantía fundamental existente en dicho artículo. Un cierto número de expertos, así como todos los observadores de las organizaciones no gubernamentales, consideraron que el artículo 12 ofrecía una importante protección”.⁹

- **Referencias a “territorios ocupados tradicionalmente” y a “territorialidad”**

“63. El experto del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, apoyado por varios expertos de las organizaciones indígenas y otros observadores, describió las relaciones especiales de los pueblos indígenas y tribuales con las tierras que ocupan. Declaró que se debería hacer referencia a los territorios que tradicionalmente ocupan y no simplemente a las tierras. La primera expresión incluye a todas las cosas propias de las tierras mismas, inclusive las aguas, el subsuelo, el espacio aéreo, sus ocupantes y plantas, la vida animal y todos los recursos que en ellas existan. El experto de Survival International insistió sobre la importancia de incluir las aguas de las costas y los bancos de hielo en esta categoría. Los pueblos indígenas y tribuales no consideran, como otros pueblos, que la tierra sea un simple factor de producción, sino además como una fuente de espiritualidad. A esto se agrega que para muchos pueblos indígenas la propiedad no implica la facultad de transmitir a otras personas todos los derechos sobre los territorios. Conforme a su concepción, ellos se estiman simples depositarios de los territorios que ocupan, en medio de una corriente ininterrumpida que les llegaba desde el pasado ancestral y se dirigía a las futuras generaciones, las cuales, al igual que las presentes y las pasadas, también tenían derecho a los territorios. En consecuencia, dichos pueblos consideran a estos territorios como inalienables, en el sentido de que no pueden transferir en forma permanente los derechos de quienes los han de suceder. Además, en casi todas las sociedades indígenas y tribuales la tenencia de estas tierras es colectiva.

64. Un experto observó que el término «territorialidad» era preferible, ya que no sólo comprende el medio ambiente que no queda implicado por el término «tierra», sino también comprende el derecho colectivo de los pueblos a sus territorios. El experto hizo notar asimismo la importancia dada a los derechos de paso y de pacer”.¹⁰

- **Opción preferencial por la propiedad colectiva sobre la individual**

“65. Varios expertos en apoyo de esas opiniones sugirieron que un instrumento podía preferir las formas colectivas de propiedad, en vez de las formas individuales. Un experto del medio de los empleadores manifestó su desacuerdo. Otro experto señaló que algunas sociedades indígenas, y entre ellas las de la región de los Andes, reconocían los derechos individuales de propiedad, por lo que el artículo 11 del Convenio no debería referirse a los derechos colectivos exclusivamente.

66. El representante de la FAO declaró que en muchas situaciones, en especial entre los

orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). 234^a Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

⁹ *Ibid.*, párrafos 61-62.

¹⁰ *Ibid.*, párrafos 63-64.

pueblos tribuales y nómadas, existían tipos distintos de derecho al uso de la tierra ejercidos simultáneamente sobre las mismas parcelas por grupos distintos. Por todas estas razones, concebir la propiedad sólo como un derecho no era una noción fácilmente aceptable para las formas indígenas y tribuales de tenencia de la tierra.

67. Aun cuando, tomando nota de las explicaciones dadas a este respecto, la mayor parte de los expertos estimó que, por motivo de orden práctico, el concepto de propiedad se debería reconocer y garantizar en conformidad con los sistemas legales nacionales, para poder proteger eficazmente los derechos de dichos pueblos. Un experto hizo notar que no era necesario referirse exclusivamente al concepto de propiedad, pues en algunos países de América latina la posesión permanente era un concepto jurídico más sólido que la propiedad. Los expertos de los países africanos declararon que en dicho continente todos los derechos sobre el subsuelo pertenecían a los gobiernos y que el derecho a su posesión se garantizaba a todos los ciudadanos. Si la tierra era apropiada, se pagaba una compensación en tierra o en dinero.

68. Un experto designado por los empleadores declaró que el artículo 11 del Convenio núm. 107 era muy sólido y probablemente por lo mismo constituía, para algunos países, un obstáculo a su ratificación. A juicio del orador, las declaraciones que se han efectuado en este sentido se podrían expresar disponiendo que los Estados deberían reconocer los asentamientos territoriales de las poblaciones en cuestión, dado que la sobrevivencia, continuidad, preservación y desarrollo de dichas poblaciones dependían de esos asentamientos; este reconocimiento debería garantizarse dentro del marco de la legislación nacional".¹¹

- **Descarte del principio de inalienabilidad de las tierras indígenas**

"70. Buena parte de la discusión sobre los derechos a la tierra giró alrededor de si en el convenio revisado se debería reconocer explícitamente una definición amplia de la tierra y de los derechos territoriales y cuál sería el grado de control sobre esas tierras que se debería garantizar a los pueblos indígenas y tribuales. Con igual firmeza se expresaron opiniones contrarias. Algunos expertos, y la mayor parte de los observadores, declararon que los grupos citados deberían estar facultados en forma exclusiva, o casi exclusiva, a controlar sus territorios. Muchos de los expertos insistieron en que un Estado debía siempre reservarse el derecho de trasladar miembros de cualquier grupo de población, cuando estuviesen en juego graves emergencias o motivos superiores de interés nacional. Empero, también se expresaron sólidas consideraciones de que el instrumento revisado debería reconocer el principio de inalienabilidad. Algunos expertos estimaron que esta idea no era realista ni práctica, pues los Estados no ratificarían nunca un instrumento que les exigiera una alteración fundamental de sus conceptos jurídicos internos, y en consecuencia ninguna protección se obtendría al respecto. Uno de los expertos manifestó que la Reunión no podía recomendar la creación de un estado dentro del Estado. Se examinaron distintas posibilidades para tratar de conciliar los diferentes puntos de vista.

71. Sobre este punto, un experto gubernamental expresó que, de conformidad con los puntos de vista manifestados por los representantes de las organizaciones indígenas durante la Reunión, había dos aspectos de la inalienabilidad: el primero, referido a las coacciones de que eran objeto los indígenas propietarios de la tierra para disponer de ellas o para hipotecarlas. El segundo se refería al derecho de los pueblos indígenas para gozar ininterrumpidamente de la ocupación de la tierra, que implicaba la noción de que ningún gobierno nacional tenía el derecho de imponer un desarrollo económico sin que hubiera un pleno y libre consentimiento de parte de los poseedores indígenas o tribuales. En segundo término, no podía esperarse que los gobiernos nacionales aceptasen que se modificara el principio relativo a su facultad de tomar las decisiones finales respecto de cuestiones de interés nacional o sobre la utilización de los recursos naturales. En su opinión, sería más realista considerar procedimientos y mecanismos que asegurasen que, si y cuando la negativa de consentimiento de estos pueblos fuera ignorada por el Estado, la

11 *Ibid.*, párrafos 65-68.

decisión sería objeto de un procedimiento o investigación públicos, garantizando la participación de esos grupos en tales procesos”.¹²

“Conclusiones de la Reunión.

(...)

4. La Reunión concluyó que los derechos tradicionales sobre la tierra de estos pueblos deberían reconocerse y protegerse efectivamente, y tomó nota de que los representantes indígenas y tribuales presentes consideraron de manera unánime que esas tierras deberían ser inalienables”.¹³

- **Deber de demarcar las tierras indígenas**

“69. Cualquiera que sea la forma en que se deban reconocer estos derechos, es necesario que se asegure el derecho de posesión, uso efectivo y propiedad de estas tierras. En muchos países la extensión de las tierras poseídas por los grupos no ha sido definida, ni registrados los títulos, incluso los de las tierras que han sido delimitadas. El observador de la FAO señaló la importancia fundamental que tiene para estos pueblos la delimitación de las regiones territoriales y de los derechos a la tierra, así como la existencia de procedimientos adecuados para la solución de conflictos. Algunos expertos, y varios observadores de las organizaciones indígenas, subrayaron la necesidad de que los propios pueblos indígenas y tribuales definan estos territorios o participen en su deslinde y demarcación. Como ningún experto formuló reservas a este respecto, sería en consecuencia importante que el convenio revisado incorpore una obligación de efectuar dicha demarcación a cargo de los Estados ratificantes que no la hubieran hecho”.¹⁴

“Conclusiones de la Reunión.

(...)

5. La Reunión estuvo de acuerdo en que, a fin de hacer efectivos esos derechos, los Estados ratificantes deberían adoptar medidas para determinar las tierras a las cuales esos pueblos tienen derecho, procediendo al deslinde o demarcación de las mismas si no lo hubiesen efectuado”.¹⁵

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹⁶

- **Inalienabilidad de las tierras indígenas**

“PROPIEDAD Y CONTROL

“La Reunión de Expertos examinó especialmente dos aspectos de la propiedad y control de la tierra y de los recursos. En primer lugar, la Reunión reconoció la necesidad de asegurar la efectividad de los derechos de posesión, usufructo o propiedad de estas tierras; en otras palabras, que estos pueblos puedan ejercer estos derechos en la práctica. Se hizo notar que en muchos países no se ha definido la extensión de las tierras a que dichos grupos tienen derecho y no se han registrado títulos de propiedad ni siquiera para las tierras que se han delimitado.

En segundo lugar, la Reunión de Expertos examinó las restricciones impuestas sobre la propiedad de las tierras indígenas y tribuales, y en particular la cuestión de si debían ser

12 *Ibid.*, párrafos 70-71.

13 *Ibid.*, Conclusión No. 5.

14 *Ibid.*, párrafo 69.

15 *Ibid.*, Conclusión No. 5.

16 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

o no inalienables. La Reunión puso de relieve en sus conclusiones que los representantes indígenas y tribuales presentes consideraron por unanimidad que estas tierras deberían ser inalienables. A pesar de una manifiesta corriente de opinión favorable a la inclusión del principio de inalienabilidad en un instrumento revisado, otros expertos consideraron sin embargo que la inclusión de este principio obligaría a ciertos Estados a alterar disposiciones fundamentales de su jurisprudencia nacional. A este respecto, un experto gubernamental distinguió dos aspectos diferentes de la inalienabilidad: por un lado, las restricciones al derecho de los propietarios de tierras indígenas o tribuales a disponer de ellas o a hipotecarlas; y por el otro, su derecho a ocupar ininterrumpidamente sus tierras, vinculado al concepto de que los gobiernos nacionales no tienen el derecho de imponer un desarrollo económico sin el pleno y libre consentimiento de los terratenientes indígenas o tribuales. Sobre el segundo aspecto señaló que los gobiernos nacionales no renunciarían a su facultad de tomar decisiones definitivas sobre cuestiones de interés nacional o sobre la utilización de recursos naturales¹⁷.

“Aunque en la Reunión de Expertos se expresaron sugerencias en el sentido de que las poblaciones indígenas manifiestan en general una preferencia por formas colectivas de propiedad, las formas individuales de propiedad también están difundidas, particularmente entre ciertas poblaciones tribuales cubiertas por este Convenio. Por consiguiente, debería conservarse la redacción actual de este artículo. Sin embargo, cabría añadir un nuevo párrafo estipulando que los gobiernos deberían tomar medidas, si ya no las hubieran adoptado, para determinar las tierras que las poblaciones indígenas y tribuales ocupan tradicionalmente y garantizar una protección efectiva del derecho de propiedad.

Nuevo artículo eventual

Ya se indicó que el párrafo 4 de la Recomendación núm. 104 establece que los miembros de las poblaciones indígenas y tribuales deberían gozar del mismo trato que los demás miembros de la colectividad nacional con respecto a la propiedad de las riquezas del subsuelo o al derecho prioritario a su explotación. En la Reunión de Expertos se hizo observar que en muchos países las personas que poseen títulos de propiedad de la tierra carecen de derechos sobre el subsuelo y otros recursos; aun cuando las poblaciones indígenas y tribuales tengan necesidades especiales y reivindicaciones especiales con respecto a tales recursos, una disposición más drástica que simplemente hiciera extensiva la propiedad de estos recursos a dichas poblaciones resultaría incompatible con los sistemas jurídicos de algunos países.

Sin embargo, ya se ha demostrado que estas poblaciones son especialmente vulnerables cuando los recursos de las tierras que ocupan son explotados por personas ajenas, y que esta explotación a menudo concluye con la desposesión real de unas tierras que ya no son apropiadas para sus estilos de vida tradicionales.

Además, también se ha sugerido anteriormente que estas poblaciones deberían tener el máximo control posible sobre el desarrollo, en la medida en que les afecta.

Sería evidentemente contraproducente la inserción en un convenio revisado de derechos que exijan, en caso de ratificarlo, cambios radicales en los sistemas jurídicos nacionales. Toda disposición que se adopte al respecto debería por tanto establecer el principio general de que las poblaciones indígenas y tribuales deben poseer ciertos derechos, previendo al propio tiempo medidas especiales para su protección cuando el reconocimiento inmediato de estos derechos pueda entrañar dificultades.

En consecuencia, una nueva disposición podría estipular que el derecho de propiedad sobre las tierras, reconocido ya en el artículo 11 del Convenio núm. 107, debería hacerse extensivo a los recursos naturales (flora y fauna, aguas, hielos, minerales y otros recursos del subsuelo) de las tierras tradicionalmente ocupadas por poblaciones indígenas y tribuales. Para tener en cuenta las objeciones que probablemente se formularán, un segundo párrafo podría estipular que, en los países donde en virtud del sistema jurídico

¹⁷ *Ibid.*, p. 49.

nacional la propiedad de la tierra no conlleve la de los recursos minerales y otros recursos del subsuelo de tales tierras, deberían adoptarse medidas especiales para proteger a las poblaciones afectadas con respecto a la explotación de dichos recursos. Por supuesto, queda bien entendido que, de conformidad con otras sugerencias formuladas al respecto, la adopción de estas medidas especiales tendría lugar previa consulta con representantes de las poblaciones en cuestión”.¹⁸

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹⁹

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Observaciones sobre el derecho a la tierra y a la propiedad

"Pregunta 33. "Algunos gobiernos han formulado observaciones generales sobre los derechos a la tierra, tema a que se refieren las preguntas 33 a 46 del cuestionario:

Canadá. Las disposiciones relativas a la tierra en un convenio revisado deberían hacer mayor hincapié en: otros medios distintos del de la «propiedad» para el control efectivo de las tierras por las poblaciones indígenas y tribuales; los acontecimientos y acuerdos históricos; la necesidad de que los gobiernos reconozcan las tierras actualmente ocupadas de las poblaciones indígenas y tribuales y de que, al mismo tiempo, establezcan un procedimiento para que se respeten las tierras tradicionales que ya no ocupan.

IWG: La prosperidad de los pueblos indígenas, el fortalecimiento y desarrollo -por no hablar de la propia supervivencia- de sus sociedades, economías, culturas y estilos de vida dependen de la posesión de tierras y recursos adecuados. Las tierras tradicionales denominadas «indígenas» deben ser suficientes para permitir la independencia económica y la libre determinación de los pueblos indígenas, y el reparto de tierras sólo debe realizarse con el consentimiento bien fundamentado de los pueblos indígenas directamente implicados.

India. Los párrafos 4 a 7 de las conclusiones de la Reunión de Expertos, en la medida en que están relacionados con la cuestión de los derechos sobre la tierra, etc., no reflejan de forma exacta las importantes reservas y la falta de consenso que se ponen en evidencia en los párrafos 61 a 83 del informe de esa Reunión. En estas circunstancias, dado que no se ha llegado a un consenso, para volver a redactar los artículos 11 a 14 del Convenio núm. 107 es preciso que la Oficina continúe trabajando en pro de un consenso claramente definido. Esto se debe hacer bastante antes de la 75.ª reunión de la Conferencia.

Noruega. Las preguntas que figuran en la parte IV tratan de los derechos sobre la tierra, basándose en las disposiciones del Convenio núm. 107, en el que Noruega no es parte y que fue redactado sin tener en cuenta las tradiciones de los *sami* de Noruega ni las cuestiones jurídicas relativas al derecho de propiedad en Noruega, en particular en las regiones habitadas por este pueblo. Por consiguiente, estas cuestiones no siempre tienen importancia directa para la situación de los *sami*. En Noruega, los títulos de propiedad de la tierra y el derecho a su uso en las zonas habitadas por los *sami* se rigen, en principio, por la misma legislación que la que se aplica en las demás partes del reino. Generalmente, se reconoce el derecho de propiedad respecto de la tierra que se explota intensivamente con fines económicos, mientras que las actividades económicas menos intensivas han dado únicamente lugar a un derecho de uso. Los derechos de los *sami* al uso de la tierra se rigen por medidas de protección legal. En caso de sufrir algún perjuicio, por ejemplo, relacionado con el desarrollo hidroeléctrico, tienen derecho a una indemnización. Sin embargo, no pueden exigir legalmente una indemnización en forma de tierra, pues esta medida sería en la práctica difícil de aplicar. Por consiguiente, las autoridades aplican el principio de que las zonas que necesitan los *sami* para la cría de renos se mantendrán

¹⁸ *Ibid.*, 76-77.

¹⁹ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

intactas en la medida de lo posible. La cuestión de los derechos de este pueblo a la propiedad de la tierra está siendo examinada actualmente por la comisión de asuntos jurídicos de los *sami*. Esta comisión ha sido encargada de exponer cuál es la situación jurídica actual con respecto a los derechos de propiedad de la tierra. Las autoridades noruegas no pueden prejuzgar del resultado final de este proceso. Lo que en realidad se persigue es proteger la situación legal del pueblo *sami* para que pueda mantener y desarrollar su cultura. La falta de respuestas claras a las preguntas 33 a 46 se debería considerar desde este punto de vista.

Nueva Zelanda. Se deberían excluir los artículos 11 a 14 del texto revisado".²⁰

- **Nociones de "tierras", "territorios" y "tierras tradicionales"**

"Pregunta 33. A reserva de la pregunta 34, ¿Se considera que el artículo 11 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 21. Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, URSS y Zambia.

Negativas: 4. Ecuador, Estados Unidos, Perú y Uganda.

Otras respuestas: 4. Canadá, Italia, Noruega y Nueva Zelanda.

Brasil. CNI: No. Este artículo se debería revisar con el fin de que los derechos de propiedad de que se trata estén relacionados con las tierras efectivamente ocupadas por estas poblaciones, teniendo en cuenta su fase cultural. Se debería, pues, suprimir la referencia a las tierras tradicionalmente ocupadas.

Canadá. El artículo 11 se debería enmendar en la forma siguiente: «Los gobiernos deberían asegurar el reconocimiento de la posesión, uso o propiedad, de forma colectiva o individual, de las tierras que ocupan los miembros de la población en cuestión.» Así enmendado, el artículo 11 prevería la adopción de medidas gubernamentales para asegurar el reconocimiento de las tierras indígenas. Esta disposición permitiría el control efectivo de las tierras por medio de la posesión y uso, de conformidad con el enfoque y las cuestiones esbozadas en el Informe VI (1) (págs. 49 y 98), y con la situación del Canadá. La supresión de la palabra «tradicionalmente» dejaría claro que esta disposición se aplica a las tierras que ocupan realmente las poblaciones indígenas. Se establece una distinción entre estas tierras y las tierras tradicionales de estas poblaciones que, en virtud del ordenamiento jurídico nacional, ya no pueden ser ocupadas por ellas.

CLC: El artículo 1 1 en su forma actual es insuficiente. El derecho de propiedad debe ser colectivo (no a favor de los «miembros»). Este derecho se debería convertir en territorial y comprender la flora, la fauna y los recursos (renovables y no renovables), así como los hielos marinos y los derechos de pesca marítima y costera cuando sea apropiado. Además, se deberían adoptar disposiciones que prevean la inalienabilidad, así como la protección efectiva contra incursiones.

IBC: (En respuesta a las preguntas 33 y 34.) Las cuestiones relativas a la resolución de las reclamaciones de tierras, a la autonomía, cogestión, derechos a los recursos subterráneos, recolección de los recursos renovables, compensación financiera y otros problemas afines no se pueden considerar sobre una base internacional; sólo pueden dictarse al respecto directrices generales basadas en una terminología comúnmente definida.

²⁰ *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 47-48.

Colombia. Sí, pero complementándolo con una expresión que indique que los derechos de propiedad de los pueblos indígenas deben reconocerse y respetarse en la misma forma que los de los demás ciudadanos.

Estados Unidos. No. La expresión «tradicionalmente ocupadas» no puede aplicarse a situaciones en las que miembros de las poblaciones en cuestión han sido trasladados de sus tierras tradicionales. Se debería considerar la eliminación de la palabra «tradicionalmente».

Perú. No. Conviene modificarlo para que recoja la noción de territorio. En el contexto de las relaciones interétnicas, esta noción suele sustituirse por la de tierras, en perjuicio de los derechos de los indios. Debería señalarse la necesidad de preservar y rescatar, donde sea posible, el derecho de soberanía étnica o nacional de los indígenas sobre sus territorios ancestrales, más allá del simple derecho de propiedad y sin perjuicio de la unidad a que aspiran las correspondientes sociedades nacionales.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 33 a 36.) El artículo 11 es una de las disposiciones más enérgicas y más útiles del actual Convenio. Sin embargo, todavía se podría fortalecer garantizando legalmente la protección efectiva de los derechos de propiedad. Este artículo se debería revisar para incluir entre los derechos de propiedad todos los recursos naturales, en particular la flora y la fauna, las zonas de agua dulce, las zonas de hielos marinos, los minerales y otras materias primas subterráneas pertenecientes a las zonas ocupadas por estos pueblos desde tiempo inmemorial o utilizadas por ellos a lo largo del mismo período. No se debería hacer ninguna excepción, cualquiera que sea el ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, se podría considerar la posibilidad siguiente: «Cuando, de conformidad con el ordenamiento jurídico del país, los metales preciosos y otras materias primas subterráneas sean exclusivamente de propiedad estatal, se debería obtener el acuerdo de los pueblos interesados antes de proceder a la prospección con miras a explorar esos recursos».

URSS. Este artículo se debería completar con las disposiciones propuestas en las preguntas 34, 35 y 36.

La gran mayoría de respuestas a esta pregunta son afirmativas. Sin embargo, se han planteado algunas cuestiones complejas, tanto en las respuestas a esta cuestión específica como en las observaciones más generales relativas a los derechos a la tierra. Se plantean, por ejemplo, los siguientes interrogantes: si se debería sustituir la noción de «tierra» por la de «territorio» para los fines del artículo 11; si este artículo debería abarcar las nociones de «posesión» y «uso» de la tierra, así como la noción de «propiedad»; si se debería suprimir la utilización del término «tradicionalmente»; si los derechos a la propiedad de la tierra deberían corresponder a los pueblos como grupo, más que a sus miembros; si no habría que expresar una preferencia por formas colectivas más que individuales de propiedad de la tierra, y si se podría hacer referencia específica al concepto de propiedad de la tierra «inalienable».

Cabe señalar que en el presente Convenio se utiliza tanto el término «tierras» como el de «territorios». Si bien el vocablo utilizado en el artículo 11 es el de «tierras», el artículo 12 se refiere a «territorios habituales». Con relación a la cuestión de la propiedad, sería preferible mantener el término «tierras» en el artículo 11, dado que, a pesar de la preferencia expresada por los representantes indígenas en la Reunión de Expertos, no se puede considerar que todos los pueblos en cuestión ocupan o poseen «territorios» en el sentido en que se utiliza generalmente este término en derecho internacional. Durante varios siglos muchos de los grupos de que se trata han cultivado pequeñas superficies y parcelas de tierra, ya sea individualmente o en terrenos y propiedades comunales, mientras que otros han disfrutado de la posesión y ocupación de zonas de tierra contiguas e indivisas más bien denominadas «territorios». Así, la utilización del término «territorios» para los fines del artículo 11 podría plantear cuestiones complejas respecto de los pueblos amparados por este instrumento.

La importancia de los conceptos de posesión y de uso se ha planteado en las respuestas gubernamentales y por los participantes en la Reunión de Expertos. En vista del hecho de que algunos de los pueblos en cuestión pueden realmente conceder más importancia a estos conceptos que a la noción jurídica de propiedad, parece, en efecto, muy pertinente referirse también en esta disposición a la posesión y al uso. Es de señalar aquí que la Comisión de Expertos, al supervisar la aplicación del Convenio núm. 107, ha reconocido la importancia de estos conceptos.

Dos gobiernos han propuesto que se examine la supresión del término «tradicionalmente» del artículo 11. No se puede considerar de forma realista que este término implique que estos pueblos deberían tener derechos de propiedad reconocidos sobre todas las tierras tradicionalmente ocupadas por los mismos en todas las fases anteriores de su historia (si bien se pueden establecer procedimientos para examinar las reclamaciones de tierras basadas en la posesión inmemorial, como se indica más abajo). La Comisión de Expertos opina que la utilización del término «tradicionalmente» se refiere a la forma de ocupación de la tierra y a los criterios de esta ocupación y que no tiene como fin suscitar una investigación detallada sobre el pasado histórico, aunque también es compatible con las reclamaciones de restitución. Desde este punto de vista, sería preferible mantener el término «tradicionalmente» en un instrumento revisado.

Respecto de las formas de propiedad de la tierra, cabe decir que uno de los objetivos de este artículo es reconocer que los pueblos en cuestión tienen un derecho de propiedad, posesión y uso de la tierra, de conformidad con sus propias costumbres y tradiciones, aun cuando éstas sean tal vez diferentes de las prevalecientes entre los otros miembros de la sociedad nacional. El Gobierno de Colombia ha propuesto que el artículo 11 se complente mediante una frase que indique que los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales se deberían reconocer y respetar en la misma forma que los de los demás ciudadanos.

Sin embargo, en este caso se requeriría que estos pueblos se adapten al sistema nacional prevaleciente, en lugar de que este sistema reconozca su derecho de propiedad y posesión de estas tierras, que es lo que se pide en el actual instrumento y lo que parece reflejar la opinión general.

En una respuesta se ha propuesto que se adopten en este artículo disposiciones que prevean la inalienabilidad. A este respecto, se debería señalar que los representantes indígenas y tribales que participaron en la Reunión de Expertos concluyeron por unanimidad que estas tierras deberían ser inalienables y que esto es compatible con otras informaciones disponibles sobre los deseos de estos pueblos. Sin embargo, dado que esta cuestión se refiere a la transmisión de los derechos de propiedad, sería más apropiado examinarla en el artículo 13.

En vista de las opiniones expresadas y de las dudas planteadas en cuanto a la utilización de la palabra «propiedad» solamente, en las conclusiones propuestas se añade una referencia a la posesión. De aceptarse esta enmienda, holgaría mantener las palabras «colectivo o individual» en el primer párrafo del artículo 11 revisado. Al no expresarse ninguna preferencia, los propios pueblos podrían determinar la forma de tenencia y propiedad de la tierra que más les interese”.²¹

- **Determinación de las tierras ocupadas tradicionalmente**

"Pregunta 34. ¿Se considera que debería agregarse al artículo 11 un párrafo que estipule que los gobiernos deberían adoptar medidas, en caso de que todavía no las hayan tomado, para determinar las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos en cuestión y garantizar la protección efectiva de su derecho de propiedad?"

Número total de respuestas: 29.

²¹ *Ibí.d.*, pp. 48-51.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Suriname, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Canadá.

Otras respuestas: 2. Noruega y Nueva Zelandia.

Argentina. Se acuerda con la propuesta, sugiriendo que a continuación de «las tierras tradicionalmente ocupadas...» se agregue «... y las que actualmente ocupan...».

Canadá. No. Por otra parte, en el convenio revisado se debería disponer, en un artículo por separado, respecto de la resolución de las reclamaciones de tierras tradicionales, según se sugiere en la respuesta a la pregunta 46.

CLC: Sí. No obstante, la palabra «determinar» se debería sustituir por la palabra «identificar», y a los Estados se les debería exigir la protección de la integridad del medio ambiente de las tierras y recursos indígenas.

IWG: Sí, pero el párrafo propuesto se debería enmendar para que rezase como sigue: «Los gobiernos deberán adoptar medidas, en caso de que todavía no las hayan tomado, en colaboración con los pueblos considerados, para determinar las tierras tradicionalmente ocupadas o utilizadas por los pueblos en cuestión, y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad legal. Dichas medidas deberán llevarse a cabo mediante el procedimiento de concertación de tratados en los países en que ese procedimiento exista, o bien con el consentimiento de los pueblos interesados».

Perú. Sí, siempre que en este párrafo se acoja la noción expuesta en la respuesta anterior; es decir, la noción de soberanía.

Surinam. Sí, en lo tocante a su derecho de propiedad. Esta disposición se debería complementar con otros derechos, tales como el de ocupación, el de arrendamiento de tierras, las formas de posesión y la utilización, con licencia, de propiedades.

La inmensa mayoría de las respuestas a esta pregunta han sido afirmativas. Se han formulado algunas sugerencias con respecto a nuevas redacciones parciales, como son, por ejemplo, las siguientes: utilizar la palabra «identificar» en lugar de la palabra «determinar»; disponer que las medidas se deberían tomar en colaboración con los pueblos considerados; referirse a la concertación de tratados e incorporar la mención del arrendamiento de tierras, arreglos de posesión y ocupación, así como de la propiedad. Si bien la colaboración es importante, este principio ya se propone anteriormente en las disposiciones referentes a los principios generales y tal vez no sea necesario repetir a lo largo de todo el instrumento los requisitos de consentimiento, colaboración o consulta. La cuestión de las reclamaciones dimanantes de tratados se discute más adelante en relación con las preguntas 45 y 46. Si existe acuerdo para que el término «posesión» se incluya según se sugiere en la pregunta anterior, puede resultar útil repetir también aquí esa palabra. Habida cuenta del gran número de respuestas positivas, las conclusiones propuestas se basan en el texto de la pregunta 34 con esas enmiendas menores²².

- **Extensión de la propiedad sobre los recursos naturales existentes en las tierras ocupadas tradicionalmente**

"Pregunta. 35. ¿Se considera que el derecho de propiedad sobre las tierras estipulado en el artículo 11 debería hacerse extensivo a los recursos naturales (incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos y los recursos minerales y otros recursos del subsuelo) existentes en las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos en cuestión?"

²² *Ibid.*, pp. 51-52.

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 15. Argelia, Cuba, Bulgaria, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Madagascar, México, Perú, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda y URSS.

Negativas: 1 I. Arabia Saudita, Argentina, Australia, Benín, Bolivia, Canadá, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Nigeria y Zambia.

Otras respuestas: 3. Honduras, Noruega y Nueva Zelandia.

Arabia Saudita. No; los recursos naturales pertenecen al Estado, si bien los pueblos considerados deberían recibir una compensación adecuada.

Argentina. No es posible de acuerdo al ordenamiento jurídico de este país.

Australia. No. En Australia la propiedad de minerales en tierras y reservas de aborígenes se cede a la Corona en nombre del Estado, con la excepción de Nueva Gales del Sur, donde la propiedad de tierras por las poblaciones indígenas se amplía a determinados minerales pertenecientes a esas tierras. La legislación del Commonwealth en cuanto a los derechos sobre la tierra que se aplican en el Territorio del Norte dispone lo necesario con respecto a la compensación, vinculada al valor de los minerales, en el momento de la extracción. La ampliación del derecho de propiedad sobre las tierras a los minerales no es probable que sea aceptable en Australia, a causa de la división de los derechos de propiedad del subsuelo entre el Commonwealth y los Estados. Una medida como ésta puede también conducir a que aumenten las restricciones para el acceso a esas tierras con el fin de llevar a cabo actividades mineras.

Benín. No. El Estado debería ser el propietario de los recursos naturales y explotarlos en beneficio de toda la comunidad nacional.

Bolivia. El derecho propietario de las poblaciones indígenas sobre sus tierras incluye en Bolivia la explotación de la fauna, flora y aguas. En mérito a que el subsuelo está sometido a la legislación -como se explicó antes- debiera considerarse la legislación nacional.

Brasil. CNI: No. Es importante señalar que una disposición como ésta no corresponde al mandato de la OIT.

Bulgaria. (En respuesta a las preguntas 35 y 36). Sí, en el contexto del ordenamiento judicial nacional. En el texto se debería disponer que el derecho de propiedad y explotación de esa clase de territorios se transfiere a esas poblaciones. *Canadá.* En este país, la mayoría de las poblaciones indígenas, incluidas las que viven en reservas indias, disfrutan de la utilización y beneficios de la fauna y de la flora pertenecientes a las tierras que legalmente ocupan. En la mayor parte de las tierras que les son reservadas, las poblaciones también tienen derechos sobre los minerales del subsuelo. No obstante, el acceso a esos recursos naturales, como por ejemplo los minerales y otros recursos del subsuelo, depende generalmente de las disposiciones de tratados específicos, de acuerdos negociados y de la legislación, y, por lo tanto, no deberían figurar como un derecho de carácter general en el convenio revisado.

CLC: Véase la respuesta a la pregunta 33.

IBC: No. Los detalles sobre estas cuestiones tienen que ser resueltos en el contexto nacional.

IWG: Sí, aunque cambiando la expresión «debería hacerse extensivo a» por la expresión «debería incluir las tierras consagradas a la inhumación y a la caza y...».

Colombia. No se estima conveniente, pues ello entrañaría choques con numerosas legislaciones que consagran el dominio absoluto del Estado sobre los recursos natu-

rales del suelo y el subsuelo. Es muy peligrosa la inclusión de una disposición como la propuesta.

Ecuador. La extensión del derecho de propiedad de la tierra a los recursos minerales y otros del subsuelo chocaría con los intereses y la legislación nacionales, e impediría que el Ecuador ratifique tal convenio reformativo.

Estados Unidos. El término «tierras» se debería ampliar e incluir la flora y la fauna, aguas, hielo y minerales y otros recursos del subsuelo. La expresión «tradicionalmente ocupadas» es más amplia que la expresión «que tradicionalmente ocupan».

México. Sí, debe hacerse extensivo a los recursos naturales.

Nigeria. No. En la mayoría de los países, el Estado posee derechos exclusivos sobre el subsuelo y los recursos naturales, aunque se atribuya un porcentaje de los beneficios a los pueblos, indígenas o no, que ocupan la tierra donde se encuentran los minerales.

Zambia. El derecho a la propiedad de las tierras, sobre el que ya se dispone lo necesario en el artículo 11, no se debería ampliar a los minerales y otros recursos del subsuelo, agua y hielos, que deberían estar bajo el control del Estado.

A propósito de esta pregunta se observa un número de respuestas afirmativas ligeramente superior al de respuestas negativas. Algunos gobiernos se oponen muy firmemente, sin embargo, a la inclusión de una disposición de esta naturaleza en un instrumento revisado y manifiestan, en general, que sería incompatible con la legislación nacional que otorga al Estado derechos exclusivos sobre el subsuelo y los recursos naturales. Un gobierno ha establecido, a este respecto, una distinción entre los recursos naturales, por un lado, y los recursos minerales del subsuelo, por otro, y ha indicado que sería posible disponer en relación con la propiedad de los primeros, pero no con respecto a la propiedad de los segundos en un instrumento revisado.

Habida cuenta de las preocupaciones que de manera general expresan los gobiernos, no parece posible incluir una disposición basándose en la pregunta 35. No obstante, teniendo en cuenta la mayoría absoluta de respuestas afirmativas tanto a esta como a la pregunta siguiente, tal vez proceda que en un instrumento revisado se disponga lo necesario en relación con medidas especiales en este ámbito (véase la pregunta 36).²³

- **Incorporación del párrafo 3: Procedimientos adecuados para atender reivindicaciones de tierras**

"Pregunta 46. ¿Se considera que debería añadirse al artículo 14 un párrafo que estipule que deberían instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del sistema jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras de los pueblos en cuestión?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 24. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Egipto.

Otras respuestas: 4. Bolivia, Canadá, Noruega y Nueva Zelandia.

Canadá. La disposición debería decir lo siguiente: «Deberán instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del sistema administrativo y jurídico nacional, para atender las reivindicaciones presentadas por las poblaciones en cuestión respecto de los territorios tradicionalmente ocupados por ellas y sus antepasados, pero sobre los cuales las mismas no tienen un derecho de posesión, goce o propiedad según la le-

gislación nacional en vigor». La disposición debería recogerse en un artículo aparte, pues tiene un ámbito mayor que el de los programas agrarios, a los que se refiere el artículo 14. Otra posibilidad es que se incluya como tercer párrafo del artículo 13.

CLC: Sí. Ahora bien, los procedimientos que han de instituirse para atender las reivindicaciones de tierras deben ser aceptables para los pueblos indígenas en cuestión.

IWG: Sí. Pero esta cuestión debería ser objeto de un artículo aparte. El párrafo propuesto debería rezar: «Deberán instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del sistema jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras, los derechos de recurso y los tratados de los pueblos en cuestión». Asimismo, al final de la disposición propuesta debería incluirse la siguiente frase: «Tales procedimientos deberán prever la plena participación de los pueblos en cuestión y aplicarse a cualesquiera problemas que se planteen sobre el espíritu y finalidad o aplicación de cualquier acuerdo, ley o tratado sobre reivindicaciones de tierras pertenecientes a dichos pueblos».

Estados Unidos. Sí. Deberían instituirse procedimientos adecuados para atender con rapidez y equidad las reclamaciones de tierras hechas por los pueblos en cuestión.

La gran mayoría de respuestas afirmativas indica que hay un consenso general para que se incluya una disposición de este tipo en un convenio revisado. Ahora bien, se han hecho algunas propuestas para que se introduzcan ciertos cambios en la redacción. Primero, tanto por lo que se refiere a esta como a otras preguntas, en ciertas respuestas se indica que debería hacerse una referencia especial a los derechos y obligaciones dimanantes de los tratados. Segundo, se ha señalado que deberían adoptarse medidas legislativas y administrativas para tratar de solucionar el problema de las reivindicaciones de tierras. Tercero, el Gobierno del Canadá ha propuesto que en la disposición se especifiquen de forma más clara las tierras sobre las que pueden efectuarse reivindicaciones. Se ha indicado, asimismo, que esta disposición tiene la suficiente importancia como para merecer un artículo aparte.

Sería, desde luego, conveniente hacer en la disposición una referencia a las obligaciones de los tratados, punto de vista éste que se refleja en las conclusiones propuestas. Si bien es cierto que se precisan medidas administrativas a la vez que legislativas para tratar de solucionar el problema de las reivindicaciones de tierras, a juicio de la Oficina sería superfluo hacer una referencia específica a las medidas administrativas. Ello es algo que parece ya implícito en la actual redacción del texto. La Oficina estima asimismo que no sería conveniente definir con excesivo detalle las tierras a las que hace referencia la disposición, pues la actual condición jurídica de las tierras que se reivindican puede variar mucho de un país a otro. Se propone, por tanto, que se mantenga la pregunta tal como está formulada, pero incluyendo una referencia a las reivindicaciones y obligaciones dimanantes de los tratados. La cuestión de si la disposición debe ir en un artículo aparte puede ser objeto de posterior consideración²⁴.

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado²⁵

“27. Debería reconocerse a *los pueblos* en cuestión el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos.

28. *Cuando sea necesario, los gobiernos deberían tomar medidas para determinar las tierras que los pueblos en cuestión utilizan y ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión*”.²⁶

“40. *Deberían instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los pueblos en*

²⁴ *Ibíd.*, pp. 65-66.

²⁵ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

²⁶ *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112a. Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

cuestión, incluidas las reivindicaciones en virtud de obligaciones dimanantes de tratados en vigor”.²⁷

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988²⁸

- **Grupo de trabajo *ad hoc***

“125. La Comisión recibió 77 enmiendas concernientes a la parte sobre las tierras y decidió referir toda la sección a un grupo de trabajo. El grupo de trabajo se reunió durante tres sesiones e informó a la Comisión de que, como existían demasiados puntos de vista divergentes sobre varios aspectos del tema, no pudo llegar a un consenso dentro del tiempo disponible. La Comisión aceptó la sugerencia del grupo de trabajo de que se aplazara el análisis detallado de las conclusiones propuestas de la parte III del Informe VI (2) y de las enmiendas que se presentaron. La Comisión aceptó también la recomendación del grupo de trabajo de que los miembros empleadores y trabajadores, así como los miembros gubernamentales, deberían, llegado el caso, presentar comentarios generales sobre toda la sección, de manera que éstos sirviesen de base para las discusiones en la 76ava sesión de la Conferencia, conjuntamente con las conclusiones propuestas en el Informe VI (2).

126. El presidente observó que, de acuerdo con el Reglamento de la Conferencia, la Oficina deberá utilizar el texto elaborado por la Comisión para la próxima consulta con los gobiernos, empleadores y trabajadores. Indicó que al abordar la sección sobre las tierras, la Oficina usaría el texto de las conclusiones propuestas en el Informe VI (2). Una vez que se hayan recibido los comentarios, la Oficina prepararía el proyecto definitivo del convenio revisado, a partir de las declaraciones generales sobre la cuestión de las tierras que se presentaran en la Comisión, las enmiendas que se entregaron y los elementos de acuerdo que se alcanzaron en el grupo de trabajo”.²⁹

“134. Varios oradores expresaron el punto de vista de que la terminología que se utilice en relación con la tierra debería ser clara y consistente. El miembro gubernamental del Canadá observó que existían importantes diferencias entre el concepto de tierras tradicionalmente ocupadas y el de tierras cuyos títulos otorga el sistema jurídico. El representante gubernamental de la India opinó que el término “tierra” debería retenerse donde sea posible, ya que el término “territorio” tenía implicaciones nacionales, internacionales y jurídicas”.³⁰

- **Conclusiones propuestas**

“26. Debería reconocerse a los (pueblos/poblaciones) interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos.

27. Cuando sea necesario, los gobiernos deberían tomar medidas para determinar las tierras que los (pueblos/poblaciones) interesados utilizan y ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”.³¹

“39. Deberían instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidas las reivindicaciones en virtud de obligaciones dimanantes de tratados en vigor”.³²

27 *Ibíd.*, p. 113. Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

28 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

29 *Ibíd.*, p. 32/17.

30 *Ibíd.*, p. 32/18.

31 *Ibíd.*, p. 32/28.

32 *Ibíd.*, p. 32/28.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³³

"El texto del proyecto de convenio se ha tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia. Tras su remisión a un grupo de trabajo y una discusión general en el seno de la Comisión de la Conferencia, esta cuestión [sobre Tierras] fue dejada de lado para ser examinada más detenidamente en la 76.^a reunión. El texto del proyecto de convenio no refleja, pues, ni los acuerdos que se lograron sobre un lenguaje análogo con respecto a otras partes de las conclusiones, ni los elementos de acuerdo que parecieron surgir durante los debates del grupo de trabajo. Por consiguiente, gobiernos y otras partes interesadas pueden desear tener en cuenta las consideraciones siguientes al preparar sus comentarios".³⁴

"*Recabar el consentimiento.* El uso de esta expresión en las conclusiones propuestas (véase especialmente el párrafo 30 de las conclusiones propuestas) suscitó enorme preocupación entre algunos delegados, por considerar que ponía en tela de juicio el derecho de los Estados a tomar decisiones definitivas sobre la ordenación del territorio nacional. En realidad, con ella se quiere indicar tan sólo que es preciso esforzarse verdaderamente por lograr el consentimiento de los habitantes de las zonas en cuestión antes de emprender actividades que les afecten. No lleva implícita ninguna intención de poder de veto ni de limitación del poder de decisión del Estado. Procede hacer observar que la utilización de esta expresión en el párrafo 2 del artículo 14 del proyecto de convenio obedece a la decisión de la Comisión de adoptar sin modificaciones el texto correspondiente de las conclusiones propuestas como base del proyecto de convenio. Además, en otra parte de las conclusiones propuestas donde se utilizaba dicha expresión, la Comisión la sustituyó por «consultar plenamente» (véase apartado a) del artículo 6 del proyecto de convenio)".³⁵

- **Texto de convenio propuesto**³⁶

"*Artículo 13*

1. Deberá reconocerse a los (pueblos/poblaciones) interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos.
2. Cuando sea necesario, los gobiernos deberán tomar medidas para determinar las tierras que los (pueblos/poblaciones) interesados utilizan y ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión".³⁷

"*Artículo 19*

Deberán instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidas las reivindicaciones fundadas en tratados".³⁸

33 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

34 *Texto propuesto.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 4.

35 *Ibid.*, pp. 4-5.

36 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

37 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10.

38 *Ibid.*, p. 11.

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³⁹

“Observaciones sobre el artículo 13

Australia. ACTU: Reformúlese el artículo de la manera siguiente:

Artículo 13

1. Deberán reconocerse y protegerse de manera efectiva, como se estipula en esta Parte, los derechos de los pueblos interesados a las tierras y a los recursos de sus territorios tradicionales. Estos derechos abarcarán el uso y el goce ininterrumpidos de todos los recursos naturales, incluidos la fauna y la flora, las aguas interiores y costeras y los hielos marinos.
2. Al aplicar las disposiciones de esta Parte, los gobiernos deberán tener debidamente en cuenta la estrecha relación existente entre las tierras y las culturas de los pueblos interesados. Siempre que sea posible, y de acuerdo con los deseos de estos pueblos, los derechos reconocidos serán colectivos e inalienables.
3. Las medidas adoptadas para aplicar las disposiciones de esta Parte no deberán menoscabar ningún derecho a las tierras o a los recursos que los pueblos interesados puedan ya gozar en virtud de la legislación nacional, de tratados o de otros acuerdos concluidos anteriormente con ellos.
4. La expresión «territorios tradicionales» utilizada en esta Parte designa las zonas geográficas que los pueblos interesados han ocupado o utilizado desde hace mucho tiempo y que siguen ocupando o utilizando, o las zonas a las que fueron trasladados en tiempos históricos.

Artículo 14

1. En cooperación con los pueblos interesados, los gobiernos deberán tomar medidas, cuando sea necesario, para determinar las tierras y territorios de estos pueblos, y para garantizar la protección efectiva de sus derechos.
2. Deberán concederse a los pueblos interesados derechos exclusivos de propiedad, posesión y control de las porciones más grandes posibles de sus territorios tradicionales.
3. Deberán concederse a los pueblos interesados los derechos más grandes posibles de posesión y goce no exclusivos de las porciones de sus territorios tradicionales que hayan sido ocupadas o sean utilizadas por otras personas. La índole y forma legal de los derechos reconocidos deberán determinarse en cooperación con los pueblos interesados. Bajo ningún concepto se podrá privar a los pueblos interesados de sus formas de subsistencia.
4. Los conflictos entre derechos o reivindicaciones de cualquier porción de los territorios tradicionales de los pueblos interesados deberán solucionarse equitativamente de conformidad con criterios y procedimientos establecidos en cooperación con los pueblos interesados.

Canadá. Reformúlese el párrafo 1 como sigue:

1. Los derechos de posesión, goce o propiedad de los (pueblos/poblaciones) interesados sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos deberán: *a)* reconocerse, o *b)* adjudicarse equitativamente mediante procedimientos establecidos de conformidad con el artículo 19.

³⁹ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

Este párrafo 1 debería estar vinculado al artículo 19 por las razones que siguen. Los artículos 13 y 19 cubren dos aspectos: a) establecer derechos legalmente reconocidos de ocupación de tierras, y b) reconocer los vínculos tradicionales entre las poblaciones indígenas y las tierras en cuestión. Ahora bien, la expresión «tradicionalmente ocupadas por ellos» sigue siendo ambigua. No tiene en cuenta situaciones en que las poblaciones indígenas han renunciado a sus derechos sobre sus tierras tradicionales, por ejemplo mediante tratados u otros acuerdos, ni situaciones en las que grupos indígenas diferentes o grupos indígenas y no indígenas reivindican las mismas tierras o las mismas partes de ellas. De ahí la necesidad de establecer un procedimiento equitativo para solucionar equitativamente los conflictos pendientes. El reconocimiento de los derechos y el procedimiento para tratar los casos de conflicto deben en toda lógica abordarse simultáneamente en el párrafo 1 del artículo 13. La referencia a posesión, goce o propiedad reflejaría las diferentes situaciones de los Estados Miembros y acrecentaría así las probabilidades de una amplia ratificación del Convenio.

El párrafo 2 debería revisarse. La determinación de las tierras prevista en él debería incluirse en el artículo 19 (véase más adelante). Con respecto a la protección de los derechos, en el párrafo 2 debería figurar la frase: «Los derechos a que se hace referencia en el párrafo 1 deberán quedar protegidos de manera efectiva en el ordenamiento jurídico nacional».

IPWG: Reformúlese el artículo de la manera siguiente:

1. Deberán reconocerse el título y los derechos de propiedad, posesión y control de los pueblos interesados sobre las tierras y los territorios que han ocupado o utilizado tradicionalmente y sobre los recursos que han explotado tradicionalmente.
2. Para mayor claridad, las tierras, territorios y recursos a que hace referencia el párrafo 1 incluyen los que actualmente ocupan o explotan los pueblos interesados.
3. Los gobiernos deberán tomar medidas, con el consentimiento y la cooperación de los pueblos interesados, para delimitar las tierras y territorios de esos pueblos y para garantizar la protección efectiva de sus títulos y derechos de propiedad, posesión y control.
4. Si así lo piden los pueblos interesados, los gobiernos deberán entablar negociaciones para concluir tratados con dichos pueblos sobre el reconocimiento y la protección de sus tierras, territorios y recursos.
5. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán reconocer y respetar la relación histórica, tradicional y singular entre tierras y cultura indígenas, y en particular los derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras.

Chile. El párrafo 2 debería concluir con la expresión «impulsando la propiedad familiar», reconocida por la legislación chilena.

Dinamarca. LO: (Las mismas observaciones que las formuladas por el ACTU de Australia).

Estados Unidos. Debería dejarse claro que la expresión «tierras tradicionalmente ocupadas por ellos» no incluye todas las tierras que las tribus han ocupado históricamente. Se apoya la propuesta del Gobierno del Canadá sobre el párrafo 1 o el texto siguiente:

Deberán reconocerse los derechos de propiedad y posesión de los (pueblos/poblaciones) interesados sobre las tierras que se han reservado para su uso, o que ocupan actualmente y que han utilizado y poseído tradicionalmente.

AFL-CIO: Lo que a menudo se designa como «derecho sobre las tierras» no abarca necesariamente las tierras tradicionalmente utilizadas pero no poseídas, ni recursos como la flora, la fauna, el subsuelo y los hielos marinos, ni los derechos sobre las aguas, sobre la pesca, etc. El concepto tradicional de derecho sobre las tierras debería ampliarse a

un concepto territorial cuya definición no depende necesariamente de líneas trazadas en mapas.

India. El concepto de «posesión» no es aceptable. Dada la amplia divergencia de opiniones, debería dejarse el artículo 11 del Convenio núm. 107 tal como está.

Japón. Habida cuenta de que el reconocimiento de los derechos de propiedad y de posesión sobre las tierras y la forma de proteger tales derechos están reglamentados por el derecho civil de cada país, y de que estos últimos deberían establecerse tomando en consideración la verdadera condición de los derechos de la población civil, incluidos los (pueblos/poblaciones) interesados, al comienzo de cada párrafo debería intercalarse la expresión «En una forma y medida que dependerá de la situación del país y de los (pueblos/poblaciones) interesados».

SOHYO: No puede afirmarse en general que la autonomía de los pueblos interesados está plenamente garantizada si no se reconoce ni salvaguarda su derecho de propiedad y posesión de las tierras. Las observaciones del Gobierno del Japón sobre la parte 11 son incompatibles con el respeto de la autonomía de los pueblos indígenas, y parecen basarse en el principio de la asimilación.

Noruega. En lo que atañe al párrafo 1, las mismas observaciones que las formuladas por el Gobierno del Canadá. En el párrafo 2 intercálese «y territorios» después de «tierras». Puede ser necesaria una definición del significado de «territorios».

NSR: Reformúlese el párrafo 1 de modo que rece:

Deberán reconocerse y protegerse los derechos de propiedad, posesión o goce preferente de los pueblos interesados sobre las tierras que han ocupado tradicionalmente.

En el párrafo 2 añádase «o goce preferente» después de «posesión».

Suecia. Tal como está redactado este artículo, no cubre probablemente a las tribus nómadas que necesitan vastas extensiones de terreno para el pastoreo de su ganado. Debería añadirse una disposición sobre los derechos de los usuarios. El informe deja claro que en la primera discusión hubo cierta unanimidad a este respecto.

Suiza. CSC: Debería respetarse la propiedad, sea privada o comunitaria.

Comentario de la Oficina

En lo que se refiere al uso de los términos «propiedad», «posesión» y «goce», los Gobiernos del Canadá y de Noruega han formulado sugerencias idénticas basadas en una propuesta presentada durante la primera discusión. Habida cuenta de otras observaciones recibidas, la Oficina estima que asimilar el término «goce» a la propiedad y la posesión debilitaría al Convenio revisado con respecto al Convenio núm. 107, que reconoce el derecho de propiedad; por consiguiente, ha tratado esta cuestión aparte. El Gobierno de la India considera inaceptable el concepto de posesión, y propone su supresión. Este concepto sería válido, no obstante, en los casos en que deban reconocerse derechos que los pueblos indígenas o tribales han adquirido con su ocupación de las tierras, pero que no es adecuado reconocer confiriéndoles la propiedad. En varias de las respuestas, al igual que en la Reunión de expertos convocada sobre esta cuestión en 1986, se aportan argumentos de peso en favor de la inclusión de este concepto, y los propios representantes de pueblos indígenas y tribales han declarado que a menudo conceden mayor importancia a la posesión que a la propiedad. La preocupación expresada por el Gobierno de los Estados Unidos sobre el significado de la expresión «tradicionalmente ocupadas por ellos» ya fue atendida en informes anteriores. A juicio de la Oficina, este término no concede derechos sobre ningún territorio que se haya ocupado alguna vez; pero en todo caso estaría sujeto a los procedimientos de reivindicación de tierras a que se hace referencia más adelante.

Se han expresado opiniones distintas en cuanto a derechos de los usuarios, preocupación que ya se suscitó también en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y

la Alimentación (FAO) con especial referencia a los pueblos nómadas. La Recomendación núm. 104, que complementa al Convenio núm. 107, contiene disposiciones sobre los derechos de utilización de la tierra de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. Se ha añadido por consiguiente un nuevo párrafo para distinguir entre el derecho de goce o utilización y el de propiedad y posesión. No se ha aceptado la expresión «goce preferente», pues en este contexto tendría un sentido contrario al del objetivo que: se persigue.

Algunas respuestas sugieren que el presente artículo haga referencia al artículo 19 en lo que atañe a la solución de conflictos sobre reivindicaciones de tierras. La Oficina ha decidido incluir el artículo 19 en el artículo presente (artículo 14 del nuevo texto), reconociendo los estrechos vínculos existentes entre la determinación de las tierras pertinentes y la solución de conflictos sobre reivindicaciones. Se ha juzgado oportuno conservar la redacción existente en aras de la máxima flexibilidad.

En la preparación del texto propuesto se han tenido en cuenta las propuestas, de más largo alcance, formuladas por el ACTU de Australia y el IPWG del Canadá. Si se aceptaran íntegramente, no obstante, estas propuestas irían mucho más allá de lo que probablemente otros participantes en la discusión podrían aceptar. Con la nueva redacción se ha procurado no menoscabar la posibilidad de que estas propuestas sean incorporadas en otros textos internacionales o acuerdos nacionales.

No se ha tomado en consideración la propuesta del Gobierno de Chile de impulsar «la propiedad familiar», ya que propugna dar la prioridad a un solo modelo de derechos sobre la tierra frente a todos los otros muchos que existen”.⁴⁰

“*Observaciones sobre el artículo 19*

Australia. ACTU: Modifíquese el artículo de modo que rece:

Deberán instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para determinar las tierras y los recursos de los pueblos interesados y para atender reivindicaciones de tierras, incluidas las fundadas en tratados o en otros acuerdos concertados oficialmente con esos pueblos.

Canadá. Dada la enmienda sugerida para el artículo 13, párrafo 1, la referencia a procedimientos para la determinación de tierras que figuran ahora en el artículo 13, párrafo 2, sería más apropiado incluirla en el artículo 19. Reformúlese este artículo del modo siguiente:

Deberán instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para determinar las tierras que los (pueblos/poblaciones) interesados utilizan y ocupan tradicionalmente y para atender las reivindicaciones de tierras de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidas las reivindicaciones fundadas en tratados.

IPWG: Reformúlese el artículo de modo que rece como sigue:

1. Dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional y en cooperación con los pueblos interesados, deberán establecerse procedimientos eficaces para solucionar reivindicaciones y conflictos en materia de tierras y recursos, incluidas las reivindicaciones fundadas en tratados y las de restitución de tierras.
2. Leyes, tratados y demás acuerdos deberán interpretarse y aplicarse de conformidad con su espíritu e intención originales.
3. Cuando los pueblos interesados hayan pedido un proceso con miras a la conclusión de un tratado, los procedimientos a que hace referencia el párrafo 1 no deberán en absoluto restringir o socavar en forma alguna el proceso solicitado.

⁴⁰ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 35-39.*

Dinamarca. LO: Igual que el ACTU de Australia.

Japón. Se considera que la protección de los (pueblos/poblaciones) interesados es suficiente cuando es igual que la concedida a los demás ciudadanos. Por consiguiente, debería añadirse la expresión «en la misma medida que para los demás ciudadanos».

Noruega. Después de «ordenamiento jurídico nacional» intercálese «para determinar las tierras que los (pueblos/poblaciones) interesados utilizan y ocupan tradicionalmente y».

Suiza. SGB: El Convenio revisado debería distinguir claramente en el artículo 19 entre los procedimientos que se establecen para aplicar el artículo 13, párrafo 2 (determinación de las tierras ocupadas o utilizadas por pueblos indígenas), y los procedimientos que también deben establecerse para solucionar reivindicaciones de indemnizaciones por tierras que ya no están ocupadas ni son utilizadas por pueblos indígenas.

Comentario de la Oficina

El texto de este artículo se ha incluido en el artículo 14".⁴¹

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁴²

"Artículo 14

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos.
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. Cuando haya lugar, 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 de subsistencia. A este respecto deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
4. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del ordenamiento jurídico nacional para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los pueblos interesados, incluidas las reivindicaciones fundadas en tratados".⁴³

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989⁴⁴

El artículo 14^o fue ampliamente considerado, debatido y -en varias ocasiones- sometido a votación en conjunto con los demás artículos de la parte II del Convenio relativa a "Tierras". En vista de que separar las intervenciones de los participantes de la sesión del 24 de junio de 1989 afectaría la visión general de las mismas, se presenta el contenido integral de dicha discusión en el Anexo No. 9 del presente libro titulado "*Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio*".

41 *Ibí.d.*, pp. 54-55.

42 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

43 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.

44 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

ARTÍCULO 15º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

No tiene antecedente.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Este artículo es uno de los más importantes del Convenio No. 169 y no tiene antecedente en el Convenio No. 107, pues aborda la delicada cuestión de la propiedad sobre los recursos naturales, en especial los del subsuelo. Ya desde el documento de trabajo preparatorio de la reunión de expertos se planteó si convendría incluir un derecho de los pueblos indígenas a intervenir en las decisiones que afectasen a los recursos naturales existentes en sus territorios, así como a percibir beneficios de las operaciones extractivas y la medida en que se debería recabar el consentimiento de los pueblos afectados. Dicho documento respondía afirmativamente a la cuestión, sugiriendo la redacción de un artículo basado en el párrafo 4 de la Recomendación No. 104 que incluyera la consulta y consentimiento previos y el deber de abonar una compensación económica adecuada.

En la primera revisión, se consultó a los gobiernos si se deberían adoptar medidas especiales para proteger a los pueblos indígenas en ocasión de las operaciones de extracción de recursos en sus territorios, y se formularon distinciones entre los recursos del suelo y los del subsuelo para ser aprobadas dentro del nuevo Convenio. Dicha reunión no alcanzó a llegar a acuerdos a pesar de haberse creado un grupo de trabajo *ad hoc*, por lo que se decidió dejarla de lado para ser discutida en la segunda revisión, durante la 76ª reunión de la CIT.

En ésta, los gobiernos parecieron reconocer que los pueblos indígenas tenían derechos de propiedad sobre los recursos de la superficie; sin embargo, no concedieron el mismo derecho a los

recursos subterráneos. También, se cuestionó el derecho al consentimiento y se reiteró que la consulta previa no daba "derecho al veto", por lo que se reemplazó el término "consentimiento" por el de "acuerdo" en la propuesta textual de nuevo artículo 15º.

A continuación, se presentan los debates al respecto.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

"El párrafo 4 [de la Recomendación 104] se refiere al importante tema de los derechos sobre el subsuelo, y estipula que "respecto a la propiedad de las riquezas del subsuelo o del derecho prioritario a su explotación, los miembros de las poblaciones en cuestión deberían gozar del mismo trato que los otros miembros de la colectividad nacional". En los párrafos 5 y 6 aparecen disposiciones destinadas a limitar el arrendamiento y la hipoteca de tierras de propiedad indígena, y a garantizar el pago de rentas equitativas en los casos de arrendamiento. Los párrafos 7 y 8 contienen recomendaciones generales sobre los métodos mediante los cuales los Estados pueden tomar las medidas necesarias para eliminar el endeudamiento, establecer sistemas de crédito cooperativo, préstamos y subsidios, y adaptar métodos cooperativos modernos de producción, de abastecimiento y de comercialización a las formas tradicionales de propiedad o utilización colectiva de la tierra".²

"3. Derechos sobre el subsuelo y los minerales, y los demás recursos naturales.

En los decenios de 1950 y 1960, los órganos competentes de la OIT debatieron ampliamente sobre el control por las poblaciones indígenas de la explotación de los minerales y demás recursos naturales que se encuentran en sus territorios. La Comisión de Expertos en Trabajo Indígena de la OIT destacó en 1954 que las poblaciones indígenas deberían recibir una parte equitativa de las ganancias obtenidas con la explotación de los recursos existentes en sus tierras. Aunque no se incluyó posteriormente ninguna disposición en el Convenio, en el párrafo 4 de la Recomendación se establece el principio de que, respecto a la propiedad de las riquezas del subsuelo o del derecho prioritario a su explotación, los miembros de las poblaciones indígenas y tribuales deberían gozar del mismo trato que los otros miembros de la colectividad nacional.

Como se indicó anteriormente, el hecho de que en algunas legislaciones se reconozcan los derechos de las poblaciones indígenas sobre la tierra, no impide que los Estados concedan licencias de prospección y explotación de los recursos minerales en tierras indígenas. Al respecto, parece haber diferencias entre la mayoría de los sistemas jurídicos que se aplican en América latina y los de common law, que reconocen la libre propiedad. En virtud de los sistemas jurídicos que se aplican en la mayoría de los países de América latina, el Estado conserva todos los derechos sobre el subsuelo y los minerales, independientemente del sistema de propiedad de la tierra y de la identidad del propietario. En la Reunión de Expertos deberá estudiarse si conviene incluir en el Convenio revisado el derecho de las poblaciones indígenas y tribuales a intervenir en las decisiones sobre la utilización de los recursos minerales y demás riquezas naturales existentes en sus tierras, y a compartir los beneficios que reditúa su explotación. Si se decide incorporar este derecho, deberá tenerse en cuenta que estas poblaciones mantienen con sus tierras una relación que va más allá de la mera tenencia. En efecto, la manera de utilizar la tierra puede determinar a veces todo un modo de vida y una identidad cultural. En Alaska y Australia existen precedentes de participación de las poblaciones indígenas en los derechos sobre el subsuelo. En América latina, las prolongadas negociaciones entabladas entre los representantes de la comunidad indígena, el Gobierno de Panamá y la Compañía Río Tinto Zinc, respecto a un proyecto de minería de gran envergadura, constituyen un ejemplo de negociaciones cuyo fin es salvaguardar los derechos indígenas frente al desarrollo.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 *Ibid.*, p. 45.

También es importante saber hasta qué medida los proyectos de extracción de minerales en las tierras indígenas, o cualquier otro tipo de proyectos de desarrollo que impliquen un cambio en la utilización de la tierra, deberían realizarse con el consentimiento libre y consciente de las poblaciones indígenas interesadas. Este principio se recoge en los siguientes párrafos del proyecto de Declaración de principios, propuesto en 1985 por la Conferencia Inuit Circumpolar, el Consejo de los Cuatro Vientos, el Consejo Internacional de Tratados Indios y otras organizaciones indígenas:

Las naciones y pueblos indígenas tienen derecho a controlar y gozar permanentemente de sus territorios aborígenes ancestrales históricos. Todo ello incluye el derecho al suelo y al subsuelo, a las aguas interiores y litorales, a los recursos tanto renovables como no renovables, y a las economías basadas en estos recursos.

Los derechos a compartir y utilizar la tierra, que obedecen al derecho inherente e inalienable de la nación o pueblo indígena, podrán concederse mediante su consentimiento libre y consciente, tal como quede estipulado por un tratado o acuerdo válido.

Una solución podría consistir en incluir en el Convenio revisado una disposición basada en el párrafo 4 de la Recomendación núm. 104, a la que se agregaría un párrafo complementario sobre el principio de que, para prospectar y explotar los recursos minerales y la riqueza del subsuelo, se deberá consultar previamente a las poblaciones indígenas y a sus representantes, obtener su consentimiento y abonarles una compensación adecuada. Los efectos de esta disposición se extenderían a los proyectos de desarrollo de carácter nacional e internacional, y fortalecerían el requisito del artículo 6 del Convenio núm. 107, en el sentido de que los proyectos especiales de desarrollo económico que se lleven a cabo en las regiones habitadas por poblaciones indígenas y tribuales deberán ser concebidos de suerte que favorezcan el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de tales poblaciones”.³

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)⁴

“73. El tema de si los derechos de los pueblos indígenas y tribuales al subsuelo y a otros recursos naturales propios de sus tierras deberían ser o no reconocidos en un convenio revisado dio motivo a una importante discusión. Si bien se reconocía que estos conceptos eran parte de sus propias tradiciones, se señaló que en muchos países los propietarios de las tierras no tienen derechos sobre el subsuelo, u otros recursos, pues pertenecen al Estado. Se agregó que de este hecho se derivaban las concesiones, cada vez más numerosas, que el Estado otorgaba en materia de derechos de exploración y explotación de los recursos del subsuelo a entidades no indígenas ni tribuales en territorios tradicionales de estos grupos, lo que implicaba un real desposeimiento y un perjuicio que se causaba tanto a la tierra misma como a las formas de vida de sus poblaciones.

74. Muchos expertos señalaron los problemas prácticos que surgirían si un convenio revisado extendiese los derechos previstos en el artículo 11 a los recursos del subsuelo. En consecuencia, la Reunión examinó otras formas de conjugar las opiniones expresadas con las necesidades prácticas. Un experto explicó cómo la legislación y la práctica recientes habían reconocido el derecho de los pueblos indígenas, en una región de su país, a ejercer el derecho de veto con respecto a las empresas mineras que actuarían dentro de sus tierras, aun cuando el Estado conservaba sus derechos al subsuelo y se compartieran los beneficios una vez comenzada la explotación. Existían varios procedimientos para negociar las condiciones de las explotaciones y obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, incluso si el gobierno mantiene el derecho final de decisión. El observador del Instituto Indigenista Interamericano también describió recientes negociaciones, ce-

³ *Ibíd.*, pp. 46-47.

⁴ APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

lebradas en un país latinoamericano entre el gobierno y grupos indígenas, que incluían la participación de estos últimos en las ganancias mineras, lo que podría constituir un precedente importante. Un experto insistió en la necesidad de realizar estudios sobre la influencia sobre el medio social y el medio ambiente que precedan las actividades de desarrollo y que se haga la información pública posible sobre los proyectos en cuestión.

75. Diversos expertos y otros participantes se refirieron a la necesidad de reconocer a los pueblos indígenas y tribuales derechos sobre el agua, así como a la necesidad de adoptar medidas especiales a este respecto. En tanto muchos participantes consideraron que los derechos a la tierra de los pueblos indígenas y tribuales debería incluir derechos sobre las fuentes de agua que se encuentran dentro de sus territorios tradicionales, otros expresaron opiniones diferentes respecto al tema de las aguas marinas. Un experto indicó, a este respecto, que ningún Estado podía conceder derechos sobre la zona marítima económica, ni sobre la plataforma continental".⁵

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

"También fue objeto de arduo debate si un convenio revisado debería reconocer los derechos de los pueblos indígenas y tribuales a los recursos del subsuelo y a otros recursos naturales pertenecientes a sus tierras. Aunque varios expertos señalaron los problemas prácticos que entrañaría la extensión en un convenio revisado de los derechos de propiedad que figuran en el Convenio núm. 107 a los recursos del subsuelo y a otros recursos naturales, en la Reunión hubo acuerdo general sobre la necesidad de establecer procedimientos para negociar las condiciones en que la explotación de estos recursos podría tener lugar y para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas y tribuales afectados".

"En la Reunión de Expertos se debatió ampliamente si un convenio revisado debía abarcar los derechos de los pueblos indígenas y tribuales al subsuelo y a otros recursos naturales existentes en sus tierras. A este respecto se examinaron no sólo las riquezas del subsuelo, sino también las aguas interiores y costeras, los bancos de hielo, la flora y la fauna y otros recursos naturales y del medio ambiente.

Como se indicó anteriormente, la Reunión llegó a la conclusión de que los pueblos indígenas y tribuales deberían disfrutar del máximo control posible sobre su desarrollo económico, social y cultural. Los propios pueblos indígenas han reclamado cada vez más el derecho a controlar todos los aspectos de los recursos existentes en las tierras que ocupan".⁷

"Un convenio internacional no puede formular directrices detalladas sobre las condiciones precisas en que todas las actividades relativas a la explotación de recursos naturales pueden o no tener lugar en tierras de pueblos indígenas y tribuales; su finalidad debería ser más bien proporcionar un marco general para tratar estas cuestiones. (Debe señalarse, sin embargo, que en las recomendaciones del relator especial de las Naciones Unidas sobre poblaciones indígenas figuran directrices detalladas de esta índole.

La Reunión de Expertos de la OIT tomó nota de las complejidades que entrañaba el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribuales a la explotación de recursos naturales, especialmente en sistemas jurídicos en que el Estado se reserva los derechos sobre el subsuelo y los recursos naturales. Sin embargo, también tomó nota de los daños causados a las tierras y los estilos de vida indígenas cuando los Estados que se

5 *Ibid.*, párrafos 73-75.

6 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

7 *Ibid.*, p. 61.

reservan estos derechos conceden a entidades ajenas a estas comunidades el derecho de exploración y explotación de recursos del subsuelo en territorios indígenas tradicionales.

La cuestión de la propiedad de los derechos sobre los recursos minerales en diferentes sistemas jurídicos es demasiado compleja para poderla examinar de forma exhaustiva en este informe".⁸

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁹

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Propiedad sobre los recursos del subsuelo

"Pregunta 36. ¿Se considera que cuando, en virtud del sistema jurídico nacional, la propiedad de la tierra no implique la de los recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en ella deberían adoptarse medidas especiales para proteger a estos pueblos en lo que atañe al control y a la explotación de tales recursos?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Canadá, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Perú, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 3. Benín, Colombia y Ecuador.

Otras respuestas: 3. Bolivia, Noruega y Nueva Zelanda.

Bolivia. No se juzga apropiado que se agreguen medidas especiales.

Canadá. Sí; se debería disponer de medidas especiales de conformidad con la ley y la práctica nacionales. En el Canadá la propiedad de la tierra no siempre entraña la propiedad de los recursos minerales y otros recursos del subsuelo, ya que existen considerables diferencias de una provincia a otra. Aparte de las medidas protectoras generales de que se dispone con arreglo a la ley canadiense, existen algunas otras medidas del mismo carácter que se aplican a los indios de las reservas, puesto que los yacimientos minerales solamente se pueden explotar con su consentimiento. Además, en los criterios detallados del Canadá sobre la reclamación de tierra se ha previsto lo necesario en relación con la «repartición de los ingresos derivados de los recursos» y con la administración del medio ambiente.

CLC: **A** los Estados se les debería exigir que reconozcan, por vía legislativa u otros medios, los derechos de los pueblos indígenas a poseer y controlar los recursos tanto de la superficie como del subsuelo. Bajo ninguna circunstancia se debería permitir en un convenio revisado a los Estados o a otros intereses económicos extraer recursos de las tierras (y aguas) de los pueblos indígenas sin que sus propias instituciones sean informadas de ello y den su consentimiento expreso. Es imprescindible que las sociedades indígenas ejerzan un control total sobre la extracción de minerales y el derecho a participar equitativamente en las ganancias de cualquier extracción para la que hayan dado su consentimiento.

IBC: De este punto se debería tratar en el contexto de la significativa consulta que se bosqueja en las propuestas revisiones del artículo 6.

Colombia. No, se reitera lo expresado en el punto precedente.

⁸ *Ibid.*, pp. 61-62.

⁹ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Ecuador. La implicación de esta reforma chocaría con los intereses nacionales hasta el punto de hacer inconveniente la ratificación del convenio.

Gabón. Sí, aunque no parece que sea necesario incluir una disposición de esa clase si se adopta la anterior.

México. Sí, debe hacerse, y en primer término debe procurarse que sean ellos quienes realicen las explotaciones de esos recursos del subsuelo.

La gran mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Según se ha indicado anteriormente, se ha establecido una distinción en determinados casos entre el control de los recursos naturales de superficie, incluida la flora, la fauna y las aguas, y los recursos minerales y del subsuelo. El Gobierno del Canadá, por ejemplo, ha indicado que la inmensa mayoría de las poblaciones indígenas del país goza de la utilización y beneficios de la fauna y de la flora en las tierras que legalmente ocupan, pero que el acceso a recursos naturales, como, por ejemplo, minerales y otros recursos del subsuelo, se rige generalmente por disposiciones de tratados especiales, acuerdos negociados y la legislación. Al mismo tiempo, y pese a que la propiedad de la tierra en el Canadá no siempre lleva consigo la propiedad de los minerales y de otros recursos del subsuelo, la explotación de dichos minerales solamente se puede llevar a cabo previo consentimiento indígena. El Gobierno de Australia ha descrito las diferentes leyes de los estados que constituyen su sistema federal. En dicho país la propiedad de las tierras se extiende a determinados minerales existentes en ellas en Nueva Gales del Sur, pero en los demás estados tales recursos pertenecen a la Corona. En el Territorio del Norte, la legislación del Commonwealth referente a los derechos sobre las tierras prevé una compensación, vinculada al valor de los minerales, en el momento de la extracción. El Gobierno de Nigeria hace observar que, pese al hecho de que el Estado posee en general los derechos exclusivos sobre el subsuelo y los recursos naturales, a los pueblos afectados se les concede un porcentaje de los beneficios. El Gobierno de México considera que, en primer término, debe procurarse que sean los pueblos considerados quienes exploten esos recursos del subsuelo. Una organización de trabajadores estima, por otra parte, que las sociedades indígenas deben ejercer el control total sobre la extracción de minerales y poseer el derecho de participar equitativamente en las ganancias derivadas de cualquier extracción para la que ellos hayan dado su consentimiento, así como que bajo ninguna circunstancia deberían tener lugar esas extracciones sin que las propias instituciones de esos pueblos hayan sido informadas al respecto y hayan dado su consentimiento. En determinadas organizaciones de pueblos indígenas de Australia y en algunas de sus reuniones y declaraciones se han expresado opiniones similares.

Existen, por lo tanto, pareceres divergentes en lo concerniente al grado de control indígena, particularmente cuando se trata de la extracción de recursos minerales. Parece haber, sin embargo, un amplio acuerdo en que, en primer lugar, a los pueblos considerados se les debería atribuir el control de la fauna y de otros recursos pertenecientes a sus tierras tradicionales, que son fundamentales para la continuación de sus formas de vida habituales; y, en segundo lugar, en que siempre debería obtenerse el consentimiento de los pueblos interesados antes de que se inicie cualquier explotación minera en sus tierras y pagarse una compensación equitativa por esas actividades. Sería inadecuado precisar la manera en que se debe tratar de obtener ese consentimiento en el plano nacional, así como los procedimientos correctos que deben seguirse en los distintos países antes de que se inicie cualquier actividad de carácter minero en sus tierras. Habida cuenta, no obstante, de los peligros evidentes que esas actividades pueden encerrar para la conservación de las tierras indígenas y tribuales, parece importante que un instrumento revisado establezca el principio general de que se deberá tratar de obtener el consentimiento de esos pueblos, mediante procedimientos apropiados, antes de iniciar cualesquiera de tales actividades.

A la luz de las consideraciones anteriores, en las conclusiones propuestas figuran dos párrafos sobre este punto. En el primero de ellos se prevén medidas para salvaguardar los

derechos de esos pueblos a los recursos de superficie sin hacer referencia a la propiedad. El segundo versa sobre la prospección o explotación de recursos minerales y de otros recursos del subsuelo”.¹⁰

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹¹

“El texto del proyecto de convenio se ha tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª reunión de la Conferencia. Tras su remisión a un grupo de trabajo y una discusión general en el seno de la Comisión de la Conferencia, esta cuestión [sobre Tierras] fue dejada de lado para ser examinada más detenidamente en la 76.ª reunión. El texto del proyecto de convenio no refleja, pues, ni los acuerdos que se lograron sobre un lenguaje análogo con respecto a otras partes de las conclusiones, ni los elementos de acuerdo que parecieron surgir durante los debates del grupo de trabajo. Por consiguiente, gobiernos y otras partes interesadas pueden desear tener en cuenta las consideraciones siguientes al preparar sus comentarios”.¹²

“29. Deberían tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los pueblos en cuestión de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.

30. Los gobiernos deberían recabar el consentimiento de los pueblos en cuestión, mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar ningún programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Debería facilitarse una compensación equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos pueblos”.¹³

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁴

• Grupo de trabajo *ad hoc*

“125. La Comisión recibió 77 enmiendas concernientes a la parte sobre las tierras y decidió referir toda la sección a un grupo de trabajo. El grupo de trabajo se reunió durante tres sesiones e informó a la Comisión de que, como existían demasiados puntos de vista divergentes sobre varios aspectos del tema, no pudo llegar a un consenso dentro del tiempo disponible. La Comisión aceptó la sugerencia del grupo de trabajo de que se aplazara el análisis detallado de las conclusiones propuestas de la parte III del Informe VI (2) y de las enmiendas que se presentaron. La Comisión aceptó también la recomendación del grupo de trabajo de que los miembros empleadores y trabajadores, así como los miembros gubernamentales, deberían, llegado el caso, presentar comentarios generales sobre toda la sección, de manera que éstos sirvieran de base para las discusiones en la 76ava sesión de la Conferencia, conjuntamente con las conclusiones propuestas en el Informe VI (2).

126. El presidente observó que, de acuerdo con el Reglamento de la Conferencia, la Oficina deberá utilizar el texto elaborado por la Comisión para la próxima consulta con los gobiernos, empleadores y trabajadores. Indicó que al abordar la sección sobre las tierras, la Oficina usaría el texto de las conclusiones propuestas en el Informe VI (2). Una vez

¹⁰ *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988*, pp. 54-56.

¹¹ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

¹² *Texto propuesto*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 4.

¹³ *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988*, p. 112.

¹⁴ *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988*. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

que se hayan recibido los comentarios, la Oficina prepararía el proyecto definitivo del convenio revisado, a partir de las declaraciones generales sobre la cuestión de las tierras que se presentaran en la Comisión, las enmiendas que se entregaron y los elementos de acuerdo que se alcanzaron en el grupo de trabajo”.¹⁵

“131 El representante gubernamental de la India expresó estar de acuerdo con el punto de vista que la Oficina presentó en su Informe VI (2), de que la cuestión de los derechos a la tierra crearía complejos problemas al intentar establecer normas internacionales aplicables a sistemas nacionales muy diferentes. Citó como ejemplo la designación de zonas “protegidas” en la India, medida que se adoptó para evitar la transferencia de tierras tribales a poblaciones no tribales y para la devolución de ciertas tierras tribales, y finalmente, las disposiciones para proteger a las poblaciones tribales con relación al control y explotación de los recursos del subsuelo que pertenecen al Estado. Especificó que incluso en las zonas “protegidas” había numerosas poblaciones no tribales, y que no existía disposición alguna a favor de la propiedad comunitaria sobre la tierra, excepto en el nordeste de su país, y declaró que esta situación debería tomarse en cuenta explícitamente en el proyecto de convenio revisado”.¹⁶

- **Conclusiones propuestas**

“28. Deberían tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los (pueblos/poblaciones) interesados de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.

29. Los gobiernos deberían recabar el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Debería facilitarse una compensación equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos (pueblos/poblaciones)”.¹⁷

2.2.4. Actas Provisionales No. 07, 21 de junio de 1988¹⁸

La consejera técnica de los empleadores de los Estados Unidos, señaló que deberían reconocerse otros medios de control efectivo sobre la tierra y no limitarse al ejercicio del derecho a la propiedad, lo que debe incluir los derechos sobre la flora, la fauna, los recursos naturales, la pesca costera y las riquezas del subsuelo, porque de ello depende la supervivencia de las sociedades indígenas y de los derechos humanos mismos, al ser dos caras de la misma moneda.¹⁹

La representante del Consejo Indigenista de Sudamérica manifestó que era esencial incluir en el nuevo convenio referencias explícitas a los recursos subterráneos y superficiales. Lamentó que las pretensiones de dominio exclusivo de los Estados sobre dichos recursos, a menudo se hayan fundado en la “iniquidad” de ignorar el carácter preexistente de los derechos de los pueblos indígenas sobre los mismos, lo que debería rectificarse. Era ilusorio, advirtió, que se pretendiera separar o divorciar los derechos sobre los bienes superficiales de los del subsuelo pues la explotación de éstos amenazaría indefectiblemente la integridad y disfrute de los primeros. Reconoció que los gobiernos y empleadores tenían preocupaciones importantes al respecto y propuso que éstas deberían ser estudiadas y abordadas mediante disposiciones especiales en la próxima discusión de la Conferencia, creándose un mecanismo general para resolver los conflictos en torno a la tierra y los recursos, así como a los derechos derivados de tratados celebrados entre pueblos indígenas y Estados.²⁰

15 *Ibid.*, p. 32/16-32/17.

16 *Ibid.*, p. 32/25.

17 *Ibid.*, p. 32/28.

18 *Actas provisionales, No. 7, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OI, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 07 contienen el acto de presentación del informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 así como su adopción por la Conferencia Internacional.*

19 Véase la intervención completa en el anexo 10 en el Apéndice de este libro. *Actas provisionales, No. 7, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988, p. 36/22.*

20 Véase la intervención completa en el anexo 10 en el Apéndice de este libro. *Actas provisionales, No. 7, 75^{va} Reunión*

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

- **Texto de convenio propuesto²²**

"Artículo 14

1. Deberán tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los (pueblos/poblaciones) interesados de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.

2. Los gobiernos deberán recabar el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados, mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Deberá asegurarse una indemnización equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos (pueblos/poblaciones)".²³

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁴

"Observaciones sobre el artículo 14

Australia. La expresión «recabar el consentimiento» que figura en el párrafo 2 puede interpretarse como un poder de veto. Debería sustituirse por «consultar plenamente», lo cual estaría en consonancia con el apartado a) del artículo 6.

La expresión «una indemnización equitativa» es indefinida y admite varias interpretaciones. La indemnización debería relacionarse con los daños y perjuicios causados a las tierras, con las mejoras aportadas a las tierras y con el deterioro del medio ambiente. Toda decisión sobre la distribución de los beneficios obtenidos de la explotación de recursos de propiedad estatal a determinados grupos de la comunidad debería incumbir al Estado.

ACTU: Este artículo debería reformularse como sigue:

1. Los gobiernos deberán recabar el consentimiento de los pueblos interesados, dado con pleno conocimiento de causa, antes de emprender o autorizar cualquier prospección en sus territorios en busca de recursos minerales u otros recursos del subsuelo.
2. Cuando no pueda obtenerse el consentimiento de los pueblos interesados, tales prospecciones sólo deberán tener lugar al término de procedimientos públicos adecuados en los que los pueblos interesados tengan una representación real.
3. Los gobiernos deberán recabar el consentimiento de los pueblos interesados, dado con pleno conocimiento de causa, antes de emprender o autorizar cualquier explotación en sus territorios de recursos minerales y de otra índole (en particular

de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988, p. 36/24.

21 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

22 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

23 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10.

24 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

hídricos). Los pueblos interesados controlarán todo proceso de extracción de minerales y tendrán derecho a participar equitativamente en los beneficios obtenidos de toda extracción para la que hayan dado su consentimiento.

Brasil. CONTAG: Si no es posible reconocer a las naciones interesadas la prevalencia de su voluntad con respecto a la prospección de recursos minerales existentes en sus tierras, por lo menos deben establecerse condiciones para que se admita tal prospección. Además, aparte las riquezas minerales, es necesario reglamentar también la prospección de recursos hídricos y energéticos existentes en las tierras de las naciones interesadas.

CUT: Este artículo debería también hacer referencia a los recursos hídricos y energéticos. En la imposibilidad de garantías más eficaces de protección de las tierras de estos (pueblos/poblaciones), debe procurarse extender a los recursos energéticos las garantías ya estipuladas para los recursos del subsuelo. Esta extensión es compatible con la nueva Constitución del Brasil, que trata de igual forma ambos recursos y exige incluso la autorización del Congreso en cada caso.

Canadá. El párrafo 1 debería reformularse como sigue:

Deberán tomarse medidas especiales para salvaguardar los derechos de los (pueblos/poblaciones) interesados sobre los recursos naturales de superficie existentes en las tierras que ocupan, incluidos la fauna y la flora, las aguas y los hielos marinos.

La expresión «sus territorios tradicionales» debería sustituirse por «las tierras que ocupan» (es decir, las tierras sobre las que tienen derechos reconocidos, en consonancia con la enmienda propuesta por el Gobierno para el párrafo 1 del artículo 13), ya que «territorios tradicionales» es una expresión ambigua e imprecisa que puede abarcar situaciones en las que las poblaciones indígenas hayan renunciado a sus derechos sobre sus tierras tradicionales, por ejemplo por medio de tratados u otros acuerdos.

La expresión «el control por» debería sustituirse por «los derechos de», ya que a la mayoría de los Estados Miembros les sería imposible salvaguardar en todos los casos el control sobre todos los recursos naturales de superficie existentes en las tierras en cuestión. En el Canadá, la mayoría de las poblaciones indígenas tienen derecho a usufructuar la fauna y la flora de las tierras que ocupan legalmente. En cambio, el control general de otros recursos naturales está regido por las disposiciones de determinados tratados, de acuerdos negociados y de la legislación.

En el párrafo 2 también debería sustituirse «sus territorios tradicionales» por «las tierras que ocupan», por las mismas razones. En la disposición enmendada debería aclararse asimismo el significado de «indemnización equitativa».

En lo que atañe a la expresión «recabar el consentimiento», no sería realista recabar el consentimiento con respecto a la prospección o explotación de todos los recursos del subsuelo, dada la posible existencia de derechos de terceros o de intereses nacionales extraordinarios.

IPWG: Reformúlese este artículo como sigue:

1. Deberán tomarse medidas especiales para salvaguardar los derechos y el control de los pueblos interesados sobre los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, las zonas costeras y los hielos marinos, los recursos del subsuelo y cualesquiera otros recursos. También deberán tomarse medidas para salvaguardar los medios necesarios para el mantenimiento de las actividades tradicionales, de las economías de subsistencia y de las demás actividades de estos pueblos.

2. Los gobiernos deberán recabar el consentimiento de los pueblos interesados, dado con pleno conocimiento de causa y expresado libremente a través de sus propias instituciones, antes de emprender o autorizar cualquier programa de desarrollo,

incluidas la prospección o explotación de recursos minerales y de otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Deberá asegurarse una indemnización íntegra, basada en acuerdos negociados con los representantes de los pueblos interesados, por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos pueblos.

Colombia. En el párrafo 1 sustitúyase «salvaguardar el control por los (pueblos/poblaciones) interesados» por «garantizar la participación directa de los pueblos interesados en el control y manejo sostenido». En el párrafo 2 sustitúyase «recabar» por «obtener».

Chile. Se sugiere eliminar la obligatoriedad de recabar un consentimiento en este contexto, pues vulnera el principio de no discriminación.

Dinamarca. LO: Reformúlese este artículo como sigue:

1. Los gobiernos deberán recabar el consentimiento de los pueblos interesados, dado con pleno conocimiento de causa, antes de emprender o autorizar cualquier prospección o explotación de recursos minerales u otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios, o de adquirir cualquier parte de la superficie invocando la necesidad pública.
2. Cuando no pueda obtenerse el consentimiento de los pueblos interesados, estas actividades sólo podrán llevarse a término una vez se haya determinado, mediante procedimientos públicos adecuados en los que estos pueblos estén realmente representados, que las actividades propuestas son necesarias y de que no existen otras opciones razonables.
3. Deberá garantizarse a los pueblos interesados la prioridad en las actividades de explotación de los recursos minerales u otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios, y en los beneficios obtenidos de dichas actividades.
4. Los gobiernos deberán velar por que se tomen medidas destinadas a mitigar las repercusiones sociales, culturales, económicas y ambientales que para los pueblos interesados tienen estas actividades, e indemnizar a éstos por todos los daños, pérdidas o perjuicios causados. Esta indemnización incluirá la concesión de tierras de características y valor equivalentes a juicio de los pueblos interesados.

Estados Unidos. El Gobierno está de acuerdo con la intención del párrafo 1, pero tiene reservas con respecto a la utilización de la palabra «control». También debería aclararse el sentido de la expresión «existentes en sus territorios tradicionales». Por consiguiente, se apoya la postura del Gobierno de Australia (véase más arriba) o, como alternativa, se propone reformular el párrafo 1 como sigue:

1. Deberán tomarse medidas especiales para salvaguardar (los derechos de/el control por) los (pueblos/poblaciones) interesados sobre los recursos naturales existentes en las tierras cuya propiedad se les reconoce o que les han sido reservadas para su utilización o que actualmente ocupan, utilizan y poseen tradicionalmente, incluidos la fauna y la flora, las aguas y los hielos marinos y otros recursos de superficie.

La sustitución de «el control por» por «los derechos de» puede permitir una más amplia ratificación de este Convenio, ya que algunos Estados pueden no hallarse en condiciones de salvaguardar dicho control en todos los casos. La sustitución de «sus territorios tradicionales» por «las tierras que ocupan» o el texto propuesto por el Gobierno de los Estados Unidos eliminaría el mismo problema que planteaba la utilización de la palabra «tradicionalmente» en el artículo 13.

Con respecto al párrafo 2, el Gobierno está de acuerdo con los conceptos de consentimiento y de indemnización equitativa. La expresión «sus territorios tradicionales» debería aclararse sustituyéndola por «las tierras que ocupan».

India. En lo que atañe al párrafo 1, el Gobierno no acepta una definición del derecho de propiedad sobre la tierra tan amplia que abarque el control de los recursos naturales. Este párrafo debería suprimirse. La palabra «territorios» que aparece en este artículo y en el párrafo 1 del artículo 15 tiene connotaciones políticas, y debería sustituirse por otra como «zonas».

Al principio del párrafo 2 debería insertarse la expresión «En la medida de lo posible».

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5. Los gobiernos deben administrar los recursos naturales desde el punto de vista de la asistencia social.

México. Añádase al final del párrafo 2 una frase estipulando que los (pueblos/poblaciones) interesados deben ser los beneficiarios directos de tal prospección o explotación. Deberá asegurarse una indemnización equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en sus territorios.

Noruega. En el párrafo 1 debería sustituirse «el control por» por «los derechos de», y «sus territorios tradicionales» por «las tierras que ocupan». Reformúlese el párrafo 2 como sigue:

2. Los gobiernos deberían recabar (de buena fe el consentimiento de los pueblos interesados, mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en las tierras que ocupan. Debería asegurarse una indemnización equitativa de conformidad con la legislación nacional, sin discriminación alguna, por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos pueblos. Los daños causados por dichas actividades deberían indemnizarse siempre íntegramente.

NSR: Reformúlese el párrafo 1 como sigue:

1. Deberían tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los pueblos interesados de los recursos renovables existentes en las tierras que ocupan, incluidos la fauna y la flora, las aguas interiores y costeras y los hielos marinos.

Suecia. Se hace referencia a los proyectos de enmienda sobre aprovechamiento de tierras, procedimientos de consulta y reivindicaciones de indemnización que se formularon durante la primera discusión.

Suiza. CSC: En el párrafo 1, después de la palabra «superficie» añádase «y del subsuelo». En el párrafo 2 suprimase «o autorizar».

Añádase un párrafo 3 que requiera el consentimiento de los interesados cuando se trate de iniciativas privadas, en vez de gubernamentales. En este caso el Gobierno debería velar por que se otorgue una indemnización equitativa. El descubrimiento de riquezas naturales no debería servir siempre de motivo para expulsar a estos pueblos de sus territorios ni para causar daños graves a su medio ambiente.

Comentario de la Oficina

Las respuestas revelan un consenso general con respecto al fondo del párrafo 1, es decir, que estos pueblos deben tener derechos sobre los recursos naturales existentes en las zonas que ocupan, aunque algunas respuestas expresan reservas sobre ciertos puntos del texto actual. El Gobierno de la India considera que es inaceptable extender el derecho de propiedad a los recursos naturales; sin embargo, como todos los demás gobiernos parecen aceptar que los derechos a las tierras incluyen los derechos a los recursos de superficie, por lo menos, se ha mantenido tal disposición. En algunas respuestas se propone que estos pueblos deben tener el mismo derecho a los recursos de superficie que a los recursos del subsuelo, pero dada la aceptación general del criterio de que a las distintas categorías de recursos corresponden derechos diferentes, se ha mantenido la diferenciación.

Otras respuestas estiman que debería sustituirse «el control por» por «los derechos de», propuesta que se ha tenido en cuenta en el nuevo texto.

También se ha tomado en consideración la sugerencia del Gobierno de Colombia de incluir una referencia a la participación en la administración y conservación de estos recursos.

La expresión «sus territorios tradicionales» ha motivado algunas reservas. La Oficina ha adoptado en consecuencia la expresión «sus tierras y territorios», indicando así que las zonas a las que hace referencia el presente artículo y las zonas sobre las que estos pueblos tienen derechos, en virtud del artículo precedente, son las mismas. En lo que atañe a la observación del Gobierno del Japón, este artículo parece conferir ya flexibilidad suficiente para que esta fórmula sea necesaria.

El párrafo 2 ha suscitado opiniones ampliamente divergentes con respecto a la utilización de la expresión «recabar el consentimiento» y a los principios de consentimiento y consulta. Algunos gobiernos y la mayoría de las organizaciones de trabajadores, así como las organizaciones representativas de pueblos indígenas y tribales, consideran que esta disposición debería exigir la obtención del consentimiento en relación con los recursos minerales y otros recursos del subsuelo. Otros parecen considerar, a pesar de las explicaciones dadas, que la expresión «recabar el consentimiento» utilizada en la propuesta original requiere en sí misma la obtención del consentimiento. Desde la primera discusión está claro que esta expresión no es aceptable para un gran número de miembros y que por consiguiente no puede volverse a proponer. La Oficina sugiere no obstante otra versión del texto con la intención de dar a entender que debería procurarse con buena fe obtener el consentimiento de los pueblos interesados antes de emprender actividades de esta índole en sus territorios, sin prejuzgar que dichos pueblos tengan poder de veto sobre las decisiones gubernamentales. La propuesta de distinguir entre los niveles de acuerdo necesarios antes de autorizar actividades de prospección y explotación tiene sentido, pero tal distinción ya la permite a nivel nacional el texto existente.

El texto propuesto no refleja las sugerencias de que se defina la expresión «indemnización equitativa», ya que esta cuestión parece mejor que cada país la aborde a su manera y en función de cada situación, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos a nivel nacional.

No se han tenido en cuenta las propuestas de que en el párrafo 2 se haga referencia a los recursos hídricos y energéticos, puesto que estos recursos son de carácter distinto al de los recursos minerales y otros recursos del subsuelo que esta disposición pretende cubrir. Las preocupaciones que estas propuestas reflejan parecen susceptibles de solucionarse a nivel nacional sin citar tales recursos explícitamente en el Convenio -como en el caso del Brasil a que se hace referencia-, y los problemas que pudieran surgir pueden solventarlos los órganos de supervisión basándose en varias disposiciones del Convenio revisado. El texto propuesto refleja la sugerencia de que los pueblos interesados deben tener derecho a participar en los beneficios que reporte la explotación de los recursos existentes en sus tierras.

Así enmendado, el artículo 14 figura como artículo 15 en el nuevo texto".²⁵

²⁵ Respuestas recibidas y comentarios. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 39-44.*

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁶

"Artículo 15

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos de superficie existentes en sus tierras y territorios, incluidos la fauna y la flora, las aguas y los hielos marinos, deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la administración y conservación de dichos recursos.

2. Los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos, de conformidad con el artículo 6 de este Convenio, con miras a recabar el acuerdo de esos pueblos antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales, y otros recursos del subsuelo existentes en sus tierras y territorios. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en sus territorios".²⁷

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁸

El artículo 15^o fue ampliamente considerado, debatido y -en varias ocasiones- sometido a votación en conjunto con los demás artículos de la parte II del Convenio relativa a "Tierras". En vista que separar las intervenciones de los participantes de la sesión del 24 de junio de 1989 afectaría la visión general de las mismas, se presenta el contenido integral de dicha discusión en el Anexo No. 9 del presente libro titulado "*Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio*".

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34^a Sesión, 26 de junio de 1989²⁹

"Sr. ESPAÑA-SMITH (*delegado gubernamental de Bolivia, presidente de la Comisión del Convenio núm. 107*). - (...) Otra cuestión harto compleja y delicada fue la de los recursos naturales. En su discusión se tomó debida cuenta de que existen muy variadas legislaciones y tratamientos nacionales. De ahí que, además de formular una norma básica orientada a la protección de los derechos de esos pueblos sobre los recursos naturales existentes en sus tierras, el proyecto de convenio hace una cumplida salvedad de los casos en que la propiedad u otros derechos sobre los recursos naturales estén reservados al Estado".³⁰

"Sr. BARSH (*representante del Consejo de los Cuatro Vientos*). (...) Como en el Convenio núm. 107, los pueblos indígenas tienen el derecho fundamental de poseer la tierra que ocupan, incluyendo el uso de todos los recursos naturales afines. Además, ahora pueden tener el derecho de seguir explotando recursos en tierras que no ocupan exclusivamente, por lo que respecta a la caza, la pesca, o la ganadería, y también el derecho de que se examinen sus reclamaciones sobre tierras que puedan haber perdido. En los sistemas jurídicos en que los Estados conservan la propiedad de los recursos subterráneos, como

26 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.*

27 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.*

28 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

29 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en Actas Provisionales No. 25, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.*

30 *Ibid.*, p. 31/5.

los minerales, el proyecto de convenio desalienta toda injerencia innecesaria del Estado, en el disfrute continuado de otros derechos y recursos por parte de los pueblos indígenas. La exploración debe ir precedida de consultas de buena fe y de una evaluación de los efectos, que constituirán criterios fundamentales para la adopción de proyectos. Si la explotación de un recursos decide, los pueblos indígenas tienen derecho a compartir los beneficios, participar en la ejecución de los planes y recibir una compensación por los daños”.³¹

“Sra. SAYERS (*consejera técnica de los trabajadores del Canadá*). (...) Nadie está satisfecho con el proyecto de convenio resultante; desde luego los trabajadores no lo están y muchos gobiernos han expresado reservas. He participado plenamente en este proceso y fui integrante del Grupo de Trabajo sobre tierras, y sé que los resultados son los mejores que podemos alcanzar hoy día en este foro, en el que los países mantuvieron sus posiciones polarizadas, insistiendo en que sus legislaciones no podrían ajustarse al proyecto de convenio y los empleadores adoptaron una postura rígida. Se manifestaron temores de los matices políticos de términos como pueblos y territorios y de los conceptos de la propiedad de las tierras y de los recursos, así como del mantenimiento de la jurisdicción sobre nuestras propias vidas. Pero, incluso si este es el mejor resultado que hemos podido obtener en este foro, ello no significa que nosotros, como pueblos indígenas, lo aceptamos, especialmente porque no hace nada en favor nuestro”.³²

“Sr. FORTUNE (*consejero técnico gubernamental de Nueva Zelandia*).- (...) Reconocemos que los artículos relativos a la tierra son el resultado de una negociación difícil. Forman parte de un todo y así hemos podido terminar nuestras tareas. Sin embargo, observamos que para Nueva Zelandia el texto de estos artículos es poco claro. Ya hemos expresado nuestra preocupación por la vaguedad del concepto de beneficios en el artículo 15, 2). Si la intención de este artículo es garantizar que los pueblos indígenas no queden excluidos o sean víctimas de discriminación en relación con los beneficios recibidos por la comunidad en general, no hace falta que hagamos una reserva con respecto a este punto”.³³

“APUNTE FRANCO (*consejero técnico gubernamental del Ecuador*).- (...) De igual manera, mi delegación habría deseado que en el párrafo 2 del artículo 15 se hubieran incluido los elementos propuestos en la enmienda presentada por mi país al respecto y que son los siguientes: a) la propiedad estatal de los recursos del subsuelo, b) no obstante tal propiedad estatal, el gobierno deberá promover convenios con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, antes de iniciar la prospección o exploración de dichos recursos cuando éstos se encuentren en los territorios que aquellos habitan, y c) esos convenios han de contener cláusulas sobre indemnización por daños o expropiación, sobre participación de los pueblos indígenas en los beneficios del subsuelo, sobre el empleo de mano de obra local, sobre la prohibición de colonización foránea, sobre la presencia de técnicos y obreros foráneos, sobre la autorización y sobre el control de las organizaciones indígenas en el cumplimiento del Convenio. (...) Estas son los principales aspectos que el Ecuador hubiese deseado ver plasmados en el proyecto de convenio y que deplora no hayan logrado la debida consideración en la Comisión”.³⁴

31 *Ibid.*, p. 31/10.

32 *Ibid.*, p. 31/11.

33 *Ibid.*, p. 31/14.

34 *Ibid.*, p. 31/16-31/17.

ARTÍCULO 16º

"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 deberán 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 causa que motivaron su traslado y reubicación.

4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.

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

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 12

1. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones.

2. Cuando en esos casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anterior-

mente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas.

3. Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La reunión de expertos concluyó que sería necesario fortalecer las disposiciones de protección para los casos en que fueran inevitables los traslados de pueblos indígenas fuera de sus tierras, por excepción. Al mismo tiempo, reconoció que en esos casos dichos pueblos deberían recibir compensaciones justas consistentes, de manera prioritaria, en entrega de tierras alternativas de igual extensión, calidad y situación jurídica.

Las discusiones primera y segunda llevadas a cabo en 1988 y 1989 respectivamente, consideraron profundamente estos asuntos, en medio de grandes y agudos debates. Las delegaciones indígenas manifestaron no estar dispuestas a que las legislaciones nacionales tuvieran *carte blanche* para decidir a su criterio las excepciones que permitirían traslados de comunidades indígenas fuera de sus tierras. Se discutió fuertemente en torno a la propuesta del gobierno canadiense de insertar la frase “*siempre que sea posible*”, respecto al deber estatal de proveer de tierras de semejante calidad en caso de traslados no deseados.

Consúltese a continuación los debates en torno a dichos temas.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

“En el artículo 12 se establece que “no deberá trasladarse a las poblaciones [indígenas y tribuales] de sus territorios habituales sin su libre consentimiento”. Sin embargo, pueden hacerse excepciones “por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones”. En los párrafos complementarios se estipula que cuando el traslado es necesario “a título excepcional”, las poblaciones en cuestión “deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro”. Este artículo ha sido criticado violentamente por las organizaciones indígenas y los grupos que los apoyan, quienes han aducido que impone muchas reservas al derecho de propiedad absoluta estipulado en el artículo precedente y que ha sido utilizado por algunos gobiernos para justificar el traslado de las poblaciones indígenas de sus territorios habituales sin razones ni salvaguardias suficientes”.²

“4. Traslado de sus territorios de las poblaciones indígenas.

Tal como se indicó anteriormente, el artículo 12 del actual Convenio núm. 107 ha suscitado críticas muy difundidas. Los principios consignados en el Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas, de las Naciones Unidas, y las declaraciones de principios de una serie de organizaciones indígenas contienen exigencias mucho más severas. En virtud de los textos actuales, los gobiernos están autorizados a decidir el traslado de las poblaciones indígenas y tribuales de sus territorios tradicionales si lo juzgan necesario por motivos de seguridad nacional o de desarrollo económico nacional, pero estos conceptos son demasiado vagos y pueden engendrar grandes abusos. En el peor de los casos, estas dos razones bastarían para justificar el desposeimiento, cuando el gobierno decida utilizar las tierras en cuestión para otros fines. Los textos actuales proporcionan escasos elementos a partir de los cuales los órganos de supervisión de la OIT podrían impugnar los traslados forzosos que puedan efectuarse.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 *Ibid.*, p. 44.

Una de las organizaciones indígenas sugirió que se podría subrayar en el párrafo 1 del artículo 12 que estos traslados pueden efectuarse únicamente con carácter temporal, y exclusivamente por motivos de sanidad pública o seguridad nacional; también sugirió que en el párrafo 2 del mismo artículo debería establecerse que, cuando fuere necesario un traslado permanente a título excepcional, las poblaciones interesadas deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las tierras que ocupaban anteriormente. Estos términos quizá no satisfagan a las poblaciones indígenas y a sus defensores, que insisten en que aquéllas deberían tener el control absoluto sobre sus territorios, independientemente de los intereses de los Estados soberanos por defender su seguridad; de todos modos, al estipular que los traslados por estas razones deben ser temporales, se brinda una salvaguardia adicional contra las prácticas abusivas en nombre del desarrollo.

Como mínimo, incluso en los casos de traslado temporal y en situaciones de urgencia, el Convenio revisado debería exigir que se celebrara una consulta con los representantes de las poblaciones interesadas, quienes tendrían derecho a apelar ante un organismo competente para examinar estas cuestiones. Aunque en el artículo actual se estipula que estos traslados podrán efectuarse únicamente «de conformidad con los reglamentos y leyes nacionales», no indica la manera en que las poblaciones indígenas pueden por sí mismas interponer un recurso legal ante tales decisiones. Considerando la extrema latitud que el artículo actual concede a los gobiernos, es necesario fortalecer las disposiciones protectoras para casos de posibles traslados”.³

II.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)⁴

- **Prohibición de traslados forzosos**

“76. Otra parte de la discusión se consagró al artículo 12 del Convenio núm. 107, que dispone que «no deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento», pero que a continuación establece varias excepciones que, con sujeción a ciertas condiciones, facultan a los gobiernos a trasladar a esos pueblos sin su consentimiento. Este artículo ha sido objeto de crecientes críticas por parte de muchas organizaciones de pueblos indígenas y tribuales y de otras que obran en su favor. Según dicha posición, nuevamente expresada en la presente Reunión, la forma en que está actualmente redactado este artículo no restringe con suficiente eficacia el derecho de los Estados de trasladar a estos grupos sin su consentimiento. Se agregó que un creciente número de los traslados que se estaban decretando se habían impuesto por lo general para permitir la realización de proyectos de desarrollo económicos en dichos territorios, así como por motivos de seguridad nacional.

77. Algunos expertos y observadores adujeron que reconocer como principio el que los pueblos indígenas y tribuales tengan la totalidad del control sobre sus territorios no constituía una barrera real a un desarrollo constructivo y bien concebido. Se debería acordar a estos pueblos una cierta dosis de poder efectivo para proteger sus intereses, pero no para oponerse a todo tipo de desarrollo. La mayor parte de los expertos reconocieron que era necesario que estos pueblos tuvieran en realidad voz en las decisiones que los afectaban, como ya se ha expresado en otra parte de este informe, pero también estimaron que en esta esfera tampoco se podía recomendar que el convenio revisado otorgara a dichos pueblos facultades iguales a las del propio Estado. Un alto grado de acuerdo mereció la idea de que el convenio revisado debería exigir que no se traslade a los pueblos indígenas y tribuales de sus territorios habituales sin su libre consentimiento o tras un examen de si esos traslados son necesarios por razones superiores de interés nacional y decididos, en su caso, mediante procedimientos que aseguren la plena participación de los grupos afectados en la adopción de tal decisión. Si tras haberse agotado dichos procedimientos resulta probada la necesidad de dichos traslados, los grupos afectados

³ *Ibid.*, pp. 47-48.

⁴ APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

deberían recibir una compensación, incluyendo, por lo menos, tierras de igual extensión, calidad y situación legal a las que habían perdido, que les permita la continuación de sus formas de vida tradicionales, subvenir a sus necesidades actuales y asegurar su futuro desarrollo, además de las demás formas de compensación previstas en el artículo 12 del Convenio núm. 107.

78. A este respecto, varios expertos y un cierto número de observadores declararon que todo traslado debería obedecer a situaciones de emergencia y tener carácter temporal. Se declaró que estos pueblos deberían conservar una parte de sus derechos a los territorios que han debido abandonar y que les deberían ser devueltos cuando hayan cesado las circunstancias de emergencia que ocasionaron el traslado".⁵

"Conclusiones de la Reunión.

(...)

6. La facultad de los Estados para apropiarse tierras indígenas o tribuales, o para trasladar a estos pueblos de sus tierras, debería limitarse a circunstancias excepcionales y sólo debería tener lugar si cuenta con libre consentimiento dado con plena información. Si este consentimiento no pudiera obtenerse, esta facultad debería ejercerse sólo después de procedimientos adecuados previstos para determinar las circunstancias excepcionales de cada caso y que garanticen a estos pueblos la oportunidad de estar efectivamente representados.

7. En los casos de traslados necesarios en función de apropiaciones a que se refiere el párrafo anterior, y después de esos procedimientos, los grupos indígenas o tribuales deberán recibir compensaciones que incluyeran tierras por lo menos de la misma superficie, calidad y situación legal en las que puedan continuar su modo de vida tradicional y que sean apropiadas para proveer a sus necesidades presentes y desarrollo futuro (*).

8. Los pueblos indígenas y tribuales deberían verse plenamente involucrados en cada etapa del procedimiento de cada una de las actividades propuestas que sean adoptadas por la OIT o por los Estados ratificantes y que afecten esos pueblos".

(*). Los expertos empleadores expresaron sus reservas sobre este punto".⁶

- **Restitución de territorios**

"81. Además de disponer la seguridad de las tierras que efectivamente ocupan los pueblos indígenas y tribuales, varios expertos y observadores destacaron la importancia de la restitución a esos pueblos de las tierras cuya posesión han perdido. En algunos países, y pese a que no siempre se les otorga el respeto que merecían, existen derechos que emanan de tratados, concesiones, o la posesión inmemorial, pero, a través de los siglos, se les fue privando de dichas tierras. Actualmente las extensiones que ocupan es muy reducida en comparación a las que tenían anteriormente y, en muchos casos, no bastaban para satisfacer sus necesidades presentes y su desarrollo futuro. Un experto explicó con cierto detalle que el principio de la restitución había sido reconocido por las constituciones o las legislaciones de varios países latinoamericanos, por lo que debería figurar en el convenio revisado. Su plena aplicación planteaba problemas prácticos, pero lo importante era el reconocimiento del principio. En tales casos, el derecho a la restitución se acordaba sólo con respecto a las tierras perdidas en el curso de un cierto número de años, previos a la adopción de la legislación en cuestión."⁷

5 *Ibíd.*, párrafos 76-78.

6 *Ibíd.*, conclusiones 6, 7 y 8.

7 *Ibíd.*, párrafos 76-78.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁸

“Este artículo ha suscitado amplias críticas porque, tal como está redactado, permite a los gobiernos apropiarse de estos territorios cuando deseen destinarlos a otro uso.

Se ha sugerido que en un nuevo instrumento debería figurar el principio de que, siempre que sea posible, tales traslados deberán ser de índole temporal. A este respecto, el estudio de la Subcomisión de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas recomienda que «Cuando sea necesario el traslado de poblaciones, por una razón que habrá de ser plenamente justificada, las poblaciones indígenas que resulten afectadas deberían ser instaladas en zonas que se parezcan lo más posible a su tierra ancestral, con fauna y flora del mismo tipo. Los sufrimientos de esas poblaciones habrán de reducirse al mínimo absoluto y habrán de compensarse las pérdidas que sufran, a menos que ello sea imposible a causa de fenómenos naturales. Su vuelta a sus tierras ancestrales debería ser siempre una parte indispensable del plan».

En la Reunión de Expertos se debatió esta cuestión detenidamente y se llegó por unanimidad a la conclusión de que la facultad de los Estados de apropiarse tierras indígenas o tribuales, o de trasladar a estos pueblos fuera de sus tierras, debería limitarse a circunstancias excepcionales y sólo debería tener lugar si cuenta con el libre consentimiento de los interesados, dado con plena información. Si este consentimiento no pudiera obtenerse, esta facultad debería ejercerse sólo después de procedimientos adecuados previstos para tener en cuenta las circunstancias excepcionales de cada apropiación o traslado y que garanticen a estos pueblos la oportunidad de estar efectivamente representados”.⁹

“Que sólo debería recurrirse a la apropiación en circunstancias excepcionales y con el consentimiento de estos pueblos lo estipula ya el artículo 12 del Convenio núm. 107, y nadie lo discute. La Reunión de Expertos reconoció que sería imposible definir las condiciones exactas que deberían regir en todos los casos de apropiación, y añadió por tanto que en circunstancias excepcionales los Estados sólo deberían ordenar traslados sin consentimiento después de haber establecido procedimientos adecuados que garanticen a estos pueblos una verdadera representación. Una recomendación en este sentido no parece discutible”.¹⁰

“La Reunión de Expertos apoyó insistentemente la necesidad de revisar este artículo a fin de limitar las circunstancias en las cuales puedan efectuarse traslados de poblaciones indígenas y tribuales fuera de sus tierras y de prever salvaguardias adecuadas que protejan contra posibles traslados. Se ha hecho observar que en ciertos países existen salvaguardias de esta índole, en la medida en que son necesarios debates parlamentarios u otros debates públicos antes de proceder a la apropiación de cualquier territorio indígena o tribal.

Un artículo revisado podría establecer primero el principio general de que no deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento. Podría suprimirse del primer párrafo de este artículo la lista de situaciones en las cuales cabe proceder a traslados. El artículo revisado podría continuar estipulando que, en los casos en que el traslado sea necesario a título de medida excepcional y no sea posible obtener el libre consentimiento de esas poblaciones, sólo podrá procederse a dicho traslado tras la conclusión de procedimientos adecuados, incluidas las encuestas públicas, que brinden la garantía de una representación real de las poblaciones afectadas. Anteriormente se citaron ejemplos de casos en los que se establecieron tales procedimientos.

8 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

9 *Ibid.*, p. 67.

10 *Ibid.*, p. 72.

La Reunión de Expertos manifestó preocupación por el hecho de que el segundo párrafo del artículo 12 del Convenio núm. 107 no estipule que las poblaciones en cuestión tengan derechos de propiedad sobre las nuevas tierras que se les asignen en compensación de las que ocupaban anteriormente. Este párrafo podría así enmendarse agregando que los territorios facilitados a estas poblaciones a título de compensación deberían no sólo satisfacer las exigencias que ya figuran en el texto actual, sino también poseer un estatuto legal por lo menos igual al de los territorios que ocupaban anteriormente. No es necesario enmendar la segunda frase del párrafo 2 de este artículo ni su párrafo 3, referente a otras formas de indemnización en casos de traslado".¹¹

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹²

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Excepciones a la regla de prohibición de traslados poblacionales sin libre consentimiento

"Pregunta 37. ¿Se considera que debería enmendarse el párrafo 1 del artículo 12 suprimiendo todo cuanto figura después de «sin su libre consentimiento», teniendo en cuenta la pregunta siguiente?

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 17. Arabia Saudita, Argelia, Australia, Bulgaria, Canadá, Cuba, Finlandia, Gabón, Madagascar, México, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, Uganda y Zambia.

Negativas: 8. Argentina, Bolivia, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Nicaragua, RSS de Ucrania y URSS.

Otras respuestas: 4. Colombia, Honduras, Noruega y Nueva Zelanda.

Argentina. Debería suprimirse todo luego de «salvo por razones previstas en la legislación nacional».

Bolivia. Debería mantenerse el texto actual, que condiciona causas expresas y limitadas por la legislación nacional.

Canadá. Sí, con la excepción de que las palabras «sus territorios habituales» se deberían cambiar por la expresión «las tierras que ocupan», por las razones expuestas en la respuesta a las preguntas 33 y 34.

IBC: No. No es posible suprimir completamente toda referencia a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país, a la salud de cualquier parte de la población o a otras consideraciones importantes que tal vez haya que conciliar con las reclamaciones del pueblo indígena.

Colombia. Sí, debería enmendarse, pero se considera necesario conservar la posibilidad de traslado de los pueblos por razones de seguridad nacional.

Ecuador. La implicación de esta reforma chocaría con los intereses nacionales hasta el punto de hacer gravemente inconveniente la ratificación del convenio.

Finlandia. Sí. La noción, en ese caso, de que a las poblaciones no se las deberá trasladar sin su libre consentimiento de sus territorios habituales figura en el párrafo 1 del artículo 12.

Reino Unido. TUC: No.

¹¹ *Ibid.*, p. 78.

¹² Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

RSS de Ucrania. No se debería modificar el párrafo 1 del artículo 12, ya que define claramente los casos excepcionales en que puede tener lugar el traslado de las poblaciones.

URSS. No se debería modificar el párrafo 1 del artículo 12, ya que define claramente los casos excepcionales en que puede tener lugar el traslado de las poblaciones.

Si bien la mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, también se han expresado algunas reservas. En dos casos se indica que se debería conservar de alguna forma la referencia a la seguridad nacional, mientras que en otros se manifiesta que se debería mantener la frase «salvo por razones previstas por la legislación nacional». Los Gobiernos de la RSS de Ucrania y de la URSS estiman, por ejemplo, que esta frase se debería conservar, puesto que define con claridad los casos excepcionales en que puede tener lugar el traslado de los pueblos considerados.

La propuesta revisión del artículo 12 debe considerarse en su conjunto. El concepto que figura en el Informe VI (1) es que en el primer párrafo se debe enunciar el principio de que a los pueblos indígenas y tribuales no se los trasladará de sus territorios habituales sin su libre consentimiento. En el resto del artículo revisado (véase la pregunta 38) se indicarían los procedimientos que se habrán de seguir si no se obtuviera ese consentimiento, pero no se especificaría ninguna razón que pudiera justificar su traslado sin atenerse a esos procedimientos.

La sugerencia de que se mantenga la expresión «salvo por razones previstas por la legislación nacional» también quedaría abarcada por las medidas de procedimiento requeridas.

Cabe asimismo señalar que el hecho de omitir la referencia a la seguridad nacional, o a otras razones excepcionales, no impediría en absoluto los traslados por esos motivos, traslados que estarían meramente sujetos a los procedimientos que se examinan en párrafos ulteriores. Este principio se refleja en las conclusiones propuestas¹³.

- **Efectos jurídicos de traslados poblaciones sin consentimiento indígena**

"Pregunta 38. ¿Se considera que, en los casos en que el traslado de estos pueblos fuere necesario a título excepcional y no pueda obtenerse su libre consentimiento, deberían dejarse esos traslados sin efecto, salvo al término de procedimientos adecuados, incluidas encuestas públicas, que brinden a los pueblos afectados la posibilidad de una representación real?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 21. Argelia, Australia, Bulgaria, Canadá, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 4. Argentina, Bolivia, Colombia y Nicaragua.

Otras respuestas: 4. Arabia Saudita, Ecuador, Noruega y Nueva Zelandia.

Bolivia. Si el Gobierno ha de consignar formas de consulta y participación para su aplicación general, parecen innecesarias las encuestas.

Bulgaria. Sí. En tales casos debe preverse la posibilidad de recurrir al organismo judicial o administrativo competente, derecho éste que debe reconocerse a cada ciudadano.

Canadá. CLC: No. El consentimiento debe ser siempre un requisito.

¹³ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 56-57.

IBC: Sí; dicha revisión es deseable. No obstante, si se quiere que el texto propuesto en la pregunta 38 tenga alguna utilidad, se precisa más que una referencia «a título excepcional».

Colombia. La redacción propuesta no parece adecuada, sino confusa. Lo mejor sería decir que todo traslado que se haga de los pueblos indígenas, cualquiera que sea la razón alegada, debería consultarse y acordarse con sus representantes. Además, los Estados deberían comprometerse a proporcionarles toda la información necesaria para que las consultas sobre traslados se desarrollen con una clara comprensión de las razones que los motivaron y de las posibilidades que se ofrecen.

Ecuador. Se considera que la reforma no es conveniente.

Estados Unidos. Sí, pero el término «representación real» debe clarificarse.

México. Si el traslado es fortuito, éste no debe realizarse mientras no se cuente con todos los servicios en el lugar de residencia.

Zambia. Sí, ello supondrá una forma de consultar a los pueblos en cuestión.

La mayoría de las respuestas a la pregunta son afirmativas. El Gobierno de Colombia estima que, tal como está redactada, el texto no es suficientemente claro y que debería establecerse en el artículo que todo traslado que se haga de los pueblos indígenas, cualquiera que sean las razones alegadas, debería consultarse y acordarse con sus representantes. A juicio del Gobierno de los Estados Unidos, el término «representación real» requiere una clarificación.

En cuanto al primero de estos comentarios, la Oficina estima que se podría dar un contenido más positivo a esta disposición. Así, se debería señalar que, en los casos en que el traslado de esos pueblos se considere necesario a título excepcional, el mismo sólo debería tener lugar si media el consentimiento libre y con conocimiento de causa de éstos, incorporando a esta disposición un elemento recogido en el párrafo 1 del artículo 12 del Convenio núm. 107. En la frase siguiente deberían explicitarse los procedimientos que se habrán de seguir en los casos en que no pueda obtenerse dicho consentimiento.

La naturaleza exacta de tales procedimientos debería determinarse a nivel nacional. No obstante, y con fines aclaratorios, el convenio revisado podría disponer que dichos procedimientos se determinen por las leyes o reglamentos nacionales, que prevén la oportunidad de una representación real de dichos pueblos. El término «representación real» no quiere decir sino que los pueblos en cuestión deberían tener una oportunidad real de participar en la toma de decisiones, lo que parece cubrir la cuestión planteada por el Gobierno de Colombia. Convendría requerir procedimientos especiales para los traslados, en lugar de supeditar éstos al mecanismo general de consulta, habida cuenta de la especial importancia que pueden revestir. Las conclusiones propuestas al respecto se basan en el texto de las conclusiones a que se llegó en la Reunión de Expertos, que incluye la referencia a encuestas públicas¹⁴.

- **Derecho a recibir tierras a título de indemnización**

"¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 12 debería dejarse inalterado, incluyendo solamente el requisito de que las tierras facilitadas a título de indemnización deberían tener un estatuto jurídico por lo menos igual al de las tierras anteriormente ocupadas por los interesados?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 47-48.

Negativas: I. Ecuador.

Otras respuestas: 5. Bolivia, Canadá, Estados Unidos, Noruega y Nueva Zelandia.

Argentina. El Gobierno está de acuerdo con la propuesta, y sugiere sólo que las tierras facilitadas a título de indemnización deberían ser entregadas en propiedad.

Bolivia. Ello podría ofrecer dificultades cuando las tierras estén situadas en zonas donde rijan otros estatutos y podría, llegado el caso, perjudicar a las poblaciones trasladadas. Lo importante radica, más que en la identidad del estatuto, en la seguridad jurídica.

Canadá. El Gobierno propone que se enmiende el párrafo de forma que el pasaje correspondiente diga: «... deberán recibir, siempre que sea posible, tierras de calidad y un estatuto jurídico por lo menos iguales...». Se añade así que es posible que no siempre puedan facilitarse tierras de calidad y un estatuto jurídico iguales; también podría preverse la indemnización en metálico o según otras modalidades que se estimen adecuadas. En el Canadá, para la adquisición de tierras suele requerirse la aprobación de los particulares, las autoridades municipales o los gobiernos provinciales.

CLC: Las medidas sobre el traslado deben contar con el consentimiento de los indígenas.

IWG: No. En la primera frase del párrafo 2 habría que añadir las palabras «y superficie» tras las palabras «tierras de calidad*. Debería añadirse la frase siguiente: «Los criterios en que habrá de basarse la indemnización deberán tener plenamente en cuenta el valor de los territorios habituales o tierras de sustitución para los pueblos en cuestión, desde un punto de vista tanto colectivo como individual».

Ecuador. El párrafo 2 del artículo 12 debería quedar inalterado y sin añadidos.

Estados Unidos. Este párrafo no debería modificarse.

México. Siempre que el monto de la indemnización sea el justo.

Una gran mayoría de respuestas a la pregunta son de carácter afirmativo, si bien se hacen algunas propuestas para que se efectúen ligeras modificaciones. En un caso se pide que se haga referencia al derecho de propiedad sobre las tierras concedidas a título de indemnización. En otro se sugiere que el pasaje correspondiente rece así: «... deberán recibir, siempre que sea posible, tierras de calidad y un estatuto jurídico por lo menos iguales...». Por último, se pide que se inserten las palabras «y superficie» tras «tierras de calidad».

La noción de estatuto jurídico igual parece útil, por cuanto dichos pueblos deben tener los mismos derechos sobre sus nuevas tierras que sobre aquellas de las que han sido trasladados. Tal como se indica en los comentarios de la Oficina sobre la pregunta 33, no siempre se trata de tierras en propiedad, e incluso puede suceder a veces que tal propiedad no sea deseable. Se estima que cualquier referencia a la superficie sería demasiado precisa y limitadora, pues quizá resulte logísticamente imposible facilitar otras tierras de idénticas dimensiones.

El Gobierno del Canadá ha propuesto la inserción de las palabras «siempre que sea posible» para reflejar el hecho de que no siempre se pueden facilitar tierras de una calidad y estatuto jurídico iguales. Ahora bien, cuando se hizo una sugerencia idéntica al adoptarse el Convenio núm. 107, a juicio de la mayoría, la inclusión de las palabras «siempre que sea posible» iría en detrimento de la protección otorgada en el texto propuesto. Tal criterio parece seguir siendo válido hoy. Resulta interesante la sugerencia hecha por el Gobierno de Bolivia, pero parece cubierta por la idea de «por lo menos igual», que no significa necesariamente idéntico.

Ante el carácter en general positivo de las respuestas, las conclusiones propuestas se basan en el texto de la pregunta tal como está formulada”.¹⁵

- **Derecho a la indemnización para personas desplazadas**

“Pregunta 40. *¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 12 debería dejarse inalterado?*”

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 3. Honduras, Noruega y Nueva Zelanda.

Canadá. CLC: El párrafo 3 del artículo 12 debería modificarse para que diga «a los pueblos y sus miembros así trasladados».

La inmensa mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Se propone, pues, que el párrafo se mantenga inalterado”.¹⁶

- b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado**¹⁷

“31. *A reserva de lo dispuesto a continuación en los puntos 32, 33 y 34, los pueblos en cuestión no deberían ser trasladados de sus territorios habituales.*”

32. *Cuando el traslado de esos pueblos fuere necesario a título excepcional, el mismo debería efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, dicho traslado sólo debería tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los pueblos en cuestión la posibilidad de una representación real.*

33. *En tales casos excepcionales de traslado, dichos pueblos deberían recibir 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 existan posibilidades de otras ocupaciones y los pueblos en cuestión prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, debería concedérseles dicha compensación con las garantías apropiadas.*

34. *Se debería indemnizar totalmente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”.*¹⁸

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁹

- **Grupo de trabajo ad hoc**

“125. La Comisión recibió 77 enmiendas concernientes a la parte sobre las tierras y decidió referir toda la sección a un grupo de trabajo. El grupo de trabajo se reunió durante tres sesiones e informó a la Comisión de que, como existían demasiados puntos de vista divergentes sobre varios aspectos del tema, no pudo llegar a un consenso dentro del

¹⁵ *Ibid.*, pp. 59-60.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 60-61.

¹⁷ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

¹⁸ *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 112-113.

¹⁹ *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día.* 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales, No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

tiempo disponible. La Comisión aceptó la sugerencia del grupo de trabajo de que se aplazara el análisis detallado de las conclusiones propuestas de la parte III del Informe VI (2) y de las enmiendas que se presentaron. La Comisión aceptó también la recomendación del grupo de trabajo de que los miembros empleadores y trabajadores, así como los miembros gubernamentales, deberían, llegado el caso, presentar comentarios generales sobre toda la sección, de manera que éstos sirvieran de base para las discusiones en la 76ava sesión de la Conferencia, conjuntamente con las conclusiones propuestas en el Informe VI (2).

126. El presidente observó que, de acuerdo con el Reglamento de la Conferencia, la Oficina deberá utilizar el texto elaborado por la Comisión para la próxima consulta con los gobiernos, empleadores y trabajadores. Indicó que al abordar la sección sobre las tierras, la Oficina usaría el texto de las conclusiones propuestas en el Informe VI (2). Una vez que se hayan recibido los comentarios, la Oficina prepararía el proyecto definitivo del convenio revisado, a partir de las declaraciones generales sobre la cuestión de las tierras que se presentarían en la Comisión, las enmiendas que se entregaron y los elementos de acuerdo que se alcanzaron en el grupo de trabajo.²⁰

“132. El tema de la expropiación de tierras fue planteado por diversos oradores. El miembro gubernamental del Canadá declaró que éste era uno de los principales temas de la parte consagrada a las tierras, y el convenio debería garantizar que las poblaciones indígenas sólo podían ser trasladadas de sus tierras en circunstancias excepcionales, y sólo de acuerdo con procedimientos que concedieran las compensaciones adecuadas. Los miembros gubernamentales de Australia y Noruega insistieron en la necesidad de establecer disposiciones que trataran de la expropiación de las tierras de los pueblos indígenas y que no implicasen su traslado.”²¹

- **Conclusiones propuestas**

“30. A reserva de lo dispuesto a continuación en los puntos 31, 32 y 33, los (pueblos/poblaciones) interesados no deberían ser trasladados de sus territorios habituales.

31. Cuando el traslado de esos (pueblos/poblaciones) fuere necesario a título excepcional, el mismo debería efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, dicho traslado sólo debería tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los (pueblos/poblaciones) interesados en cuestión la posibilidad de una representación real.

32 En tales casos excepcionales de traslado, dichos (pueblos/poblaciones) deberían recibir 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 existan posibilidades de otras ocupaciones y los (pueblos/poblaciones) interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, debería concedérseles dicha compensación con las garantías apropiadas.

33 Se debería indemnizar totalmente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.”²²

²⁰ *Ibid.*, p. 32/17.

²¹ *Ibid.*, p. 32/18.

²² *Ibid.*, p. 32/28.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²³

- **Texto de convenio propuesto²⁴**

"Artículo 15

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los (pueblos/poblaciones) interesados no deberán ser trasladados de sus territorios habituales.
2. Cuando el traslado de esos (pueblos/poblaciones) se considere necesario, a título excepcional, el mismo deberá efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, dicho traslado sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los (pueblos/poblaciones) interesados la posibilidad de una representación real.
3. En tales casos excepcionales de traslado, dichos (pueblos/poblaciones) deberán recibir 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 existan posibilidades de otras ocupaciones y los (pueblos/poblaciones) interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
4. Se deberá indemnizar totalmente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".²⁵

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁶

"Observaciones sobre el artículo 15

Australia. ACTU: Reformúlese el artículo como sigue:

1. Los pueblos interesados no deberán ser trasladados contra su voluntad de sus territorios u otras tierras.
2. Cuando el traslado temporal de esos pueblos sea necesario como medida excepcional en situaciones de peligro extremo para la salud o de catástrofe natural, deberá efectuarse sólo con su consentimiento, dado con pleno conocimiento de causa. En tales casos deberán devolverse sus territorios y otras tierras en cuanto lo deseen, y deberá ayudárseles a recuperar su forma de vida.
3. Si en estos casos excepcionales resulta imposible devolverles sus territorios y otras tierras, deberán concedérseles tierras cuya calidad, superficie y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de los territorios y tierras que anteriormente ocupaban o utilizaban, y adecuadas para sus necesidades presentes y para su desarrollo futuro.

²³ Informe IV(1), *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

²⁴ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

²⁵ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: Informe IV(1), *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10-11.

²⁶ Informe IV(2A), *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

Brasil. CONTAG: En el párrafo 2 debería utilizarse un criterio objetivo para autorizar el traslado de esos pueblos independientemente de su consentimiento. Por ello se propone sustituir «Cuando no pueda obtenerse su consentimiento» por «Cuando la nación interesada no pueda expresar su voluntad».

Reformúlese el párrafo 4 como sigue:

4. Cuando esos traslados sean temporales deberá garantizarse el retorno inmediato de las naciones trasladadas a sus propias tierras en cuanto dejen de existir las causas que motivaron el traslado. Se deberá indemnizar totalmente...

Se estima procedente prever la hipótesis de un traslado temporal determinando el derecho de regreso.

CUT: Añádase al final del párrafo 2 la frase siguiente: «Cuando las causas que motivaron el traslado hayan dejado de existir, deberá garantizarse el retorno inmediato de estos (pueblos/poblaciones) a sus territorios». Suprímase la expresión «Cuando no pueda obtenerse su consentimiento». Son necesarios procedimientos adecuados para el traslado de estas poblaciones sólo en casos excepcionales, como catástrofes naturales, epidemias, etc., y debe garantizarse la posibilidad de retorno inmediato una vez pasados estos peligros. Por la misma razón intercálase en el párrafo 3 la expresión «y demostrada la imposibilidad del retorno» después de la palabra «traslado», y suprímase la última frase del mismo. La imposibilidad del retorno tendría que demostrarse. La alternativa de la indemnización no debería figurar en el texto. Como siempre es posible, su mención expresa le da el carácter de opción, en el mismo nivel que las anteriores.

Canadá. En el párrafo 1 debería sustituirse «sus territorios habituales» por «las tierras que ocupan», por las razones ya explicadas.

En el párrafo 2 intercálase «cuando haya lugar» después de «encuestas públicas» para tener en cuenta el hecho de que pueden no ser necesarias encuestas públicas en todos los casos.

En el párrafo 3 intercálase la expresión «siempre que sea posible» después de la palabra «traslado» y «y superficie» después de «calidad». La segunda frase del párrafo 3 debería rezar así:

Quando no sea posible ofrecer a estos (pueblos/poblaciones) tales tierras o cuando los (pueblos/poblaciones) interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o de otra índole, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.

La adición de la expresión «siempre que sea posible» en la primera frase reflejaría el hecho de que no siempre puede ser posible ofrecer otras tierras en sustitución de las primitivas ni garantizar que las tierras facilitadas sean de igual calidad, superficie y estatus jurídico. La modificación de la segunda frase tendría en cuenta el caso en que no sea posible ofrecer otras tierras, o en que los interesados prefieran una indemnización de otra índole. Debería suprimirse la expresión «Cuando existan posibilidades de otras ocupaciones», ya que su significado no es claro y parece supeditar la indemnización a la existencia de posibilidades de empleo en el nuevo emplazamiento. Ni en este artículo ni en ningún otro del Convenio se hace referencia a situaciones en las que, por haber cesado las causas que motivaron el traslado, puedan devolverse las tierras. Un ejemplo lo constituiría el traslado en tiempos de guerra, y la situación existente una vez terminada la guerra.

IPWG: Reformúlese el artículo como sigue:

1. Los pueblos interesados no deberán ser trasladados, contra su voluntad, de sus territorios o tierras.

2. Cuando el traslado de estos pueblos sea necesario como medida excepcional en situaciones de urgencia, deberá efectuarse sólo con su consentimiento, dado con pleno conocimiento de causa y libremente expresado a través de sus propias instituciones, y con su plena cooperación. En tales casos deberán devolverse sus territorios y tierras en cuanto las condiciones lo permitan, y deberá ayudárseles a recuperar y mantener su forma de vida.

3. Si en estos casos excepcionales resulta imposible devolverles sus tierras y territorios, deberán concedérseles tierras cuya calidad, superficie y estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de los territorios y tierras que anteriormente ocupaban o utilizaban y adecuadas para sus necesidades presentes y para su desarrollo futuro.

Dinamarca. LO: Lo mismo que el ACTU de Australia.

Estados Unidos. Reformúlese el párrafo 1 como sigue:

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los (pueblos/poblaciones) interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.

La expresión «territorios habituales» no se utiliza en ninguna otra parte del Convenio propuesto y su significado no es claro. La expresión «representación real» del párrafo 2 necesita aclaración.

En el párrafo 3 intercálase «siempre que sea posible» después de «traslado». Al describir las características que deben reunir las tierras que se ofrecen como indemnización puede ser ventajoso utilizar una norma de «valor comparable». Para ayudar a definir el valor comparable el Gobierno recomienda que la expresión «cuya calidad y cuyo estatuto jurídico» se sustituya por «cuya calidad y superficie y cuyo estatuto jurídico». El término «estatuto jurídico» precisa aclaración.

India. Como no siempre puede ser posible efectuar los traslados «sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa», en el párrafo 2 deberá intercalarse la expresión «en la medida en que sea posible» después de «efectuarse» y suprimirse la palabra «sólo» después de «efectuarse». Como no siempre puede ser posible realizar encuestas públicas, intercálase «cuando haya lugar» después de «públicas».

Japón. Como el significado de la expresión «encuestas públicas» del párrafo 2 no es claro, y que se supone que los procedimientos que garantizan a los (pueblos/poblaciones) interesados la posibilidad de expresar su voluntad son suficientes cuando no puede obtenerse su consentimiento para el traslado, la expresión «incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los (pueblos/poblaciones) interesados la posibilidad de una representación real» debería sustituirse por «que garanticen a los (pueblos/poblaciones) interesados la posibilidad de expresar su voluntad».

Dado que la concesión de otras tierras a los (pueblos/poblaciones) interesados no siempre les satisface como indemnización, y como puede haber también casos en los que la concesión de tierras de la misma calidad y estatuto jurídico sea imposible, al final de la primera frase del párrafo 3 deberían añadirse las palabras «en la medida en que sea posible».

En el párrafo 4, la indemnización por traslado debería estimarse caso por caso. Habida cuenta de que no cabe considerar todo motivo de pérdida como sujeto a indemnización, y de que la idea fundamental de indemnización debería ser igualmente válida para todos los ciudadanos, debería sustituirse la expresión «cualquier pérdida o daño» por «pérdidas o daños», y añadirse al final «en las mismas condiciones que los demás ciudadanos».

México. En el párrafo 3, después de «desarrollo futuro» intercálase «de tal manera que conserven su integridad étnica de acuerdo con su cultura». Añádase al final del párrafo 4 la expresión «considerando todos los gastos de traslado y formación del poblado, con todos los servicios».

Noruega. En el párrafo 2 intercálese «siempre que sea posible» después de «deberá efectuarse». En el párrafo 3 intercálese «siempre que sea posible» después de «traslado» y «y superficie» después de «calidad».

Añádase la nueva disposición siguiente:

Quando la expropiación de las tierras de dichos pueblos se considere necesaria, a título excepcional, esta expropiación debería efectuarse, siempre que sea posible, sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, tales expropiaciones sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los pueblos interesados la posibilidad de una representación real.

NSR: Reformúlese el artículo como sigue:

1. El traslado o la reinstalación de los pueblos interesados deberá efectuarse sólo con su consentimiento, dado con pleno conocimiento de causa, salvo, y a título excepcional, en una situación de catástrofe o de peligro inminente para sus vidas.
2. En tales casos excepcionales, deberán devolverse a estos pueblos sus tierras y territorios en cuanto lo deseen y las condiciones lo permitan, y deberán facilitárseles medios para que puedan reanudar su propia forma de vida.
3. Cuando sea imposible devolverles sus tierras o territorios, deberán facilitárseles, en la medida de lo posible, tierras que tengan por lo menos el mismo valor y estatus jurídico y que les permitan subvenir a sus necesidades presentes y garantizar su desarrollo futuro.

Comentario de la Oficina

A fin de atender la preocupación expresada por los Gobiernos del Canadá y de los Estados Unidos en relación con la expresión «territorios habituales» y para armonizar entre sí las diversas disposiciones de esta Parte, se ha sustituido tal expresión por «tierras y territorios».

En algunas respuestas se estima que el párrafo 2 debería especificar más claramente las circunstancias excepcionales en las cuales los pueblos interesados pueden ser trasladados, o que debería limitarse tal posibilidad a situaciones de urgencia. Esta propuesta resultarla excesivamente restrictiva si existieran otras razones imperativas, y excesivamente permisiva por el hecho de autorizar explícitamente el traslado en circunstancias concretas (argumento a menudo invocado en las críticas al artículo 12 del Convenio núm. 107).

Varios países han expresado preocupación por las encuestas públicas a que hace referencia el párrafo 2. La preocupación formulada por el Gobierno de la India parece quedar ya atendida por el texto existente. La Oficina ha incluido no obstante la expresión «cuando haya lugar», ya que ciertamente tales encuestas públicas pueden no ser necesarias o posibles en todos los casos. El Gobierno de los Estados Unidos estima necesario aclarar el significado de la expresión «representación real». Dicha expresión, tomada de las conclusiones de la Reunión de Expertos de 1986, implica que los procedimientos deberían garantizar la plena participación de los pueblos interesados en el proceso de adopción de decisiones. Mayores detalles limitarían la flexibilidad de este párrafo, con el riesgo de excluir procedimientos de consulta válidos en algunos países. Por ello no se ha modificado en este sentido el texto del mismo.

Algunas respuestas sugieren que este artículo debería estipular explícitamente que en la medida de lo posible los traslados deberían ser temporales, y que los pueblos interesados deberían tener el derecho a regresar a sus tierras o territorios en cuanto dejan de existir las causas que motivaron su traslado. La Oficina ha insertado un nuevo párrafo a

este efecto. No ha parecido necesario distinguir más explícitamente entre expropiación y traslado temporal.

Varias respuestas consideran que en el párrafo 3 debería hacerse una referencia específica a la superficie, y no sólo a la calidad y al estatuto jurídico, de las tierras concedidas en sustitución de las originales; pero también hay propuestas de que se incluya la expresión «siempre que sea posible», pues no siempre es posible satisfacer estas condiciones. El Gobierno de los Estados Unidos estima además que la expresión «estatuto jurídico» requiere una aclaración. En la Reunión de Expertos de 1986 se examinaron ya detenidamente propuestas de esta índole. La Reunión propuso, en efecto, en sus conclusiones, la expresión «por lo menos de igual extensión, calidad y estatuto jurídico», aunque los expertos de los empleadores formularon reservas sobre este punto. Sin embargo, la Oficina eliminó ulteriormente toda referencia a superficie, cantidad o extensión, precisamente porque podía resultar lógicamente imposible facilitar otras tierras de dimensiones idénticas. Cuando se formuló una sugerencia idéntica en el momento de redactarse el Convenio núm. 107, en 1956, la opinión predominante era que la inclusión de la expresión «siempre que sea posible» debilitaría la protección conferida por el texto propuesto. Esta opinión parece ser igualmente válida ahora. Sobre esta cuestión la Oficina ha mantenido por consiguiente la esencia del texto existente. La expresión «estatuto jurídico» implica que los pueblos interesados deben tener sobre sus nuevas tierras derechos que sean por lo menos iguales a los derechos que tenían sobre las tierras de las que pueden ser trasladados.

No se ha tenido en cuenta la propuesta del Gobierno de México con respecto al párrafo 3, ya que el principio invocado parece figurar implícitamente en la disposición existente.

El Gobierno del Canadá propone la supresión de la expresión «Cuando existan posibilidades de otras ocupaciones» alegando que ello podría supeditar la indemnización a la existencia de otras posibilidades de empleo. La CUT del Brasil propone, en cambio, que se suprima del texto toda referencia a indemnizaciones que no sean nuevas tierras. La Oficina ha aceptado la propuesta del

Gobierno del Canadá, pero considera desaconsejable suprimir la referencia a otras formas de indemnización.

En cuanto a las propuestas del Gobierno del Japón con respecto al párrafo 4, la Oficina estima realmente apropiado el principio de la indemnización total por cualquier pérdida o daño causados, y por este motivo no las ha tenido en cuenta. La Oficina considera que la responsabilidad a que hace referencia la propuesta del Gobierno de México está contenida implícitamente en el concepto de indemnización total.

Así enmendado, el artículo 15 figura como artículo 16 del nuevo texto²⁷.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁸

"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 y territorios que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado de esos pueblos se considere necesario, dicho traslado deberá efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado sólo de-

²⁷ *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 44-49.

²⁸ *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

berá 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 realmente representados.

3. En tales casos excepcionales de traslado, dichos pueblos deberán recibir 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.

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

5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento”.²⁹

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989³⁰

El artículo 16º fue ampliamente considerado, debatido y -en varias ocasiones- sometido a votación en conjunto con los demás artículos de la parte II del Convenio relativa a “Tierras”. En vista de que separar las intervenciones de los participantes de la sesión del 24 de junio de 1989 afectaría la visión general de las mismas, se presenta el contenido integral de dicha discusión en el Anexo No. 9 del presente libro titulado “*Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio*”.

²⁹ Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8-9.

³⁰ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

ARTÍCULO 17º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 13

1. Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social.

2. Se deberán adoptar medidas para impedir que personas extrañas a dichas poblaciones puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Ya desde el documento de trabajo presentado a la Reunión de Expertos, y durante la misma, se advirtió el tono paternalista del artículo 13º, por lo que se incorporaron alusiones al deber de consulta previa para adoptar medidas sobre los modos de transmisión de los derechos de propiedad.

Durante la primera revisión en 1988, se discutió si declarar la inalienabilidad de los territorios indígenas sería una forma de protección de dichas tierras que podrían adoptar los Estados, pero ello fue descartado. Los delegados indígenas presentes en la reunión de expertos habían manifestado su acuerdo con ello, pero la CIT decidió no incluirlo para que esa decisión la tomaran los Estados previa consulta con los pueblos respectivos.

En ocasión de la segunda revisión del Convenio en 1989, la OIT expresó que prohibir "la enajenación restringiría en un grado inaceptable las opciones de estas comunidades" y "restringiría la capacidad de estos pueblos de adoptar las medidas que puedan desear tomar tras un examen completo y detenido".

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

“En el párrafo 1 del artículo 13 se estipula que “los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social”. Este artículo fue criticado por su tendencia paternalista, que se ciñe a la filosofía del decenio de 1950, según la cual la manera más conveniente de lograr el desarrollo rural era la planificación centralizada. En el segundo párrafo del artículo se estipula que se deberán adoptar medidas para impedir que personas extrañas a las poblaciones indígenas puedan aprovecharse de las costumbres o de la ignorancia de las leyes nacionales por parte de las poblaciones indígenas “para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan”. Si bien se ha reconocido la importancia de estas disposiciones, algunos comentaristas opinan que deberían establecerse disposiciones mucho más estrictas, que vayan hasta la imposición de sanciones penales para brindar protección eficaz contra la usurpación por personas extrañas. Los hechos ocurridos recientemente en varios países han demostrado que, en realidad, no se aplican prácticamente sanciones a las personas que invaden los territorios indígenas, especialmente cuando no se han reconocido los títulos de propiedad”.²

“5. Modos de transmisión de los derechos de propiedad y de control.

Los dos párrafos del artículo 13 contienen disposiciones muy diferentes. El primero se refiere a los modos de transmisión de los derechos de propiedad y el goce de la tierra. El lenguaje tiene un tono protector, y en la Reunión de Expertos se estimará tal vez oportuno suprimir “en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social”.

También debería darse mayor fuerza al párrafo 2 del artículo 13, relativo a la adopción de medidas de protección para impedir la explotación de las poblaciones indígenas y tribuales con el fin de obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan. Debería estudiarse la posibilidad de sancionar la usurpación ilegal de las tierras que ocupan las poblaciones indígenas y tribuales, pues, de no existir tales sanciones, el derecho formal de propiedad de estos grupos vulnerables puede fácilmente resultar vano. En los últimos años, un gran número de organizaciones internacionales no gubernamentales que se ocupan de derechos humanos, así como las organizaciones indígenas, han señalado que las formas de violencia generalizada utilizada contra las poblaciones indígenas suelen ir acompañadas de la usurpación de sus territorios³. El artículo 13 revisado debería establecer en su párrafo 2 el principio de que toda incursión o intrusión no autorizada en tierras tradicionalmente ocupadas por poblaciones indígenas y tribuales, por personas que no pertenecen a dichas poblaciones, así como la utilización de las mismas, debería castigarse como delito. También se debería solicitar a los Estados que ratifiquen el Convenio, la garantía de que las sanciones impuestas por la ley para tales delitos son plenamente adecuadas y se aplican de manera estricta”.⁴

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 *Ibid.*, p. 44.

3 Nota al pie en el original: “Véase, en particular, el documento de Amnesty International, Background on Amnesty International’s work for members of indigenous populations in the Americas, Doc. AMR 23/17/83 (Londres, 1983). En este documento se indica que está muy difundida la expulsión por la fuerza o la violencia de las comunidades que ocupen tierras sobre las cuales tienen un derecho de propiedad, y señala al respecto que “en vez de recibir menos protección jurídica que otros sectores de la población, las comunidades indígenas necesitan mayor protección, en razón de sus características comunitarias y tradicionales”. En el documento de trabajo publicado en 1980 por la Sociedad para la Lucha contra la Esclavitud -Land Tenure and the South American Indian; an anthropological and legal perspective- su autor, Joseph Grasmick, también analiza este problema y cita los precedentes que se han sentado en América latina en lo tocante a la promulgación de leyes penales especiales para sancionar la violación de los derechos de las poblaciones indígenas perpetrada por personas ajenas a estas comunidades; recomienda, asimismo, que los intrusos y colonos que se afinen en territorios indígenas sean castigados con severas sanciones penales”. *Ibid.*

4 *Ibid.*, p. 48.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)⁵

“79. De este tema se ocupa el artículo 13 del Convenio núm. 107. Varios oradores destacaron la importancia de reconocer a los pueblos indígenas y tribuales sus propios procedimientos, dentro de sus instituciones tradicionales, para la transmisión de los derechos sobre esas tierras. A juicio de varios participantes, la última parte del párrafo 1 de este artículo tenía carácter paternalista, mientras que otros expertos consideraban que la totalidad de los derechos sobre la tierra se deberían ejercer en el marco de la legislación nacional.

80. También se destacó la necesidad de proteger contra el desposeimiento por parte de personas o instituciones extrañas a dichas poblaciones (artículo 13, 2)). Tal protección debería acordarse tanto en la práctica como en la teoría”.⁶

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁷

- **Respeto del modo indígena de transmisión de la propiedad de la tierra**

“En la Reunión de Expertos se hizo hincapié en la importancia que reviste reconocer los procedimientos e instituciones tradicionales de las poblaciones indígenas y tribuales para transmitir los derechos a sus tierras, si bien se recordó también que todos los derechos a la tierra debían ejercerse dentro del marco de la legislación nacional. Esta contradicción aparente no tiene por qué provocar necesariamente el tipo de conflicto entre sistemas en competencia, que algunos de los expertos temían. Al comienzo de este capítulo se ha visto que en los últimos años la legislación de algunos países, principalmente de América Latina, ha reafirmado el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad y al control de sus tierras comunales. Sin embargo, en ciertos casos la legislación prevé la extinción de tal derecho e incluso la disolución de las propias comunidades indígenas cuando los pueblos indígenas han abandonado sus comunidades, renunciando así a sus derechos, o cuando la mayoría o todos los miembros de la comunidad explotan individualmente las tierras de propiedad comunal”.⁸

“Como ya se indicó, los representantes de poblaciones indígenas y tribuales presentes en la Reunión de Expertos consideraron por unanimidad que sus territorios debían ser inalienables, y en verdad, las leyes promulgadas en los últimos años en varios países prevén formas inalienables de propiedad de las tierras indígenas y tribuales o bien imponen otras restricciones a la transmisión de estas tierras. Sin embargo, una prohibición absoluta de transferir los derechos de propiedad y de goce de la tierra puede no siempre resultar apropiada o aceptable para las poblaciones indígenas y tribuales en cuestión. Por consiguiente, a pesar de haber una necesidad clara y apremiante de protección, puede no ser posible llegar a un acuerdo sobre una norma general de inalienabilidad en el convenio revisado. Sin embargo, se sugiere que, en consonancia con el enfoque general de respetar las costumbres de estas poblaciones, se suprima la parte final del párrafo 1 de este artículo, que empieza por «en la medida en que»; con ello el párrafo seguiría estipulando que deberían respetarse, dentro del marco de la legislación nacional, las formas tradicionales de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra de las poblaciones en cuestión. Para tener en cuenta los casos en que sea precisa una protección suplementaria, este párrafo podría también estipular que toda decisión sobre

5 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

6 *Ibid.*, párrafos 79-78.

7 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

8 *Ibid.*, p. 72.

la facultad de transmitir derechos de propiedad y de goce de la tierra deberá adoptarse previa consulta con las poblaciones afectadas”.⁹

- **Medidas de protección contra la apropiación de tierras indígenas**

“Con respecto al artículo 13, párrafo 2, del Convenio núm. 107, la Reunión de Expertos subrayó la necesidad de brindar una protección eficaz contra la apropiación de tierras por parte de personas u organismos no pertenecientes a las poblaciones indígenas. Muchos países no prescriben sanciones por la irrupción en tierras indígenas y tribuales, aunque puedan existir ciertas disposiciones de carácter general. (...). En los últimos años algunas organizaciones internacionales no gubernamentales de defensa de los derechos humanos y ciertas organizaciones indigenistas han denunciado la usurpación generalizada de tierras indígenas y tribuales, acompañada a menudo de coacciones y violencia. Unas disposiciones más enérgicas podrían ser por tanto aconsejables a fin de brindar una protección más eficaz contra estas usurpaciones”.¹⁰

- **Origen del artículo 18 del Convenio 169: sanciones en caso de ingresos no autorizados**

“El párrafo 2 del artículo 13 no requiere modificaciones. No obstante, se ha sugerido que un convenio revisado debería estipular que deberán imponerse sanciones en caso de irrupción dañosa en los territorios tradicionales de esas poblaciones. Aunque el artículo 11 en su forma revisada propuesta exija ya de los Estados que garanticen la protección efectiva de estos territorios, no sería de más que una nueva exigencia en el artículo 13 sobre sanciones en caso de irrupción dañosa confiriere mayor peso a este principio general. A tal fin, un nuevo párrafo de este artículo podría estipular que toda intrusión no autorizada en los territorios de estas poblaciones o toda utilización no autorizada de los mismos por parte de personas ajenas a dichas poblaciones serán consideradas como un delito, castigado con sanciones adecuadas establecidas por la ley.”¹¹

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988¹²

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

- **Limitación de las formas indígenas de transmisión de la propiedad y posesión “de acuerdo a la legislación nacional”**

“Pregunta 41. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 13 debería enmendarse suprimiendo todo cuanto sigue a «legislación nacional»?

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 22. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 3. Ecuador, Nicaragua y RSS de Ucrania.

Otras respuestas: 4. Canadá, Madagascar, Noruega y Nueva Zelanda.

Canadá. Deberían sustituirse las palabras «transmisión de los derechos de propiedad y de goce» por las palabras «transmisión de los derechos de posesión, goce o propiedad», en consonancia con el enfoque adoptado por el Canadá y la situación existente en el país descrita en la respuesta a las preguntas 33 y 34. En el Canadá, la ley sobre los indios constituye el marco para todo lo relativo a la transmisión de

⁹ *Ibid.*, p. 78-79.

¹⁰ *Ibid.*, p. 73.

¹¹ *Ibid.*, p. 79.

¹² *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

los derechos de ocupación dentro de las tierras de reserva. De acuerdo con los arreglos vigentes en materia de autogobierno, pueden negociarse mecanismos alternativos a requerimiento de la comunidad en cuestión.

CLC: Deberían suprimirse todas las palabras que siguen a «deberán respetarse».

IBC: Sí, habida cuenta de los comentarios hechos al inicio de esta parte.

Ecuador. La supresión no se considera procedente.

Estados Unidos. Sí. La supresión de la condición refuerza el artículo.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 41 a 44.) Tal como se sugiere, el artículo 13 del Convenio debería revisarse para que se omita la cláusula de excepción del párrafo 1, que actualmente permite a las legislaciones nacionales despreocuparse de las disposiciones de los sistemas indígenas en materia de derecho de propiedad. Por otro lado, este artículo debería recoger la siguiente medida: «Cualquier decisión sobre la facultad de esos pueblos para transmitir los derechos de propiedad y de goce de la tierra en cuanto individuos debería tener en cuenta las leyes y costumbres propias de tales pueblos y sólo debería tomarse previa consulta con ellos».

La gran mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. El concepto de posesión se ha añadido en las conclusiones propuestas, de conformidad con la formulación adoptada anteriormente¹³.

- **Consulta previa de decisiones relativas a transmisión de la propiedad y usufructo**

"Pregunta 42. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 13 debería completarse estipulando que toda decisión relativa a la facultad de transmisión de los derechos de propiedad y usufructo de la tierra de estos pueblos debería adoptarse en consulta con los pueblos interesados?"

Número total de respuestas: 28.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Colombia y Ecuador.

Otras respuestas: 3. Canadá, Noruega y Nueva Zelanda.

Canadá. La disposición complementaria debería rezar así: «Las decisiones sobre la capacidad de estas poblaciones para transmitir los derechos de posesión, goce o propiedad de la tierra deberán adoptarse en consulta con las poblaciones interesadas», en consonancia con el enfoque adoptado por el Canadá y la situación existente en el país descrita en la respuesta a las preguntas 33 y 34. En el Canadá, según la ley sobre los indios, la transmisión de los derechos de propiedad es competencia del gobernador (reunido en consejo), siempre que se haya obtenido la aprobación previa de la tribu india interesada.

CLC: Cualquier decisión acerca de la facultad debería determinarse por los pueblos interesados. Ahora bien, la tierra debería ser inalienable, salvo en caso de que la transmisión se haga entre los propios pueblos indígenas.

IWG: Sí. Pero en la nueva disposición propuesta sustitúyanse las palabras «adoptarse en consulta» por «tomarse junto con».

¹³ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 61.

Colombia. Parece confuso el sentido de la disposición propuesta y, además, no se considera necesaria.

Ecuador. Se considera que el añadido sugerido es lesivo para la potestad estatal.

La gran mayoría de las respuestas dadas a esta pregunta son afirmativas. El Gobierno del Canadá propone que se haga una referencia al concepto de posesión. El CLC del Canadá estima que cualquier decisión sobre la facultad de transmisión de los derechos de propiedad debería determinarse por los pueblos interesados y que la tierra debería ser inalienable, salvo en caso de que la transmisión se haga entre los propios pueblos indígenas. Las organizaciones indígenas han emitido opiniones similares. Se ha expresado, asimismo, cierta preocupación por juzgarse que el significado de la disposición no está del todo claro.

A la vista de tales observaciones, la Oficina estima que sería útil proceder a nuevas clarificaciones. En la Reunión de Expertos, tal como se señaló anteriormente, todos los representantes de los pueblos indígenas y tribunales presentes opinaron que sus tierras deberían ser inalienables. Además, como se señala en el Informe VI (1), en los últimos años se han promulgado normas legislativas en varios países para imponer restricciones a la enajenación y a la hipoteca u otros gravámenes sobre las tierras indígenas. De ahí que en varios países se hayan adoptado leyes que prevén procedimientos especiales para la transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra por parte de esos pueblos. Si bien se ha expresado el criterio de que dichas tierras deberían ser inalienables, parece preferible - y más coherente con la orientación básica acordada para un instrumento revisado - que la decisión sobre la facultad de los pueblos en cuestión para enajenar sus tierras o transmitir los derechos de propiedad y de goce se adopte con el consentimiento de dichos pueblos. En efecto, pueden darse casos en que dichos pueblos quieran transmitir tales derechos fuera del grupo. Estas consideraciones se reflejan en las conclusiones propuestas¹⁴.

- **Medidas de protección contra transmisiones fraudulentas de la propiedad**

"Pregunta 43. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 13 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 4. Canadá, México, Noruega y Nueva Zelandia.

Canadá. Deberían añadirse las palabras «Cuando sea necesario,» delante de las palabras «Se deberán adoptar medidas», y sustituirse las palabras «la propiedad o el uso» por las palabras «la propiedad, la posesión o el uso». (Véase la respuesta a las preguntas 33 y 34).

CLC: Esta disposición debería ser más categórica y redactarse con otras palabras para evitar toda impresión de paternalismo.

IWG: No. Debería cambiarse la palabra «medidas» por «las medidas legales debidas».

México. El Gobierno propone que se cambie la redacción en español, pues es más adecuado «desconocimiento» que «ignorancia».

Zambia. Sí, salvo que deberían especificarse las sanciones en caso de intrusión en las tierras tradicionales.

La gran mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, si bien se ha expresado el criterio de que la disposición debería ser más categórica. Habida cuenta de las graves consecuencias de los atropellos a que se refiere esta disposición, se sugiere asimismo una redacción algo más categórica (*punto 37*)¹⁵

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹⁶

“35. Las modalidades de transmisión de los derechos de propiedad, *de posesión* y de goce de la tierra establecidas por las costumbres de *los pueblos* en cuestión deberían respetarse dentro del marco de la legislación nacional.

36. *Debería recabarse el consentimiento de los pueblos en cuestión cuando se considere la adopción de leyes o reglamentos nacionales sobre la capacidad de dichos pueblos de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma los derechos de propiedad, de posesión y de goce de las mismas.*

37. *Debería impedirse que personas extrañas a los pueblos en cuestión puedan aprovecharse de las costumbres a que se refiere el punto 35 o del desconocimiento de las leyes por parte de dichos pueblos para obtener la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos*”.¹⁷

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁸

• Conclusiones propuestas

“34. Las modalidades de transmisión de los derechos de propiedad, de posesión y de goce de la tierra establecidas por las costumbres de los (pueblos/poblaciones) interesados deberían respetarse dentro de marco de la legislación nacional.

35. Debería recabarse el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados cuando se considere la adopción de leyes o reglamentos nacionales sobre la capacidad de dichos (pueblos/poblaciones) de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma los derechos de propiedad, de posesión y de goce de las mismas.

36. Debería impedirse que personas extrañas a los (pueblos/poblaciones) interesados puedan aprovecharse de las costumbres a que se refiere el punto 34 o del desconocimiento de las leyes por parte de dichos (pueblos/poblaciones) para obtener la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos”.¹⁹

15 *Ibid.*, pp. 63.

16 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

17 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 113.

18 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

19 *Ibid.*, p. 32/28.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁰

- **Texto de convenio propuesto²¹**

"Artículo 16

1. Las modalidades de transmisión de los derechos de propiedad, de posesión y de goce de la tierra establecidas por las costumbres de los (pueblos/poblaciones) interesados deberán respetarse dentro del marco de la legislación nacional.
2. Deberá recabarse el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados cuando se considere la adopción de leyes o reglamentos nacionales sobre la capacidad de dichos (pueblos/poblaciones) de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma los derechos de propiedad, de posesión y de goce de las mismas.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a los (pueblos/poblaciones) interesados puedan aprovecharse de las costumbres a que se refiere el párrafo 1 de este artículo o del desconocimiento de las leyes por parte de dichos (pueblos/poblaciones) para obtener la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos".²²

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²³

"Observaciones sobre el artículo 16

Australia. ACTU: Reformúlese este artículo como sigue:

Las normas y modalidades de distribución y transmisión de derechos individuales a la tierra y a los recursos establecidas por los pueblos interesados deberán reconocerse y respetarse dentro de sus propios territorios y comunidades.

Brasil. CONTAG: Sustitúyase en el párrafo 1 la expresión «dentro del marco de la legislación nacional» por «por la legislación del país».

CUT: En el párrafo 1 suprimase la expresión «dentro del marco de la legislación nacional» e intercálese la palabra «interna» después de «transmisión». La transmisión interna de los derechos de propiedad, de posesión y de goce de la tierra no debería estar limitada por la legislación nacional, sino sancionada por ella.

Canadá. En el párrafo 1 debería sustituirse «de posesión y de goce» por «de posesión o de goce», a fin de dejar claro que puede haber derechos de posesión o de goce independientemente de derechos de propiedad.

En el párrafo 2 deberían sustituirse las expresiones «Deberá recabarse el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados» por «Deberá consultarse a los (pueblos/poblaciones) interesados» y «de posesión y de goce» por «de posesión o de goce». La exigencia de «recabar el consentimiento» podría menoscabar la supremacía de los órganos

20 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

21 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

22 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

23 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

legislativos. Además, a los gobiernos puede no serles posible recabar el consentimiento de cada grupo susceptible de verse afectado por las medidas legislativas.

IPWG: Reformúlese el artículo como sigue:

1. Las modalidades de tenencia de la tierra y de transmisión de los derechos de propiedad, de posesión y de goce de la tierra establecidas por las leyes y costumbres de los pueblos interesados deberán reconocerse y respetarse.
2. La legislación nacional deberá proteger eficazmente los territorios y otras tierras de los pueblos interesados de toda enajenación.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a los pueblos interesados puedan arrogarse derechos o beneficios con respecto a los territorios, tierras o recursos de estos pueblos mediante el fraude y el engaño o aprovechándose del desconocimiento o de la incompreensión de la legislación nacional.

Chile. En el párrafo 2 se sugiere sustituir la expresión «deberá recabarse el consentimiento...» en consideración a que implica un poder de veto y pretende limitar el poder de decisión del Estado.

Dinamarca. LO: Lo mismo que el ACTU de Australia.

Estados Unidos. En el párrafo 1 debería sustituirse la expresión «de posesión y de goce» por «de posesión o de goce». Ello dejaría claro que puede haber derechos de posesión o de goce independientemente de derechos de propiedad y conferiría mayor flexibilidad a la disposición.

Reformúlese el párrafo 2 como sigue:

2. Deberá consultarse a los (pueblos/poblaciones) interesados siempre que se considere la adopción de leyes o reglamentos nacionales sobre la capacidad de dichos (pueblos/poblaciones) de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma los derechos de propiedad, de posesión o de goce de las mismas.

India. Deberían suprimirse las palabras «de posesión» en todos los párrafos de este artículo.

Japón. Con respecto al párrafo 2, véase la propuesta formulada en el artículo 5.

En el párrafo 3 deberían aclararse mejor los objetivos de la disposición.

Noruega. En el párrafo 1 sustitúyase «y» por «o».

NSR: En el párrafo 1 intercálese «preferente» después de «goce».

Comentario de la Oficina

No es probable que la Conferencia acepte las propuestas de reformular este artículo simplemente para reconocer las modalidades de transmisión de los derechos a la tierra establecidas por esos pueblos. Serían, en cambio, aceptables, si la aplicabilidad del párrafo 1 se limitase a la transmisión de tales derechos entre los miembros de estos pueblos -es decir, a la distribución interna de tales derechos entre ellos- como se ha sugerido. Ello haría también innecesaria la expresión adentro del marco de la legislación nacional». Se han tenido en cuenta las reservas formuladas sobre la utilización de los términos «propiedad» «posesión» y «goce» haciendo referencia simplemente a los derechos a la tierra de estos pueblos.

Por consiguiente, el párrafo 2 debería tratar de la transmisión de los derechos a la tierra fuera de estas comunidades. Se han suscitado de nuevo objeciones sobre la inclusión de la exigencia de recabar el consentimiento, y en varias respuestas se propone que estas tierras se declaren simplemente inajenables. Esta última opinión fue expresada con ve-

hemencia en la Reunión de Expertos de 1986, y los representantes indígenas y tribales han afirmado repetidas veces que la comparten. El Convenio núm. 107 no hace ninguna referencia directa a la inajenabilidad, pero la Recomendación (Núm. 104) que lo complementa contiene dos disposiciones en las que se recomienda restringir el arrendamiento indirecto o la hipoteca de las tierras de estas comunidades. Además, en varios países se ha adoptado en los últimos años legislación en este sentido. Aun así, subsisten los problemas. En primer lugar, a pesar de cierta predisposición en este sentido, no puede distinguirse ninguna tendencia clara en la legislación nacional. Asimismo, puede haber casos en los que los pueblos interesados deseen -o puedan decidir en el futuro- enajenar una parte o la totalidad de sus tierras fuera de la comunidad. La adopción de disposiciones que simplemente prohíban la enajenación restringiría en un grado inaceptable las opciones de estas comunidades. Ello iría también en contra de todo cuanto disponen las propuestas destinadas a revisar este instrumento, ya que restringiría la capacidad de estos pueblos de adoptar las medidas que puedan desear tomar tras un examen completo y detenido. Habida cuenta de este conflicto evidente de objetivos, la Oficina ha adaptado su texto original para tomar en consideración estas sugerencias.

El párrafo 3 se ha modificado ligeramente en razón de las observaciones formuladas y de los cambios introducidos en el párrafo 1.

Así enmendado, el artículo 16 figura ahora como artículo 17 del nuevo texto²⁴

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁵

"Artículo 17

1. Las modalidades de transmisión de los derechos a la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos deberán respetarse.
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 de propiedad fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de sus costumbres o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos²⁶

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁷

El artículo 17^o fue ampliamente considerado, debatido y -en varias ocasiones- sometido a votación en conjunto con los demás artículos de la parte II del Convenio relativa a "Tierras". En vista que separar las intervenciones de los participantes de la sesión del 24 de junio de 1989 afectaría la visión general de las mismas, se presenta el contenido integral de dicha discusión en el Anexo No. 9 del presente libro titulado "*Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio*".

24 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 49-51.

25 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

26 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

27 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

ARTÍCULO 18º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

No tiene antecedente.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Durante la primera revisión del Convenio, se propuso reforzar el deber de protección de los territorios indígenas introduciendo un nuevo artículo en ese sentido, que originalmente no existía en el Convenio No. 107. Inicialmente, la voluntad fue que los Estados sancionaran, mediante normas penales, las intrusiones no autorizadas en territorios indígenas, pero el texto final incidió en referirse a "sanciones apropiadas".

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no se abordó.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

El contenido del artículo no se abordó.

¹ *Documento de Trabajo, Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

² APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

- **Origen del artículo 18 del Convenio 169: sanciones en caso de ingresos no autorizados**

"El párrafo 2 del artículo 13 (del Convenio 107) no requiere modificaciones. No obstante, se ha sugerido que un convenio revisado debería estipular que deberán imponerse sanciones en caso de irrupción dañosa en los territorios tradicionales de esas poblaciones. Aunque el artículo 11 en su forma revisada propuesta exija ya de los Estados que garanticen la protección efectiva de estos territorios, no sería de más que una nueva exigencia en el artículo 13 sobre sanciones en caso de irrupción dañosa confiriese mayor peso a este principio general. A tal fin, un nuevo párrafo de este artículo podría estipular que toda intrusión no autorizada en los territorios de estas poblaciones o toda utilización no autorizada de los mismos por parte de personas ajenas a dichas poblaciones serán consideradas como un delito, castigado con sanciones adecuadas establecidas por la ley.⁴

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

"Pregunta 44. ¿Se considera que debería añadirse al artículo 13 un párrafo que estipule que toda intrusión no autorizada en las Tierras de los pueblos en cuestión o todo uso de las mismas por personas ajenas a estos pueblos debería considerarse un delito, y que la ley debería prever sanciones apropiadas contra tales delitos?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 27. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Benín.

Otras respuestas: 2. Noruega y Nueva Zelanda.

Benín. No, por razones de Estado.

Canadá. Sí, pero tras la palabra «personas» deberían añadirse las palabras «o grupos».

CLC: Sí. Tales intrusiones deben castigarse con sanciones penales.

IBC: En la disposición debería reconocerse igualmente que la intrusión o el uso no autorizado podría también efectuarse por miembros del propio pueblo indígena.

IWG: Sí, pero tras la palabra «sanciones» deberían añadirse las palabras «y procedimientos de recurso».

Colombia. Sí, es perfectamente coherente con la norma precedente y es indispensable para lograr la efectividad de la misma.

³ Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁴ *Ibid.*, p. 79.

⁵ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Ecuador. El añadido sugerido a esta pregunta puede ser pertinente.

Surinam. Sí. Para la aplicación práctica de esta disposición son también necesarios remedios eficaces.

Habida cuenta de la inmensa mayoría de respuestas afirmativas a esta pregunta, en las conclusiones propuestas se ha incluido una disposición al respecto. Si bien se ha sugerido que tras la palabra «personas» se añadan las palabras «o grupos», parece que basta con la palabra «personas» para cubrir cualquier clase de intrusos en las tierras de los pueblos en cuestión. La inclusión de una referencia a los procedimientos de recurso parece útil, pues permite a dichos pueblos adoptar las medidas adecuadas para hacer efectiva la expulsión de cualquier intruso. Por último, el punto planteado por el Canadá (IBC) parece pertinente”.⁶

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁷

“38. Toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos en cuestión o todo uso de las mismas por personas ajenas a ellos debería considerarse un delito; la ley debería prever sanciones apropiadas contra tales delitos y otros procedimientos de recurso apropiados”.⁸

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 ⁹

• Conclusiones propuestas

“37. Toda intrusión no autorizada en las tierras de los (pueblos/poblaciones) interesados o todo uso de las mismas por personas ajenas a ellos debería considerarse un delito; la ley debería prever sanciones apropiadas contra tales delitos y otros procedimientos de recurso apropiados”.¹⁰

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹¹

• Texto de convenio propuesto¹²

“Artículo 17

Toda intrusión no autorizada en las tierras de los (pueblos/poblaciones) interesados o todo uso de las mismas por personas ajenas a ellos deberá considerarse un delito. La ley deberá prever sanciones apropiadas contra tales delitos y procedimientos de recurso apropiados”.¹³

6 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 63-64.

7 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

8 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 113.

9 Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

10 *Ibid.*, p. 32/28.

11 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

12 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

13 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁴

“Observaciones sobre el artículo 17

Australia. ACTU: Reformúlese este artículo como sigue:

Toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas o de sus recursos serán sancionables por la legislación nacional, y estos pueblos tendrán el derecho de entablar procedimientos judiciales contra los infractores por su cuenta y el derecho de que el Gobierno asuma los procesos consiguientes.

Brasil. CUT: Suprímense las palabras «no autorizada». Su utilización podría implicar que la intrusión no constituye un delito cuando es autorizada.

Canadá. Reformúlese el artículo como sigue:

La ley deberá prever sanciones apropiadas u otros procedimientos de recurso apropiados contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los (pueblos/poblaciones) interesados o todo uso no autorizado de las mismas.

Ello satisfaría la intención del artículo y al propio tiempo permitiría una aplicación más flexible a los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales, que pueden no prever determinados delitos penales.

IPWG: Reformúlese el artículo como sigue:

1. Toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas o de sus recursos deberán considerarse un delito, y la ley deberá prever sanciones graves contra tales delitos, así como otros procedimientos eficaces de recurso que estos pueblos puedan entablar.
2. Se impedirá eficazmente a otras personas que ocupen o utilicen las tierras y recursos de los pueblos interesados, a menos que cuenten con el consentimiento de estos pueblos, dado con pleno conocimiento de causa, y de conformidad con sus propias costumbres o leyes y con la legislación nacional adoptada a este efecto.
3. Los pueblos interesados tendrán el derecho de entablar procedimientos judiciales contra los infractores por su cuenta y el derecho de que el gobierno asuma los procesos consiguientes.

Dinamarca. LO: Lo mismo que el ACTU de Australia.

Japón. Al final de la primera frase debería añadirse la expresión «en la misma medida que con las tierras de otros ciudadanos».

Noruega. Después de «no autorizada» intercálese «de conformidad con la legislación y la práctica nacionales».

Comentario de la Oficina

En el texto inglés, la expresión «unauthorised» rige tanto para «intrusión» como para «uso». Por consiguiente, en el texto español se ha intercalado la expresión «no autorizado» después de «uso».

Algunas respuestas de las organizaciones de trabajadores proponen una cláusula suplementaria que estipule que los pueblos interesados deberán tener derecho de entablar

¹⁴ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

procedimientos judiciales por su cuenta. Este importante derecho parece estar ya cubierto por el tercer párrafo del artículo 8.

El Gobierno del Japón propone una cláusula condicional en virtud de la cual los derechos concedidos a los pueblos interesados no sean superiores a los derechos de que gozan otros ciudadanos en caso de intrusión. La Oficina considera que está justificada una protección especial, habida cuenta de los gravísimos abusos de que son objeto los pueblos indígenas y tribales en particular. Se ha tenido en cuenta la preocupación expresada por el Gobierno del Canadá, pero se ha conservado toda la esencia del artículo. Para dejar más clara la intención de esta disposición se ha añadido la obligación de los gobiernos de impedir intrusiones no autorizadas, como las efectuadas por colonizadores o exploradores.

Así enmendado, el artículo 17 figura como artículo 18 en el nuevo texto".¹⁵

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

"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".¹⁷

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁸

El artículo 18^o fue ampliamente considerado, debatido y -en varias ocasiones- sometido a votación en conjunto con los demás artículos de la parte II del Convenio relativa a "Tierras". En vista que separar las intervenciones de los participantes de la sesión del 24 de junio de 1989 afectaría la visión general de las mismas, se presenta el contenido integral de dicha discusión en el Anexo No. 9 del presente libro titulado "*Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio*".

15 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 51-52.

16 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

17 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

18 *Actas provisionales, No. 25*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

ARTÍCULO 19º

"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."

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 14

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:

(a) la asignación de tierras adicionales a dichas poblaciones 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 promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya posean".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Los trabajos de revisión del artículo 14º del Convenio No. 107, abordaron la delicada cuestión de la restitución de tierras para garantizar la subsistencia de los pueblos indígenas así como la no discriminación en la inclusión de programas agrarios del Estado. Se hizo hincapié en que el propósito del artículo fuera el de garantizar "condiciones equivalentes" entre pueblos indígenas y el resto de la población para responder a sus necesidades básicas.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

"En el artículo 14 se estipula que los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones indígenas y tribales condiciones equivalentes a las que disfrutaban otros

¹ Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

sectores de la colectividad nacional, a los efectos de la asignación de tierras adicionales para que puedan subvenir a sus necesidades básicas o hacer frente a su posible crecimiento numérico, y el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que ya poseen. Esta es otra disposición estricta, por la cual se supone que los Estados que han ratificado el Convenio deberían garantizar que las tierras indígenas no se fragmentarán ni reducirán de forma tal que ya no puedan satisfacer las necesidades de subsistencia de las poblaciones indígenas que las ocupan”.²

“6. Programas agrarios y restitución de tierras.

Tal como se ha indicado anteriormente, en el artículo 14 del Convenio núm. 107 se exige, en los casos necesarios, la asignación de tierras adicionales a las poblaciones indígenas y tribuales, y el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya poseen. Así pues, la posibilidad de adquirir tierras adicionales se establece tomando como base la igualdad de trato. Ya se ha demostrado, sin embargo, que una de las reivindicaciones fundamentales de las organizaciones indígenas es que se les restituyan los territorios de los cuales han sido desposeídas”.³

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)⁴

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

“El apartado b), no parece poder suscitar controversia”.

“El apartado a) del artículo 14 plantea problemas más complejos. Establece también el principio de que debe haber un trato equivalente con respecto a la asignación de tierras, pero no especifica ningún procedimiento o criterio en virtud del cual puedan asignarse tierras suficientes a fin de ofrecer a las poblaciones indígenas y tribuales los elementos esenciales de una existencia normal”.

“El relator especial recomendó que se restituyan las tierras indígenas en virtud de programas de reforma agraria. Declaró que la devolución a los pueblos indígenas de su base territorial mediante reformas agrarias que les restituyan la propiedad de la tierra sin compra ni imposición fiscal es esencial, como también que las tierras indígenas sean contiguas, a fin de salvaguardar la unidad del pueblo. Declaró que debe darse toda prioridad a la devolución de la tierra usurpada a las comunidades indígenas propietarias y que debería alentarse a los gobiernos a nombrar comisiones que estudien el modo de procurar tierras a las comunidades indígenas que las necesitan y la mejor manera de conceder derechos sobre la tierra a las poblaciones indígenas que hayan sido privadas de ellos, y de protegerlos una vez restituidos.

Algunos expertos y observadores presentes en la Reunión de Expertos de la OIT subrayaron también la importancia de la restitución haciendo observar que a los derechos que dimanaban de tratados, concesiones o de la posesión inmemorial no se les respeta como merecen. Se puso de relieve que las poblaciones indígenas y tribuales ocupaban extensiones de tierra muy reducidas con respecto a las que habían poseído anteriormente, y que en muchos casos no bastan para satisfacer sus necesidades presentes y su desarrollo

² *Ibid.*, p. 44.

³ *Ibid.*, p. 48.

⁴ APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

⁵ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

futuro. También se informó a la Reunión de que el principio de la restitución había sido reconocido en las constituciones o legislaciones de varios países latinoamericanos. En algunos casos, el derecho a la restitución se concedía sólo con respecto a las tierras perdidas durante un período especificado anterior a la adopción de la legislación pertinente. Aunque se reconocía que la plena aplicación de tal derecho entrañaba problemas prácticos, se apoyó la inclusión de este principio en el convenio revisado".⁶

"No parece necesario modificar el texto actual de este artículo. Sin embargo, como se indicó anteriormente, han surgido complejos problemas en tomo a las reivindicaciones de restitución de sus territorios tradicionales formuladas por poblaciones indígenas y tribuales, invocando antiguos títulos de propiedad, derechos dimanantes de tratados o su posesión inmemorial. Cada vez con mayor frecuencia estas poblaciones piden que los programas agrarios nacionales les devuelvan los territorios que reclaman. En algunos países ya se han creado mecanismos adecuados para atender estas reivindicaciones. Aunque un convenio aplicable a una amplia diversidad de situaciones nacionales no debería prescribir la manera exacta como deben atenderse estas reivindicaciones, una nueva disposición podría establecer el principio de que los gobiernos deberían atenderlas realmente.

Un nuevo párrafo en el artículo 14 podría estipular que dentro de cada sistema jurídico nacional deberá crearse un mecanismo para dirimir las reivindicaciones a la tierra formuladas por poblaciones indígenas y tribuales".⁷

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁸

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Finalidades de los programas agrarios nacionales

"Pregunta 45. A reserva de la pregunta 46. ¿Se considera que el artículo 14 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 28.

Afirmativas: 22. Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Ecuador, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Estados Unidos.

Otras respuestas: 5. Canadá, Egipto, Noruega, Nueva Zelandia y Perú.

Canadá. Sí, pero añadiendo las palabras «siempre que sea posible y adecuado» tras las palabras «tierras adicionales a dichas poblaciones», en el apartado a), para reflejar el hecho que no siempre es posible o viable disponer de más tierras, ni es la solución apropiada en todos los casos. Cabe que no se disponga de tierras para dedicarlas a usos agrarios, o bien que la adquisición de tales tierras implique la tala y roza de bosques que son esenciales para preservar el medio ambiente.

IBC: Sí. Ahora bien, debe observarse con cierto realismo que en muchos países no siempre será factible facilitar las tierras adecuadas para satisfacer las necesidades de «su posible crecimiento numérico».

Colombia. Sí, aunque podría ponerse más énfasis en la necesidad de que una política de tierras global forme parte sustancial de los programas de desarrollo nacionales.

Estados Unidos. No. Debería quedar claro que la obligación de un trato equivalente

6 *Ibid.*, p. 74-75.

7 *Ibid.*, p. 79.

8 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

está supeditada a las obligaciones dimanantes de los tratados en vigor.

Perú. No. Debe modificarse para incluir mecanismos que permitan atender las reivindicaciones de los indígenas de que se les restituyan sus territorios ancestrales.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 45 y 46.) El artículo 14 debería conservarse por cuanto, según lo dispuesto en él, los pueblos indígenas quedan incluidos en los programas agrarios nacionales. Tal como se sugiere, debería incluirse la disposición adicional. En la práctica, podría resultar necesario supeditar la forma y volumen del pago o indemnización a la existencia de materias primas a nivel nacional.

La inmensa mayoría de las respuestas a la pregunta son afirmativas. En algunas se indica que tal vez no siempre sea posible facilitar más tierras a dichos pueblos. Por eso se sugiere que se añadan las palabras «siempre que sea posible y adecuado» tras las palabras «tierras adicionales de dichas poblaciones». A este respecto, la Oficina señala que el actual artículo 14 prevé que los pueblos en cuestión reciban un trato equivalente al que se otorga a otros sectores de la colectividad nacional y que no constituye una obligación facilitar más tierras a los pueblos en cuestión. La finalidad principal que persigue este artículo es garantizar un trato igual para dichos pueblos en todo lo relativo a la política agraria y a la asignación de tierras. Las conclusiones propuestas reflejan la respuesta positiva dada a la pregunta⁹.

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹⁰

“39. Los programas agrarios nacionales deberían garantizar a *los pueblos* en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, 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 promover el fomento de las tierras que *dichos pueblos* ya poseen”.¹¹

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹²

• Conclusiones propuestas

“38. Los programas agrarios nacionales deberían garantizar a los (pueblos/poblaciones) interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:

a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos/poblaciones 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 promover el fomento de las tierras que dichos (pueblos/poblaciones) ya poseen”.¹³

9 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 64-65.

10 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

11 *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 113.

12 *Actas provisionales, No. 32.* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

13 *Ibid.*, p. 32/28.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁴

- **Texto de convenio propuesto¹⁵**

"Artículo 18

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los (pueblos/poblaciones) interesados condiciones equivalentes a las que disfrutaban otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:

a) la asignación de tierras adicionales a dichos (pueblos/poblaciones) 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 revalorizar las tierras que dichos (pueblos/poblaciones) ya poseen".¹⁶

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁷

"Observaciones sobre el artículo 18

Australia. ACTU: Reformúlese el artículo de modo que rece como sigue:

En todo programa nacional agrario deberá concederse la prioridad, en la medida de lo posible:

a) a la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles un nivel de vida adecuado o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;

b) al otorgamiento de los medios para que dichos pueblos puedan elevar su nivel de vida mediante un proceso de desarrollo que esté en consonancia con sus propios valores y aspiraciones;

c) a la concentración parcelaria de los territorios tradicionales de esos pueblos, cuando ello contribuya a proteger los recursos de vida de los cuales puedan depender.

Canadá. Sí, siempre y cuando la intención sea que los (pueblos/poblaciones) interesados reciban un trato equivalente al que se otorga a los demás sectores de la comunidad nacional.

IPWG: Reformúlese los apartados a) y b) de modo que recen:

a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles el derecho esencial a un nivel de vida adecuado, como el que gozan los demás miembros de la comunidad nacional, y de una manera compatible con las aspiraciones y modalidades de vida de esos pueblos;

14 Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

15 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

16 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

17 Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

b) el otorgamiento de los medios necesarios para revalorizar sus tierras, en consonancia con sus propias prioridades y valores.

Añádase el nuevo párrafo siguiente:

2. Las leyes de la reforma agraria no deberán aplicarse de manera que se concedan derechos de propiedad sobre las tierras de esos pueblos a ninguna persona que no sea miembro de tales pueblos, según lo determinen ellos mismos.

Colombia. Modifíquense los apartados a) y b) de la manera siguiente:

a) la asignación... los elementos de su existencia y para hacer frente a su posible crecimiento numérico;

b) el otorgamiento de los medios necesarios y ecológicamente adecuados para revalorizar sus tierras conforme a sus necesidades y aspiraciones.

Dinamarca. LO: Igual que el ACTU de Australia.

Estados Unidos. Sí, pero de conformidad con el artículo 34, la expresión «condiciones equivalentes» no debería interpretarse en el sentido de menoscabar derechos existentes legislativos o dimanantes de tratados.

Comentario de la Oficina

Las observaciones formuladas por los Gobiernos del Canadá y de los Estados Unidos parecen correctas. La intención de este artículo es estipular unas condiciones no discriminatorias, no un trato preferente, y permitir que los pueblos indígenas y tribales puedan beneficiarse de los programas nacionales de reforma agraria. Se prevé, no obstante, que en estos programas se tengan en cuenta las necesidades especiales de dichos pueblos.

El ACTU de Australia y el IPWG del Canadá proponen enmiendas destinadas a consolidar los derechos de esos pueblos a las tierras y a estipular que el desarrollo se efectúe en consonancia con sus propias aspiraciones. Ambas preocupaciones parecen estar cubiertas en todo el texto revisado, y no se estima que haya necesidad apremiante de reiterar estas disposiciones.

Con algunos pequeños cambios de redacción, el artículo 18 figura como artículo 19 en el nuevo texto¹⁸.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

"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 revalorizar las tierras que dichos pueblos ya poseen²⁰.

18 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 53-54.

19 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

20 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9-10.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²¹

El artículo 19º fue ampliamente considerado, debatido y -en varias ocasiones- sometido a votación en conjunto con los demás artículos de la parte II del Convenio relativa a "Tierras". En vista que separar las intervenciones de los participantes de la sesión del 24 de junio de 1989 afectaría la visión general de las mismas, se presenta el contenido integral de dicha discusión en el Anexo No. 9 del presente libro titulado "*Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio*".

²¹ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

ARTÍCULO 20º

"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 derechos 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 de 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”.

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

“Artículo 15

1. Todo Miembro deberá adoptar, dentro del marco de su legislación nacional, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, mientras dichos trabajadores no puedan beneficiarse de la protección que la ley concede a los trabajadores en general.

2. Todo Miembro hará cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

(a) admisión en el empleo, incluso en empleos calificados;

(b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

(c) asistencia médica y social, prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales e indemnización por esos riesgos, higiene en el trabajo y vivienda;

(d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores y con las organizaciones de empleadores”.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La Reunión de Expertos planteó varios temas de preocupación con motivo de este artículo; como, por ejemplo, la situación de los trabajadores indígenas estacionales y migrantes, la necesidad de adoptar medidas para la contratación preferencial de trabajadores indígenas, la lucha contra la esclavitud, medidas de no discriminación laboral. Posteriormente, durante las revisiones del Convenio, surgieron otros temas adicionales como la necesidad de adoptar medidas especiales contra el trabajo forzoso, peligroso y la servidumbre, las prestaciones por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la igualdad de trato entre trabajadores hombres y mujeres, protección contra el acoso sexual, el deber de informar a los trabajadores indígenas acerca de sus derechos laborales.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

- **Trabajadores indígenas migrantes**

“105. Algunos oradores, incluyendo expertos y observadores, consideraron que esta parte del Convenio 107 [artículo 15] debía ser revisada y puesta al día de una manera global. Un observador señaló que el convenio revisado tendría que tener en cuenta la situación especial de las personas indígenas y tribuales que eran trabajadores migrantes. Muchas de estas personas, que habían perdido sus tierras en función de los problemas ya mencionados en este informe, pasaron a formar parte de la fuerza de trabajo migrante y se vieron confrontadas a problemas específicos. Uno de los mayores de estos problemas era que frecuentemente dichos migrantes carecían de documentación o eran ilegales, por lo que no estaban protegidos por las leyes válidas para los demás trabajadores. En particular, el orador expuso el agudo problema del trabajo con las sustancias tóxicas y la exposición a plaguicidas, que esos trabajadores encontraban frecuentemente en sus actividades agrícolas. Debería, en consecuencia, existir una disposición previendo un derecho efectivo a ser informado de los peligros inherentes a los diferentes tipos de trabajo, especialmente a través de avisos escritos en las lenguas de esos trabajadores. Al referirse a un punto formulado en relación con el artículo 3, indicó que las palabras «mientras dichos trabajadores no puedan beneficiarse de la protección que la ley ofrece a los trabajadores en general» deberían suprimirse al final del párrafo 1 del artículo 15, debido a la naturaleza continua de una protección especial requerida por estos pueblos. Se hizo referencia al reciente Seminario de las Naciones Unidas sobre la explotación de los niños trabajadores, que reconoció a los pueblos indígenas como un grupo que necesitaba una protección especial contra la explotación de su trabajo”.³

- **Contratación preferencial de trabajadores indígenas**

“106. El mismo orador, apoyado por diversos expertos y otros participantes, sugirió que deberían de aplicarse a las personas indígenas y tribuales prácticas preferenciales de contratación, por lo menos en el desarrollo de aquellos proyectos que tengan lugar en sus regiones o en sus cercanías. Deberían también recibir formación para adquirir las destrezas necesarias. Esto ayudaría a resolver los problemas inmediatos relacionados con la pérdida de oportunidades de empleo, así como a preparar mejor profesionalmente a las personas de esas comunidades. Estas contrataciones preferenciales de personas indígenas y tribuales deberían aplicarse también en las organizaciones que administren los programas antes mencionados”.⁴

- **Lucha contra la esclavitud**

“107. Otro observador señaló que en algunas regiones del mundo los grupos indígenas y tribuales eran objeto de grandes abusos en sus condiciones de trabajo, llegando a darse situaciones de virtual esclavitud. Consideró que este artículo del Convenio debería dar un alto grado de prioridad a la eliminación de la esclavitud como práctica, exigiendo a los gobiernos que dispongan las medidas financieras necesarias, así como cualquier otra práctica correspondiente, para dar cumplimiento a este principio, y exigiéndoles que busquen la colaboración de la OIT y de cualquier otra organización en este esfuerzo”.⁵

- **Medidas especiales, no discriminación e igualdad de hecho**

“108. El observador de la CIOSL consideró que la parte del párrafo 1 del artículo 15 en cuestión, que se encuentra a continuación de la palabra «condiciones», podría reemplazarse por términos que previesen medidas especiales que se agreguen a la protección

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibíd.*, párrafo 105.

4 *Ibíd.*, párrafo 106.

5 *Ibíd.*, párrafo 107.

garantizada a los trabajadores con carácter general por la legislación, y que esas medidas especiales se aplicasen también en el campo de la seguridad e higiene en el trabajo.

109. Uno de los expertos puso en tela de juicio la frase adentro del marco de su legislación nacional», del párrafo 1 de este artículo.

110. En relación con el segundo párrafo del artículo 15, uno de los expertos indicó que la frase «hará cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación» era demasiado débil, y propuso que a los países que ratificasen el convenio se les exigiera tomar medidas legales efectivas a este respecto.

111. Un observador de las organizaciones indígenas señaló que era preciso crear un mecanismo adecuado para asegurar que las personas interesadas puedan gozar de hecho de los derechos que les han sido reconocidos. Señaló que en muchos países de América latina la legislación era aceptable, pero carecía de toda vigencia. Debería exigirse a los países que han ratificado el Convenio que prevean fondos suficientes en sus presupuestos para este fin, y en la OIT debería haber un mecanismo para tratar las quejas a este respecto.

112. Un observador sugirió que lo dispuesto en el párrafo 9, e), de la Recomendación núm. 104, en relación con el transporte de los trabajadores contratados, deberá transferirse al Convenio”.⁶

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁷

“Durante la Reunión de Expertos de la OIT varios participantes señalaron que debería revisarse el artículo 15 del Convenio núm. 107. En la Reunión se destacaron diversos aspectos considerados especialmente vulnerables de las poblaciones indígenas y tribuales, como, por ejemplo, los problemas especiales de los trabajadores migrantes, y los que plantea la exposición de los trabajadores agrícolas indígenas a las sustancias tóxicas y pesticidas, la explotación de la mano de obra infantil, la existencia de prácticas similares a la esclavitud, y la falta de mecanismos adecuados para asegurar que las poblaciones indígenas y tribuales disfrutan en la realidad de los derechos que les reconoce la ley”.⁸

“Otro tema que se planteó en la Reunión de Expertos fue la cuestión de la seguridad e higiene de los trabajadores indígenas y tribuales. Este aspecto no se trata en el Convenio ni en la Recomendación, y la Oficina no dispone de ninguna información sobre las medidas especiales que al respecto puedan haber adoptado los Estados Miembros. En el curso de la Reunión se señaló que, dado que son tantos los trabajadores migrantes de origen indígena o tribal, la falta de protección en materia de seguridad e higiene significa a menudo que este grupo sufre una incidencia desproporcionadamente alta de enfermedades y accidentes laborales. Al respecto, se mencionaron dos problemas especiales. El primero es que los trabajadores indígenas suelen ser analfabetos o no saben expresarse en la lengua de la región en que trabajan. Así pues, cuando no se les instruye de forma clara y fácilmente comprensible sobre las medidas de seguridad previstas o los peligros especiales inherentes al trabajo, tienen que hacer frente a un riesgo mucho mayor que los demás trabajadores. El segundo problema, que se ha agudizado en los últimos años, concierne a los trabajadores indígenas que trabajan en plantaciones en las que se utilizan plaguicidas. Al no contar por lo general con la protección ofrecida por los servicios y reglamentaciones de la inspección del trabajo, y siendo incapaces de defender sus intereses por carecer frecuentemente de los documentos necesarios, el grado de incidencia de las enfermedades laborales entre dichos trabajadores suele ser alto.

6 *Ibid.*, párrafos 108-112.

7 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

8 *Ibid.*, p. 83.

Tales peligros se derivan del hecho de que los trabajadores indígenas son especialmente vulnerables a la explotación, difiriendo ésta tan sólo en grado y no en calidad de la que afecta a otros trabajadores rurales. Las organizaciones internacionales y los gobiernos que tratan de mejorar la situación de los trabajadores rurales deben prestar especial atención a dichos peligros, pero por el momento no parece oportuno incluir disposiciones especiales al hacer una revisión del Convenio núm. 107.”⁹

“Cabría añadir un párrafo adicional al artículo 15 del Convenio núm. 107 en el que se dispusiera la adopción de medidas especiales para proteger a los trabajadores estacionales y migrantes de dichas poblaciones, sobre todo por lo que se refiere a la exposición a plaguicidas y otras sustancias tóxicas.

En otro párrafo adicional podría requerirse a los Estados Miembros que hicieran todo lo posible para garantizar que no se sujete a los trabajadores indígenas o tribuales a sistemas coercitivos de contratación, incluidas la servidumbre por deudas y otras formas de deudas provocadas”.¹⁰

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 ¹¹

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Medidas especiales de protección en materia de contratación y empleo

“Pregunta 47. A reserva de las preguntas 48 y 49. ¿Se considera que el artículo 15 debería dejarse inalterado?”

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 22. Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, India, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Uganda.

Otras respuestas: 6. Argelia, Bulgaria, Colombia, Madagascar, Perú y Suecia.

Argelia. Se debe evitar que haya dos clases de leyes, puesto que ello constituiría una forma de discriminación contraria a los objetivos de la revisión del presente Convenio.

Bolivia. Teniendo en cuenta los esfuerzos realizados en Bolivia a todos los niveles con el fin de garantizar la aplicación de las leyes a toda la población, el artículo 15 debe dejarse inalterado.

Brasil. CNI: No. Este artículo se debería revisar con el fin de que permita la observancia de las normas legales de cada Estado Miembro.

Bulgaria. (En respuesta a las preguntas 47 a 49.) Es necesario establecer el principio de que estas poblaciones gozan de la protección de las leyes sobre un pie de igualdad con todos los ciudadanos respecto de la seguridad e higiene en el trabajo y la legislación laboral. Además de tal protección, convendría disponer lo necesario en relación con la posibilidad de una protección especial más amplia a fin de abarcar todos los ámbitos que se indican en el párrafo 2 de este artículo y también los que se mencionan en las preguntas 48 y 49. **A** este respecto convendría, asimismo, subrayar las medidas tomadas contra el alcoholismo, el abuso de drogas y las enfermedades infecciosas.

⁹ *Ibid.*, pág. 94.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 95.

¹¹ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

Colombia. Si el propósito de la revisión del Convenio es el de superar las deficiencias que presenta, hacerlo compatible con la evolución y la situación actual y, especialmente, ubicar a los pueblos indígenas en el lugar que les corresponde y no en un nivel de gran inferioridad, dicha revisión no puede limitarse a conservar inalteradas todas las normas. Por el contrario, el artículo 15 sí debería modificarse en el sentido de obligar a los Estados a realizar todos los esfuerzos y adoptar todas las medidas necesarias para que la legislación laboral se aplique eficazmente en su totalidad a los pueblos indígenas, como a todos los trabajadores.

Gabón. CPG: Se debería revisar este artículo. La Confederación no ve la razón de que determinados trabajadores no gocen de la misma protección que los demás.

India. (En respuesta a las preguntas 47 a 49.) La redacción actual de este artículo parece responder adecuadamente a las cuestiones planteadas. En lo concerniente a la protección de los trabajadores migrantes indígenas y tribales de temporada que realizan trabajos transitorios en empresas agrícolas y mineras y a las garantías contra las prácticas de sistemas de trabajo coercitivos, ambos aspectos deberían quedar abarcados por leyes nacionales concretas. En lugar de ser objeto de una enmienda del Convenio, estos aspectos deberían tenerse en cuenta en una recomendación.

Madagascar. Todos los Miembros deberían tomar medidas especiales con el fin de garantizar que los trabajadores pertenecientes a las poblaciones consideradas gocen de una protección eficaz en cuanto a la contratación y a las condiciones de empleo.

Nueva Zelandia. Sí. El artículo 15 no es aplicable en Nueva Zelandia, país en que los trabajadores pertenecientes a las poblaciones consideradas gozan de la misma protección que concede la ley a todos los trabajadores en general. Se recomienda no modificar dicho artículo.

Perú. No. Debe modificarse para permitir la inclusión de dispositivos que permitan proteger a los indígenas, trabajadores estacionales que realizan trabajos temporales en empresas agrícolas y de otro tipo, así como garantías para estos trabajadores contra prácticas coercitivas de trabajo utilizadas en su contratación.

Suecia. (En respuesta a las preguntas 47 a 49.) Este artículo se debería concebir con arreglo a las normas de la OIT generalmente aplicables, esto es, los Convenios núms. 29 y 105, 100 y 111, 87 y 98, etc., y, de ser necesario, deberían incluir disposiciones suplementarias sobre «medidas positivas».

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 47 a 49.) Este artículo, que debería mantenerse en su forma básica, puede fortalecerse mediante la inclusión de disposiciones destinadas a proteger a los trabajadores migrantes y de temporada y a garantizar que sean objeto de sistemas de contratación forzosa.

La inmensa mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Las diversas observaciones formuladas a propósito del fondo y de la redacción de este artículo parecen abarcar dos cuestiones básicas de importancia. La primera es que el Convenio núm. 107 no debería prever medidas legislativas diferentes con respecto a la contratación y a las condiciones de empleo de los pueblos considerados, pues esto constituiría, por sí mismo, una forma de tratamiento discriminatorio. Y la segunda es que se deberían subrayar más las medidas positivas. El Gobierno de Colombia considera, a este respecto, que este artículo debería modificarse en el sentido de obligar a los Estados a adoptar todas las medidas necesarias para que la legislación laboral se aplique eficazmente en su totalidad a los pueblos indígenas.

En lo relativo tanto a la posibilidad de una discriminación desfavorable como a las observaciones formuladas por el Gobierno de Suecia, se hace referencia al párrafo 1 del artículo 5 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), en el que se estipula que las medidas especiales de protección previstas en otros convenios adoptados por la OIT no deberán considerarse discriminatorias. En el Informe VI (1)

se citan algunos ejemplos de medidas especiales de protección en los casos en que los trabajadores provenientes de los pueblos considerados sean claramente más vulnerables que otras categorías de trabajadores frente a condiciones de contratación y de empleo fraudulentas. Es inherente a todos los instrumentos de la OIT el hecho de que se pueden adoptar medidas especiales sin detrimento alguno de esos instrumentos.

La Conferencia puede sin duda considerar que todavía hay margen para atribuir más importancia a las medidas especiales con el fin de fomentar una igualdad de oportunidades más auténtica para los trabajadores indígenas y tribuales. En el Informe VI (1) se han mencionado a este respecto programas de acción positiva, establecimiento de contingentes y otras prácticas preferenciales de contratación y de empleo en determinados países a favor de los pueblos indígenas y tribuales. Tanto los expertos como los observadores de la Reunión de Expertos expresaron también la opinión de que el artículo 15 se podría revisar y modernizar de un modo detallado. En relación con este punto, un observador proveniente de una organización indígena señaló que, si bien la legislación nacional de muchos países era aceptable, se carecía totalmente de los medios para poder imponer su observancia obligatoria, y que se necesita disponer de procedimientos adecuados para que las personas interesadas puedan gozar efectivamente de los derechos que se les garantizan.

Habida cuenta de que en la mayoría de las respuestas se estima que el artículo 15 no debe modificarse, a reserva de las preguntas 48 y 49, en las conclusiones propuestas se reproduce el texto actual del citado artículo, si bien la redacción del apartado c) del párrafo 2 se ha puesto en consonancia con la terminología utilizada en instrumentos más recientes relativos a estos ámbitos. En caso de que la Conferencia estime que se precisa una revisión más detallada, ésta podría tal vez centrarse sobre los dos puntos siguientes: en primer lugar, el párrafo 2 del artículo 15 cabe enmendarlo al objeto de hacer mayor hincapié en que cada Miembro debería seguir una política concebida para promover la igualdad de oportunidades de los trabajadores pertenecientes a los pueblos en cuestión y a otros trabajadores, respecto de los puntos ya enumerados aquí, y no en «cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación». Y, en segundo lugar, tal vez se pueda estipular -según propone el Gobierno de Colombia- que se adopten todas las medidas necesarias para que la legislación laboral se aplique eficazmente en su totalidad a los pueblos indígenas, como a todos los trabajadores”.¹²

- **Medidas de protección para trabajadores estacionales y migrantes**

“Pregunta 48. ¿Se considera que debería añadirse al artículo 15 un párrafo requiriendo de los Miembros que adopten medidas especiales para la protección de los trabajadores estacionales y migrantes pertenecientes a los pueblos en cuestión, particularmente con respecto a la exposición a plaguicidas y a otras sustancias tóxicas?”

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Bolivia y Egipto.

Otras respuestas: 4. Bulgaria, Canadá, Colombia y Suecia.

Bolivia. El uso de plaguicidas y otras sustancias tóxicas utilizadas en el sector agropecuario es una preocupación permanente de las instancias técnicas, razón por la que no sería necesaria su inclusión.

Canadá. Se debería suprimir la palabra «especiales» de la disposición sugerida, con el fin de reflejar el hecho de que el propósito que se persigue con este párrafo

¹² *Respuestas recibidas y comentarios.* En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 67-69.

también se puede alcanzar mediante la adopción de medidas aplicables a todos los trabajadores.

IBC: Si bien con esto se reconoce una preocupación pertinente, esa protección debería hacerse extensiva a todos los trabajadores migrantes y estacionales y no abarcar únicamente a los pertenecientes a pueblos indígenas.

Colombia. Es posible, pero hay aspectos de mayor importancia en los que falta énfasis.

Ecuador. El añadido de un párrafo de protección a trabajadores estacionales y migrantes sería apropiado.

Estados Unidos. Sí. Convendría indicar también otras medidas posibles.

AFL-CIO: Sí, aunque también se debería proteger a todos los trabajadores migrantes y estacionales y fortalecer los instrumentos existentes o adoptar nuevos instrumentos aplicables a todos los trabajadores.

México. Sí, pero debe de especificarse bien en qué consistirían esas medidas de protección.

Países Bajos. RCO: No. Este aspecto ya lo abarca el apartado c) del párrafo 2 del artículo 15.

Surinam. Sí. La reglamentación nacional sobre el medio ambiente puede ser inadecuada y se precisa una protección especial.

Es evidente que no sólo son los trabajadores de los pueblos en cuestión los que sufren arduas condiciones de trabajo en tanto que trabajadores estacionales y migrantes, con una protección insuficiente en la ley y en la práctica. No obstante, y según se hace observar en el Informe VI (1), al parecer estos pueblos tienden a constituir una proporción particularmente amplia de esa clase de trabajadores en muchos países. Los problemas con que tropiezan al respecto se analizaron bastante detalladamente durante la Reunión de Expertos. La inserción de una disposición que favorezca a los trabajadores estacionales y migrantes en un convenio revisado no excluye en absoluto la elaboración, en una fecha ulterior, de otras normas beneficiosas para todos los trabajadores.

En lo concerniente a la naturaleza de la protección facilitada, ésta debe variar, inevitablemente, con arreglo a las circunstancias. Debería comprender, como mínimo, la protección que, de acuerdo con la legislación general del trabajo, es aplicable a otros trabajadores rurales. En el Informe VI (1) se dan algunos ejemplos sobre la forma en que la legislación general del trabajo se ha podido aplicar a los trabajadores estacionales. Cabe que se precisen medidas especiales, además de las previstas en la legislación laboral de aplicación general, con el fin de que estos trabajadores no se vean expuestos a condiciones arriesgadas de vida y de trabajo a causa, en particular, de la utilización de plaguicidas y sustancias tóxicas.

Se puede señalar, por último, que una de las necesidades más urgentes, tanto para proteger a los trabajadores estacionales y migrantes como para erradicar los sistemas coercitivos de contratación y empleo en general, es la de disponer de un sistema más adecuado de inspección del trabajo con el fin de supervisar las condiciones de éste. Según se ha indicado ya, se ha expresado la opinión de que los problemas más importantes se plantean a causa no sólo de las lagunas de la legislación laboral, sino también a la falta de aplicación de las leyes existentes. De este problema se trata específicamente, por supuesto, en el Convenio (núm. 81) y en la Recomendación (núm. 81) sobre la inspección del trabajo, 1947, así como en el Convenio (núm. 129) y en la Recomendación (núm. 133) sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969. Por otra parte, en un gran número de convenios de la OIT se requiere la creación de servicios de inspección adecuados, en los casos en que no existan ya, con el fin de garantizar la aplicación efectiva del correspondiente convenio.

Por lo tanto, es posible que proceda a este respecto la inserción de una nueva disposición",¹³

- **Medidas contra trabajo forzoso y servidumbre**

"Pregunta 49. ¿Se considera que debería añadirse al artículo 15 otro párrafo requiriendo de los Miembros que adopten todas las medidas posibles para garantizar que las personas pertenecientes a estos pueblos no estén sujetas a sistemas de contratación coercitivos, incluidos el trabajo forzoso y otras formas de servidumbre por deudas?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Canadá, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 3. Bulgaria, Colombia y Suecia.

Bolivia. Se considera que la adición propuesta sería coherente con la prohibición general consagrada en tratados internacionales y en las legislaciones modernas.

Canadá. IWG: Sí, pero al final de las disposiciones propuestas se debería añadir el párrafo siguiente: «Los Miembros deberán tomar medidas con el fin de garantizar que en los proyectos de desarrollo que afecten o se lleven a cabo en territorios de los pueblos considerados se prevean oportunidades de empleo y de formación, la participación en el capital, la participación en los ingresos y otros beneficios importantes para estos pueblos».

Colombia. Esto es repetitivo; véase la respuesta a la pregunta 29.

Ecuador. A pesar de que otros instrumentos internacionales se ocupan de estas materias, el añadido propuesto no desmejoraría este convenio.

Estados Unidos. Sí. Estos sistemas de contratación coercitivos son inaceptables.

AFGCIO: Sí, aun cuando la organización considera que a los trabajadores que no pertenecen a esos grupos también se los debería proteger contra esta clase de explotación.

México. Sí. Sólo habría que considerar los casos de pueblos que poseen instituciones como el tequio o faena, que es trabajo obligatorio en beneficio comunitario (no remunerado) y que es parte de su organización tradicional. Normalmente, en estos casos el trabajo es para beneficio de toda la comunidad. A través de esta práctica se han hecho caminos, obras de pequeña irrigación, escuelas, clínicas, canchas deportivas, etc., que inciden directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida comunal.

Países Bajos. RCO: No. Esto figura ya en el párrafo 1 del artículo 15.

Surinam. Sí, de acuerdo también con el Código Nacional del Trabajo.

La mayor parte de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. De las observaciones formuladas por el Gobierno de México, en el sentido de que los sistemas de trabajo obligatorio no remunerado existen dentro de la organización tradicional de determinadas comunidades indígenas, ya se ha tratado en relación con la pregunta 29. Habida cuenta de las respuestas, generalmente positivas, en las conclusiones propuestas se ha incluido una disposición basada en esta pregunta.

¹³ Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 69-71.

El punto suscitado por el Canadá (IWG) también se discutió durante la Reunión de Expertos. Si la Conferencia desea estudiarlo, tal vez se pueda tratar de él más adecuadamente en relación, por ejemplo, con las preguntas 21 a 23".¹⁴

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹⁵

"41. Todo Miembro debería adoptar, dentro del marco de su legislación nacional, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a *los pueblos* en cuestión una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, mientras dichos trabajadores no puedan beneficiarse de la protección que la ley concede a los trabajadores en general.

42. Todo Miembro debería hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a *los pueblos* en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) admisión en el empleo, incluidos empleos calificados;

b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

c) asistencia médica y social, *seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y vivienda;*

d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a concluir convenios colectivos con los empleadores o con las organizaciones de empleadores.

43. *Las medidas adoptadas deberían incluir medidas encaminadas a garantizar:*

a) *que los trabajadores de los pueblos en cuestión, incluidos los trabajadores estacionales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, gocen de la protección que confiere la legislación laboral nacional;*

b) *que los trabajadores de los pueblos en cuestión no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas y a otras sustancias tóxicas;*

c) *que los trabajadores de los pueblos en cuestión no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas.*

44. *Debería 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 en cuestión".¹⁶*

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁷

• Medidas de protección laboral

"Punto 41

139. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda en tres partes que proponía reemplazar las palabras "todo miembro" por "los gobiernos"; añadir el elemento de colaboración, y prever protección en la medida en que esos pueblos no son efectivamente

¹⁴ *Ibid.*, pp. 71-72.

¹⁵ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

¹⁶ *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 113-114.*

¹⁷ *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

protegidos por la legislación. Explicaron que lo esencial de la enmienda era proporcionar un mayor grado de responsabilidad a los pueblos indígenas sobre sus propios asuntos. Dos subenmiendas, una proponiendo la inclusión de los términos “plena cooperación” y otra la supresión del apartado final de la enmienda referente a las leyes adoptadas por los pueblos en cuestión, fueron aprobadas por los miembros empleadores y aceptadas por los miembros trabajadores. La enmienda fue adoptada por consenso. En consecuencia, el miembro gubernamental de Colombia retiró una enmienda cuyo objetivo había quedado incorporado al punto 140.

El punto 41 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁸

- **Prohibición de la discriminación laboral**

“Punto 42

141. Se presentaron seis enmiendas a la Comisión. La primera, presentada por el miembro gubernamental de Colombia, exigía de los gobiernos que prohibiesen y penalizaran la discriminación. En respuesta a una cuestión, el representante del Secretario General explicó que los términos de la enmienda no habían sido empleados en otros instrumentos de la OIT sobre la discriminación. La enmienda no fue adoptada. La primera de las cinco enmiendas presentadas por los miembros trabajadores proponía sustituir las palabras “todo miembro” por “los gobiernos” y fue adoptada. La segunda enmienda, que proponía calificar “discriminación” con el adjetivo “adversa”, tuvo la oposición de los empleadores por ser innecesaria y fue retirada.

142. Fue adoptada una tercera enmienda, presentada por los miembros trabajadores, que proponía la adición de una referencia a las medidas de promoción y de ascenso en el punto 42, a)”.¹⁹

- **Igualdad laboral entre hombres y mujeres**

“143. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda tendiente a introducir un nuevo punto 42, c), para extender el alcance del punto 42 a la igualdad de oportunidades y trato en el empleo entre hombres y mujeres, así como a la protección contra el hostigamiento sexual. Los miembros empleadores consideraron que el punto 42 ya cubría de manera adecuada la igualdad y que no era necesaria la mención específica del hostigamiento sexual, dada la amplia legislación contra ello, y se opusieron a la enmienda. Dado el apoyo de varios miembros gubernamentales a la enmienda, los miembros empleadores retiraron su oposición. La enmienda fue adoptada por consenso, a reserva de que el Comité de Redacción sugiriera dónde se insertaría. Fue, más tarde, incorporada al punto 43”.²⁰

- **Alcance de las prestaciones de seguridad social**

“144. Los miembros trabajadores presentaron su quinta enmienda al punto 42, pidiendo la extensión del alcance de las prestaciones del punto 42, c), original a todas las prestaciones de seguridad social. Los miembros empleadores consideraron que, dado que la parte VI de las conclusiones propuestas se refiere a la seguridad social y otras prestaciones relacionadas con el empleo, esta sección debería limitarse a las condiciones de empleo, y se opusieron a la enmienda. El presidente expresó su opinión de que la proposición de los miembros trabajadores era pertinente, puesto que trataba de la seguridad social en general y no se refería a un punto específico. En vista de esta explicación, los miembros empleadores retiraron su objeción a la enmienda, que fue adoptada por consenso.

145. El punto 42 fue adoptado tal como quedó enmendado”.²¹

18 *Ibid.*, p. 32/19.

19 *Ibid.*, p. 32/19.

20 *Ibid.*, p. 32/20.

21 *Ibid.*

"Punto 43

146. En relación con este punto se presentaron ocho enmiendas ante la Comisión. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda proponiendo colocar este punto antes del punto 42, pero la retiraron. Los miembros empleadores presentaron una enmienda tendiente a cambiar el orden de las cuestiones en el punto 43, sin modificar su sustancia. Después de discutirla, la enmienda fue retirada.

147. El miembro gubernamental de los Estados Unidos presentó una enmienda al punto 43, a), proponiendo las mismas medidas de protección para las poblaciones indígenas que para los otros trabajadores de los mismos sectores. Una subenmienda tendiente a suprimir una referencia a la contratación y a las condiciones de empleo fue presentada por los miembros trabajadores y aceptada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos. La enmienda, tal como quedó subenmendada, fue adoptada por consenso".²²

- **Mención a trabajadores "contractuales y eventuales"**

"148. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda proponiendo que se añadiera una mención de los trabajadores contractuales y eventuales en el punto 43, a). Tras una discusión sobre el empleo del término "contractuales", los miembros empleadores aceptaron una propuesta de emplear los términos "los que están empleados por contratistas de mano de obra" y la enmienda fue adoptada".²³

- **Mención específica a contrataciones coercitivas**

"149. Las enmiendas presentadas por el miembro gubernamental del Japón proponiendo la supresión del punto 43, b), y de Nueva Zelandia de añadir la palabra "obligatoriamente" después de la palabra "sometidos" no fueron apoyadas, y por ende no fueron consideradas. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda en dos partes tendiente a suprimir referencias a tipos específicos de sistemas de contratación coercitivos. La enmienda no fue apoyada por los miembros empleadores ni por los miembros trabajadores y fue retirada".²⁴

- **Deber de informar a trabajadores indígenas sobre derechos laborales**

"150. El miembro gubernamental del Perú presentó una enmienda proponiendo la adición de un apartado tendiente a garantizar que los gobiernos se aseguren de que los pueblos en cuestión sean conscientes de sus derechos en la legislación laboral. El miembro gubernamental de Portugal consideró que el texto debería, al contrario, prever que estos pueblos deberían ser informados de sus derechos. Los miembros empleadores y trabajadores apoyaron la enmienda, que fue adoptada. Se pidió al Comité de Redacción que tenga en cuenta la subenmienda propuesta por el miembro gubernamental de Portugal.

151. El punto 43 fue adoptado tal como quedó enmendado".²⁵

"Punto 44

152. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda tendiente a imponer la obligación explícita a los gobiernos de prever servicios de inspección de trabajo. Los miembros empleadores fueron de la opinión de que el texto propuesto por la Oficina era más preciso y no apoyaron la enmienda. El presidente observó que una enmienda que había sido presentada por el miembro gubernamental del Japón concordaba con la enmienda presentada por los miembros trabajadores. Estos propusieron una subenmienda al texto de la Oficina tendiente a completarlo con la parte final de su enmienda, a fin de que los servicios de inspección aseguren la observancia de esta parte del convenio. Los miembros empleadores aceptaron la subenmienda, que fue adoptada. El miembro gubernamental del Japón anunció que reservaba su postura sobre este punto.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

153. El punto 44 fue adoptado tal como quedó enmendado".²⁶

- **Conclusiones propuestas**

"40. Los gobiernos deberían adoptar, dentro del marco de su legislación nacional y en plena cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos (pueblos/poblaciones) 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.

41. Los gobiernos deberían hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) admisión en el empleo, incluidos empleos calificados, así como 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 cualesquiera otras prestaciones relativas al empleo, como asimismo la vivienda;

d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar convenios colectivos con los empleadores o con las organizaciones de empleadores.

42. Las medidas adoptadas deberían en particular tender a garantizar:

a) que los trabajadores que pertenecen a los (pueblos/poblaciones) 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 confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores;

b) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas y a otras sustancias tóxicas;

c) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual;

e) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones), incluidos los trabajadores estacionales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, conozcan plenamente sus derechos laborales y los recursos a su disposición.

43. Para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del convenio revisado, se debería prestar especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) interesados".²⁷

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ *Ibíd.*, p. 32/28-32/29.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁸

- **Texto de convenio propuesto²⁹**

"Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, dentro del marco de su legislación nacional y en plena cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas especiales para garantizar a los 1-rabajadores pertenecientes a esos (pueblos/poblaciones) 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/poblaciones) interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) admisión en el empleo, incluidos empleos calificados, y 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:

a) que los trabajadores que pertenecen a los (pueblos/poblaciones) 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 confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores;

b) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas y a otras sustancias tóxicas;

c) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual;

e) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones), incluidos los trabajadores estacionales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, sean plenamente informados de sus derechos en virtud de la legislación laboral y de los recursos de que disponen.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección

²⁸ Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

²⁹ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a reunión de la Conferencia.

del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio”.³⁰

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³¹

“Observaciones sobre el artículo 20

Brasil. CONTAG: En el párrafo 1 sustitúyase la expresión «dentro del marco de su legislación nacional» por «en la legislación del país».

Canadá. IPWG: Se recomienda modificar el párrafo 1 de modo que rece como sigue:

1. Los gobiernos deberán adoptar, con el consentimiento de los pueblos interesados y en colaboración con ellos, medidas especiales para desarrollar y asegurar oportunidades de empleo a los trabajadores indígenas y para garantizarles una protección eficaz en materia de acceso al empleo, formación, contratación y condiciones de empleo, incluyendo, si fuera necesario, la promulgación o modificación de leyes para hacer extensivas estas oportunidades y esta protección a los pueblos interesados.

En el párrafo 4 sustitúyase la expresión «Deberá prestarse especial atención a la creación de» por «Los gobiernos, en colaboración con los pueblos interesados, deberán crear».

Chile. Párrafo 1. Las medidas especiales para garantizar una protección eficaz en materia de contratación a los trabajadores de los pueblos indígenas no pueden significar ninguna discriminación con respecto al resto de los trabajadores del país.

Egipto. Al final del párrafo 4 debería añadirse la frase siguiente:

Deberá prohibirse toda discriminación entre los trabajadores de los pueblos interesados y los demás trabajadores con respecto al número de horas de trabajo en una misma actividad y a la edad mínima de admisión al trabajo.

Estados Unidos. En el párrafo 3, apartados a) y e), suprimase la referencia a «trabajadores migrantes». La cuestión de los trabajadores migrantes ya está tratada adecuadamente en otros convenios de la OIT, y actualmente se está negociando en las Naciones Unidas un convenio sobre los derechos de los trabajadores migrantes.

México. Añádase al párrafo 3 un nuevo apartado que rece como sigue:

f) que los trabajadores migrantes de los (pueblos/poblaciones) interesados sean protegidos en su persona y en sus propiedades durante el traslado a los lugares de trabajo y durante el regreso a sus poblaciones de origen.

Panamá. Párrafo 4. Los servicios de inspección pueden también contribuir en cada país a realizar actividades de supervisión en cuanto al cumplimiento del Convenio.

Comentario de la Oficina

En relación con el párrafo 1, de la documentación preparatoria a la adopción del Convenio núm. 107, en 1957, se desprende claramente que la expresión «dentro del marco de su legislación nacional» se entendía en el sentido de que dichos pueblos debían estar cubiertos por la legislación general del trabajo, aparte cualquier otra medida específica que se adoptara en su favor. Por este motivo, no se ha tenido en cuenta la propuesta de la

³⁰ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 12.

³¹ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

CONTAG del Brasil. En cuanto a la propuesta del IPWG del Canadá, añadiría la obligación de desarrollar y asegurar oportunidades de empleo. Esta obligación parecen cubrirla ya, en buena medida, las exigencias de otros convenios (en particular del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)). La preocupación formulada por el Gobierno de Chile no estaría de acuerdo con el espíritu general del Convenio revisado.

En relación con la propuesta del Gobierno de los Estados Unidos, es preciso recordar que esta cuestión se introdujo a raíz: de las observaciones formuladas sobre los problemas concretos con que se enfrentan los trabajadores indígenas y tribales. La propuesta del Gobierno de México no se ha tenido en cuenta, a fin de no hacer excesivo hincapié en este aspecto particular del empleo. La Oficina ha introducido, por su parte, un pequeño cambio de redacción en el párrafo 3.

La propuesta del Gobierno de Egipto queda ya cubierta por los párrafos 2 y 3 y, en términos más generales, por otros instrumentos de la OIT. En cuanto a la propuesta del IPWG del Canadá en relación con el párrafo 4, es en buena parte análoga a las enmiendas formuladas durante la primera discusión, enmiendas que no fueron aceptadas por imponer una obligación explícita a los gobiernos. Por su parte, la propuesta del Gobierno de Panamá atribuiría a los servicios de inspección del trabajo unas funciones que no son de su competencia³².

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989³³

"Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adaptar, 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:

a) que los trabajadores que pertenecen 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 confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas catego-

32 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, 1989, pp. 55-57.

33 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

rías 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) que 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) que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) que 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".³⁴

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989³⁵

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios"³⁶

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989³⁷

"APUNTE FRANCO (*consejero técnico gubernamental del Ecuador*.- (...) Mi delegación debió asimismo sumarse a la propuesta de retiro de toda enmienda presentada respecto a los artículos 20 a 36. Sin embargo, justamente en esas enmiendas, el Ecuador proponía medidas de política social tendientes a elevar el nivel de vida de los pueblos indígenas. Así, en el ámbito de la contratación y de las condiciones de empleo, mi país habría visto con complacencia la inclusión del principio de una remuneración igual a la establecida para trabajos equivalentes en otras áreas de la población nacional. De igual manera, el Ecuador propuso que la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia fueran reconocidas como un derecho de los pueblos indígenas para cuya aplicación el estado debía proporcionar los recursos necesarios, así como el acceso a la tecnología. (...) Estas son los principales aspectos que el Ecuador hubiese deseado ver plasmados en el proyecto de convenio y que deplora no hayan logrado la debida consideración en la Comisión".³⁸

34 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10.

35 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

36 *Ibid.*, p. 25/27.

37 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión*. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

38 *Ibid.*, p. 31/17.

ARTÍCULO 21º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 16

Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán disfrutar de las mismas oportunidades de formación profesional que los demás ciudadanos".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Las enmiendas propuestas a este artículo incidieron en mejorar la redacción para enfatizar el derecho a la igualdad de oportunidades de formación profesional.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

"113. El observador de la CIOSL, comentó que al agrupar estos artículos en una sola sección podría parecer que se está implicando que los requerimientos de formación profesional se refieren sólo a las artesanías y a las industrias rurales, cuando en realidad esos requerimientos son más generales. Este problema podría resolverse poniendo los artículos 16 y 17 en una sección y el artículo 18 en otra".³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

La reunión de expertos señaló que este artículo no parecía requerir revisión alguna.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafo 113.

4 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Programas de formación profesional culturalmente pertinentes

"Pregunta 50. ¿Se considera que el artículo 16 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Estados Unidos.

Otras respuestas: 1. Suecia.

Canadá. CLC: Sí, con el consentimiento de los pueblos en cuestión.

Estados Unidos. No. Debería incluir una estipulación en la que se reconozca el trato especial previsto en tratados o reglamentos.

AFGCIO: Sí.

Nueva Zelandia. Sí, aunque «las mismas oportunidades» no dan necesariamente como resultado la participación equitativa de las oportunidades o de sus beneficios. El pueblo indígena puede verse excluido de aprovechar esas oportunidades por su falta de familiaridad con el sistema o por su reducida base económica. La equidad es actuar con imparcialidad y justicia y no con igualdad.

Suecia. Se debería prestar atención a la necesidad de una «acción positiva».

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 50 a 56). Los artículos 16 a 18 se deberían revisar a fin de suprimir las degradantes referencias que se hacen al «grado de evolución cultural» y a «la adaptación a medios modernos». Por lo demás, la organización acoge con satisfacción las sugerencias sobre la elección con respecto al apoyo técnico, en la que se tengan en cuenta tanto las tecnologías tradicionales como la herencia cultural de estas poblaciones.

La gran mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Se ha sugerido que se preste más atención a la acción positiva conducente a una igualdad de oportunidades más amplia. Debe hacerse observar que de los medios especiales de formación para los pueblos considerados se trata en la pregunta 51. La finalidad del artículo 16 consiste en subrayar que los pueblos en cuestión deben tener, por lo menos, las mismas oportunidades que los demás ciudadanos.

No obstante, y con el fin de atribuir más importancia a las medidas afirmativas, tomadas previo acuerdo con los pueblos en cuestión, tal vez se pueda añadir otra frase - siguiendo una sugerencia formulada por el Gobierno del Canadá a propósito de la pregunta 51 - en la que se estipulen medidas encaminadas a fomentar la participación voluntaria de los miembros de los citados pueblos en programas de formación profesional de aplicación general".⁶

⁵ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁶ Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 72-73.

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁷

“45. Las personas pertenecientes a *los pueblos* en cuestión deberían disfrutar de las mismas oportunidades de formación profesional que los demás ciudadanos”.⁸

II.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁹

"Punto 45

154. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda proponiendo agregar las palabras “por lo menos”, dado que los pueblos indígenas eran la parte más débil de la sociedad y que se necesitaban esfuerzos especiales a su favor. Los miembros empleador es apoyaron la enmienda, que fue adoptada por consenso.

155 El punto 45 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁰

- **Conclusiones propuestas**

“44. Los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados deberían poder disfrutar de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos”.¹¹

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹²

- **Texto de convenio propuesto¹³**

"Artículo 21

Los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos”.¹⁴

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁵

"Observaciones sobre el artículo 21

Canadá. Añádase en el texto inglés la expresión «and professional» después de la palabra «vocational», a fin de no limitar indebidamente el tipo de formación en cuestión.

IPWG: El título de la parte IV que precede al artículo 21 no refleja adecuadamente el

7 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

8 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 114.

9 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

10 *Ibid.*, p. 32/20.

11 *Ibid.*, p. 32/29.

12 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

13 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

14 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

15 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

principio de que los pueblos indígenas tienen el derecho de establecer sus propias prioridades. Se recomienda modificar el título en cuestión de modo que rece «Formación, economías tradicionales y desarrollo económico».

Estados Unidos. ICC: El derecho de los pueblos indígenas a controlar su propio desarrollo económico, social y cultural está explícitamente reconocido en el artículo 7, párrafo 2. Desgraciadamente, este principio de control indígena no se refleja de manera coherente en las disposiciones específicas sobre formación profesional, sanidad y educación.

Comentario de la Oficina

La enmienda propuesta por el Gobierno del Canadá no alteraría el sentido del texto. La terminología utilizada es la empleada en los demás convenios de la OIT que se ocupan de estas cuestiones, particularmente el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142). De las discusiones celebradas durante la Conferencia y de los textos emanados de la misma se desprende que las preocupaciones formuladas por el IPWG del Canadá y la ICC de los Estados Unidos ya fueron atendidas y se reflejan en los textos propuestos para los artículos que integran estas partes del Convenio. En cuanto al nuevo título propuesto por el IPWG para la parte IV, no ha sido tomado en consideración, pues abarca cuestiones que no son tratadas en dicha parte¹⁶.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁷

"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 ciudadanos¹⁸.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁹

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios²⁰.

16 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 57-58.

17 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

18 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

19 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

20 *Ibíd.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 22º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 17

1. Cuando los programas generales de formación profesional no respondan a las necesidades especiales de las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán crear medios especiales de formación para dichas personas.

2. Estos medios especiales de formación deberán basarse en el estudio cuidadoso de la situación económica, del grado de evolución cultural y de las necesidades reales de los diversos grupos profesionales de dichas poblaciones; en particular, tales medios deberán permitir a los interesados recibir el adiestramiento necesario en las actividades para las cuales las poblaciones de las que provengan se hayan mostrado tradicionalmente aptas.

3. Estos medios especiales de formación se deberán proveer solamente mientras lo requiera el grado de desarrollo cultural de los interesados; al progresar su integración, deberán reemplazarse por los medios previstos para los demás ciudadanos".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Se cuestionaron como paternalistas los párrafos segundo y tercero del artículo 17º del convenio bajo revisión y fueron, por lo tanto, modificados. Al igual que con los servicios de salud, se dis-

cutió y aprobó el derecho de participación indígena en la elaboración de programas de formación profesional, así como la progresividad de la responsabilidad indígena respecto a dichos programas.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido de este artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“114. Diversos oradores formularon comentarios en relación con el lenguaje “integracionista” y paternalista de los párrafos 2 y 3 del artículo 17. Empero, uno de ellos comentó que el derecho a facilidades para una formación especial para estas personas debería mantenerse”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

“El primer párrafo de este artículo no parece requerir revisión alguna.

El segundo párrafo tiene una connotación paternalista, pues hace referencia al agrado de evolución cultural» de dichos pueblos y a las actividades para las cuales las poblaciones de las que provengan [los interesados] se hayan mostrado tradicionalmente aptas». Podría modificarse de modo que indique que los medios especiales de formación creados en virtud del primer párrafo deberán basarse en un detenido estudio de la situación económica, de las condiciones sociales y culturales y de las necesidades prácticas de tales pueblos.

El tercer párrafo de este artículo es también sumamente paternalista. Su intención queda cubierta por la expresión más general de la índole temporal de las medidas especiales ya previstas en virtud del apartado b) del párrafo 2 del artículo 3 del Convenio núm. 107, para el cual no se ha propuesto cambio alguno.

Por tanto, debería ser posible suprimir sin más este párrafo”.⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Párrafo 1: Medios especiales de formación profesional

“Pregunta 51. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 17 debería dejarse inalterado?

Número total de respuestas: 30.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafo 114.

4 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 *Ibid.*, pp. 40-41.

6 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 2. Canadá y México.

Canadá. (En respuesta a las preguntas 51 a 53) El artículo 17 se debería enmendar a fin de que rece como sigue:

« 1. Cualesquiera medidas de formación profesional deberán basarse, cuando proceda, en un estudio de las condiciones económicas del medio ambiente, sociales y culturales y en las necesidades de las poblaciones en cuestión, y deberán perseguir una capacitación de las personas que les permita adquirir calificaciones de amplia salida tanto en los mercados locales como en los nacionales, con arreglo a las posibilidades, aptitudes y aspiraciones de dichas personas.

2. Se deberán tomar medidas que permitan y fomenten la participación de las personas pertenecientes a las poblaciones consideradas en programas de formación profesional y en los medios, instalaciones y servicios de aplicación general.

3. Siempre que las medidas de formación profesional -programas, medios e instalaciones y servicios- de aplicación general no sean las adecuadas para las necesidades particulares de las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán facilitar programas especiales, y medios, instalaciones y servicios para esas personas».

Con esta nueva redacción se subrayaría la participación de los miembros de las poblaciones indígenas en las medidas normales de formación para la población en general y se posibilitaría, al mismo tiempo, el establecimiento de programas especiales y de medios, instalaciones y servicios para las personas que manifiestamente lo necesiten. Este planteamiento contribuiría a evitar la segregación y la consiguiente discriminación contra minorías a que puedan dar lugar los medios e instalaciones y los programas por separado.

También se realzaría la participación de los miembros de las poblaciones indígenas en el mercado nacional o local dispensándoles y fomentando calificaciones profesionales de fácil salida en el mercado, con arreglo a sus distintas aptitudes, posibilidades y aspiraciones.

IWG: No. «Necesidades especiales» se debe cambiar por «necesidades particulares».

Estados Unidos. Sí, con la excepción de que la palabra «medios» se debería cambiar por la palabra «programas».

México. Debería decir: «los gobiernos en coordinación con los pueblos».

La mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Si bien se ha sugerido que se debería hacer referencia a la necesidad de cooperación con los pueblos considerados, este aspecto sería más apropiado consignarlo en el párrafo siguiente del artículo 17. Aunque el Gobierno del Canadá ha propuesto cambios importantes en la redacción de este artículo, ese texto parece más pertinente en relación con el artículo 16 y con el segundo párrafo del artículo 17. Teniendo en cuenta las respuestas, generalmente positivas, en las conclusiones propuestas no se refleja ningún cambio en este párrafo⁷.

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 73-74.

- **Párrafo 2: Medios especiales de formación profesional social y culturalmente pertinentes**

"Pregunta 52. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 17 debería sustituirse por una disposición que estipule que estos medios especiales de formación deberían basarse en un detenido estudio de la situación económica, las condiciones sociales y culturales y las necesidades reales de los pueblos en cuestión?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 24. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 3. Ecuador, Estados Unidos y Sierra Leona.

Otras respuestas: 3. Bulgaria, Canadá y Colombia.

Bulgaria. El texto puede conservarse en su forma actual, pero omitiendo las palabras «para las cuales las poblaciones de las que provengan se hayan mostrado tradicionalmente aptas».

Canadá. IWG: Sí, aunque debería cambiarse la expresión «del grado de evolución cultural y de las necesidades reales* por la expresión «de las condiciones culturales y de las necesidades reales y profesionales». Al párrafo propuesto debería añadirse la siguiente disposición: «En los estudios que se lleven a cabo participarán, en la medida de lo posible, los pueblos afectados, y los medios e instalaciones de formación irán pasando progresivamente bajo su responsabilidad y control».

Colombia. Se considera que el párrafo 2 debería conservarse como se encuentra, añadiendo el factor de las necesidades reales.

Ecuador. No se considera necesaria la sustitución, porque el texto del artículo actual preconiza lo mismo que la reforma propuesta.

Estados Unidos. No. El párrafo se debería sustituir por una disposición en la que se estipule que cualesquiera programas especiales de formación y otros programas conexos se deberían basar en las necesidades económicas, sociales y culturales de los pueblos interesados. De este modo, el alcance de la disposición se amplía e incluye otros programas y estudios afines que no es preciso llevar a cabo si ya se conocen las necesidades económicas, sociales y culturales.

AFL-CIO: Sí.

México. Sí, pero con la aclaración de que el estudio debería hacerse conjuntamente con los pueblos.

Aun cuando la mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, se han formulado, por otro lado, diversas observaciones. Las preocupaciones más importantes expresadas se refieren a la realización de los estudios que se estipulan en el párrafo 2 de este artículo. En las conclusiones propuestas se reflejan, a este respecto, las sugerencias expuestas por los Gobiernos de México y de los Estados Unidos, y por el Canadá (IWG).

El Canadá (IWG) ha propuesto, además, la inclusión de una nueva disposición en el sentido de que los medios e instalaciones para la formación vayan pasando progresivamente bajo la responsabilidad y control de dichos pueblos. Una disposición semejante estaría en consonancia con el planteamiento propuesto en el ámbito de la educación. Como quiera que en este párrafo se trata específicamente de los programas de formación adaptados a las necesidades particulares de los pueblos en cuestión, sería apropiado que dichos pueblos pasen a la larga a asumir la responsabilidad del funcionamiento de esos programas; en las conclusiones propuestas se incluye, por esa razón, una sugerencia a ese efecto".⁸

- **Párrafo 2: Medios especiales de formación profesional social y culturalmente pertinentes**

"Pregunta 53. ¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 17 debería suprimirse del instrumento revisado?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 4. Colombia, Ecuador, Honduras y Sierra Leona.

Otras respuestas: 2. Bolivia y Canadá.

Bolivia. Podría mantenerse el fondo, aunque con una redacción más apropiada.

Colombia. Se estima que el párrafo 3 debería permanecer porque es indispensable y de la esencia misma del convenio revisado la obligación de los Estados de contribuir a superar el atraso de los pueblos indígenas e incorporarlos a los procesos de desarrollo en los que intervienen todos los ciudadanos.

Ecuador. Se considera que el párrafo 3 del artículo 17 es necesario.

Estados Unidos. Sí. No es preciso condicionar la provisión de los programas de formación. Por otra parte, el planteamiento integracionista es impugnable.

Países Bajos. RCO: No. Se pueden suprimir las palabras «al progresar su integración, etcétera».

Surinam. Sí; teniendo en cuenta el nuevo concepto, esta disposición resulta anticuada.

Zambia. Sí. Se considera que este párrafo encierra un tono condescendiente.

La inmensa mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. La revisión que se ha sugerido del párrafo 1 del artículo 17 implica necesariamente que se deberían facilitar medios e instalaciones de formación solamente cuando éstos pudieran necesitarse".⁹

- **Párrafo 3: Supresión de enfoque integracionista**

*"Pregunta 53. ¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 17 debería suprimirse del instrumento revisado?"*Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 4. Colombia, Ecuador, Honduras y Sierra Leona.

Otras respuestas: 2. Bolivia y Canadá.

Bolivia. Podría mantenerse el fondo, aunque con una redacción más apropiada.

Colombia. Se estima que el párrafo 3 debería permanecer porque es indispensable y de la esencia misma del convenio revisado la obligación de los Estados de contribuir a superar el atraso de los pueblos indígenas e incorporarlos a los procesos de desarrollo en los que intervienen todos los ciudadanos.

Ecuador. Se considera que el párrafo 3 del artículo 17 es necesario.

Estados Unidos. Sí. No es preciso condicionar la provisión de los programas de formación. Por otra parte, el planteamiento integracionista es impugnado.

Países Bajos. RCO : No. Se pueden suprimir las palabras «al progresar su integración, etcétera».

Surinam. Sí; teniendo en cuenta el nuevo concepto, esta disposición resulta anticuada.

Zambia. Sí. Se considera que este párrafo encierra un tono condescendiente.

La inmensa mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. La revisión que se ha sugerido del párrafo 1 del artículo 17 implica necesariamente que se deberían facilitar medios e instalaciones de formación solamente cuando éstos pudieran necesitarse”.¹⁰

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹¹

“49. *Los pueblos en cuestión deberían asumir progresivamente la responsabilidad por el funcionamiento de esos programas de formación.*

46. *Deberían tomarse medidas para promover la participación voluntaria de los miembros de los pueblos en cuestión en programas de formación profesional de aplicación general.*

47. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de las personas pertenecientes a *los pueblos* en cuestión, los gobiernos deberían crear medios especiales de formación para dichas personas.

48. Estos medios especiales de formación deberían basarse en el entorno económico, *las condiciones sociales y culturales* y las necesidades reales de *los pueblos* en cuestión. *Todo estudio a este respecto debería realizarse en cooperación con esos pueblos*”.¹²

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹³

• Participación indígena en la elaboración de programas de formación profesional

“Punto 46

156. Una enmienda presentada por los miembros trabajadores por la que se proponía que se reforzara el texto añadiéndose las palabras “especiales” y “efectivamente” antes de las palabras “para” y “la participación, respectivamente, así como la palabra “todos” antes de “los programas de formación profesional”, no fue apoyada y fue retirada.

157. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda destinada a asegurar la participación de los pueblos en cuestión en la elaboración y ejecución de los programas de formación profesional, puesto que en su opinión éstos eran raramente consultados a ese nivel. La enmienda fue apoyada por el miembro gubernamental del Perú. Los miembros empleadores señalaron que los gobiernos no siempre podían permitir esa intervención en la elaboración de programas y se opusieron a la enmienda. El miembro gubernamental del Canadá dijo que las palabras claves en relación con este punto eran “aplicación general” y consideró que la enmienda daría mayores privilegios a un sector de la comunidad. Se opuso por lo tanto a la enmienda. Los miembros trabajadores prefirieron el texto original y la enmienda no fue adoptada.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 75-76.

¹¹ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

¹² *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 114.

¹³ *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día.* 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

158. El punto 46 fue adoptado sin cambios".¹⁴

"Punto 47

159. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda tendiente a reforzar la obligación de los gobiernos de prever la participación de los pueblos en cuestión. La enmienda fue adoptada por consenso. Como resultado, las enmiendas que habían sido presentadas por los miembros gubernamentales del Japón, Nueva Zelandia y Estados Unidos no fueron consideradas. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia reservó su postura en relación con este punto, y anunció que podría plantearlo en la 76.a reunión de la Conferencia.

160. El punto 47 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁵

- **Progresividad de la responsabilidad indígena respecto a programas de formación profesional**

"Punto 48

161. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda destinada a reflejar las aspiraciones de dichos pueblos. El miembro gubernamental de Dinamarca expresó su apoyo a esta enmienda. Los miembros empleadores consideraron que el texto propuesto por la Oficina era más preciso y se opusieron a la enmienda. Este punto de vista fue compartido por los miembros gubernamentales de Bolivia y Estados Unidos. La enmienda no fue adoptada. Una enmienda que proponía se fusionaran los puntos 48 y 49 fue presentada por los miembros empleadores. Los miembros trabajadores propusieron una subenmienda a fin de suprimir en el punto 49 la palabra "progresivamente" con referencia a la presunción de responsabilidad y para añadir el concepto de selección en relación con la aceptación de los programas de formación. Varios miembros gubernamentales prefirieron que se mantuviera "progresivamente" a fin de no crearse nuevas cargas para las instituciones indígenas y tribales. La enmienda de los miembros empleadores fue adoptada.

162. El punto 48 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁶

"Punto 49

163. Como resultado de la decisión de fusionar los puntos 48 y 49, las enmiendas presentadas por el miembro gubernamental del Canadá y por los miembros trabajadores no fue considerada.

164. El punto 49 fue suprimido".¹⁷

- **Conclusiones propuestas**

"45. Deberían tomarse medidas para promover la participación voluntaria de los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados, en programas de formación profesional de aplicación general.

46. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los (pueblos/poblaciones) interesados, los gobiernos deberían, con la plena participación de dichos (pueblos/poblaciones), asegurar la disponibilidad de programas y medios especiales de formación.

47. Estos medios especiales de formación deberían basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades reales de los (pueblos/poblaciones) interesados. Cualquier estudio que se haga a este respecto debería realizarse en cooperación con esos (pueblos/poblaciones), que deberían asumir progresivamente la respon-

¹⁴ *Ibid.*, p. 32/21.

¹⁵ *Ibid.*.

¹⁶ *Ibid.*.

¹⁷ *Ibid.*

sabilidad de la organización y del funcionamiento de tales programas y medios especiales de formación si así lo deciden”.¹⁸

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

- **Texto de convenio propuesto²⁰**

“Artículo 22

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

2. Cuando los programas existentes de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de los (pueblos/poblaciones) interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la plena participación de dichos (pueblos/poblaciones), que se ponen a su disposición programas y medios especiales de formación.

3. Estos medios especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los (pueblos/poblaciones) interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos (pueblos/poblaciones), quienes deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y del funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden”.²¹

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²²

“Observaciones sobre el artículo 22

Canadá. En el párrafo 2 suprimase la palabra «plena», por las razones ya aducidas en las observaciones sobre el artículo 2. En el párrafo 3, después de la primera frase, añádanse las dos siguientes:

... Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos (pueblos/poblaciones), los que deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos (pueblos/poblaciones) deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de dichos programas especiales de formación, si así lo deciden.

La redacción actual parece imponer una exigencia tajante, cuyo cumplimiento puede resultar imposible para la mayoría de los Estados Miembros.

IPWG: En el párrafo 2 añádanse las palabras «y en cooperación con ellos» después de la expresión «con la plena participación de dichos (pueblos/poblaciones)». En el párrafo 3 sustitúyase la palabra «concretas» por «reales» y la expresión «quienes deberán asumir

18 *Ibid.*, p. 32/29.

19 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

20 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

21 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

22 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

progresivamente la responsabilidad» por «quienes tienen el derecho de asumir la responsabilidad». Se propone además añadir un nuevo párrafo que rece como sigue:

4. La planificación y el funcionamiento de los programas y medios de formación estarán bajo la responsabilidad y el control de esos (pueblos/poblaciones), si así lo deciden.

Chile. Se sugiere agregar al final del párrafo 3 la expresión «de acuerdo con la autoridad competente».

Estados Unidos. En el párrafo 2 suprimase la palabra «plena», a fin de no limitar las oportunidades de formación (véase observaciones sobre el artículo 2), y la expresión «y medios», pues la alternativa a los programas existentes la constituyen programas especiales (los medios pueden ser una parte de los programas especiales). En el párrafo 3 sustitúyase también «medios» por «programas».

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5.

Comentario de la Oficina

Con respecto a las propuestas de los Gobiernos de Chile y Japón (artículo 34 del nuevo texto propuesto), se recuerda que el artículo 33 confiere ya la flexibilidad pertinente. Con respecto al párrafo 2, se han aceptado las propuestas de los Gobiernos del Canadá y los Estados Unidos de suprimir la palabra «plena»; no se ha aceptado, en cambio, la sugerencia del Gobierno de los Estados Unidos de suprimir la expresión «y medios», por considerarla una referencia útil a las medidas prácticas de ejecución, pero sí la de sustituir la palabra «medios» por «programas» en el párrafo 3.

La propuesta del IPWG del Canadá sobre el párrafo 2 nada añade al contenido de esta disposición.

En relación con el párrafo 3, las sugerencias del Gobierno del Canadá y del IPWG parecen similares. La Oficina ha aceptado la enmienda propuesta por el Gobierno del Canadá por considerar que el texto actual impondría prematuramente a las comunidades indígenas una responsabilidad que quizá no pueden asumir de forma inmediata. Por otra parte, el término «concretas» parece aportar ya suficientemente el sentido de «reales». El nuevo párrafo que el IPWG propone reiteraría el contenido de la última parte del párrafo 3.²³

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁴

"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 existentes de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se ponen 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 que deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales progra-

²³ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 58-59.

²⁴ *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

mas. 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”.²⁵

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁶

“164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios”.²⁷

²⁵ *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

²⁶ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

²⁷ *Ibíd.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 23º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 18

1. La artesanía y las industrias rurales de las poblaciones en cuestión deberán fomentarse como factores de desarrollo económico, de modo que se ayude a dichas poblaciones a elevar su nivel de vida y a adaptarse a métodos modernos de producción y comercio.

2. La artesanía y las industrias rurales serán desarrolladas sin menoscabo del patrimonio cultural de dichas poblaciones y de modo que mejoren sus valores artísticos y sus formas de expresión cultural".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Respecto al fomento de industrias artesanales comunitarias, durante la primera revisión del Convenio sucedida en 1988, se plantearon preocupaciones sobre la diversidad de actividades tradicionales indígenas que no estaban adecuadamente reflejadas en el término "artesanía e industrias rurales", por lo que se sugirió su reemplazo por el de "industrias comunitarias" y que se hiciera referencia a actividades de subsistencia como la caza, la pesca, la recolección, etc. De otro lado, se planteó una cuestión nueva, la del deber de prestar asistencia técnica y financiera para promover las actividades tradicionales indígenas, lo que fue discutido en ambas revisiones del Convenio y aprobada finalmente.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“115. Un experto, y otros oradores, se refirieron al artículo 18, relativo a las artesanías e industrias rurales. Consideraron que se debería acordar más respeto a las actividades tradicionales, tales como la caza, la pesca y la agricultura tradicional, que no deberían ser perturbadas por razones económicas. Se hizo referencia a numerosos casos en que se establecieron restricciones a los derechos tradicionales de caza y pesca de los indígenas y pueblos tribales, a fin de permitir actividades de caza y de pesca deportivas a grupos ajenos a ellos, lo que causó serios daños a las economías indígenas y tribales y, en algunos casos, comprometieron su sobrevivencia.

116. Otro experto consideró que el artículo 18 debería estimular el empleo de tecnologías tradicionales, a las que la OIT, otras organizaciones internacionales y un cierto número de Estados Miembros, especialmente de América latina, han dado una importante atención”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

“Este es otro de los artículos con connotación paternalista. Este carácter podría subsanarse en el primer párrafo suprimiendo simplemente la segunda mitad de la frase, a partir de «de modo que».

Sin embargo, la parte de esta segunda mitad del primer párrafo relativa a métodos de producción y comercio es válida. Además, en la Reunión de Expertos se discutió la conveniencia de salvaguardar los conocimientos y técnicas tradicionales y la necesidad en muchos casos de prestar asistencia técnica a los pueblos indígenas y tribales, de manera que puedan beneficiarse de las oportunidades de que dispone el resto de la población nacional. Así, el segundo párrafo de este artículo podría modificarse de modo que estipule, cuando sea preciso, la prestación de asistencia técnica para el desarrollo de la artesanía y de las industrias rurales, habida cuenta de las técnicas tradicionales y del patrimonio cultural de tales pueblos. Podría continuar estipulando la prestación de esta asistencia técnica para que dichos pueblos puedan elevar su nivel de vida y familiarizarse con otros métodos de producción y comercio”.⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

- Fomento de artesanías e industrias rurales comunitarias

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107)*. Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafos 115-116.

4 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 *Ibid.*, p. 41.

6 *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

"Pregunta 54. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 18 debería enmendarse con la supresión de todo cuanto figura después de «factores de desarrollo económico»?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 21. Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, Uganda y Zambia.

Negativas: 7. Argelia, Ecuador, Estados Unidos, México, Sierra Leona, RSS de Ucrania y URSS.

Otras respuestas: 2. Canadá y Noruega.

Canadá. Se debería enmendar a fin de que rezase como sigue: «La artesanía y las industrias rurales y comunitarias de las poblaciones se deberán, en la mayor medida posible, fomentar como factores de desarrollo económico de las poblaciones en cuestión». Enmendado de ese modo, este párrafo se referiría específicamente, como se propugna en parte de las observaciones formuladas por el Canadá (IWG), a las industrias comunitarias. Al mismo tiempo, la expresión «en la mayor medida posible» prestaría a la disposición la flexibilidad suficiente que permita el examen de todos los factores pertinentes en el desarrollo de programas.

CLC: Sí, con el consentimiento de los pueblos interesados.

IWG: Sí, pero se debería enmendar aún más, para que diga lo siguiente: «Deberán fomentarse, como factores importantes del desarrollo económico de los pueblos en cuestión, las artes y oficios, las industrias comunitarias y rurales y las economías de subsistencia». Se debería añadir, además, la frase siguiente: «Se reconoce, en particular, que actividades tales como la caza, la pesca, las de los tramperos y la recolección son de una importancia cultural fundamental para estos pueblos y continúan aportando una contribución considerable a sus economías, facilitándoles alimentos, materias primas e ingresos».

Ecuador. Se considera que la reforma sugerida es innecesaria.

Estados Unidos. No. Se debería más bien enmendar para indicar en él que se deberán fomentar la artesanía y las industrias rurales como una forma posible de hacer frente a las necesidades económicas, sociales y culturales de las poblaciones consideradas.

AFL-CIO: Sí.

Gabón. CPG: La Confederación suprimiría más bien el texto que sigue a las palabras «nivel de vida».

México. No; deberá agregarse también que la artesanía debe fomentarse por constituir una expresión cultural de estos pueblos y no únicamente verlo desde el punto de vista económico.

Noruega. (En respuesta a las preguntas 54 a 56.) Debería también familiarizarse a los pueblos indígenas con la tecnología y los métodos modernos, de tal suerte que puedan servirse ellos mismos de esa tecnología y métodos modernos (en lugar de adaptarse a éstos) en ámbitos tales como la producción y la comercialización; pero corresponderá a los propios pueblos decidir cuándo, cómo y en qué medida habrá de procederse en tal sentido. Como quiera que el conocimiento de su cultura y tecnología propias será especialmente importante en esta clase de evaluación, se debería facilitar ese conocimiento. También se precisa la realización de investigaciones acerca de la tecnología tradicional y para hallar nuevos métodos de producción en consonancia con las tradiciones de esos pueblos. El Gobierno estima que la pregunta 55 se presta a esta interpretación.

Portugal. Sí, con el fin de suprimir las expresiones proteccionistas.

Surinam. Sí, aunque teniendo también en cuenta los proyectos nacionales de pequeña escala.

Si bien la mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas, también se han recibido algunas respuestas negativas y algunas formulaciones alternativas. Una preocupación importante la ha constituido el hecho de que la expresión «la artesanía y las industrias rurales» es, por sí misma, insuficiente para describir las actividades y ocupaciones inherentes a los estilos de vida tradicionales

de muchos de los pueblos considerados. Se han hecho propuestas para que se haga referencia a las «industrias comunitarias» y a otras actividades tradicionales de subsistencia, tales como la caza, la recolección, la pesca y las de los tramperos.

Existen sin duda buenas razones para no limitar estas disposiciones a la artesanía y a las industrias rurales. Se sugiere, por lo tanto, el término «industrias comunitarias», y en las conclusiones propuestas también se propugnan las actividades tradicionales⁷.

- **Asistencia técnica y financiera para industrias comunitarias**

"Pregunta 55. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 18 debería sustituirse por la exigencia de que, cuando proceda, debería prestarse asistencia técnica para el fomento de la artesanía y las industrias rurales?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 24. Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Honduras, México, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Gabón y Sierra Leona.

Otras respuestas: 4. Argelia, Ecuador, Madagascar y Noruega.

Argelia. Se debería conservar este párrafo, pero se podría complementar mediante una disposición en el sentido de que se facilite asistencia técnica, cuando sea posible, para desarrollar la artesanía y las industrias rurales.

Brasil. CNI: Se debería eliminar este párrafo.

Canadá. (En respuesta a las preguntas 55 y 56). Este párrafo se debería sustituir por el siguiente: «Se facilitará, cuando proceda, asistencia técnica para el fomento de la artesanía y de las industrias rurales y comunitarias; en la asistencia técnica que se facilite se deberán tener en cuenta las tecnologías y cultura tradicionales de tales poblaciones y prever la forma de que éstas puedan elevar su nivel de vida y familiarizarse con otros métodos posibles de producción y de comercialización».

Así enmendado, este párrafo se referiría específicamente, como se propugna en parte de las observaciones formuladas por el Canadá (IWG), a las industrias comunitarias. En la enmienda también se reconocería que cualquiera que fuese la asistencia técnica, ésta se debería facilitar de un modo adecuado y prudente. Al mismo tiempo, las palabras «prever la forma de que éstas puedan» refleja el hecho de que corresponde a las poblaciones en cuestión servirse de la asistencia en su propio beneficio.

IWG: Sí, pero enmendando el párrafo 2 propuesto de forma que diga: «Se facilitará, cuando proceda, asistencia técnica y financiera para el desarrollo de las ar-

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 76-77.

tes y oficios, las industrias rurales y comunitarias, las economías de subsistencia y otras formas de desarrollo en que se hallen ocupados los pueblos en cuestión».

Colombia. Sí, parece mucho mejor.

Ecuador. Se considera que el actual párrafo 2 preconiza lo mismo que la reforma propuesta.

Estados Unidos. Sí. No obstante, la asistencia técnica se debería facilitar a petición de las poblaciones en cuestión.

Madagascar. Sí, pero las decisiones concernientes a la asistencia técnica deberían ser objeto del libre consentimiento de los pueblos considerados.

La gran mayoría de las respuestas a esta cuestión son afirmativas. Se propone, habida cuenta de las observaciones que anteceden, que no se aplique únicamente a la artesanía y a las industrias rurales. Se ha expresado asimismo la opinión de que la asistencia técnica mencionada se debería facilitar previo consentimiento de los pueblos en cuestión o a petición suya. Cabe, sin embargo, que esto no sea adecuado. Las disposiciones más generales que se han sugerido en relación con las consultas parecen prever lo necesario en relación con el primer punto, mientras que la segunda sugerencia supondría un requisito adicional aplicable a estos pueblos que no se impone a otros grupos de población antes de recibir asistencia”.⁸

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁹

“50. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y otras actividades tradicionales de los pueblos en cuestión deberían fomentarse como factores de su desarrollo económico.

51. *Debería prestarse asistencia técnica, cuando haya lugar, para fomentar las calificaciones, ocupaciones y actividades mencionadas.*

52. *Esta asistencia técnica debería tener en cuenta las tecnologías tradicionales y las características culturales de estos pueblos, y permitirles elevar su nivel de vida y familiarizarse con otros métodos de producción y comercio”.*¹⁰

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹¹

• Fomento de actividades económicas de subsistencia

“137. El representante del Consejo Nórdico Same, como portavoz de las organizaciones no gubernamentales acreditadas, hizo una declaración referente a las conclusiones propuestas sobre contratación y condiciones de empleo. Declaró que la mayoría de los pueblos indígenas vivían en economías de subsistencia e insistió para que el convenio revisado tuviera como objetivo apoyar estrategias económicas de desarrollo en esas zonas. Las organizaciones no gubernamentales respetaban plenamente la capacidad de la OIT para promover el mejoramiento de la contratación y de las condiciones de empleo. Sin embargo, hizo énfasis en el hecho de que se debería prestar una atención particular a la formación profesional, a la artesanía y a las industrias rurales, y en particular a los modos de utilización tradicional de los recursos, teniendo debidamente en cuenta la filosofía indígena de un desarrollo sostenible ambientalmente. Señaló que a menudo las economías

⁸ *Ibíd.*, pp. 77-78.

⁹ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

¹⁰ *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 114-115.

¹¹ *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

de subsistencia practicadas por muchos pueblos indígenas eran vistas como un obstáculo al desarrollo, en particular cuando estaba involucrada la explotación de los recursos naturales. El desarrollo ha ido a menudo acompañado del desposeimiento de las tierras que esos pueblos ocupaban y de su aislamiento del proceso de desarrollo, así como de la adquisición de nuevas calificaciones, lo que había dado como resultado su marginación de la sociedad. Insistió en el vital componente cultural de las actividades tradicionales, así como en su significativa repercusión económica sobre las comunidades en cuestión.

138. Señaló, sin embargo, que las posibilidades de desarrollo de los pueblos no deberían limitarse a las actividades tradicionales, dado su efecto limitativo sobre las opciones de desarrollo. Hizo énfasis en que a los pueblos indígenas se les debería más bien ofrecer la oportunidad de prepararse para otras ocupaciones y actividades, así como de perfeccionarse en sus calificaciones técnicas, lo que requería apoyo financiero así como el mejoramiento de las capacidades técnicas".¹²

- **Fomento de actividades económicas tradicionales**

"Punto 50

165. Se presentaron cinco enmiendas sobre este punto a la Comisión. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda proponiendo redactar de nuevo el punto a fin de que se reconociera el derecho de esos pueblos de llevar a cabo actividades tradicionales tal como lo deseen. Los miembros trabajadores aceptaron una sugerencia de los miembros empleadores de que se mantuviera una referencia a las industrias rurales conforme al texto original. El miembro gubernamental de los Estados Unidos tenía la impresión de que la enmienda daba a entender que las economías de subsistencia deberían ser mantenidas a toda costa. Presentó una enmienda que consideró tenía en cuenta la posibilidad de otros medios de desarrollo económico. Los miembros gubernamentales del Japón y Nueva Zelanda propusieron enmiendas que consideraban evitarían confusión entre desarrollo económico y cultural y que tenían la impresión de que clarificaría algunos de los términos. Hubo un apoyo general a las intenciones contenidas en la enmienda de los miembros trabajadores. A fin de que se llegara a un acuerdo sobre la formulación, el miembro gubernamental de los Estados Unidos propuso una subenmienda a su propia enmienda destinada a añadir una referencia a las economías de subsistencia, al reconocimiento, fortalecimiento y fomento de las actividades tradicionales y a la protección de su integridad. Los miembros empleadores aceptaron esta revisión y la enmienda fue adoptada y remitida al Comité de Redacción para su elaboración. Hubo un acuerdo sobre el hecho de que lo esencial de las otras enmiendas había sido incorporado en el texto.

166. El punto 50 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹³

- **Obligación de prestar asistencia técnica y financiera**

"Punto 51

167. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para combinar los textos de los puntos 51 y 52. El miembro gubernamental de los Estados Unidos se refirió a la necesidad de evitar disposiciones que permitan la intrusión de la cooperación técnica contra la voluntad de los pueblos

en cuestión y sugirió que en la enmienda deberían tenerse en cuenta sus deseos. Con esta condición, retiró una enmienda que había presentado con este fin. Los miembros empleadores, al apoyar el texto propuesto por la Oficina, dijeron que era importante que los gobiernos tuvieran la opción de proporcionar asistencia. Los miembros trabajadores fueron de la opinión de que la obligación de proporcionar asistencia financiera y técnica era de la mayor importancia. Observaron que nada fue dicho en relación con el volumen de asistencia financiera, y que su propuesta cubriría tanto la financiación directa como la facilitación de medios de crédito. Luego de una discusión sobre si una frase condicional

¹² *Ibíd.*, p. 32/19.

¹³ *Ibíd.*, p. 32/21.

podría ser incorporada, la Comisión se puso de acuerdo sobre una formulación en la cual la enmienda de los miembros trabajadores comenzaría con las palabras "A petición de los pueblos en cuestión debería proporcionarse asistencia técnica y financiera".

168. El punto 51 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁴

"Punto 52

169. Dada la enmienda al punto 51, el punto 52 fue suprimido".¹⁵

- **Conclusiones propuestas**

"48. Se deberían reconocer, reforzar y fomentar la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y derivadas de la economía de subsistencia de los (pueblos/poblaciones) interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección de frutos, por ser factores importantes de su desarrollo económico. Deberá protegerse la integridad de estas actividades tradicionales.

49. A petición de los (pueblos/poblaciones) interesados, debería proporcionarse asistencia técnica y financiera apropiada habida cuenta de las tecnologías y de las características culturales de esos (pueblos/poblaciones), así como de la importancia de lograr un desarrollo sostenido y equitativo".¹⁶

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁷

- **Texto de convenio propuesto¹⁸**

"Artículo 23

1. Deberán reconocerse, fortalecerse y fomentarse la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y derivadas de la economía de subsistencia de los (pueblos/poblaciones) interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección de frutos, por ser factores importantes de su desarrollo económico. Deberá protegerse la integridad de estas actividades tradicionales.

2. A petición de los (pueblos/poblaciones) interesados, deberá facilitárseles una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y características culturales de esos (pueblos/poblaciones) y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo".¹⁹

14 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/21-32/22.*

15 *Ibid.*, p. 32/21-32/22.

16 *Ibid.*, p. 32/29.

17 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

18 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

19 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.*

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁰

“Observaciones sobre el artículo 23

Brasil. CONTAG: En el párrafo 1 suprimanse las palabras «de frutos» después de «recolección».

Canadá. El párrafo 1 deberá rezar como sigue:

1. Deberán reconocerse y, cuando sea apropiado, fortalecerse y fomentarse la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y derivadas de la economía de subsistencia de los (pueblos/poblaciones) interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, por ser factores importantes de su desarrollo económico.

La expresión «cuando sea apropiado» permitiría tener en cuenta otros factores que pueden ser pertinentes para el desarrollo económico de los (pueblos/poblaciones) interesados. Además, debería aclararse qué se entiende por «economía de subsistencia». Otro factor que debe considerarse es la responsabilidad de los gobiernos por encontrar un compromiso entre diferentes intereses legítimos en pugna. Por estos motivos, se propone la supresión de la última frase del párrafo 1, y también porque el término «integridad» es ambiguo cuando se traduce en una obligación legal.

El párrafo 2 debería rezar como sigue:

2. Cuando sea apropiado deberá facilitarse asistencia técnica o financiera para el desarrollo de las artesanías, ocupaciones y actividades anteriormente citadas, sea a petición de los (pueblos/poblaciones) interesados, sea por iniciativa del propio gobierno. Tal asistencia deberá tener en cuenta las técnicas tradicionales y características culturales de esos (pueblos/poblaciones) y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

En su redacción actual, el párrafo 2 exige de los gobiernos que faciliten automáticamente asistencia técnica y financiera cuando se les pida.

IPWG: El párrafo 1 debería empezar como sigue:

1. Deberán reconocerse, fortalecerse y fomentarse las industrias rurales y comunitarias y las economías tradicionales, incluidas las artesanías, las economías de subsistencia y otras actividades tradicionales...

Se propone además la adición del nuevo párrafo 3 siguiente:

3. De conformidad con su derecho al desarrollo, a petición de los (pueblos/poblaciones) interesados deberá facilitárseles asistencia técnica, formación y ayuda financiera para satisfacer las necesidades económicas y de desarrollo de dichos (pueblos/poblaciones), en consonancia con sus aspiraciones, derechos y libertades.

Colombia. En el párrafo 1 sustitúyase «Deberán reconocerse, fortalecerse y fomentarse» por «Se deberá reconocer el derecho de los pueblos a fortalecer y fomentar», y suprimase la palabra «económico».

Chile. En el párrafo 2, después de las palabras «financiera apropiada», intercálese la expresión «considerada dentro de la que se otorga a los demás sectores de la población».

Estados Unidos. El párrafo 2 debería empezar con la expresión «Siempre que sea posible». Si bien debe facilitarse asistencia técnica a petición de los (pueblos/poblaciones)

²⁰ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

interesados, es preciso prever situaciones en que ello sea imposible (por ejemplo, por motivos financieros).

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5.

México. En el párrafo 1, después de las palabras «recolección de», intercálese la expresión «plantas, hierbas y».

Noruega. Este artículo no debería interpretarse como un derecho automático a asistencia técnica y económica.

Comentario de la Oficina

En relación con el párrafo 1, se ha aceptado la propuesta de la CONTAG del Brasil, que en esencia es análoga a la propuesta del Gobierno de México; se ha suprimido, pues, la expresión «de frutos», dejando sólo el término «recolección», de cobertura más amplia. Las referencias a la caza, a la pesca y a la caza con trampas fueron añadidas, en el curso de la primera discusión, al texto que la Oficina había propuesto para el primer párrafo. Las sugerencias del Gobierno del Canadá y del IPWG del Canadá prueban que en dicha discusión se careció de tiempo suficiente para tener totalmente en cuenta las implicaciones de tales adiciones. En consecuencia, la Oficina ha preparado para dicho párrafo otro texto. Se satisface también la propuesta del Gobierno del Canadá de suprimir la frase final del párrafo 1, que es sustituida por otra. No se ha suprimido la referencia a la artesanía, al principio del párrafo 1, como sugería el IPWG, pues es así como fue aceptado el texto durante la primera discusión; este término es, por otra parte, congruente con las demás actividades mencionadas. Tampoco se tuvo en cuenta la propuesta del Gobierno de Colombia, ya que transferiría a las comunidades interesadas la obligación que incumbe a los gobiernos.

Lo esencial de las propuestas de los Gobiernos del Canadá, Estados Unidos y Noruega con respecto al párrafo 2 fue objeto de discusión durante la Conferencia. Pareció haber quedado claro que la facilitación de asistencia técnica y financiera para alcanzar los objetivos previstos en dicho párrafo revestía gran importancia. Sin embargo, a fin de conferir mayor flexibilidad a esta disposición, se ha

aceptado la inclusión de la expresión «cuando sea posible».

Con respecto a la propuesta formulada por el Gobierno de Chile, se recuerda que tanto en esta disposición como en todo el Convenio se sobrentiende que las acciones en favor de los pueblos indígenas se llevan a cabo dentro del contexto de la política general de cada país.

Con respecto a la observación formulada por el Gobierno del Japón, véase el comentario de la Oficina al artículo 8".²¹

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²²

"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.

21 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 60-61.*

22 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.* El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

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".²³

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁴

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios".²⁵

23 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

24 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

25 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 24º

"Artículo 24

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

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 19

Los sistemas existentes de seguridad social se deberán extender progresivamente, cuando sea factible:

(a) a los trabajadores asalariados pertenecientes a las poblaciones en cuestión;

(b) a las demás personas pertenecientes a dichas poblaciones".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La poca claridad del artículo original del Convenio No. 107, motivó un cambio de redacción para reforzar el principio de no discriminación en el goce del derecho a la seguridad social, si bien manteniendo su carácter progresivo.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido de este artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

"117. El observador de la CIOSL sugirió que el artículo 19 fuese redactado nuevamente a fin de que desaparezcan ciertas ambigüedades que han sido indicadas por otros participantes, previendo que los sistemas de la seguridad social deberán cubrir a los asalariados de las poblaciones en cuestión, así como extenderse progresivamente a otras personas pertenecientes a esas poblaciones".³

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafo 117.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

"Durante la Reunión de Expertos se hizo observar que este artículo era poco claro. En verdad, escasas son las referencias que la Comisión de Expertos hace de él. En aras de la claridad puede ser aconsejable modificar el artículo de modo que requiera simplemente que los sistemas de seguridad social deberán ampliarse progresivamente, cuando sea factible, a fin de que cubran a dichas poblaciones".⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

"Pregunta 57. ¿Se considera que el artículo 19 debería enmendarse de modo que estipule que los regímenes de seguridad social deberían extenderse progresivamente, cuando sea factible, a los pueblos en cuestión?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 3. Canadá, Ecuador y Madagascar.

Argentina. Se acuerda con la propuesta, a condición de suprimir las palabras «cuando sea factible».

Brasil. CNI: En la revisión del artículo 19 se debería disponer lo necesario solamente en cuanto a la aplicación de la seguridad social en las mismas condiciones que a otros ciudadanos.

Bulgaria. Sí. Se debería añadir un nuevo párrafo con el fin de fomentar cualesquiera iniciativas encaminadas a facilitar a estos grupos asistencia en el ámbito de la seguridad social.

Canadá. Se debería enmendar a fin de que rezase como sigue: «Las poblaciones en cuestión tendrán acceso a los sistemas y derechos de seguridad social sin ninguna discriminación».

IWG: Sí. Pero debe sustituirse por lo siguiente: «Los sistemas de seguridad social se harán extensivos progresivamente, cuando sea factible, a esos pueblos previa consulta con ellos».

Colombia. Sí, pero eliminando la expresión «cuando sea factible», porque el deber de mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos, y particularmente de los más desprotegidos, no debe estar sujeto a condiciones ni a valoraciones subjetivas que conduzcan a atribuir prioridad a otros sectores de la economía.

Cuba. Sí, pero debería precisarse que los pasos dados en este sentido deben corresponder a los que se den para cumplimentar el artículo 15, tal como se intenta revisar.

⁴ Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm.107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁵ *Ibid.*, p. 41.

⁶ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Ecuador. Se considera que el artículo 19 preconiza lo mismo que la reforma propuesta.

Estados Unidos. Sí, pero la expresión «cuando sea factible» debería aclararse.

Gabón. CPG: Las personas consideradas deberían gozar de las mismas condiciones de protección social que los demás ciudadanos, sin discriminación alguna a favor o en contra.

Madagascar. En este artículo se debería disponer que los sistemas de seguridad social se amplíen progresivamente a fin de que abarquen a los pueblos en cuestión.

México. Sí, pero debe plantearse como una obligación de los gobiernos omitiendo la frase «cuando sea factible», y añadirse que se aprovechará el potencial de lo que se conoce como medicina tradicional, la cual ha sido un importante factor para la preservación y el desarrollo de los pueblos indios.

Portugal. Sí, con el fin de que la redacción sea más clara.

Suiza. SGB: Este artículo se debería revisar al objeto de disponer lo necesario para la ampliación gradual de los sistemas de seguridad social a todos los miembros de esas poblaciones lo antes posible.

Surinam. Sí, ésta es una formulación más flexible que la existente.

Zambia. Sí. Los sistemas de seguridad social deberían abarcar a todos los pueblos.

La mayoría de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. Si bien no ha habido ninguna respuesta negativa, se han expuesto algunas formulaciones alternativas con miras a facilitar a los pueblos considerados las prestaciones de los sistemas de seguridad social sin ninguna discriminación y a omitir la expresión «cuando sea factible».

Evidentemente, esta disposición debería consagrar lo más firmemente posible el principio de que los sistemas de seguridad social se deberían hacer extensivos, lo antes posible, a los pueblos en cuestión. Hay que reconocer, no obstante, que en un gran número de países los sistemas de seguridad social no se han ampliado todavía para que abarquen a los trabajadores rurales y a sus familias, y que existen razones de carácter práctico en virtud de las cuales la ampliación de dichos sistemas puede resultar difícil. Habida cuenta de la naturaleza promotora de esta disposición y de las dificultades prácticas inherentes a su aplicación, así como de la necesidad de evitar cualquier apariencia de discriminación, en las conclusiones propuestas se mantiene el texto correspondiente a la pregunta 57 con la omisión de la expresión «cuando sea factible».⁷

- **Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁸**

“53. Los *regímenes* de seguridad social deberían extenderse progresivamente a fin de que cubran a los pueblos en cuestión”.⁹

7 Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 79-80.

8 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

9 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹⁰

• **Universalidad y progresividad del acceso a la seguridad social**

"Punto 53

170. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia propuso una enmienda a fin de asegurar que los regímenes de seguridad se establezcan en pie de igualdad para todos los sectores de la comunidad nacional. Los miembros empleadores observaron que, si bien simpatizaban con la intención de la enmienda, no todos los países tenían regímenes universales de seguridad social, por razones económicas. Esta opinión fue compartida por el miembro gubernamental de la India. El miembro gubernamental de Colombia enfatizó que no era posible definir el grado en que todos los sectores de un país deben gozar de las prestaciones de la seguridad social. En su opinión, el texto debería aclarar que los gobiernos no están obligados a extender las prestaciones de la seguridad social a toda la población a corto plazo.

171. Los miembros trabajadores, al apoyar la enmienda, observaron que donde existían regímenes de seguridad social, deseaban su aplicación generalizada, y propusieron eliminar la palabra "progresivamente". En su opinión, el punto en cuestión no era la existencia de regímenes de seguridad social sino el alcance de su cobertura. Se propusieron varias posibles subenmiendas, las cuales podían cumplir el objetivo de quienes deseaban poner el énfasis en una aplicación generalizada de los regímenes de seguridad social. El miembro gubernamental de Nueva Zelandia propuso enmendar el texto de la Oficina agregando las palabras "sin discriminación contra ellos". Esta subenmienda recibió un amplio apoyo y fue adoptada por consenso. El delegado gubernamental de la India declaró que hubiera deseado ver el énfasis puesto en regímenes que fuesen directamente dirigidos a los grupos en cuestión, como en su propio país, y expresaba su reserva al respecto. Otras dos enmiendas presentadas por los miembros trabajadores y empleadores ya coincidían con el texto acordado y no fueron consideradas.

172. El punto 53 fue adoptado tal como fue enmendado".¹¹

• **Conclusiones propuestas**

"50. Los regímenes de seguridad social deberían extenderse progresivamente con el fin de que cubran a los (pueblos/poblaciones) interesados y de que se les apliquen sin discriminación".¹²

10 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

11 *Ibíd.*, p. 32/22.

12 *Ibíd.*, p. 32/29.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹³

- **Texto de convenio propuesto¹⁴**

"Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los (pueblos/poblaciones) interesados y aplicárseles sin discriminación alguna".¹⁵

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

"Observaciones sobre el artículo 24

Canadá. Sí, siempre y cuando la OIT confirme que la disposición no exige la extensión de prestaciones concretas a poblaciones indígenas en situaciones en las que estas últimas no tengan derecho por otro motivo a percibir tales prestaciones porque la protección global que reciben de diversas fuentes es equivalente a la que gozan las personas no indígenas.

Colombia. Después de la palabra «extenderse» intercállese las palabras «y adecuarse».

Comentario de la Oficina

En relación con la observación del Gobierno del Canadá, parece claro que la protección que se propone en favor de los pueblos indígenas debe otorgarse dentro de los límites fijados en el régimen general de seguridad social de cada país. Lo que importa, según se desprende de la primera discusión, es que la cobertura del régimen de seguridad social de un país, cuando exista, se haga extensiva sin discriminación a los pueblos indígenas.

La propuesta del Gobierno de Colombia parece oportuna, pero tiene un carácter tan general que nada añade al contenido del texto actual".¹⁷

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁸

"Artículo 24

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna".¹⁹

13 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

14 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

15 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

16 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

17 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 62-63.

18 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

19 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 11-12.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁰

“164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios”.²¹

20 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

21 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 25º

"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, mantenimiento 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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 20

1. Los gobiernos asumirán la responsabilidad de poner servicios de sanidad adecuados a disposición de las poblaciones en cuestión.

2. La organización de esos servicios se basará en el estudio sistemático de las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones interesadas.

3. El desarrollo de tales servicios estará coordinado con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La Reunión de Expertos no abundó demasiado en el tema tratado en este artículo ni tampoco lo hicieron las dos revisiones, pero se elaboraron referencias a dos temas fundamentales: la necesidad de la participación indígena en los servicios de salud prestados a los pueblos indígenas y el cuidado que deberían observar los Estados para no destruir las prácticas curativas tradicionales con sus programas de salud. Por su lado, los delegados indígenas plantearon que se establezca la entrega del control de los servicios sanitarios a dichos pueblos de manera progresiva, si es que éstos lo solicitaren.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“118. En relación con la salud (artículo 20), el observador de la Organización Mundial de la Salud, señaló que la Declaración de Alma Ata de 1978 prevé que la promoción y protección de la salud de todos los pueblos es esencial para el sostén económico y el desarrollo social. Se refirió a diversos programas emprendidos por la OMS a este respecto, con particular atención a los cuidados primarios de salud. Hizo observaciones sobre los problemas que surgen del alto grado de subdesarrollo en el campo de la salud, así como en otros, y sobre la necesidad de estimular la participación de las comunidades. También hizo notar la necesidad de que exista una mayor relación entre el sector salud y otros sectores del desarrollo económico. Además, mencionó el tema relativo a las migraciones de los pueblos indígenas a las zonas urbanas y sus necesidades en el campo de la salud.

119. Otros oradores, incluyendo algunos expertos, apoyaron la idea de que los pueblos indígenas y tribales participen en los temas sobre los cuales se han formulado sugerencias. Debería prestarse creciente atención a los cuidados primarios de la salud y al adiestramiento de los miembros de las comunidades. Se debería tener especial cuidado en no alterar las prácticas tradicionales de curación, lo que puede implicar también alteraciones sociales, ni las prácticas tradicionales médicas, que a menudo han sido muy efectivas”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

- **Servicios de salud y participación indígena**

“La facilitación de servicios de sanidad a las poblaciones indígenas y tribales es un aspecto sumamente importante de las medidas adoptadas para su protección y desarrollo. Aunque de esta cuestión se ocupa tan sólo un artículo del Convenio núm. 107, este artículo ha sido objeto de numerosos comentarios de la Comisión de Expertos y de un fructífero intercambio de información y asesoramiento entre la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS). La OMS ha señalado en particular la necesidad de centrarse en la atención primaria de la salud y en la formación de miembros comunitarios al prestar asistencia médica a pueblos indígenas y tribales. También ha recordado la necesidad de garantizar la coordinación entre la asistencia médica y otros sectores al prestar asistencia para el desarrollo, y ha puesto de relieve que uno de los problemas fundamentales que han surgido en casos de apoyo internacional al desarrollo, tanto a nivel comunitario como nacional, es la falta de un eslabón de gestión a nivel intermedio o de «distrito». La OMS declara que actualmente está haciendo enorme hincapié en la cooperación a este nivel para crear sistemas sanitarios de distrito basados en la atención primaria de la salud. Por último, ha señalado a la atención los problemas especiales de salud con que se enfrentan los pueblos indígenas y tribales cuando emigran a las ciudades.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibíd.*, párrafos 118-119.

4 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Aunque la cuestión de la salud sea de máxima importancia, debe confiarse primordialmente en medidas prácticas estrechamente adaptadas a la situación de cada país. Así, pocas son las enmiendas sugeridas para el artículo 20 del Convenio núm. 107. El primero y tercer párrafos de este artículo no parecen requerir revisión alguna. El segundo párrafo, en cambio, podría mejorarse con la adición de dos conceptos que se debatieron en la Reunión de Expertos. El primero es que los servicios sanitarios facilitados por los gobiernos deberán planificarse y administrarse, de ser posible, con la cooperación de los pueblos interesados. Ello es compatible con otras recomendaciones formuladas en el presente informe.

La segunda adición, sugerida durante la Reunión de Expertos por el representante de la Organización Mundial de la Salud y respaldada por algunos observadores indígenas presentes en la reunión, es una referencia a las prácticas curativas tradicionales. Como se hizo observar, con frecuencia tales prácticas son más eficaces de lo que se cree generalmente, y mucho se puede aprender de ellas. En el contexto de la revisión parcial del Convenio núm. 107, la adición de una referencia a tales prácticas estaría en consonancia con el enfoque general de tratar con respeto las culturas y tradiciones de estos pueblos. El segundo párrafo de este artículo se podría entonces complementar estipulando que, al facilitar servicios sanitarios a estos pueblos, se tengan en cuenta sus prácticas curativas tradicionales".⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Párrafo 1: Obligación de proveer servicios adecuados de sanidad

"Pregunta 58. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 20 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 28.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Estados Unidos.

Otras respuestas: 2. Canadá y México.

Brasil. CNI: Sí.

Bulgaria. Estos servicios deberían ser gratuitos para las poblaciones en cuestión.

Canadá. Este párrafo debería enmendarse de la siguiente manera: «Los gobiernos deberían adoptar las medidas necesarias para asegurar servicios de sanidad adecuados para las poblaciones interesadas, o proveer a estas poblaciones los recursos que les permitan organizar y prestar servicios bajo su propia responsabilidad y control a fin de que gocen del más alto nivel posible de salud física y mental». La disposición así enmendada reflejaría, por ejemplo, las iniciativas del Gobierno federal para transferir a las poblaciones indígenas el control de estos servicios de sanidad, y correspondería al objetivo de las mencionadas enmiendas sugeridas por el IWG.

CLC: Esta disposición debería reforzarse y tener en cuenta la necesidad del consentimiento de los pueblos interesados, basado en sus propios valores económicos, sociales y culturales.

⁵ *Ibíd.*, p. 41-42.

⁶ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

IBC: Sí.

IWG: No. El artículo 20 actual es muy débil frente a la disposición relativa a la salud prevista en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12). A fin de asegurar una mayor concordancia, dicho artículo 20 debería enmendarse de la siguiente manera: «Los gobiernos tomarán las medidas necesarias para asegurar los servicios adecuados de salud para estas poblaciones, de manera que puedan gozar del más alto nivel posible de salud física y mental».

Estados Unidos. No. El párrafo 1 del artículo 20 debería enmendarse para indicar que los gobiernos nacionales asegurarán la disponibilidad de servicios de sanidad adecuados. AFL-CIO: Sí.

Gabón. CPG: Sí.

Madagascar. Sí; sin olvidar que se debe tener en cuenta la opinión de los pueblos interesados.

México. Debería añadirse «contando con el apoyo y participación de los propios beneficiarios».

Noruega. Deberían llevarse a cabo estudios sistemáticos sobre los métodos curativos tradicionales de los pueblos indígenas.

Nueva Zelanda. (En respuesta a las preguntas 58 a 61.) Sí, en la medida en que esto sea coherente con la respuesta dada a la pregunta 2.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 58 a 61.) El artículo 20 debería consolidarse añadiendo una disposición en el sentido de que «los servicios de sanidad se deberían planear, coordinar y prestar en cooperación con los pueblos interesados». También debería añadirse una disposición para indicar que «en las prestaciones de los servicios de sanidad deberían tomarse en consideración las prácticas curativas tradicionales de los pueblos interesados».

La mayoría de las respuestas a esta pregunta han sido afirmativas y coinciden con lo manifestado por las organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas. Se pugna por la participación de éstos en el establecimiento de los servicios de sanidad previstos a su favor.

Cabe señalar al respecto que ya se está proponiendo que en el párrafo 2 del artículo 20 (véanse los comentarios sobre las preguntas 59 y 60) se prevea que se deberá contar con la cooperación de estos pueblos al planear y administrar los servicios de sanidad establecidos en favor de ellos. Por otra parte, en sus respuestas, los Gobiernos del Canadá y los Estados Unidos, y en cierta medida el IWG del Canadá, proponen que el gobierno, en lugar de asumir la entera responsabilidad de los servicios de salud, asegure la existencia de éstos, con lo cual se establecería una obligación más flexible que podría adecuarse más fácilmente a las otras sugerencias formuladas.

También parece apropiado, a la luz de las sugerencias recibidas, incluir la formulación de un objetivo que refleje las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Todas estas ideas han sido recogidas en las conclusiones propuestas.⁷

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 81-82.

- **Párrafo 2: Cooperación previa al establecimiento de servicios de sanidad**

"Pregunta 59. "Se considera que el párrafo 2 del artículo 20 debería enmendarse de modo que estipule que los servicios de sanidad deberían planificarse y administrarse en cooperación con los pueblos en cuestión y basarse en el estudio sistemático de sus condiciones económicas, sociales y culturales?"

Número total de respuestas: 28.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Ecuador y Estados Unidos.

Otras respuestas: 1. Canadá.

Brasil. CNI: No.

Canadá. Este párrafo debería enmendarse de la siguiente manera:

«2. a) En la medida de lo posible, los servicios de sanidad deberán organizarse a nivel de la aldea. Estos servicios deberán ser planeados y administrados en cooperación con los pueblos interesados y teniendo en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus prácticas curativas tradicionales.

b) El sistema de asistencia sanitaria deberá, en la medida de lo posible, permitir la formación y empleo de trabajadores sanitarios a nivel de la aldea, y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de la asistencia médica».

Las disposiciones así enmendadas reflejarían el hecho de que, además de las condiciones sociales, económicas y culturales, las geográficas pueden desempeñar un papel importante en los tipos de servicios de sanidad que pueden ofrecerse en las comunidades indígenas. Al mismo tiempo, el texto no exigiría que se lleven a cabo estudios sistemáticos de esas condiciones, pues los mismos no son necesarios o posibles en todos los casos. Lo importante es que en esos servicios se tengan en cuenta las condiciones mencionadas.

Las disposiciones revisadas serían acordes con el hecho de que en el Canadá se reconoce que los principales problemas de salud que afligen a las comunidades indígenas están relacionados con las condiciones sociales y de medio ambiente, y no pueden remediarse sólo mediante mejoras médicas. Por consiguiente, se da una importancia creciente a la existencia de servicios de sanidad que respondan a las realidades sociales y de medio ambiente de las comunidades indígenas.

Las disposiciones enmendadas también se ajustarían al enfoque de la Organización Mundial de la Salud en lo tocante a los servicios primarios de salud a nivel de la aldea, a la participación de ésta tanto en la planificación como en la ejecución, a la incorporación de los curanderos tradicionales y al establecimiento y mantenimiento de estrechos vínculos con los sistemas secundarios y terciarios de salud.

CLC: Esta disposición debería reforzarse y tener en cuenta la necesidad del consentimiento de los pueblos interesados, basándose en sus propios valores económicos, sociales y culturales.

IWG: Sí.

Colombia. Sí, es importante la concertación entre los pueblos indígenas y las autoridades.

Estados Unidos. No. El párrafo 2 del artículo 20 debería enmendarse para prever que los servicios de sanidad serán planeados y administrados en cooperación con los pueblos interesados y basados en sus necesidades económicas, sociales y culturales. De este modo no se tendrán que emprender estudios cuando ya se conocen las necesidades económicas, sociales y culturales.

AFGCIO: Sí.

Gabón. CPG: No.

Países Bajos. RCO: No, esto estaría en conflicto con los sistemas nacionales existentes, que son (o deberían ser) aplicables a todos.

Reino Unido. TUC: Sí.

Véase el comentario al final de la pregunta 60".⁸

- **Párrafo 2: Prácticas curativas tradicionales y servicios de sanidad estatales**

"Pregunta 60. ¿Se considera que este mismo párrafo debería completarse disponiendo que en la prestación de estos servicios de sanidad deberían tenerse en cuenta las prácticas curativas tradicionales de los pueblos en cuestión?"

Número total de respuestas: 26.

Afirmativas: 23. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bulgaria, Colombia, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nigeria, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Ecuador (véase la respuesta a la pregunta 59) y Nicaragua.

Otras respuestas: 1. Canadá.

Argelia. Sí. Sin embargo, se debería tratar de introducir métodos y medios modernos de prevención y de asistencia para esas poblaciones.

Brasil. CNI: No.

Canadá. Véase la respuesta a la pregunta 59.

CLC: Sí.

IWG: Sí. Pero deberá añadirse la siguiente frase a los textos propuestos para el párrafo 2: «Cuando sea posible, los servicios de sanidad pasarán progresivamente bajo la responsabilidad y el control de los pueblos en cuestión».

Egipto. Sí, pues tales prácticas son a menudo más eficaces de lo que se cree, y esta nueva disposición se integra en la tendencia general en favor del respeto de la cultura y tradiciones de esos pueblos.

Países Bajos. RCO: No, el párrafo 2 ya tiene en cuenta tales disposiciones.

Reino Unido. TUC: No, esto parece estar ya cubierto por la disposición prevista en el punto 59.

Las respuestas dadas a esta pregunta y a la 59 son en su gran mayoría positivas. En una de ellas se sugiere que se tomen en consideración las condiciones geográficas además de las económicas, sociales y culturales. También se propone que los servicios de sanidad se basen en esas condiciones más bien que en estudios sistemáticos de las mismas. Las conclusiones propuestas recogen lo anterior.

8 *Ibid.*, pp. 82-83.

Por otra parte, una de las organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas sugiere que los servicios de sanidad pasen progresivamente bajo la responsabilidad de los pueblos en cuestión, lo que también concuerda con otras respuestas en favor de que la responsabilidad en ese campo sea asumida por estos pueblos. Además, el Gobierno del Canadá formula proposiciones, en particular, acerca de la inserción de disposiciones sobre los servicios primarios de salud a nivel de la aldea y de la formación de los habitantes de ésta. Si bien en las conclusiones propuestas no figuran tales sugerencias, éstas serían coherentes con otras propuestas y con el enfoque de la Organización Mundial de la Salud al respecto. La Conferencia deseará quizá, en consecuencia, examinar la conveniencia de ampliar y pormenorizar estas disposiciones".⁹

• **Párrafo 3: Medidas de fomento económico, social y cultural**

"Pregunta 61. ¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 20 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 27.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bulgaria, Canadá, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 2. Colombia y Madagascar.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. CLC: Esta disposición debería reforzarse y tener en cuenta la necesidad del consentimiento de los pueblos interesados, de acuerdo con sus propios valores económicos, sociales y culturales.

IBC: Sí.

IWG: Sí.

Colombia. Es posible.

Estados Unidos. Sí, aunque sería deseable que se aclaren los términos «medidas generales de fomento social, económico y cultural».

AFGCIO: Sí.

Gabón. CPG: Sí.

Madagascar. Los pueblos interesados deberán participar en la decisión de creación, desarrollo y funcionamiento de esos servicios.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

La totalidad de las respuestas a esta pregunta, con ligeras salvedades, son positivas (incluidas las observaciones formuladas por algunas organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas). En consecuencia, se considera que el párrafo 3 del artículo 20 debería mantenerse con su redacción actual".¹⁰

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹¹

"54. *Los gobiernos deberían velar por que se pongan servicios de sanidad adecuados a disposición de los pueblos en cuestión, a fin de que éstos puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.*

⁹ *Ibid.*, pp. 83-84.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 84-85.

¹¹ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

55. *Los servicios de sanidad deberían planificarse y administrarse en cooperación con los pueblos en cuestión, habida cuenta de sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales. En la prestación de estos servicios deberían tenerse en cuenta las prácticas curativas tradicionales de dichos pueblos.*

56. El desarrollo de estos servicios debería coordinarse con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural".¹²

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹³

- **Control indígena de los servicios de sanidad**

"Punto 54

173. El miembro gubernamental de los Estados Unidos presentó una enmienda a efecto de agregar el requerimiento de que se faciliten recursos que permitan a los pueblos indígenas asumir el control de los servicios de sanidad, cuando lo soliciten. Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda y, por consiguiente, retiraron la que presentaron sobre el mismo punto. En respuesta a una pregunta planteada por el representante de la OMS, el representante del Secretario General declaró que la referencia al máximo nivel posible de salud física y mental se basaba en la redacción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda, que fue adoptada por consenso.

174. El punto 54 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁴

- **Referencia a la medicina tradicional y prácticas de sanidad indígenas**

"Punto 55

175. La Comisión consideró dos enmiendas similares, presentadas por el miembro gubernamental del Canadá y los miembros trabajadores. El primero declaró que su enmienda se refería al importante tema de los servicios de sanidad a nivel comunitario, de su creación y de la capacitación de personal de salud. Los miembros trabajadores apoyaron la enmienda, retiraron la suya y propusieron que se agregara "y medicinas" a "prácticas de sanidad". El miembro gubernamental de Colombia insistió en la necesidad de considerar la perspectiva holística de la medicina tradicional y el importante rol social de los practicantes de la medicina tradicional, y expresó su deseo de que este tema se tuviera en cuenta en la 76ava sesión de la Conferencia. Sugirió que se debería hacer referencia también a prácticas preventivas. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda tal como fue subenmendada. Se retiró una enmienda presentada por el miembro gubernamental de Nueva Zelandia a la luz de las discusiones previas.

176. El punto 55 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁵

- **Participación indígena en servicios de salud**

"Punto 56

177. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda que incluía en el texto el requerimiento de la participación de los pueblos en cuestión. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda y propusieron incorporar su propia enmienda que añadía "del país". La enmienda se adoptó por consenso.

12 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

13 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

14 *Ibid.*, p. 32/22.

15 *Ibid.*

178. El punto 56 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁶

- **Conclusiones propuestas**

"51. Los gobiernos deberían prever que se pongan servicios de sanidad adecuados a disposición de los (pueblos/poblaciones) interesados, o proveer a estos (pueblos/poblaciones) de los medios que les permitan organizar y prestar servicios bajo su propia responsabilidad y control, con objeto de que gocen del máximo nivel posible de salud física y mental.

52. Los servicios de sanidad deberían, en la medida de lo posible, organizarse a nivel comunitario. Estos servicios deberían planificarse y administrarse en cooperación con los (pueblos/ poblaciones) interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus prácticas preventivas y curativas y remedios tradicionales.

53. El sistema de asistencia sanitaria debería, en la medida de lo posible, permitir la formación y empleo de trabajadores sanitarios de la comunidad local y centrarse en la atención primaria de la salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.

54. La prestación de tales servicios de sanidad debería coordinarse con las otras medidas sociales, económicas y culturales del país, con la plena participación de los (pueblos/ poblaciones) interesados".¹⁷

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁸

- **Texto de convenio propuesto¹⁹**

"*Artículo 25*

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los (pueblos/poblaciones) interesados servicios de sanidad adecuados o proporcionar a dichos (pueblos/poblaciones) 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 sanidad deberán, en la medida de lo posible, organizarse a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los (pueblos/poblaciones) 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, en la medida de lo posible, permitir la formación y el 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.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*, p. 32/29.

¹⁸ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

¹⁹ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

4. La prestación de tales servicios de sanidad deberá coordinarse con las otras medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país, con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados”.²⁰

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

“Observaciones sobre el artículo 25

Brasil. CONTAG: En el párrafo 1 sustitúyase la expresión «servicios de sanidad adecuados o proporcionar» por «servicios de sanidad adecuados, con el objetivo de proporcionar».

Canadá. En el párrafo 3 debería intercalarse la expresión «y de profesionales de la salud» después de «personal sanitario de la comunidad local». El párrafo 4 debería estar redactado como figuraba en el punto 56 del texto original de la Oficina, que rezaba como sigue:

El desarrollo de estos servicios deberá coordinarse con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural.

En su redacción actual, la referencia a la «plena participación» puede dar un poder de veto a un segmento de la población nacional (es decir, a las poblaciones indígenas) sobre la coordinación de la prestación de servicios de sanidad a las poblaciones indígenas y sobre cualquier otra medida social, económica y cultural destinada a toda la población del país.

IPWG: En el párrafo 1 sustitúyase la conjunción «o» por «y». En el párrafo 2 sustitúyase la expresión «en la medida de lo posible» por «en la máxima medida posible». En el párrafo 3 sustitúyanse «en la medida de lo posible» por «como práctica de contratación preferente» y «permitir» por «asegurar», e intercálese la expresión «y de otros profesionales de la salud» después de «personal sanitario de la comunidad local». En el párrafo 4 se recomienda intercalar la expresión «y bajo el control y la competencia» después de «plena participación».

Colombia. En el párrafo 1 sustitúyase la palabra «responsabilidad» por «iniciativa». En el párrafo 4 sustitúyase la expresión «sociales, económicas y culturales» por «sociales, económicas, culturales y ecológicas».

Chile. En el párrafo 2, después de la expresión «planearse y administrarse», intercálese «de acuerdo con los planes gubernamentales de salud que existan en el país».

Japón. Al principio de los párrafos 1 y 4 intercálese la expresión «En una forma y medida que dependerá de la situación del país y de los (pueblos/poblaciones) interesados».

Comentario de la Oficina

En relación con el párrafo 1, la propuesta de la CONTAG del Brasil no se ha tenido en cuenta. La propuesta del IPWG del Canadá cambiaría el sentido del texto actual, tal como fue redactado durante la primera discusión. La sugerencia del Gobierno de Colombia de sustituir «responsabilidad» por «iniciativa» limitaría el alcance del texto, puesto que el término «responsabilidad» engloba al de «iniciativa». Con respecto a la propuesta del Gobierno del Japón sobre los párrafos 1 y 4, véase el comentario de la Oficina al artículo 8.

En relación con el párrafo 2, la propuesta del IPWG tendería a hacer recaer sobre la comunidad la responsabilidad de la organización de los servicios de sanidad, lo cual no sería

²⁰ Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.

²¹ Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

congruente con la redacción de otros artículos del texto. La propuesta del Gobierno de Chile queda cubierta por el párrafo 4.

No se han considerado oportunas las propuestas del Gobierno del Canadá y del IPWG de incluir en el párrafo 3 la expresión «y de profesionales de la salud», pues con ello se añadiría una exigencia general que no guarda relación con la finalidad de esta disposición, que complementa cuanto se dice en el párrafo precedente. La sugerencia del IPWG de sustituir en el párrafo 3 «en la medida de lo posible» por «como práctica de contratación preferente» parece oportuna, y se ha modificado la redacción de dicho párrafo en consecuencia. No se ha aceptado, en cambio, la sustitución de «permitir» por «asegurar», ya que ello haría perder al texto la flexibilidad deseada por un gran número de gobiernos.

En relación con el párrafo 4, el Gobierno del Canadá pone en tela de juicio la referencia a la participación de los pueblos interesados. Se recuerda que esta referencia fue añadida en el curso de la primera discusión, y figura con frases similares en otras varias disposiciones. En este caso, sin embargo, no parece apropiada, y en consecuencia se ha suprimido la parte final del párrafo 4. Se han mantenido, en cambio, las referencias a «prestación» y a «medidas», por estimar dichos términos más apropiados para una política de ejecución a largo plazo. La propuesta del IPWG de intercalar la expresión «y bajo el control y la jurisdicción» no parece tener cabida en este párrafo; en todo caso, el párrafo 1 ya establece una disposición de carácter general en este sentido. La propuesta del Gobierno de Colombia no ha sido tomada en consideración, por estimar que la palabra «ecológicas» no tiene ninguna relación clara con el tema tratado en este párrafo”.²²

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²³

"Artículo 25

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de sanidad 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 sanidad deberán, en la medida de lo posible, organizarse 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 sanidad deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país”.²⁴

22 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 62-64.

23 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

24 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 12.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁵

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios".²⁶

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989²⁷

"Sr. FORTUNE (*consejero técnico gubernamental de Nueva Zelanda*).- (...) pero la negociación del conjunto de disposiciones excluyó la discusión de los artículos 20 a 36 y queremos señalar las siguientes preocupaciones en relación con estos artículos. Quisiéramos que los artículos relativos a la salud y la seguridad social establecieran más claramente que los regímenes de seguridad social deben aplicarse de manera no discriminatoria y que los pueblos indígenas tienen derecho a gozar de un nivel óptimo de salud que corresponda al del resto de la comunidad. También debería haberse recalcado la índole holística y comunitaria del concepto de salud de los pueblos indígenas".²⁸

25 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

26 *Ibid.*, p. 25/27.

27 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

28 *Ibid.*, p. 31/14.

ARTÍCULO 26º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 21

Deberán adoptarse medidas para asegurar a los miembros de las poblaciones en cuestión la posibilidad de adquirir educación en todos los grados y en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Durante la discusión de este artículo, los delegados indígenas plantearon la cuestión de la libre determinación educativa y la necesidad de reconocer el derecho indígena a establecer y conducir sus propios sistemas educativos. Dichos aspectos de la cuestión fueron plasmados en los siguientes artículos del Convenio finalmente aprobado.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

El contenido del artículo no fue abordado.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

“Pregunta 62. ¿Se considera que el artículo 21 debería dejarse inalterado?”

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 2. Chile y Nueva Zelandia.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. CLC: Sí.

IBC: Sí.

IWG: No. Se debería cambiar «la posibilidad de» por «el derecho y las oportunidades adecuadas para...».

Colombia. Sí, pero se considera indispensable reiterar la obligación de respeto a las tradiciones culturales y religiosas, y al idioma o lenguas nativas.

Estados Unidos. Sí; con la salvedad de que deberá reconocerse todo trato especial previsto en tratados o en la legislación.

AFL-CIO: Sí.

Gabón. CPG: Sí.

Madagascar. Sí, pero siempre en colaboración con los pueblos interesados.

Nueva Zelandia. Asegurar la posibilidad «en igualdad de condiciones» no trae consigo necesariamente un reparto equitativo de las oportunidades o de sus beneficios, dada la falta de comprensión del sistema y la insuficiencia de los recursos económicos. Por definición, el término «equidad» no está vinculado tanto con la noción de igualdad como con la noción de justicia.

(En respuesta a las preguntas 62 a 70.) Sí, en la medida en que sea coherente con la respuesta a la pregunta 2.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 62 a 70.) Convendría reforzar los artículos 21 a 26 como sigue: modificando el párrafo 1 del artículo 22 a fin de establecer que «los programas de educación para los pueblos en cuestión deberían adaptarse a sus necesidades propias y tener en cuenta sus valores culturales y tradiciones», y modificando el párrafo 2 del mismo artículo 22 a fin de prever que «la formulación, coordinación y realización de tales programas deberían llevarse a cabo en consulta plena con los pueblos en cuestión». Además, se debería suprimir el artículo 24.

Las respuestas a esta pregunta son generalmente positivas. El punto formulado por el IWG del Canadá está implícito en el texto actual y no parece necesaria una mención explícita de un derecho. El punto señalado por el Gobierno de Colombia ha sido tratado en una

⁴ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

pregunta posterior y el formulado por los Estados Unidos parece quedar necesariamente implícito. Las cuestiones planteadas

por la SGB de Suiza se examinan más adelante. En consecuencia, podría mantenerse en su redacción actual el artículo 21. Conviene, en todo caso, señalar, como se precisa en una de las observaciones, que el que los miembros de estas poblaciones puedan acceder a la educación en todos los niveles en igualdad de condiciones no depende tanto de que se tomen medidas tales como la extensión de los servicios de enseñanza, sino sobre todo del mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales. Es oportuno señalar, a este respecto, que estas observaciones, expresadas por un gobierno, coinciden en buena medida con las consideraciones formuladas por algunas organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas⁵

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁶

"57. Deberían adoptarse medidas para asegurar a los miembros de *los pueblos* en cuestión la posibilidad de adquirir una educación en todos los grados y en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional".⁷

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁸

• Libre determinación educativa

"179. Un representante del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, como portavoz de las organizaciones no gubernamentales acreditadas presentes, formuló una declaración sobre las conclusiones propuestas respecto a la educación, medios de comunicación y administración. En relación a la educación, declaró que se debería asignar a los gobiernos una responsabilidad definitiva de colaborar con los pueblos en cuestión, de manera que se puedan cumplir programas apropiados de educación. Estos programas debían asegurar que se enseñe a los niños en cuestión en un contexto indígena apropiado, prestándose atención al uso de su idioma, contenidos, entorno físico y, aún más importante, a las necesidades y aspiraciones de los pueblos en cuestión. Enfatizó que la idea de autodeterminación tendría sólo sustancia y significado si se comenzara a respetar el derecho de los pueblos indígenas a educar a sus propios niños. Aseveró que la continuidad de la conciencia de estos pueblos era para ellos vital".⁹

• Derecho a crear instituciones educativas propias

"Punto 57

181. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda presentó una enmienda que llamaba la atención sobre la necesidad y posibilidad de emprender acciones positivas en el campo de la educación, la cual fue adoptada por consenso. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para agregar al texto existente un reconocimiento del derecho de los pueblos en cuestión de crear sus propias instituciones educativas con recursos proporcionados por los gobiernos. Los miembros empleadores propusieron una subenmienda para ligar este punto con el texto existente, la cual fue aceptada. Varios miembros gubernamentales expresaron su preocupación en torno a los posibles costos financieros asociados a los que ellos consideraban una cláusula demasiado abierta. Se

5 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 85-86.

6 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

7 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

8 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

9 *Ibid.*, p. 32/22-32/23.

expresó que este aspecto podría ser un favor que obstaculice la ratificación. Los miembros empleadores recordaron que se había expresado una preocupación similar al abordarse el punto 51 y sugirieron que se añadiera a la conclusión propuesta que deberían facilitar se los recursos apropiados para tal fin. La enmienda tal como fue subenmendada fue adoptada por consenso.

182. El punto 57 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁰

- **Conclusiones propuestas**

“55. Deberían adoptarse medidas para asegurar a los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados la posibilidad de adquirir una educación en todos los grados o lo menos en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional”.¹¹

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹²

- **Texto de convenio propuesto¹³**

“Artículo 26

Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los (pueblos/poblaciones) 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”.¹⁴

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁵

“Observaciones sobre el artículo 26

Canadá. IPWG: Añádase al final del artículo «compatible con los derechos que les confieren los tratados y el derecho nacional e internacional».

Estados Unidos. En el bien entendido de que la expresión «en pie de igualdad» no afecta al trato especial que confieren a los indios de este país los tratados o la legislación.

Comentario de la Oficina

Las preocupaciones expresadas quedan debidamente atendidas por la disposición general del artículo 34 (artículo 35 del nuevo texto propuesto).¹⁶

10 *Ibíd.*, p. 32/22.

11 *Ibíd.*, p. 32/20-32/30.

12 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

13 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

14 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.

15 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

16 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 64.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁷

"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"¹⁸

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁹

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios"²⁰

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34^a Sesión, 26 de junio de 1989²¹

"APUNTE FRANCO (*consejero técnico gubernamental del Ecuador*.- (...)) El reconocimiento del derecho a la educación intercultural bilingüe en todos los niveles, o sea preprimario, primario, medio y superior, fue también objeto de una propuesta ecuatoriana, así como la oficialización de las diversas lenguas de los pueblos indígenas y la adopción de una lengua de interlocución nacional.

Se propuso, asimismo, la autogestión de los programas y servicios educativos destinados a los indígenas; a tales efectos, el Estado debe asegurar la formación de miembros de los pueblos indígenas para la dirección y ejecución de sus políticas de educación, así como la participación de las organizaciones representativas en la promoción de la educación intercultural bilingüe.

La delegación del Ecuador planteó, por otra parte, la participación de las organizaciones indígenas en el proceso de reforma legal tendiente a la creación de un instrumento jurídico que permita a los pueblos indígenas ejercer el derecho a crear sus propias instituciones educativas. Pidió que la implementación de la educación intercultural se haga paulatinamente, de acuerdo a los recursos humanos, económicos y de otra índole disponibles en los estados que deberían facilitar dichos recursos en relación de igualdad respecto de otros sectores de la población nacional, y que los niños indígenas aprendan a leer y escribir en su propia lengua materna y los pueblos indígenas puedan elegir si su educación será en dicha lengua o en la lengua nacional. La educación compensatoria para adultos y

17 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.*

18 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 12.*

19 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

20 *Ibid.*, p. 25/27.

21 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en Actas Provisionales No. 25, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.*

sus programas de alfabetización deberían contener modalidades de la sociedad nacional e intercultural bilingüe. El Ecuador propuso que los derechos y obligaciones de los pueblos indígenas les sean dados a conocer en las diferentes lenguas y dialectos”.²²

²² *Ibid.*, p. 31/17.

ARTÍCULO 27º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 22

1. Los programas de educación destinados a las poblaciones en cuestión deberán adaptarse, en lo que se refiere a métodos y técnicas, a la etapa alcanzada por estas poblaciones en el proceso de integración social, económica y cultural en la colectividad nacional.

2. La formulación de tales programas deberá ser precedida normalmente de estudios etnológicos".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

De forma similar a lo planteado respecto a los servicios de salud, este artículo fue abordado en los trabajos preparatorios considerando dos temas fundamentales: la participación de los pueblos indígenas en la gestión de servicios educativos y su progresiva transferencia, así como el derecho a establecer sus propios sistemas educativos con el apoyo de los Estados.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“121. Varios participantes apoyaron la idea de que estos pueblos deberían estar en condiciones de mantener sus instituciones educacionales y establecer sus propias prioridades, dentro de un sistema que favorezca el pluralismo cultural. Un experto sugirió que el artículo 22 debería disponer que en su orientación los programas de educación para los pueblos interesados deberían reconocer plenamente sus valores, culturas e intereses. Con respecto al artículo 22 varios participantes expresaron sus preocupaciones pues, si bien reconocían las dificultades de la educación bilingüe estimaban sin embargo que los párrafos 2 y 3 de este artículo deberían aclarar que en materia de educación se debería continuar utilizando la lengua materna o el lenguaje vernáculo junto con el idioma nacional, dado que la lengua materna era un vínculo insustituible con la cultura tradicional. Un experto estimó que, simplemente, se debería suprimir el párrafo 2 del artículo 23”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

- **Supresión de enfoque integracionista**

“El primer párrafo de este artículo es uno de los que hacen referencia al grado de desarrollo de estos pueblos y presuponen la inferioridad de sus culturas; por tanto, podría modificarse de modo que requiera la adaptación de los programas de educación a las necesidades especiales de esos pueblos, teniendo en cuenta en particular sus características culturales. Este último aspecto desempeña un papel vital en la ayuda a pueblos marginados a preservar o reconstruir su identidad cultural, y por tanto debería reflejarse en un instrumento que se basa en el respeto de sus culturas. Por la misma razón, quizá fuera conveniente suprimir la expresión «en lo que se refiere a métodos y técnicas», pues parece restringir la adaptación de los programas de educación sólo a los métodos de educación, excluyendo la adaptación de su contenido.

El segundo párrafo de este artículo se podría complementar requiriendo que la formulación de los programas de educación se efectúe consultando plenamente a los pueblos interesados, además de ser precedida de estudios etnológicos. Junto con el primer párrafo de este artículo, ello constituiría un enfoque integrado a la formulación de programas educativos para los pueblos indígenas y tribuales que tendrá en cuenta sus necesidades tal como las perciben las autoridades educativas nacionales y tal como las perciben ellos mismos”.⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

“Pregunta 63. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 22 debería enmendarse de modo que estipule que los programas de educación destinados a los pueblos en cuestión deberían adaptarse a sus necesidades especiales y, en particular, tener en cuenta sus características culturales?”

2 APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafo 121.

4 Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 *Ibid.*, p. 42.

6 Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 1. Canadá.

Brasil. CNI: No.

Canadá. Este párrafo debería enmendarse de la siguiente manera: «Los programas de educación destinados a las poblaciones en cuestión deberán adaptarse a sus necesidades particulares y tener en cuenta sus características culturales, cuando sea posible y apropiado».

Así enmendada, esta disposición prevería modalidades educativas y al mismo tiempo tendría en cuenta necesidades específicas o culturales. Además, respondería mejor a la situación existente en el Canadá, en donde hay cincuenta y tres lenguas aborígenes y muchos grupos culturales. Dado que más de la mitad de los estudiantes indígenas reciben instrucción en los niveles primario y secundario en sus lenguas nativas y que algunos grupos disponen de material didáctico adaptado a su cultura, el texto debería ser lo suficientemente flexible como para tener en cuenta los límites prácticos para adaptar los programas educativos a las necesidades particulares o culturales.

CLC: Sí, debería enmendarse. Sin embargo, la enmienda propuesta no es lo bastante radical. El control del desarrollo y la dirección de tales programas deberían incumbir a los pueblos en cuestión.

IBC: Sí.

IWG: Sí, pero cambiando «necesidades especiales» por «necesidades particulares» y «características culturales» por «tradiciones y culturas».

Colombia. Sí, como se señaló en el punto anterior.

Estados Unidos. Sí, pero este párrafo debería ampliarse para prever que los programas de educación serán especialmente concebidos para responder a las necesidades económicas, sociales y culturales de las poblaciones en cuestión.

AFL-CIO: Sí.

Finlandia. Sí. Se ha tratado de tener en cuenta las necesidades especiales de la población *sami*.

Gabón. CPG. Sí.

Madagascar. Sí. (Véase también la respuesta a la pregunta 62).

México. Sí, con la sugerencia de que se tomen en cuenta «sus características socio-culturales y lingüísticas».

Países Bajos. RCO: No.

Reino Unido. TUC: Sí.

Las respuestas a esta pregunta son en su mayoría positivas; sin embargo, en las respuestas más detalladas se insiste, de diferentes maneras, en que los programas de educación deberán adaptarse a las necesidades específicas y tener en cuenta los valores culturales y características propias de estas poblaciones, y se sugiere asimismo la adopción de medidas para asegurar que el control del desarrollo y conducción de tales programas es de la

incumbencia de dichos pueblos. Formulan sugerencias similares algunas organizaciones representativas de pueblos indígenas. La cuestión de la lengua es tratada en relación con la pregunta 66. En las conclusiones propuestas se han tenido en cuenta las observaciones formuladas".⁷

"Pregunta 64. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 22 debería enmendarse añadiendo que la formulación de los programas de educación debería realizarse en plena consulta con los pueblos en cuestión?

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 2. Ecuador y México.

Otras respuestas: 2. Canadá y Madagascar.

Bolivia. La consulta debería efectuarse conforme a las normas constitucionales de cada país.

Brasil. CNI: No.

Canadá. El párrafo 2 del artículo 22 debería rezar como sigue: «La formulación de tales programas será precedida, cuando corresponda, de estudios etnológicos. Los programas deberán desarrollarse y llevarse a efecto en consulta con las poblaciones interesadas».

Sucede que los estudios etnológicos no son posibles o necesarios en todos los casos. Así modificada, esta disposición también impondría la consulta para la realización de los programas. La palabra «plena» ha sido omitida de la enmienda sugerida porque el sentido de «plena consulta» no es claro. (Véase la respuesta a la pregunta 20).

CLC: Debería estipularse que los programas se realizarán de acuerdo con las decisiones de los pueblos en cuestión.

IBC: Sí.

IWG: Sí. Pero como en muchos casos sólo la consulta no es suficiente, habría que añadir a la disposición propuesta lo siguiente: «Cuando sea posible, los servicios de educación pasarán progresivamente bajo la responsabilidad y control de los pueblos en cuestión». Habría que cambiar también «formulación de los programas de educación» por «formulación y financiamiento de los programas de educación...».

Estados Unidos. Sí. Empero, se debería establecer como objetivo que las poblaciones en cuestión asuman el control y la responsabilidad de la educación de su gente. Por otra parte, los derechos, responsabilidades y privilegios relacionados con los términos «en plena consulta» no resultan claros.

AFGCIO: Sí.

Madagascar. Se debería añadir que la elaboración de los programas de educación deberá efectuarse con la plena colaboración de los pueblos interesados.

México. No; este párrafo debería estipular que tanto el diseño como la ejecución y evaluación de los programas de educación de los pueblos indígenas serán realizados y conducidos conjuntamente por el Estado y personal indígena (capacitado), en con-

⁷ Respuestas recibidas y comentarios. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 86-87.

sulta con sus propios pueblos. Además, se considera necesario que la educación que se imparta sea bilingüe y favorezca el fortalecimiento y el desarrollo de las culturas de los diversos grupos indígenas.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Con una excepción, las respuestas a esta pregunta van, en general, en el sentido de la sugerencia enunciada en la misma. Sin embargo, en las respuestas detalladas se hace hincapié en que no sólo la formulación de los programas de educación deberá realizarse en consulta con los pueblos interesados, sino también su ejecución y evaluación. Estas observaciones coinciden con las formuladas, en el mismo sentido, por las organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas. Uno de los gobiernos sugiere que se prevea en este párrafo del artículo 22 que los programas de educación persigan como objetivo pasar el control y la responsabilidad de los mismos a los pueblos interesados, lo que coincide con las opiniones expresadas por la mayoría de los representantes de las organizaciones indígenas y tribuales al respecto. Otro gobierno se refiere a la necesidad de hacer participar a personal indígena capacitado en la administración de los programas. Si bien estas sugerencias van más allá de las enunciadas en el Informe VI(1), en las cuales se habían centrado algunas respuestas, las mismas no son incompatibles con el espíritu de la revisión. Así, en las conclusiones propuestas se ha incluido un punto adicional en este sentido.

Según algunas observaciones, los estudios etnológicos tendrían que llevarse a cabo sólo cuando fuera necesario, o bien en consulta plena con los pueblos en cuestión. La sugerencia del Gobierno del Canadá recoge estos puntos de vista y se ha tenido en cuenta en las conclusiones propuestas⁸.

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁹

“58. Los programas de educación destinados a *los pueblos* en cuestión deberían adaptarse a *sus necesidades especiales y deberían tener en cuenta sus valores tradicionales y sus características sociales, económicas y culturales.*

59. *Cuando haya lugar, la formulación de tales programas debería ser precedida de estudios etnológicos. Esos programas deberían organizarse y ejecutarse en consulta con los pueblos en cuestión.*

60. *La autoridad competente debería velar por la formación de miembros de estos pueblos y por su participación en la ejecución de los programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad por la realización de tales programas*”.¹⁰

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹¹

- **Pertinencia cultural de los programas educativos**

“Punto 58

183. Los miembros trabajadores propusieron una enmienda pidiendo una mayor participación de los pueblos en cuestión en los programas de educación. Estuvieron de acuerdo

8 *Ibíd.*, pp. 88-89.

9 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

10 *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

11 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

en incorporar una enmienda propuesta por el miembro gubernamental del Perú para especificar varios valores tradicionales, como subenmienda. Una enmienda similar propuesta por el miembro gubernamental del Canadá y subenmendada por el miembro gubernamental del Japón fue apoyada por los miembros empleadores; sin embargo, otros miembros gubernamentales la consideraron insuficiente. Una mayoría de miembros gubernamentales expresaron opiniones a favor de la enmienda de los miembros trabajadores, la cual fue adoptada tal como fue subenmendada.

184. El punto 58 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹²

“Punto 59

185. Una enmienda destinada a suprimir este punto fue presentada por los miembros trabajadores, puesto que una parte del mismo había sido incorporado al punto 57. La enmienda fue adoptada por consenso.

186. El punto 59 fue suprimido”.¹³

- **Transferencia progresiva de servicios educativos y participación**

“Punto 60

187. El miembro gubernamental del Canadá presentó una enmienda destinada a exigir medidas para facilitar la formación de los miembros de esos pueblos y para aumentar la participación de éstos en la organización y ejecución de medidas educativas. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda en la medida en que ésta se refería a programas educativos especiales. Los miembros trabajadores y ciertos miembros gubernamentales consideraron que la enmienda debilitaría el texto propuesto. La enmienda fue rechazada por 490 votos a favor, 770 en contra y 98 abstenciones.

188. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda para dar más voz a los pueblos indígenas en la formulación de los programas de educación. La enmienda fue apoyada por los miembros trabajadores y por los miembros empleadores, y fue adoptada por consenso. No fue adoptada una enmienda tendiente a suprimir la palabra “progresivamente” presentada por los miembros trabajadores y que recibió poco apoyo. Una enmienda propuesta por el miembro gubernamental del Japón permitiendo más flexibilidad con la adición de las palabras “cuando sea adecuado” no fue adoptada.

189. El punto 60 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁴

- **Conclusiones propuestas**

“56. Además, los gobiernos deberían reconocer los derechos de esos (pueblos/ poblaciones) a crear sus propias instituciones y medios educativos. Deberían facilitárseles recursos adecuados a tal fin.

57. Los programas y los servicios de educación para los (pueblos/poblaciones) interesados deberían elaborarse y ponerse en práctica en colaboración con esos (pueblos/poblaciones) para satisfacer sus necesidades particulares, y deberían incorporar sus historias, conocimientos y tecnologías, sus sistemas de valores y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

58. La autoridad competente debería velar por la formación de miembros de estos (pueblos/poblaciones) y por su participación en la elaboración y ejecución de los programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos (pueblos/poblaciones) la responsabilidad de la realización de tales programas”.¹⁵

12 *Ibíd.*, p. 32/23.

13 *Ibíd.*

14 *Ibíd.*

15 *Ibíd.*, p. 32/30.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

- **Texto de convenio propuesto¹⁷**

"Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los (pueblos/poblaciones) interesados deberán desarrollarse y aplicarse en colaboración con estos últimos a fin de que respondan 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/poblaciones) y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos (pueblos/poblaciones) la responsabilidad de la realización de esos programas.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos (pueblos/poblaciones) de crear sus propias instituciones y medios de educación. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin".¹⁸

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

"Observaciones sobre el artículo 27

Australia. Se acepta el párrafo 3, siempre y cuando esté sujeto a las condiciones sobre preservación de normas mínimas estipuladas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ACTU: En el párrafo 1 sustitúyase «colaboración» por «cooperación».

Canadá. El artículo debería rezar como sigue:

1. El desarrollo y aplicación de los programas y servicios de educación destinados a los (pueblos/poblaciones) interesados deberán tener lugar en colaboración con ellos. Dichos programas y servicios deberán responder a las necesidades especiales de esos (pueblos/poblaciones) y tener en cuenta su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

2. La autoridad competente deberá tomar medidas para facilitar la formación de miembros de esos (pueblos/poblaciones) y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación. Cuando haya lugar, tales medidas deberían tener por objeto la progresiva transferencia a esos (pueblos/poblaciones) de la responsabilidad por la realización de dichos programas.

16 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

17 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

18 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.

19 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos (pueblos/poblaciones) a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que el nivel de educación no sea inferior a la norma general establecida por la autoridad competente. Cuando sea apropiado, los gobiernos deberán ayudar a los (pueblos/poblaciones) interesados a dar efecto a este derecho.

No sería realista, en efecto, imponer a los gobiernos la obligación de facilitar recursos, incluidos recursos financieros, a cualquier grupo indígena que decida crear por su cuenta instituciones educativas.

IPWG: En el párrafo 2 sustitúyase el texto que sigue a «programas de educación» por:

... con miras a transferir la responsabilidad, el control y la competencia de los servicios educativos a esos pueblos, si así lo desean de conformidad con sus derechos propios.

Chile. Los planes de educación no pueden considerar sectores de población como islas de excepción. Deben estar insertos dentro de los planes generales de educación del país.

Estados Unidos. ICC: En el párrafo 2 sólo se hace referencia a «programas de educación» y no a «servicios de educación» en general. Tampoco se hace mención del término «control».

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5.

México. Se propone la adición de un nuevo párrafo que rece como sigue:

4. Los gobiernos pondrán en práctica, con la participación de los interesados, programas para el fomento del deporte y de la recreación, respetando la tradición y cultura de los (pueblos/poblaciones) interesados.

Comentario de la Oficina

En relación con el párrafo 1, la propuesta del Gobierno del Canadá no parece añadir nada esencial al texto actual. La sugerencia del ACTU de Australia ha sido tomada en consideración. En cuanto a la propuesta del Gobierno del Japón sobre los párrafos 1, 2 y 3, véase el comentario de la Oficina al artículo 8. Durante la primera discusión fue rechazada una enmienda análoga propuesta por dicho Gobierno.

En relación con el párrafo 2 y a la propuesta del Gobierno del Canadá de sustituir «asegurar» por «facilitar», se recuerda que durante la primera discusión fue rechazada una enmienda análoga presentada por dicho Gobierno. La idea contenida en la fórmula «cuando haya lugar» puede considerarse implícita en el texto actual. Sin embargo, por razones ya expuestas en relación con la capacidad de las comunidades indígenas para asumir responsabilidades, se ha juzgado oportuno introducir dicha expresión. El sentido de la palabra «control», cuya inclusión proponen la ICC de los Estados Unidos y el IPWG del Canadá, ya está contenido implícitamente en el texto actual. Parece asimismo que la expresión «programas de educación» engloba ya el sentido de «servicios de educación». No parece pertinente la propuesta del IPWG de incluir la palabra «competencia», pues podría dar a entender que existe una competencia especial para los pueblos indígenas dentro del ámbito nacional.

La propuesta del Gobierno del Canadá en relación con la primera frase del párrafo 3, reflejada además en las observaciones formuladas por los Gobiernos de Australia y Chile, parece ser válida, en la medida en que guarda relación con la obligación estipulada en el artículo 29. Se ha modificado, pues, el texto de esta primera frase en consonancia con la propuesta del Gobierno del Canadá. La enmienda propuesta por dicho Gobierno a la segunda frase es análoga a otra presentada durante la primera discusión, que fue rechazada. El nuevo párrafo propuesto por el Gobierno de México trata de un aspecto que

sobrepasa el ámbito de esta parte del Convenio".²⁰

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

"Artículo 27

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos últimos 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".²²

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²³

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios".²⁴

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34^a Sesión, 26 de junio de 1989²⁵

"APUNTE FRANCO (*consejero técnico gubernamental del Ecuador*).- (...) Mi delegación planteó, por último, que los pueblos indígenas participen en la preservación de su propio patrimonio cultural y que los trabajos de investigación en el campo de la cultura indígena sean consultados con las respectivas organizaciones representativas. El resultado de tales investigaciones deberá revertir a los pueblos indígenas, por lo menos en la lengua de

20 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 65-66.

21 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

22 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 12.

23 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

24 *Ibid.*, pp. 25/27.

25 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

interlocución nacional. Los objetos arqueológicos, etnográficos y culturales se utilizarán en la creación de museos, para cuyo efecto se suscribirán acuerdos con las organizaciones indígenas representativas. (...) Estas son los principales aspectos que el Ecuador hubiese deseado ver plasmados en el proyecto de convenio y que deplora no hayan logrado la debida consideración en la Comisión".²⁶

26 *Ibid.*, p. 31/17.

ARTÍCULO 28º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 23

1. Se deberá enseñar a los niños de las poblaciones en cuestión a leer y escribir en su lengua materna o, cuando ello no sea posible, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

2. Se deberá asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a la lengua nacional o a una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse, en la medida de lo posible, disposiciones adecuadas para preservar el idioma materno o la lengua vernácula".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Las connotaciones integracionistas del inciso segundo del artículo 23º del Convenio No. 107, fueron cuestionadas en todas las etapas de los trabajos preparatorios y se discutió la factibilidad de poder cumplir con las exigencias de implementar medidas de promoción de las lenguas indígenas, así como la naturaleza y alcance de tales medidas. Finalmente, fue aprobada una fórmula propuesta por la OIT y retiradas las enmiendas planteadas por delegados trabajadores y empleadores.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue considerado.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

El contenido del artículo no fue considerado.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

“Es preciso señalar que la UNESCO considera que la enseñanza primaria de estos pueblos en su lengua materna, como estipula este artículo, es el método más eficaz de introducción a la enseñanza oficial. Al supervisar la aplicación del Convenio núm. 107, la Comisión de Expertos ha observado que algunos países que lo han ratificado han adoptado medidas para impartir la enseñanza en la lengua materna, con transición progresiva a la lengua nacional.

No puede decirse, sin embargo, que la pauta estipulada por el artículo 23 del Convenio núm. 107 haya sido ampliamente seguida, ni siquiera por los países que lo han ratificado. Como lo indica la publicación de las Naciones Unidas *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas*, la práctica real varía enormemente. Si bien varios países prevén en su legislación, e incluso en sus constituciones, que se imparta la enseñanza en la lengua de las minorías nacionales, rara vez se aplica tal principio a todos los grupos lingüísticos del país. En ciertos países ello no ha resultado factible para todos los grupos indígenas y tribuales dado el gran número de lenguas diferentes habladas por diversas partes de la población nacional (en la India, por ejemplo, se utilizan literalmente centenares de lenguas diferentes tribuales o de otro tipo). En algunos de tales casos se ha procurado elaborar material didáctico en las lenguas indígenas ampliamente utilizadas, en un esfuerzo por extender progresivamente los programas educativos a todas las partes de la población nacional en sus propias lenguas. La mayoría de los países, sin embargo, incluso cuando han incorporado este principio en la legislación nacional, en la práctica no lo aplican o sólo lo aplican a unos pocos grupos lingüísticos.

En algunos países es objeto de vivo debate si debe facilitarse a una minoría nacional enseñanza en su propia lengua, y en caso afirmativo, cómo debe efectuarse la transición a la lengua nacional. No obstante, la mayoría de los países con minorías lingüísticas estiman que, siempre que sea factible, la enseñanza primaria por lo menos debe impartirse en esas lenguas. Al supervisar la aplicación del Convenio en los países que lo han ratificado, la Comisión de Expertos ha reconocido las dificultades prácticas que ello entraña, aun continuando instando a que se adopten medidas siempre que sea posible. Así, los principios que figuran en este artículo siguen estando en consonancia con la postura de la mayoría de los gobiernos, incluso cuando no resulta viable aplicarlos con carácter inmediato.

En el curso de consultas sobre el presente informe, la UNESCO declaró que no había motivo alguno para restringir la aplicación de este artículo a los niños. Aunque no se sugiere ninguna enmienda a este respecto, los gobiernos podrían tomar este punto en consideración.

Habida cuenta de lo que antecede, no parece necesario modificar ni el primero ni el tercer párrafo del artículo 23.

En lo que respecta al segundo párrafo, la Única modificación que cabría introducir es prever la transición de la lengua materna o vernácula a un dominio equivalente de la lengua nacional, en vez de dejar simplemente postergada la lengua materna, como la

2 APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

actual redacción parece implicar. Esta modificación del texto reflejaría el enfoque más general de respeto a las culturas indígenas, de las que evidentemente la lengua es parte integrante".⁴

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Párrafo 1: Enseñanza de lenguas originarias

"Pregunta 65. ¿Se considera que el párrafo 1 del artículo 23 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 25. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Estados Unidos.

Otras respuestas. 3. Canadá, Madagascar y Nueva Zelanda.

Brasil. CNI: No. Este precepto debería ser eliminado.

Canadá. Los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 23 deberían reemplazarse por la siguiente disposición: «Deberán tomarse, en la medida de lo posible, las medidas apropiadas para preservar las lenguas indígenas en la enseñanza impartida a los niños de las poblaciones en cuestión».

Esta disposición permitiría cierta flexibilidad en cuanto al momento más oportuno y el enfoque de la enseñanza de las lenguas indígenas.

La enmienda sugerida en la pregunta 66 respecto del párrafo 2 y el texto actual de párrafo 3 del artículo 23 son confusos y rígidos. La confusión nace de la aparente presunción de que la lengua materna, o incluso la lengua más comúnmente hablada por un grupo indígena cualquiera, es una lengua indígena. En el Canadá esto ocurre en el caso de algunos nativos, pero para la mayoría del pueblo nativo del país el inglés es su lengua materna y la lengua más utilizada en casa. Por consiguiente, el párrafo 1 del artículo 23 implicará que se impartirá la enseñanza en inglés, lo que es contrario al propósito de la disposición.

Por otra parte, las disposiciones existentes y las enmiendas sugeridas permiten suponer que todas las lenguas indígenas son escritas y poseen una anotación y gramática comúnmente aceptadas. En realidad, las cincuenta y tres lenguas indígenas del Canadá no poseen tales características. La aplicación de estas disposiciones plantearía serias dificultades para el Canadá, pues resultan rígidas y poco claras. Conforme a la propia experiencia del

Canadá en la enseñanza de las dos lenguas oficiales, el éxito es posible si se cuenta con una serie de posibilidades distintas en la enseñanza.

CLC: Sí.

IWG: Sí.

Estados Unidos. No. Los términos «grupo a que pertenecen» no resultan claros. Sería preferible usar los términos «en la lengua nacional o en una de las lenguas oficiales del país». También habría que aclarar los términos «cuando ello no sea posible».

⁴ *Ibid.*, p. 43.

⁵ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

AFL-CIO: Sí.

Gabón. CPG: Sí.

Madagascar. El programa de enseñanza previsto por el artículo 23 debería ser decidido en colaboración con los pueblos interesados.

Nueva Zelanda. El párrafo 1 debería enmendarse para prever la enseñanza «en la lengua de su elección», puesto que toda decisión en la materia debería dejarse al grupo indígena interesado.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Véase el comentario al final de la pregunta 66".⁶

- **Párrafo 2: Supresión del enfoque integracionista**

"Pregunta 66. ¿Se considera que el párrafo 2 del artículo 23 debería enmendarse estipulando que debería asegurarse la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a un dominio igual de la lengua nacional o de una de las lenguas oficiales del país?"

Número total de respuestas: 31.

Afirmativas: 22. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Dinamarca, Egipto, Estados Unidos, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 9. Canadá, Colombia, Ecuador, Finlandia, Madagascar,

México, Nueva Zelanda, Noruega y Suecia.

Brasil. CNI: No. Se debería suprimir este artículo.

Bulgaria. Se deberían añadir las palabras «desde la más temprana infancia».

Canadá. Véase la respuesta a la pregunta 65.

CLC: Debería enmendarse para asegurar que los pueblos en cuestión ejerzan un poder decisivo en este asunto.

IWG: Sí.

Colombia. La disposición no debería hablar de transición progresiva, sino de enseñanza del idioma nacional para que los pueblos dominen dos lenguas: la oficial, para los asuntos administrativos y legales, y la nativa, para su vida en comunidad.

Ecuador. Se considera que el párrafo 2 del artículo 23 preconiza lo mismo que la sugerencia propuesta.

Egipto. Sí, el párrafo 2 del artículo 23 debería modificarse de manera tal que prevea la necesidad de asegurar el paso progresivo de la lengua materna o vernácula a un dominio igual de la lengua nacional, pero sin abandonar por ello la lengua materna.

Estados Unidos. Es de desear el dominio de la lengua nacional o de una de las lenguas oficiales del país. Se considera útil la inclusión de la expresión «lengua vernácula».

⁶ *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 89-90.

AFL-CIO: Sí.

Finlandia. Los miembros de las poblaciones indígenas deberían dominar, además de su propia lengua materna, la lengua nacional del país. Se debería prestar la máxima atención a la conservación de la lengua materna.

Gabón. CPG: Sí.

Madagascar. Véase la respuesta a la pregunta 65.

México. Este párrafo debería estipular que, a partir del empleo de la lengua materna, se aprenda y adopte el idioma nacional como segunda lengua.

Noruega. La base para el aprendizaje de otras lenguas deberían ser la enseñanza en la lengua materna y la cultura indígena. El objetivo debería ser adquirir el dominio tanto de la lengua materna como de la lengua nacional u oficial del país.

Nueva Zelanda. El párrafo 2 debería enmendarse tal como se sugiere, pero añadiendo que el programa de transición de la lengua materna a la lengua nacional debería establecerse en consulta con los pueblos interesados.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Suecia. El párrafo 2 del artículo 23 da a entender que la transición de la lengua materna a la lengua nacional es algo deseable o en todo caso inevitable. Dado que la propia lengua de los pueblos constituye una parte esencial de su cultura, habría que tratar de preservar la lengua de los pueblos indígenas y lograr que éstos sean bilingües.

La mayoría de las respuestas a esta pregunta y a la 65 son positivas. Sin embargo, en varias de las respuestas -a estas preguntas y a la 67- se subraya, por una parte, la necesidad de tener siempre en cuenta la opinión de los pueblos indígenas interesados, y, por otra, la importancia de la lengua materna o vernácula de los pueblos en cuestión. También se señala la relevancia de estas lenguas en tanto que vehículo de los valores socioculturales de esos pueblos.

La respuesta del Gobierno de los Estados Unidos a la pregunta 65 parece ser contraria al sentido de la disposición correspondiente del Convenio núm. 107, y no es compartida por otros. Los términos «el grupo a que pertenezcan» se entiende como una fórmula general, susceptible de una aplicación flexible. Las observaciones del Gobierno del Canadá merecen una atención especial, puesto que vienen de un Estado con experiencia práctica en esta área. Empero, la Oficina no considera que estas disposiciones sean inflexibles, como el Gobierno del Canadá lo estima. En primer término, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha considerado siempre que el artículo 23 es en parte promocional, y constituye, en consecuencia, una meta, así como también una obligación inmediata (véase asimismo el artículo 28). En segundo término, el que la lengua más comúnmente hablada sea la lengua dominante no plantea en la práctica problema alguno, y significa simplemente que es innecesaria la aplicación de este artículo. Finalmente, varias de las sugerencias formuladas para asegurar la participación de los pueblos interesados están cubiertas por las preguntas 63 y 64, a la luz de las cuales debieran considerarse estas cuestiones. Cabe señalar que el fin de las propuestas contenidas en el Informe VI (1) era lograr igual dominio en la lengua vernácula que en la lengua nacional”.⁷

- **Párrafo 3: Preservación de lenguas originarias**

"Pregunta 67. ¿Se considera que el párrafo 3 del artículo 23 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 28.

Afirmativas: 24. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Colombia, Cuba, Bulgaria, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 4. Bolivia, Canadá, Madagascar y Nueva Zelanda.

Argentina. Sí, a condición de suprimir «en la medida de lo posible».

Bolivia. Debiera preverse también el desarrollo de esas lenguas, expresión esencial de las culturas indígenas.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. Véase la respuesta a la pregunta 65.

CLC: Se debería suprimir «en la medida de lo posible» y añadir «cuando así lo deseen los pueblos en cuestión».

IBC: Sí. Es particularmente importante que el dominio de la lengua materna y de otras lenguas nacionales sea fomentado, a fin de facilitar el acceso a la gama más amplia posible de oportunidades de empleo.

IWG: No. Este párrafo debería modificarse como sigue: «Deberán adoptarse medidas adecuadas para preservar y promover el desarrollo y la práctica de las lenguas indígenas.»

Estados Unidos. AFGCIO: Sí.

Gabón. CPG: Sí.

Madagascar. Véase la respuesta a la pregunta 65.

Noruega. Sí, pero deberían adoptarse las medidas necesarias para preservar y desarrollar la lengua materna.

Nueva Zelanda. Deberían suprimirse las palabras «en la medida de lo posible». Este párrafo prevé una disposición importante que debería formularse de manera positiva.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

De manera general, todas las respuestas a esta pregunta son positivas. En una de ellas se insiste en la necesidad de que se adopten las medidas necesarias para preservar y desarrollar las lenguas indígenas; pese a que este punto parece estar cubierto por las disposiciones previstas en el párrafo anterior, en su forma enmendada, se ha añadido esa frase en las conclusiones propuestas⁸.

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁹

“61. Debería enseñarse a los niños de los pueblos en cuestión a leer y a escribir en su lengua materna o, cuando ello no sea posible, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

62. *Deberían tomarse disposiciones para asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a un dominio igual de la lengua nacional o de una de las lenguas oficiales del país.*¹⁰

⁸ *Ibid.*, pp. 93-94.

⁹ Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

¹⁰ *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales,*

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹¹

"Punto 61

190. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental del Canadá, destinada a sustituir los puntos 61 a 63 por un texto combinado, fue en general vista como regresiva y no fue adoptada. En seguida, presentó una enmienda para cambiar "lengua materna" por "propia lengua indígena". El miembro gubernamental de Colombia presentó una subenmienda que permitiría al grupo en cuestión determinar él mismo las lenguas a ser enseñadas y pidiendo la supresión de la calificación de practicabilidad. La enmienda, tal como quedó subenmendada, fue adoptada por consenso. El miembro gubernamental de Venezuela expresó sus reservas sobre la supresión de las palabras "cuando ello no sea posible". Otras tres enmiendas que habían sido presentadas por los miembros trabajadores y por los miembros gubernamentales del Japón y la URSS habían sido cubiertas por la enmienda mencionada y no fueron discutidas.

191. El punto 61 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹²

"Punto 62

192. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda tendiente a asegurar que esos pueblos tuvieran la oportunidad de alcanzar el dominio de la lengua nacional. El miembro gubernamental del Canadá retiró una enmienda similar. Los miembros empleadores apoyaron la enmienda, que fue adoptada. Dado que la intención de las dos enmiendas propuestas por los miembros gubernamentales de Nueva Zelanda y la URSS ya había sido cubierta, éstas no fueron consideradas.

193. El punto 62 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹³

"Punto 63

194. Los miembros trabajadores presentaron enmiendas destinadas a cambiar "apropiadas" por "eficaces". También se propuso la adición de la palabra "indígenas" después de la palabra "lenguas"; ambas enmiendas fueron adoptadas por consenso. El miembro gubernamental del Canadá expresó sus reservas sobre el empleo de la palabra "eficaces" y declaró que los gobiernos no podrían garantizar la eficacia, aunque podrían introducir medidas apropiadas con estos propósitos. Una enmienda con este fin no se consideró. Dos enmiendas que habían sido presentadas por los miembros gubernamentales de Colombia y Japón habían sido cubiertas y no fueron discutidas.

195. El punto 63 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁴

• Conclusiones propuestas

"59. Debería enseñarse a los niños de los (pueblos/poblaciones) 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, tal como decidan dichos (pueblos/poblaciones).

60. Deberían tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos (pueblos/poblaciones) tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.

1957 (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

11 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

12 *Ibid.*, p. 32/23.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

61. Deberían adoptarse disposiciones efectivas para preservar y promover el desarrollo y la práctica de las lenguas indígenas de los (pueblos/poblaciones) interesados".¹⁵

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76ª REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

- **Texto de convenio propuesto¹⁷**

"*Artículo 28*

1. Deberá enseñarse a los niños de los (pueblos/poblaciones) 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, según lo decidan dichos (pueblos/poblaciones).
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos (pueblos/poblaciones) tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones eficaces para preservar las lenguas indígenas de los (pueblos/poblaciones) interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas".¹⁸

2.3.2. Informe IV(2A), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

"*Observaciones sobre el artículo 28*

Australia. El párrafo 1 supone una ampliación del derecho a educación estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Nada se objeta a este principio, pero puede haber situaciones en las que la educación en lenguas indígenas no sea posible. Este párrafo debería enmendarse en consecuencia.

Brasil. CONTAG: En el párrafo 2 suprimase la expresión «la lengua nacional o».

Canadá. El párrafo 1 debería rezar como sigue:

1. Deberá enseñarse a los niños de los (pueblos/poblaciones) interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o, cuando ello no sea viable, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

A muchos gobiernos les resultaría difícil, por no decir imposible, satisfacer la exigencia de facilitar automáticamente instrucción en lenguas indígenas a petición exclusiva de cada grupo indígena, sin contar el elevado número de lenguas indígenas existentes en algunos casos y el hecho de que muchas de ellas ni siquiera tienen una gramática establecida.

En el párrafo 3 debería sustituirse la palabra «eficaces» por «apropiadas», pues el término «eficaces», empleado en un texto jurídico como un convenio de la OIT, crearía a los gobiernos una obligación sumamente difícil de cumplir, ya que la eficacia puede depender de factores que no están bajo el control de los gobiernos.

¹⁵ *Ibid.*, p. 32/30.

¹⁶ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

¹⁷ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75ª Reunión de la Conferencia.

¹⁸ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 14-15.

¹⁹ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76ª Reunión (1989), que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

IPWG: En el párrafo 1 sustitúyase «grupo» por «pueblo».

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5.

Comentario de la Oficina

En relación con el párrafo 1, los Gobiernos de Australia, Canadá y Japón comparten la preocupación de que la obligación que estipula sea demasiado estricta para permitir su cumplimiento en todos los casos. El Gobierno del Canadá expresa también preocupación por la expresión «según lo decidan

dichos (pueblos/poblaciones)». El texto actual fue adoptado al final de la primera discusión, sin tiempo suficiente para explorar todas sus implicaciones prácticas. La Oficina propone a su vez otro texto que, sin debilitar el sentido de la disposición, tiene en cuenta las preocupaciones antedichas. No se ha aceptado la sugerencia del IPWG del Canadá de sustituir «grupo» por «pueblo», pues se estima que la palabra «grupo» tiene una connotación neutra que designa a una parte específica de los pueblos en cuestión. Con respecto a la propuesta del Gobierno del Japón, véase el comentario de la Oficina al artículo 8.

No parece pertinente la propuesta de la CONTAG del Brasil con respecto al párrafo 2. En ciertos países, lengua nacional y lengua oficial son una sola cosa; en otros, la lengua nacional es distinta de la lengua oficial.

En relación con la enmienda propuesta por el Gobierno del Canadá en el párrafo 3, cabe señalar que el término «eficaces» fue adoptado en la primera discusión, en sustitución de «apropiadas». Sin embargo, los argumentos aducidos por el Gobierno del Canadá son válidos, y la Oficina ha optado por suprimir todo adjetivo a la palabra «disposiciones».²⁰

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

"Artículo 28

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarle 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".²²

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²³

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus

20 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 66-67.

21 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

22 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

23 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...),

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios".²⁴

²⁴ *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 29º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 24

La instrucción primaria de los niños de las poblaciones en cuestión deberá tener como objetivo inculcarles conocimientos generales y habilidades que ayuden a esos niños a integrarse en la colectividad nacional".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La reunión de expertos criticó el evidente enfoque integracionista del artículo 24º bajo revisión y durante la primera revisión de la CIT en 1988, los delegados trabajadores propusieron la supresión de este artículo por considerarlo repetitivo en relación al artículo 57º; sin embargo, su modificación lo alineó con las exigencias del derecho a la igualdad y la participación, propugnando un saludable principio de relación intercultural entre comunidades indígenas y comunidad nacional como marco de las políticas educativas.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

"122. La orientación integracionista del artículo 24 es evidente. Sin embargo, algunos participantes sugirieron que ella podría ser adaptada al preconizarse el desarrollo de habilidades técnicas que deberán permitir a las personas indígenas y tribales de llevar una vida activa en la comunidad nacional, al mismo tiempo conservando sus vínculos con sus sociedades tradicionales. Un experto sugirió que el artículo 26 sea complementado con

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

una obligación de informar a los respectivos pueblos sobre su amplia gama de derechos, incluyendo en particular sus derechos territoriales".³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

Se consideró que este artículo propugnaba la integración de los pueblos indígenas y tribuales en la colectividad nacional, y que podría simplemente suprimirse del convenio revisado.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁵

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

"Pregunta 68. ¿Se considera que el artículo 24 debería suprimirse del instrumento revisado?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 24. Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Colombia, Cuba, Dinamarca, Egipto, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 3. Ecuador, Estados Unidos y Sierra Leona.

Otras respuestas: 2. Argelia y Canadá.

Argelia. Se debería asegurar la implantación de un sistema nacional de enseñanza unificado, pero que permita tener en cuenta, en su caso, particularidades que pudieran requerir ciertas adaptaciones durante un tiempo determinado.

Brasil. CNI: No.

Canadá. El artículo 24 debería reemplazarse por la siguiente disposición: «Uno de los objetivos de la enseñanza primaria de los pueblos interesados debería ser impartir conocimientos generales y una formación que ayude a los niños a participar plenamente y en pie de igualdad en la comunidad nacional».

Este texto eliminaría el tenor integracionista existente en el artículo 24, estipulando que uno de los objetivos de la enseñanza primaria de los niños de las poblaciones de referencia sería prepararlos para participar en pie de igualdad en una comunidad más amplia. La nueva disposición debería ser también coherente con la concepción de intercambio cultural reflejada en los artículos 25 y 26 del Convenio.

CLC: Sí.

IBC: Sí.

IWG: Sí.

Ecuador. Se considera que la supresión del artículo 24 del instrumento sería lesiva para los intereses nacionales de los países Miembros, especialmente de los de aquellos de menos desarrollo, que verían gravemente vulneradas sus legítimas aspiraciones de integración nacional y posiblemente su seguridad interna y externa.

³ *Ibíd.*, párrafo 122.

⁴ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁵ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Estados Unidos. No. El artículo 24 debería ser enmendado para establecer como meta asegurar la cantidad y calidad de servicios y posibilidades de educación que permitan a los pueblos interesados competir y sobresalir en las esferas de actividad que hayan escogido, así como decidir por sí mismos en medida suficiente para su bienestar económico, social y cultural.

AFGCIO: Sí.

Gabón. CPG: No.

Países Bajos. RCO: No.

Reino Unido. TUC: Sí.

Una buena parte de las respuestas a esta pregunta coincide en que debería suprimirse el artículo 24 por considerar que en él se propugna la tan debatida integración. Algunos gobiernos proponen, en cambio, que este artículo sea sustituido por otro que establezca nuevas metas para la educación de los niños de estos pueblos. Las conclusiones propuestas reflejan estas sugerencias".⁶

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁷

"64. Un objetivo de la instrucción primaria para *los pueblos* en cuestión debería ser inculcar a los niños conocimientos generales y habilidades que les ayuden a *tomar parte en la vida de la colectividad nacional*".⁸

2.3. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.3.1. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁹

"Punto 64

196. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda tendiente a suprimir este punto porque su contenido ya estaba cubierto por el punto 57. Los miembros empleadores no estaban de acuerdo y dijeron que los niños de estos pueblos deberían poder participar plenamente en la vida de la comunidad nacional. Varios miembros gubernamentales expresaron opiniones similares, y la enmienda no fue adoptada. Una enmienda tendiente a describir el objetivo de la educación primaria fue presentada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos y no fue apoyada. El miembro gubernamental del Canadá presentó una enmienda destinada a asegurar que uno de los objetivos de la educación primaria de los pueblos indígenas debería ser permitirles participar plenamente en la comunidad nacional. Los miembros trabajadores presentaron una subenmienda a la enmienda, insistiendo en la participación igual de los pueblos en cuestión tanto en sus comunidades como en la comunidad nacional, sin restringir el alcance de la enmienda sobre la educación primaria. Varios miembros gubernamentales apoyaron tanto la enmienda como la subenmienda. El miembro gubernamental de Noruega se refirió a los problemas de discriminación estructural que podrían resultar de una falta de educación. Los miembros empleadores declararon que era importante para estos grupos de población poder participar en la vida nacional. La enmienda y la subenmienda fueron adoptadas.

6 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 93-94.

7 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

8 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

9 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

197. El punto 64 fue adoptado tal como quedó enmendado".¹⁰

- **Conclusiones propuestas**

"62. Un objetivo de la institución primaria para los (pueblos/poblaciones) interesados debería ser impartir a los niños conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de sus propias comunidades y en la de la comunidad nacional".¹¹

2.4. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.4.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹²

- **Texto de convenio propuesto¹³**

"Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) 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".¹⁴

2.4.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁵

"Observaciones sobre el artículo 29

No se ha recibido ninguna observación sobre este artículo".¹⁶

2.4.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁷

"Artículo 29

Un objetivo de la educación de los niños pertenecientes a 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".¹⁸

¹⁰ *Ibid.*, p. 32/23.

¹¹ *Ibid.*, p. 32/30.

¹² *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

¹³ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

¹⁴ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 15.

¹⁵ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

¹⁶ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 68.

¹⁷ *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

¹⁸ *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

2.4.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁹

“164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios”.²⁰

¹⁹ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

²⁰ *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 30º

"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 el 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”.

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 26

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas adecuadas a las características sociales y culturales de las poblaciones en cuestión a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente respecto del trabajo y los servicios sociales.

2. A este efecto se utilizarán, si fuere necesario, traducciones escritas e informaciones ampliamente divulgadas en las lenguas de dichas poblaciones”.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

El presente artículo no fue objeto de mayores discusiones. Algunas enmiendas que fueron presentadas se aceptaron y otras se retiraron, enriqueciendo su versión original.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

¹ Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

Se sostuvo simplemente que el respectivo artículo del Convenio 107 no requería revisión.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Educación en obligaciones y derechos laborales, sociales y de salud

"Pregunta 70. ¿Se considera que el artículo 26 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 30.

Afirmativas: 29. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: I. Madagascar.

Brasil. CNI: No. El párrafo 2 debería suprimirse.

Bulgaria. Sí, pero habría que indicar que se deberán utilizar todos los grandes medios de comunicación.

Canadá. CLC: Sí.

IBC: Sí.

IWG: No. En el párrafo 1 se deberían sustituir las palabras «del trabajo y los servicios sociales» por «de las oportunidades económicas, de las cuestiones relacionadas con la educación y la salud, y de la protección social», así como «características sociales y culturales» por «tradiciones y culturas».

Estados Unidos. Sí. Es importante que las poblaciones en cuestión estén plenamente informadas. Empero, los derechos y las obligaciones no siempre resultan claros. En esos casos, es necesario precisarlos.

AFL-CIO: Sí.

Gabón. CPG: Sí.

Madagascar. Se debería suprimir «si fuese necesario».

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

3 Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

4 Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Prácticamente la totalidad de las respuestas a esta pregunta son positivas. Tan sólo un gobierno y una organización representativa de ciertos pueblos indígenas formulan observaciones o proponen ciertos cambios con miras a reforzar estas disposiciones. Sin embargo, al igual que en el caso del artículo 25, se considera que el artículo 26, en su redacción actual, establece los principios de base adecuados para permitir, a nivel nacional, algunas de las medidas propuestas en tales observaciones”.⁵

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁶

“66. Los gobiernos deberían adoptar medidas adecuadas a las características sociales y culturales de *los pueblos* en cuestión a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente con respecto al trabajo y a los servicios sociales.

67. Si fuere necesario, debería recurrirse con tal fin a traducciones escritas y a *los medios de comunicación de masas* en las lenguas de *dichos pueblos*”.⁷

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁸

“Punto 66

200. Una enmienda destinada a promover el conocimiento y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas conforme al convenio revisado fue propuesto por los miembros trabajadores. Varios miembros gubernamentales consideraron que la referencia a obligaciones en el texto original debería ser mantenida. La enmienda fue retirada a favor de una similar presentada por el miembro gubernamental del Canadá y, los miembros trabajadores propusieron subenmendarla para incluir “trabajo” y “derechos conforme el convenio revisado”. La enmienda fue adoptada por consenso tal como quedó subenmendada. Se consideró que las intenciones de las enmiendas presentadas por los miembros gubernamentales de Colombia y de Estados Unidos ya figuraban en el texto adoptado.

201. El punto 66 fue adoptado tal como quedó enmendado”.⁹

“Punto 67

202. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda destinada a suprimir las palabras “si fuera necesario” con objeto de insistir en la importancia del derecho de tales pueblos y conocer sus derechos y obligaciones. Los miembros trabajadores y empleadores apoyaron la enmienda. El miembro gubernamental de los Países Bajos consideró que, dada su conexión con el punto 66, la enmienda crearía la obligación para los gobiernos de traducir el convenio y otros instrumentos en todas las lenguas indígenas. A fin de evitar una obligación tan amplia propuso que se empleara “en la medida de lo practicable”. El miembro gubernamental de Colombia declaró que, dado que el punto se refería a un derecho básico, el término “si fuera necesario” era una limitación.

Este punto de vista fue apoyado por el miembro gubernamental de Nicaragua. Varios miembros gubernamentales preferían el texto preparado por la Oficina. El miembro gubernamental de Noruega consideró que la enmienda tendría como resultado que los gobiernos podrían sentirse reacios a proporcionar material a los pueblos indígenas y tribales. Después de que el representante del Secretario General confirmara que la obli-

5 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 94.

6 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

7 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957* (Núm. 107). *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116.

8 *Actas provisionales, No. 32*. *Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

9 *Ibid.*, p. 32/24.

gación resultante del punto 66, así como del resto del proyecto de convenio revisado, incumbía a los gobiernos, los miembros empleadores y trabajadores retiraron su apoyo y la enmienda fue retirada.

203. El punto 67 fue adoptado sin cambios".¹⁰

- **Conclusiones propuestas**

"64. Los gobiernos deberían adoptar medidas adecuadas a las tradiciones y a las culturas de los (pueblos/poblaciones) interesados a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente con respecto al trabajo, a las oportunidades económicas, a cuestiones de educación y sanidad, a asistencia social y a los derechos dimanantes del convenio revisado.

65. Si fuere necesario, debería recurrirse con tal fin a tradiciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos (pueblos/poblaciones)".¹¹

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹²

- **Texto de convenio propuesto¹³**

"Artículo 30

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas adaptadas a las tradiciones y culturas de los (pueblos/poblaciones) 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 sanidad, 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/poblaciones)".¹⁴

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁵

"Observaciones sobre el artículo 30

Brasil. CONTAG: En el párrafo 1 sustitúyanse las palabras «dimanantes del» por «reconocidos en el». En el párrafo 2 sustitúyase «si fuere necesario» por «siempre que sea posible».

Colombia. En el párrafo 2 suprimase la expresión «si fuere necesario».

Comentario de la Oficina

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*, p. 32/30.

¹² *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

¹³ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

¹⁴ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 15.

¹⁵ *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

Sobre la propuesta de la CONTAG del Brasil con respecto al párrafo 1, cabe señalar que el convenio en discusión no sólo reconoce derechos, sino que también los define. En consecuencia, debe mantenerse el término «dimanantes». El miembro gubernamental de Colombia presentó durante la Conferencia una enmienda análoga al párrafo 2, que fue rechazada. En todo caso, la expresión «si fuere necesario» confiere al texto la flexibilidad conveniente, y satisface también la preocupación expresada por la CONTAG del Brasil¹⁶

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁷

"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 sanidad, 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".¹⁸

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁹

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios".²⁰

16 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 68.

17 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

18 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

19 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

20 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 31º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 25

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la colectividad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con las poblaciones en cuestión, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener respecto de esas poblaciones".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

El presente artículo no concitó demasiados debates ante lo evidente de su necesidad. Por ello, no fue planteado ni en el documento de trabajo ni en la reunión de expertos y fue incipientemente sugerido durante la primera revisión por los delegados de los trabajadores. Posteriormente, en la segunda revisión de la CIT, en 1989 adoptó su forma finalmente aprobada.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido de este artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

No se abordó el contenido de este artículo.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

No se abordó el contenido de este artículo.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Educación contra prejuicios y estereotipos racistas

"Pregunta 69. ¿Se considera que el artículo 25 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 27. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 2. México y Noruega.

Brasil. CNI: Sí.

Bulgaria. Sí. Además, se debería prever la adopción de medidas en el ámbito del sistema educativo del país y en diferentes sectores de la sociedad nacional.

Canadá. CLC: Sí.

IBC: Sí.

IWG: Sí, pero añadiendo lo siguiente: «Además, se deberían tomar medidas para asegurar que los libros de historia y otro material didáctico encierren descripciones imparciales, exactas y completas de las sociedades y culturas de los pueblos en cuestión».

Estados Unidos. Sí, pues toda acción tendiente a eliminar los prejuicios sería de utilidad.

Gabón. CPG: Sí.

México. Tales medidas podrían consistir, por ejemplo, en difundir los valores y habilidades de los pueblos indígenas entre la colectividad nacional, a efecto de que se los conozca y comprenda como pertenecientes a otras culturas, pero iguales que el resto del género humano.

Noruega. Sí, pero añadiendo lo siguiente: «Las otras partes de la población mayoritaria deberían ser informadas acerca de la cultura de los pueblos en cuestión. En particular, las personas que mantienen un contacto más directo con los grupos interesados deberían tener la posibilidad de aprender su lengua».

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

³ Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁴ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

La casi totalidad de las respuestas a esta pregunta son positivas. En determinadas observaciones, ya sean de los gobiernos o de las organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas, se proponen algunas adiciones con miras a reforzar este precepto. Empero, pareciera que los términos de este artículo, como principio de base, serían el punto de partida para que a nivel nacional se adopten algunas de las medidas propuestas en las observaciones consideradas”.⁵

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁶

“65. Deberían adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la colectividad nacional, especialmente en los que estén en contacto más directo con *los pueblos* en cuestión, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a *esos pueblos*”.⁷

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁸

“Punto 65

198. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda para que se haga referencia a todos los sectores de la comunidad y para añadir una frase con el objetivo de asegurar que los materiales pedagógicos retratarían imparcialmente las sociedades de los pueblos en cuestión. La enmienda fue adoptada.

199. El punto 65 fue adoptado tal como quedó enmendado”.⁹

• Conclusiones propuestas

“63. Deberían adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la comunidad nacional, especialmente en los que estén en contacto más directo con los (pueblos/poblaciones) interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos (pueblos/poblaciones). A tal fin, deberían hacerse esfuerzos para asegurar que los libros de historia y otros materiales educativos proporcionen descripciones equitativas, exactas e instructivas de las sociedades y culturas de los (pueblos/poblaciones) interesados”.¹⁰

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹¹

• Texto de convenio propuesto¹²

“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/

5 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 94.

6 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

7 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116.

8 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

9 *Ibid.*, p. 32/24.

10 *Ibid.*, p. 32/30.

11 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

12 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

poblaciones) interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos (pueblos/poblaciones). 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/poblaciones) interesados".¹³

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁴

"Observaciones sobre el artículo 31

Brasil. CONTAG: Sustitúyase la expresión «una descripción equitativa, exacta e instructiva» por «una descripción y explicación equitativas, exactas e instructivas».

Comentario de la Oficina

La propuesta de la CONTAG del Brasil parece quedar ya cubierta por el texto actual".¹⁵

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

"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"¹⁷

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁸

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios".¹⁹

13 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 15.

14 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

15 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 68.

16 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

17 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

18 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

19 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 32º

"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 y del medio ambiente".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

No tiene antecedente.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

Este artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

Este artículo no fue abordado.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

Este artículo no fue abordado.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*
2 *APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.*
3 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁵

"180. El orador [representante del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas] observó que las fronteras se habían convertido en un gran obstáculo para la continuación de la cultura, costumbres y tradiciones de muchos pueblos indígenas. Declaró que una nueva enmienda que propusiera el libre tránsito de los pueblos en cuestión a través de las fronteras nacionales era una forma de abordar este importante problema. Explicó la cautela con la cual los pueblos indígenas habían acogido la terminología del Convenio, lo cual era un resultado natural de la relación histórica entre éstos y el resto de la población, y que refleja a su vez la cautela general con la cual se elaboró el nuevo instrumento. Puso de relieve que el punto 72 de las conclusiones propuestas debería contener la redacción más enfática posible para asegurar que los derechos y ventajas concedidos no fueran adversamente afectados por la aplicación del proyecto de convenio revisado. El orador concluyó sus comentarios invitando a todos los participantes a discutir las conclusiones propuestas con los pueblos indígenas y tribales, como preparación para su consideración en la 76 a reunión de la Conferencia".⁶

"Nuevos puntos propuestos

216. El miembro gubernamental de Colombia presentó una tercera enmienda para que se insertara un punto tratando de los pueblos indígenas y tribales que vivían en áreas fronterizas; una cuestión que dijo que no estaba cubierta por el Convenio núm. 107 ni por las conclusiones propuestas. Dijo que ninguna reglamentación trataba adecuadamente de los problemas sociales, económicos y culturales de los pueblos separados por divisiones fronterizas. El representante del Secretario General señaló a la atención de la Comisión la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 104), que contenía disposiciones (parte X) referentes a zonas fronterizas, y los precedentes de la práctica de la OIT en cuanto a consideración de los trabajadores migrantes.

217. El representante del Instituto Indigenista Interamericano dijo que la propuesta ofrecía una oportunidad para reforzar el texto del Convenio y citó ejemplos de labores pertinentes en este aspecto. Se refirió, en particular, a la Recomendación núm. 19 adoptada por el VIII Congreso Interamericano Indigenista en 1980, que formula propuestas detalladas al respecto. Los miembros trabajadores apoyaron ampliamente las intenciones que animaban la enmienda, que era muy completa y de largo alcance, pero preferían poder reflexionar sobre el tema y volver a él durante la segunda discusión. Los miembros empleadores estuvieron de acuerdo en que la enmienda trataba graves problemas, y señalaron que el alcance de algunos de ellos iba más allá de la competencia de la OIT. También prefirieron considerar la enmienda en una fecha posterior y sugirieron que debería presentarse más dentro de la línea de los temas de la competencia directa de la OIT. Varios miembros gubernamentales compartían la preocupación expresada por la enmienda, pero apoyaron la sugerencia de volver a ella en la 76 a reunión de la Conferencia. La enmienda fue diferida".⁷

4 Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

5 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

6 *Ibid.*, p. 32/23.

7 *Ibid.*, p. 32/25.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁸

"Nuevo punto propuesto

Se señalan a la atención los párrafos 2 16 y 2 17 del informe de la Comisión de la Conferencia, en los que se discute un nuevo punto propuesto sobre los pueblos/poblaciones indígenas y tribales que viven en zonas fronterizas. Aunque no se haya incluido ningún nuevo artículo en el texto del proyecto de convenio, la Oficina examinará la cuestión más detenidamente antes de presentar el informe final a la Conferencia. Cabe señalar que en las normas de la OIT está bien instituida la obligación que tienen dos Estados que hayan ratificado un convenio dado de concluir acuerdos entre ellos para reglamentar las materias tratadas por dicho convenio. Cabe también hacer referencia a la parte X de la Recomendación núm. 104".⁹

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁰

"Nuevo artículo propuesto sobre migración a través de las fronteras

Durante la primera discusión, el representante gubernamental de Colombia presentó una enmienda proponiendo un nuevo artículo sobre los pueblos indígenas y tribales que viven en zonas fronterizas. La Comisión decidió aplazar hasta la segunda discusión el examen de esta cuestión, a fin de permitir seguir estudiándola.

El Gobierno de Colombia propone ahora el texto siguiente:

Quando los territorios de los pueblos indígenas estén divididos por los límites de dos o más países, los gobiernos de estos últimos, con base en las disposiciones de este Convenio, deberán asegurar la integridad cultural, social, económica y territorial de estos pueblos, dentro del marco de la legislación vigente en cada país.

Se han recibido otras varias propuestas de Australia (ACTU), Dinamarca (LO), Estados Unidos (Consejo de las Cuatro Direcciones, FDC), Finlandia, Noruega (NSR) y Suiza (SGB), sumamente parecidas, y que pueden resumirse como sigue:

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

Otras respuestas de Dinamarca, Estados Unidos (AFL-CIO) y Perú (CGTP) dan un apoyo más general a la propuesta.

Comentario de la Oficina

En el texto propuesto se ha incluido un nuevo artículo (parte VII, artículo 32) basado en el texto sugerido en varias respuestas. Se ha dejado deliberadamente muy flexible, a fin de permitir que los gobiernos tomen medidas apropiadas a las circunstancias nacionales y a la situación de los grupos interesados. Tal disposición permite también los controles

8 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

9 *Texto propuesto. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.*

10 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.*

fronterizos normales en ejercicio de las funciones de policía, y alienta al propio tiempo a la flexibilidad en cuestiones como la libre circulación de objetos ceremoniales y culturales".¹¹

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹²

"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 ambiental".¹³

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁴

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. El miembro gubernamental del Brasil expresó el punto de vista de su Gobierno, indicando que el artículo 32, que trataba la compleja cuestión de la migración a través de las fronteras, estaba fuera del ámbito de competencia de la OIT, y formuló una reserva sobre este punto.

(...)

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios"¹⁵

2.3.5. Actas Provisionales No. 31, 34^a Sesión, 26 de junio de 1989¹⁶

"APUNTE FRANCO (*consejero técnico gubernamental del Ecuador*).- La delegación del Ecuador deplora que no se haya tenido en consideración su propuesta relativa a la inclusión de un nuevo artículo 20 por el que se garantice mediante acuerdos internacionales el derecho a la libre circulación de los pueblos indígenas en sus territorios, cuando éstos se hallen divididos por las fronteras entre países".¹⁷

11 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 69.

12 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

13 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 13-14.

14 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

15 *Ibid.*, p. 25/27.

16 *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en *Actas Provisionales No. 25*, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

17 *Ibid.*, p. 31/17.

ARTÍCULO 33º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 27

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que comprende este Convenio deberá crear organismos o ampliar los existentes para administrar los programas de que se trata.

2. Estos programas deberán incluir:

(a) el planeamiento, la coordinación y la ejecución de todas las medidas tendientes al desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones;

(b) la proposición a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden;

(c) la vigilancia de la aplicación de estas medidas".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

La importante cuestión de la institucionalidad gubernamental en asuntos indígenas, fue la materia abordada en los trabajos preparatorios del artículo 33º del Convenio No. 169. Por un lado, se aludió a la inconveniencia de que se relegue a un solo organismo gubernamental la competencia, en cuanto a políticas públicas, sobre derechos de los pueblos indígenas en lugar de que se les asuma como una tarea transversal a toda la estructura del Estado; pero, por otro, se reconoció la necesidad de contar con un organismo público que coordinara y supervisara esas políticas de

forma centralizada. Asimismo, el debate abordó el rol que deberían cumplir las organizaciones indígenas en la gestión de dicha institucionalidad pública.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no se abordó.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

“123. Diversos expertos gubernamentales indicaron que la mayor atención debería ser prestada en este artículo, así como en otros artículos del convenio en particular respecto al sistema de salud y educativo, al principio básico de la creciente participación de las poblaciones indígenas y tribales en la planificación e implementación de tales servicios. Las partes IV, V y VI del Convenio No. 107 consagran el principio de la plena responsabilidad de los gobiernos en estos asuntos, pero el Convenio revisado debería exigir que cada vez que sea posible, la responsabilidad de dichas actividades sea transferida a los grupos involucrados quienes deberán ejercerla conforme a sus instituciones y valores tradicionales. Los gobiernos deberían proveer las necesarias facilidades, medios y asistencia que les permitan cumplir con dicha responsabilidad. Una sugerencia fue hecha respecto a la posibilidad de incluir este concepto en el artículo 27 revisado”.³

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

“En lo que atañe al primer párrafo de este artículo, la Comisión de Expertos ha observado, al supervisar la aplicación del Convenio, que la creación de una sola agencia u organismo que se ocupe de todo cuanto concierna a las poblaciones indígenas y tribales puede no constituir la manera más eficaz de tratar tales cuestiones. Aunque este párrafo no limite necesariamente la exigencia a un solo organismo para estos fines, así parece implicarlo. Varias organizaciones indígenas han expresado asimismo la opinión de que la creación de tales organismos ha constituido a veces un obstáculo para la protección y promoción de los derechos de esos pueblos. La razón esencial es que ello puede relegar los asuntos indígenas a un organismo de escaso peso e importancia y hacer suponer que, una vez creado tal organismo, ya no es necesario que otros organismos gubernamentales se preocupen por la situación de estos pueblos.

Por otra parte, es evidentemente necesario contar con algún tipo de organismo administrativo responsable de coordinar, cuando no de ejecutar, todas las actividades relativas a los pueblos indígenas y tribales. De no existir ningún organismo de esta índole, puede plantearse el problema contrario: que nadie asuma la responsabilidad en esta esfera, dejando así a los grupos indígenas y tribales del país sin ningún medio eficaz de acceso al gobierno ni ningún mecanismo de protección.

Por estas razones se sugiere modificar el primer párrafo del artículo 27 añadiendo una referencia a otros mecanismos apropiados tras la palabra «organismos». Ello conferiría algo más de flexibilidad en cuanto al medio concreto de aplicar esta disposición, aun conservando su objetivo básico.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, Noviembre de 1986.

3 *Ibid.*, párrafo 123.

4 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

En el segundo párrafo puede ser conveniente modificar la referencia al «desarrollo social, económico y cultural» del apartado a), que no está en consonancia con el enfoque general recomendado en este informe. Podría sustituirse por la exigencia de que los programas gubernamentales para los pueblos indígenas y tribuales deberán planificarse, coordinarse y ejecutarse en cooperación con los pueblos interesados. No parece necesario modificar los otros dos apartados de este párrafo”.⁵

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Párrafo 1: Creación de institucionalidad gubernamental

“Pregunta 71. ¿Se considera que el primer párrafo del artículo 27 debería enmendarse agregando, después de «organismos», una referencia a otros mecanismos apropiados?

Número total de respuestas: 28.

Afirmativas: 26. Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Ecuador.

Otras respuestas: 1. Argelia.

Argelia. El artículo 27 actual constituye ya una base satisfactoria. Sin embargo, el párrafo 1 podría completarse, como se sugiere, a fin de mejorar más la eficacia en la realización de los programas previstos, con miras a elevar el nivel de esos pueblos en todas las esferas.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. Sí. Sin embargo, debería quedar entendido que ciertos órganos independientes podrán también tomar parte en la realización de los programas pertinentes. Tales órganos han sido establecidos en el Canadá como consecuencia de decisiones sobre propiedad de la tierra o en virtud de leyes sobre la autonomía administrativa.

CLC: Después de «deberá» convendría añadir «reconocer las instituciones culturales, sociales y económicas de los pueblos indígenas y, cuando sea posible, crear o desarrollar organismos de enlace con las instituciones y organizaciones de dichos pueblos que administraran los programas».

IBC: Sí.

IWG: Sí.

Ecuador. El artículo 27 debería dejarse sin alteración alguna.

Egipto. Sí, a fin de asegurar una mayor flexibilidad en la elección del medio más adecuado para aplicar este texto.

Estados Unidos. Sí. En muchos casos, tal vez sean preferibles otras medidas apropiadas en lugar de la creación de otros organismos.

AFGCIO: Sí.

⁵ *Ibid.*, p. 44.

⁶ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

México. Se debería agregar que, sobre todo, se impone la participación de los propios pueblos indígenas en tales mecanismos.

Nueva Zelandia. (En respuesta a las preguntas 71 a 73.) Sí, en la medida en que esto sea congruente con la respuesta dada a la pregunta 2.

Países Bajos. RCO: Sí.

Portugal. Sí, para prever explícitamente más medios a los que pueda recurrirse para los fines de que se trata.

Reino Unido. TUC: Sí.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 71 a 73.) Se debería reforzar el artículo 27 añadiendo al apartado a) del párrafo 2, en relación con el planeamiento, que «la coordinación y ejecución de las medidas adoptadas en virtud de las disposiciones del Convenio deberán llevarse a cabo de manera tal que permitan a los pueblos interesados asumir la mayor responsabilidad posible en la esfera administrativa para sus propios asuntos».

La casi totalidad de las respuestas a esta pregunta son afirmativas. En general, se considera que la inclusión del término «otros mecanismos apropiados» daría mayor latitud a este párrafo del artículo 27. Un gobierno y algunas organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas proponen, respectivamente, que el establecimiento de los organismos y mecanismos en cuestión se efectúe con la participación de los pueblos interesados, y que se reconozcan las instituciones de los pueblos indígenas y se apoye la creación y desarrollo de organismos de enlace con las instituciones, órganos y mecanismos en cuestión. Finalmente, una organización de trabajadores, representativa de ciertos pueblos indígenas, propone que se proceda de manera tal que se acuerde a los pueblos indígenas la responsabilidad administrativa de sus propios asuntos. Todas estas sugerencias parecen cubiertas en la próxima pregunta⁷.

- **Apartado a) del párrafo 2: Deber de cooperación en programas relativos al Convenio**

"Pregunta 72. ¿Se considera que el apartado a) del párrafo 2 del artículo 27 debería enmendarse de modo que estipule que los programas adoptados en aplicación del Convenio deberían incluir la planificación, la coordinación y la ejecución, en colaboración con los pueblos en cuestión, de las medidas previstas en el Convenio?"

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 26. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. Ecuador.

Otras respuestas: 2. Canadá y Colombia.

Argelia. En relación con este apartado, el nuevo texto debería prever la colaboración de los pueblos interesados en la adopción de las medidas previstas por el Convenio y en su aplicación.

Bolivia. La consulta deberá efectuarse en el contexto de las sociedades nacionales, estructuradas bajo una tradición democrática, representativa y pluralista, a fin de permitir la consolidación de una nacionalidad común y un Estado nacional.

⁷ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 96-97.

Brasil. CNI: No.

Canadá. El párrafo 2 y su apartado a) deberían enmendarse de la siguiente manera: «Los programas adoptados en aplicación del Convenio deberán incluir: a) el planeamiento, la coordinación y la ejecución, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el Convenio».

El término «cooperación» es coherente con el que se usa en la pregunta 10. Por otra parte, «colaboración» tal vez no sea posible en todas las circunstancias.

CLC: Debería añadirse: «según hayan sido aprobadas por los pueblos interesados».

IBC: Sí.

IWG: Sí. Pero la participación de los pueblos indígenas no debe referirse sólo a lo previsto en el apartado a). En consecuencia, las palabras introductorias del párrafo 2 deberían enmendarse de la siguiente manera: «Estos programas se llevarán a cabo en colaboración con los pueblos interesados y deberán incluir... ».

Colombia. No se estima adecuado hacer referencia únicamente a los programas que se adopten en aplicación del Convenio, ya que los gobiernos también adoptan programas para los pueblos indígenas en sus planes nacionales de desarrollo.

Ecuador. Véase la respuesta a la pregunta 71.

Egipto. Sí, a fin de mantenerse en la línea general que debe seguirse.

Estados Unidos. AFL-CIO: Sí.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Zambia. Sí, a fin de proporcionar a los pueblos una forma de participación.

Prácticamente todas las respuestas a esta pregunta son afirmativas. En algunos casos se precisa que no se debería hacer sólo mención de las medidas previstas por el Convenio, sino también de las adoptadas a nivel nacional; en un caso se propone que la colaboración de los pueblos interesados se refiera a todos los apartados de este párrafo y no sólo al apartado a).

La Oficina expresa ciertas reservas en cuanto a que la colaboración o cooperación se aplique a todo el párrafo 2 del artículo 27 revisado, pues, en primer lugar, el principio parece ya establecido, y, en segundo lugar, las actividades cubiertas por los apartados b) y c) son sólo consecuencia de las medidas adoptadas en aplicación de lo dispuesto en el apartado a), y en todo caso son de la competencia de los gobiernos. Empero, se ha optado por dos alternativas en las conclusiones propuestas".⁸

• **Apartado b) del párrafo 2: Deber de cooperación en proposición de medidas legislativas relativas al Convenio**

"Pregunta 73. ¿Se considera que los apartados b) y c) del párrafo 2 del artículo 27 deberían dejarse inalterados?

Número total de respuestas: 29.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: I. Bolivia.

Bolivia. Los párrafos b) y c) del artículo en cuestión podrían mejorarse.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. CLC: El párrafo c) debería redactarse de la siguiente manera: «La vigilancia de la aplicación de estas medidas por conducto de las instituciones indígenas».

IBC: Sí.

IWG: No. (Véase la respuesta a la pregunta 72).

Estados Unidos. Sí, salvo que en el apartado b) deberían insertarse las palabras «si fuera necesario» entre «la proposición» y «a las autoridades».

AFL-CIO: Sí.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Todas las respuestas a esta pregunta son positivas. En algunas se formulan sugerencias para reforzar en particular el apartado c), pero este punto parece ya cubierto en relación con las preguntas precedentes. El punto planteado por los Estados Unidos puede considerarse cubierto por el texto actual".⁹

"Pregunta 79. (Estados federativos solamente.) En el caso de que se adoptara el instrumento, ¿estima el Gobierno que la cuestión central incumbiría a las autoridades federales o bien, en su totalidad o en parte, a las entidades constitutivas de la federación?"

Número total de respuestas: 7.

Afirmativas: I. URSS.

Negativas: I. Nigeria.

Otras respuestas: 5. Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia y México.

Australia. Esta cuestión debería ser objeto de la acción concurrente de todas las entidades constitutivas de la federación.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. El Canadá es un Estado federal que posee un Gobierno federal, diez provincias y dos territorios. Como ya mencionara a manera de introducción en sus comentarios generales, el Gobierno federal tiene la potestad exclusiva para legislar sobre los «indios» (lo que, según la interpretación dada por los tribunales, incluye a los *inuit*) y «las tierras reservadas para los indios», mientras que los gobiernos de las provincias están habilitados para legislar en diversas áreas abordadas por este Convenio, especialmente en materia de educación y sanidad. Además, las provincias son propietarias de la mayoría de los terrenos públicos que se encuentran dentro de sus respectivas fronteras. Respecto de los mestizos y de los grupos no reconocidos por la ley como indios, los tribunales no se han pronunciado todavía acerca de si la potestad legislativa en esta esfera pertenece al Gobierno federal, a los gobiernos provinciales o a uno y otros. Sin embargo, cabe señalar que los programas sociales y otras medidas aplicables a todos los ciudadanos, ya sea a nivel nacional, provincial o de los territorios, son aplicables a los mestizos y a los grupos no reconocidos por la ley como indios. Por otro lado,

⁹ *Ibíd.*, pp. 98-99.

se han adoptado medidas especiales a nivel provincial y federal en favor de estas poblaciones.

Dada la complejidad de la situación, toda acción emprendida en el país en relación con las cuestiones aborígenes requiere por lo general la cooperación entre las autoridades provinciales, de los territorios y federales.

IWG: En el caso de que se adoptara el instrumento, esta cuestión sería de la incumbencia de las autoridades federales, de acuerdo con lo dispuesto por el párrafo 24 del artículo 91 de la Constitución nacional en cuanto a la responsabilidad del Gobierno federal respecto de los pueblos indígenas. En cuestiones que afecten a las tierras de las provincias, se puede exigir la participación de los gobiernos provinciales.

En todos los casos, los pueblos indígenas interesados deberán participar plenamente en la aplicación del convenio a través de procedimientos equitativos y apropiados.

Estados Unidos. El instrumento revisado habrá de ser considerado por los órganos legislativo y ejecutivo del Gobierno antes de tomar una decisión acerca de su adopción o aplicación a los gobiernos estatales y locales.

México. En el caso particular de México, incumbiría a las autoridades federales y estatales.

Suiza. SGB: Se considera que, dada la flexibilidad relativa a la aplicación del Convenio prevista en el artículo 28, se tienen suficientemente en cuenta las particularidades de los sistemas legales nacionales y sus prácticas, sin por ello poner en peligro los objetivos fundamentales de la revisión. Sin embargo, en el caso de los Estados federativos podrían surgir dificultades si el Gobierno nacional, habiendo ratificado el convenio, declina el ejercicio de su autoridad constitucional sobre las entidades constitutivas de la federación. Por consiguiente, sería prudente prever en el texto revisado que las disposiciones del presente Convenio se extienden a todas las entidades constitutivas de los Estados Miembros signatarios, sin límite ni excepción».

Según sea la estructura política del Estado, en sus respuestas, algunos de los gobiernos de los Estados federativos indican, en particular, que las cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas -en el ámbito legislativo o administrativo- incumben al gobierno federal; en otros casos se precisa que son competentes en la materia tanto las autoridades federales como las entidades constitutivas de la federación. Sin embargo, siempre se reconoce de manera explícita que, dada la amplitud de los temas tratados por el Convenio, el gobierno federal deberá contar con el apoyo de los gobiernos locales -sea a nivel de estados, provincias o territorios-, a fin de aplicar plenamente sus disposiciones.

La realidad, por otra parte, parece imponer la necesidad de una acción conjunta, es decir, por parte del gobierno central y de las autoridades estatales, en las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas, sobre todo en ciertos casos, por ejemplo en lo que concierne a la propiedad de la tierra. Comparten esta opinión tanto gobiernos como organizaciones representativas de algunos pueblos indígenas.

Cabe añadir que la cuestión se ha planteado con motivo de la supervisión de la aplicación del Convenio núm. 107 en relación con los Estados federales que lo han ratificado, y que todos estos problemas no son insuperables, dada la flexibilidad inherente al Convenio, en particular respecto de los métodos de aplicación".¹⁰

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹¹

“68. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el convenio *revisado* debería crear o desarrollar organismos *u otros mecanismos apropiados* para administrar los programas pertinentes.

69. *Variante A.* Los referidos programas deberían incluir la planificación, la coordinación y la ejecución, *en colaboración con los pueblos en cuestión, de las medidas previstas en el convenio revisado.*

Variante B. Los referidos programas *deberían realizarse en colaboración con los pueblos en cuestión, e incluir la planificación, la coordinación y la ejecución de las medidas previstas en el convenio revisado.*

70. *Los referidos programas deberían incluir también propuestas a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden, y el control de la aplicación de estas medidas*”.¹²

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹³

“Punto 68

204. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental de los Estados Unidos tendiente a hacer que el punto sea más flexible no fue adoptada. El miembro gubernamental del Perú presentó una enmienda destinada a reforzar la exigencia hecha a los gobiernos de que creen mecanismos para aplicar el convenio revisado. El miembro gubernamental de Colombia, al apoyar la enmienda, señaló que era necesario un organismo de coordinación en cada país para este propósito. Ni los miembros trabajador es ni los miembros empleadores apoyaron la enmienda y ésta no fue adoptada. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda exigiendo que se dotara a las instituciones de aplicación de medios suficientes para cumplir con sus funciones. La enmienda fue apoyada por los miembros trabajadores y por varios miembros gubernamentales. La enmienda fue adoptada por 742 votos a favor, 693 en contra y 92 abstenciones.

205. A petición de los miembros empleadores, y de acuerdo con el artículo 65, párrafo 8, del Reglamento de la Conferencia, se procedió a una votación nominal. Los resultados de la votación fueron los siguientes: 742 votos a favor, 707 en contra y 56 abstenciones. La enmienda fue adoptada. Una enmienda presentada por el miembro gubernamental del Japón no fue apoyada. Una enmienda presentada por los miembros trabajadores, destinada a incluir una referencia al cumplimiento de otras obligaciones en virtud del convenio revisado, fue retirada al señalarse que estaba abarcada por el punto 70.

206. El punto 68 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁴

“Punto 69

207. Los miembros empleador es presentaron una enmienda que pedía la adopción de la variante A en el texto propuesto por la Oficina. Varios miembros gubernamentales apoyaron la enmienda. Los miembros trabajadores presentaron, y a continuación retiraron, una subenmienda referente a la aplicación del proyecto de convenio revisado. La enmienda fue adoptada. El miembro gubernamental de Colombia presentó una enmienda tendiente

11 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

12 *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116.*

13 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

14 *Ibíd.*, p. 32/25.

a incluir las palabras “y la evaluación” en el texto de la Oficina, que fue adoptada. La formulación final del texto fue dejada a cargo del Comité de Redacción.

208. El punto 69 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁵

“Punto 70

209. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda, que alinearon subsecuente-mente con el texto propuesto por la Oficina, añadiendo la frase “en cooperación con los pueblos en cuestión”. Los miembros empleadores prefirieron “plena cooperación” y la enmienda fue adoptada.

210. El punto 70 fue adoptado tal como quedó enmendado”.¹⁶

- **Conclusiones propuestas**

“66. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el convenio revisado debería crear o desarrollar organismos u otros mecanismos apropiados para ejecutar los programas pertinentes y dotarlos de los medios necesarios para el cabal cumplimiento de las funciones que se les asignen.

67. Los referidos programas deberían incluir la planificación, la coordinación, la ejecución y la evaluación, en colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados, de las medidas previstas en el convenio revisado.

68. Los referidos programas deberían incluir también propuestas a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden, así como sobre el control de la aplicación de estas medidas en plena colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados”.¹⁷

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁸

- **Texto de convenio propuesto¹⁹**

“Artículo 32

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá crear o desarrollar organismos u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los (pueblos/poblaciones) interesados, y facilitarles los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.

2. Tales programas deberán incluir:

a) el planeamiento, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los (pueblos/poblaciones) 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 plena cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados”.²⁰

¹⁵ *Ibid.*, p. 32/24.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 32/30.

¹⁸ *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

¹⁹ El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

²⁰ *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 15-16.*

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹

“Observaciones sobre el artículo 32

Canadá. El párrafo 1 debería rezar como sigue:

I. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá crear, desarrollar o asegurar de cualquier otra manera la existencia de instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los (pueblos/poblaciones) interesados. Los gobiernos deberán dotar a dichas instituciones o mecanismos de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones, cuando no dispongan de ellos por otro conducto.

Con la expresión «asegurar de cualquier otra manera» se tiene en cuenta el hecho de que pueden haberse creado ya instituciones o mecanismos para que administren los programas pertinentes. La expresión «cuando no dispongan de ellos por otro conducto» permite tener en cuenta circunstancias en las cuales los medios necesarios son facilitados por fuentes no gubernamentales.

En el párrafo 2, b), se propone la supresión de la palabra «plena», por las razones ya aducidas en las observaciones sobre los artículos 2 y 5.

IPWG: El texto actual no es adecuado, y se propone para el artículo 32 la redacción siguiente:

I. En colaboración con los pueblos interesados, la autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá crear o desarrollar organismos u otros mecanismos apropiados para administrar los programas pertinentes y facilitarles los medios financieros y de otra índole necesarios para el cabal desempeño de sus funciones y para el cumplimiento de las demás obligaciones dimanantes de este Convenio.

2. La ejecución de estos programas y el cumplimiento de las demás obligaciones deberán incluir la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio.

3. El cumplimiento de este Convenio deberá entrañar también medidas legislativas y de otra índole, formuladas en colaboración con los pueblos interesados, para garantizar el pleno reconocimiento y respeto de los derechos de esos pueblos estipulados en el presente Convenio y la ejecución de los programas y el cumplimiento de las demás obligaciones a que hace referencia el párrafo anterior. En colaboración con los pueblos interesados se establecerán procedimientos de control y supervisión basados en criterios explícitos.

Chile. Con respecto al párrafo 1, se objeta que la creación de organismos, mecanismos y programas está sujeta a las características, condiciones y posibilidades económicas de cada país.

Estados Unidos. En el párrafo 1 sustitúyase la expresión «crear o desarrollar» por «asegurarse de que existen». Ello permitiría utilizar los organismos o mecanismos apropiados ya existentes. Sólo deberían crearse o desarrollarse otros nuevos cuando fuera necesario.

ICC: Se propone reformular enteramente este artículo de modo que rece como el texto propuesto por el IPWG del Canadá.

Japón. Véase la propuesta formulada en el artículo 5.

21 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.* Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

Perú. CGTP: Debe postularse que los Estados se comprometan a adoptar políticas de protección ambiental, de equilibrio ecológico y de desarrollo autosostenido de los pueblos indígenas. Deberían preverse sanciones en casos de vulneración de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, considerando como factor agravante que tales violaciones las cometan funcionarios públicos.

Comentario de la Oficina

En relación con el párrafo 1 se ha tenido en cuenta la propuesta del Gobierno de los Estados Unidos y esencialmente la del Gobierno del Canadá en lo que atañe a la primera frase de su texto. No se ha aceptado, en cambio, la segunda frase de su texto, por entrañar una obligación que recae exclusivamente sobre los gobiernos. Sin embargo, la Oficina ha modificado su texto para tener en cuenta la posibilidad, como lo sugiere el Gobierno del Canadá, de que los medios necesarios sean facilitados por fuentes no gubernamentales. La preocupación expresada por los Gobiernos de Chile y Japón queda ya cubierta por la redacción actual, que confiere la flexibilidad requerida.

Atendiendo la propuesta del Gobierno del Canadá, en el apartado b) del párrafo 2 se ha suprimido la palabra «plena».

La propuesta formulada por el IPWG del Canadá y la ICC de los Estados Unidos de modificar por completo el texto de este artículo aumentaría su extensión sin añadir nada a su contenido. Por este motivo, no se aceptaron ya en el curso de la primera discusión enmiendas análogas.

La CGTP del Perú propone la adopción de políticas de protección ambiental y el establecimiento de sanciones. El primer punto se encuentra reflejado en otras disposiciones del Convenio. El segundo expresa una preocupación válida, pero no parece necesario entrar en esta clase de detalles".²²

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²³

"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".²⁴

22 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 70-71.

23 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

24 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁵

“164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios”.²⁶

25 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

26 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 34º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 28

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto a este Convenio deberán determinarse con flexibilidad para tener en cuenta las condiciones propias de cada país".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Una tensión permanente estuvo presente a lo largo de los trabajos preparatorios del Convenio No. 169: las demandas de los delegados indígenas por que el nuevo texto sea suficientemente específico en las obligaciones asumidas por los Estados parte y, por el otro, los intereses gubernamentales en hacer del Convenio un texto muy general y supeditado lo máximo posible a la legislación nacional para su eficacia. El argumento de la flexibilidad de las disposiciones del Convenio pues, siendo irrefutable debido a la complejidad de los temas abordados y la diversidad de realidades que influiría, corría el peligro de desvirtuarse y convertirse en una justificación de ulteriores incumplimientos. Los trabajos preparatorios también muestran la preocupación por este riesgo.

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido de este artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

"La naturaleza de un convenio internacional también debería tenerse presente. Un convenio, para ser válido, requiere ratificaciones y sólo entonces los gobiernos aceptan voluntariamente sus obligaciones y hacen posible la supervisión periódica de su aplicación por parte de los órganos de control de la OIT. Las proposiciones formuladas por la Reunión serían quizá un compromiso entre lo ideal, las exigencias de flexibilidad y adaptabilidad

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

2 APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

a situaciones diferentes y las necesidades fundamentales de las poblaciones a las que pretende proteger y ayudar”.³

“37. Algunos principios básicos orientaron las deliberaciones de la Reunión de Expertos. En primer lugar, la Reunión estimó unánimemente que se debería reforzar la protección brindada a los pueblos indígenas y tribuales, sin dejar de reconocer que existían diversas opiniones acerca de cómo plasmarla en el instrumento revisado. Al mismo tiempo se creyó oportuno que además de conservar el concepto de la flexibilidad, por ser necesaria para abarcar una amplia variedad de situaciones nacionales como figura en el Convenio, se la debería respaldar con un mecanismo de supervisión fuerte, capaz de poder considerar esas distintas situaciones en la forma adecuada.

38. Se reconoció ampliamente que el grado de validez de todo instrumento revisado dependía de que lo ratificara un gran número de países. En consecuencia, eran esenciales dos requisitos básicos: el primero, que los pueblos indígenas y tribuales vieran en el convenio revisado que sus aspiraciones y necesidades fueran tenidas en cuenta; segundo, que las propuestas de la presente Reunión, y las que contenga el instrumento revisado, sean realistas y tomen en consideración los sistemas jurídicos de los Estados Miembros. Empero, esto no significa que el convenio revisado deba reflejar el mínimo común denominador de los sistemas nacionales, sino que, siendo su principal propósito el de mejorar la situación de los pueblos indígenas y tribuales, no deberá limitarse a reflejar simplemente las actuales situaciones, sino que deberá ser un instrumento progresista y con perspectivas abiertas hacia el futuro”.⁴

“124. La flexibilidad inherente en este artículo fue mencionada frecuentemente como un medio indispensable para garantizar que el Convenio revisado aplique a una gran variedad de circunstancias y situaciones nacionales. La Reunión fue informada sobre las diversas ocasiones en las que la Comisión de Expertos ha interpretado el Convenio 107 de acuerdo con este artículo”.⁵

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁶

En general, la Reunión de Expertos había mencionado la necesidad de mantener esta disposición dada la diversidad de situaciones que imperan en los diferentes países con respecto a los pueblos indígenas y tribuales. La OIT no sugirió modificación alguna de este artículo.

(Conclusiones):

“En una esfera como ésta, un convenio de la OIT debe estipular tanto directrices generales o medidas de promoción como obligaciones concretas. Dado que el mecanismo de supervisión de la OIT presta tanta atención a la medida en que se cumplen las obligaciones contraídas en virtud de convenios en los países que los han ratificado, resulta inadecuado prescribir en los convenios derechos u obligaciones que ni la legislación ni la práctica puedan respaldar en una amplia diversidad de contextos nacionales. Además, los problemas que entraña intentar proteger a las poblaciones indígenas y tribuales son sumamente complejos. Es evidente, por tanto, que la revisión del Convenio núm. 107 debe seguir un minucioso proceso. El convenio revisado debe estipular claramente los derechos fundamentales de estas poblaciones. Debe tener también en cuenta que existen poblaciones indígenas y tribuales en casi todos los países. En algunos casos se trata de pueblos que viven totalmente aislados en la selva, pero en otros dichos pueblos están integrados en las culturas y economías nacionales, si bien conservan ciertos rasgos cul-

³ *Ibid.*, párrafo 16.

⁴ *Ibid.*, párrafos 37-38.

⁵ *Ibid.*, párrafo 124.

⁶ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

turales distintivos. Hay grupos que desean conservar sus tradiciones y culturas, y otros que desean integrarse en la sociedad nacional a fin de gozar de las ventajas concedidas a los demás ciudadanos.

Sin embargo, sus situaciones son suficientemente análogas para que sea posible formular ciertos derechos fundamentales aplicables a todos estos pueblos, sea cual fuere el país donde vivan. Todos ellos deberían tener el derecho de conservar sus culturas y de administrar sus propios asuntos, y los países donde viven deberían respetar estos derechos. No incumbe a un convenio de la OIT determinar globalmente la medida en que estas necesidades existen en cada Estado ni la manera como deben respetarse tales derechos en cada caso; su cometido es, por el contrario, establecer el principio básico del respeto de estos derechos y exigir de los países que lo ratifiquen que tomen las medidas necesarias para decidir a nivel nacional, en consulta con los afectados, cómo deben respetarse. Tal es el principio básico seguido en la mayoría de los convenios de la OIT. El convenio revisado debería tener en cuenta posibles variaciones en las circunstancias nacionales y la situación de los propios pueblos indígenas y tribuales".⁷

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁸

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Adecuada interpretación del principio de flexibilidad

"Pregunta 74. ¿Se considera que el artículo 28 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 31.

Afirmativas: 29. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 2. Estados Unidos y Nueva Zelandia.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. CLC: Sí.

IBC: Sí. Esto es absolutamente esencial.

IWG: Sí. Es necesario mantener la flexibilidad, pero esta disposición no debería utilizarse por los gobiernos para justificar la falta de cumplimiento razonable de sus obligaciones. En consecuencia, se debería añadir al final del artículo 28 la siguiente frase: «de conformidad con el espíritu y la intención de las disposiciones de este Convenio».

Ecuador. Se considera que este artículo 28 debería dejarse necesariamente sin alteración alguna.

Estados Unidos. Sí, debería mantenerse la flexibilidad.

AFL-CIO: Sí.

Nueva Zelandia. (En respuesta a las preguntas 74 y 75.) Sí. En la medida en que esto sea congruente con la respuesta a la pregunta 2.

Países Bajos. RCO: Sí.

⁷ *Ibíd.*, pp. 96-97 (Conclusiones).

⁸ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

Reino Unido. TUC: Sí.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 74 y 75.) No se considera necesario modificar los artículos 28 y 29.

Surinam. (En respuesta a las preguntas 74 y 75.) Sí. No hay necesidad de enmendar estos artículos.

La totalidad de las respuestas a esta pregunta son positivas. Algunas de las observaciones que se formulan son para reiterar la necesidad de mantener la flexibilidad del Convenio en su aplicación, sin por ello dar pauta a su incumplimiento. El punto planteado por el IWG del Canadá puede considerarse sobrentendido.

En las conclusiones propuestas se refleja, pues, el punto en cuestión”.⁹

- **Preocupaciones sobre la aplicabilidad a contextos nacionales diversos**

“Pregunta 78.

1) *¿Existen en la legislación o la práctica nacional de su país particularidades que, en opinión del Gobierno, podrían crear dificultades para la aplicación práctica del instrumento tal como se concibe en el presente informe?*

2) *En caso afirmativo, ¿cómo podrían allanarse tales dificultades?*

Número total de respuestas: 26.

Afirmativas: 1. Estados Unidos.

Negativa: 18. Australia, Benín, Bolivia, Bulgaria, Cuba, Egipto, Finlandia, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelanda, Perú, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Otras respuestas: 7. Arabia Saudita, Argentina, Canadá, Colombia, Ecuador, Surinam y Zambia.

Arabia Saudita. 1) Será difícil aplicar el convenio a las poblaciones nómadas, dado que éstas no tienen un lugar de residencia fijo.

2) No se debería aplicar el convenio a esta categoría.

Argentina. Se considera que no existen dificultades para la aplicación del convenio, con las reservas formuladas.

Bolivia. No habría dificultades si se tuvieran en cuenta las observaciones formuladas.

Brasil. CNI: 1 Sí.

2) Dejando a cargo de cada Estado Miembro la adaptación del convenio a la realidad nacional.

Canadá. Véanse los siguientes comentarios del Gobierno: observaciones generales; introducción a sus respuestas a las preguntas 33 a 46 (tierras); respuestas a las preguntas 24 y 25 (derecho consuetudinario y conservación de costumbres e instituciones); respuestas a las preguntas 62 a 67 (educación y medios de información), y respuesta a la pregunta 79 (jurisdicción).

IBC: Dado el ámbito extraordinario de este Convenio, una vez más hay que sopesar cuidadosamente la naturaleza y el papel de un convenio internacional. El IBC señala a la atención de los gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de trabaja-

⁹ *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 99.

dores y de la Oficina Internacional del Trabajo el siguiente extracto del informe de la Reunión de Expertos (párrafo 16): «Un convenio, para ser válido, requiere ratificaciones y sólo entonces los gobiernos aceptan voluntariamente sus obligaciones y hacen posible la supervisión periódica de su aplicación por parte de los órganos de control de la OIT. Las proposiciones formuladas por la Reunión serían quizás un compromiso entre lo ideal, las exigencias de flexibilidad y adaptabilidad a situaciones diferentes y las necesidades fundamentales de las poblaciones a las que pretende proteger y ayudar».

El convenio debería prever medidas a nivel nacional para asegurar una consulta plena y significativa con los representantes de los pueblos indígenas, para inculcar el respeto de las culturas indígenas en las prácticas nacionales en materia social, educativa, de empleo, económica, política e institucional, y para adecuar los órganos necesarios para examinar y resolver los asuntos constitucionales. No sería realista ni eficaz establecer en el convenio la forma en que han de abordarse todas estas cuestiones en cada contexto nacional.

IWG: La aplicación práctica del convenio revisado no debería crear dificultades serias si los gobiernos manifiestan un verdadero espíritu de cooperación, buena fe y determinación política para proceder a las reformas necesarias.

Colombia. 1) Puede ser que haya algunas dificultades, especialmente las limitaciones de carácter económico, pero probablemente el mayor problema es la falta de conciencia sobre la necesidad de vincular a los pueblos indígenas a la vida nacional.

2) La ratificación del convenio podría contribuir a allanar tales dificultades, pero también es necesaria la conciencia política.

Ecuador. 1) Tal como está concebido en sus principios de orientación básica, el convenio revisado sería inconstitucional, ilegal e inconveniente. Se contrapondría a los artículos 2, 4, 19, 46, 48, 51, 78 y 118. de la Constitución; a disposiciones del Código Civil, del Código de Minería y de las leyes de hidrocarburos, de aguas y de seguridad nacional, entre otros textos. Además, impediría el fortalecimiento de la unidad nacional, crearía formas de discriminación entre ecuatorianos, sustraería del control del Estado los recursos del subsuelo y los mineros, impediría la legítima acción del Estado (el ejercicio de su soberanía) y limitaría el control de las fronteras. 2) Constituiría un instrumento de desintegración nacional y de desestabilización.

Estados Unidos. 1) Sí. Por ejemplo, toda proposición tendiente a alterar el actual sistema del derecho de propiedad tropezaría probablemente con una enérgica oposición en los Estados Unidos, lo que haría difícil la aplicación práctica del instrumento. 2) Las posibles dificultades deberían allanarse por conducto de los foros apropiados.

Reino Unido. TUC: 1) No. 2) No es aplicable.

Surinam. 1) No existen problemas jurídicos respecto de la aplicación práctica del instrumento.

2) Se está estudiando la respuesta.

Una parte considerable de las respuestas dadas a esta pregunta son negativas, considerando que la aplicación del convenio no crearía dificultades. En las respuestas restantes se indican diversas dificultades posibles a las que se enfrentarían los gobiernos para aplicar el convenio, en parte imputables a situaciones ajenas al propio convenio, como las derivadas de una falta de conciencia

a nivel nacional respecto de los problemas específicos de los pueblos indígenas, o bien a la situación económica del país. Otras dificultades, en cambio, podrían tener su origen en las propias disposiciones del convenio revisado. Ahora bien, como se indica en varias res-

puestas, no sólo relativas a ésta sino a otras preguntas del cuestionario, o en los comentarios de orden general formulados tanto por los gobiernos como por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como por algunas organizaciones representativas de ciertos pueblos indígenas, sería posible superar muchas de dichas dificultades si se creara una conciencia nacional en relación con los problemas específicos de los pueblos indígenas y si los gobiernos mostraran la voluntad política necesaria para aplicar las disposiciones del convenio revisado.

De todos modos, la superación de las dificultades mencionadas es también posible en virtud del principio de flexibilidad plasmado en diversos artículos del convenio revisado, así como del principio general de flexibilidad enunciado en el artículo 28 del Convenio en vigor, y que debería mantenerse en el texto revisado, tal como ya se ha indicado".¹⁰

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado¹¹

"71. La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al convenio *revisado* deberían determinarse con flexibilidad, *habida* cuenta de las condiciones propias de cada país".¹²

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988¹³

"Punto 71

211. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda destinada a hacer que el punto tenga en cuenta el objetivo del convenio revisado y los deseos de los pueblos en cuestión. Varios miembros gubernamentales consideraron que el objetivo ya estaba contenido en el texto y la enmienda fue retirada.

212. El punto 71 fue adoptado sin cambios".¹⁴

• Conclusiones propuestas

"69. La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al convenio revisado deberían determinarse con flexibilidad, *habida* cuenta de las condiciones propias de cada país".¹⁵

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

• Texto de convenio propuesto¹⁷

"Artículo 33

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente

10 *Ibid.*, pp. 102-104.

11 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

12 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116.

13 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

14 *Ibid.*, p. 32/25.

15 *Ibid.*, p. 32/30.

16 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

17 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

Convenio deberán determinarse con flexibilidad, tomando en cuenta las condiciones propias de cada país".¹⁸

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹

"Observaciones generales

Japón:

Es oportuno debatir la revisión del Convenio atendiendo a los deseos de la opinión internacional. Sin embargo, como los sistemas nacionales y la situación de esos pueblos difieren de un país a otro, el convenio debería ser suficientemente flexible para que las medidas previstas se apliquen de manera equilibrada a todos los nacionales. Deberían tomarse en consideración los criterios de otras organizaciones internacionales, y aclararse expresiones vagas como «plena participación» y «derechos».

Consejo General de Sindicatos del Japón (SOHYO): El SOHYO discrepa del criterio del Gobierno acerca de: la igualdad de trato con respecto a los demás sectores de la población nacional, ya que el objeto de la revisión es debatir el principio fundamental de la autonomía y autoidentificación de esos pueblos y adoptar un convenio aplicable a nivel universal.

Suecia:

El texto propuesto refleja la intención de abolir la precedente orientación asimilista y el hecho de que los pueblos indígenas y tribales deben tener derecho a que se les consulte y a poder influir en las cuestiones que les afectan. Ello mejorará sus perspectivas de preservar y desarrollar sus identidades lingüísticas y culturales y sus actividades económicas tradicionales. Es importante que el convenio se formule en términos aceptables para dichos pueblos. Debería incluirse una cláusula de flexibilidad que permita a todo Estado que ratifique el convenio excluir de él determinadas disposiciones, según lo dicten las condiciones nacionales".²⁰

"Observaciones sobre el artículo 33

Brasil. CONTAG: Añádase al final la expresión «sin perjuicio de los derechos ya reconocidos».

Canadá. IPWG: El final del texto de este artículo debería rezar como sigue:

... las condiciones propias de cada país, el objetivo de este Convenio y los deseos de los pueblos interesados.

Además, en la parte VIII del Convenio debería incluirse una nueva cláusula interpretativa que rece como sigue:

Ninguna disposición en el presente Convenio podrá interpretarse en el sentido de reconocer derecho alguno a ningún Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualesquiera de los derechos o libertades reconocidos en este Convenio.

Estados Unidos. ICC: Misma propuesta que el IPWG del Canadá, es decir, modificación del

18 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 16.

19 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

20 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 4.

final del texto del artículo y adición de la cláusula interpretativa. A pesar de lo que se dice en el informe de la Comisión del Convenio núm. 107, parece necesario incluir explícitamente en el Convenio los nuevos criterios sugeridos, a fin de dejar las cosas bien claras y evitar futuros equívocos. En cuanto a la cláusula, el nuevo Convenio no debería estipular una protección inferior a la que confieren otros instrumentos internacionales. El párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la OIT no cubre totalmente los aspectos contenidos en la cláusula propuesta.

Suecia. Este artículo debería reformularse para dejar bien claro qué disposiciones puede excluir de su aplicación del Convenio un Estado Miembro que lo ratifique.

Comentario de la Oficina

El sentido de la propuesta de la CONTAG del Brasil está ya cubierto por el texto actual y por el artículo 34 (artículo 35 del nuevo texto propuesto). Las adiciones de un nuevo final al artículo y de una nueva cláusula propuestas por el IPWG del Canadá y la ICC de los Estados Unidos fueron ya sugeridas por los miembros trabajadores durante la primera discusión en la Conferencia, quienes finalmente retiraron tales enmiendas. La Oficina no estima necesaria la cláusula propuesta, dado que el principio en cuestión figura ya implícitamente en el texto.

Con respecto a la propuesta formulada por el Gobierno de Suecia, parece difícil que, en un convenio sobre derechos humanos fundamentales, pueda preverse la exclusión de determinadas disposiciones. Por lo demás, ya se ha señalado que las disposiciones del nuevo Convenio podrán adoptarse progresivamente. En consecuencia, parece innecesario este tipo de flexibilidad que se sugiere²¹.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²²

"Artículo 34

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, tomando en cuenta las condiciones propias de cada país²³.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989²⁴

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios²⁵

21 *Ibid.*, pp. 71-72.

22 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

23 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.

24 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

25 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 35º

"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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 29

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no menoscabará las ventajas garantizadas a las poblaciones en cuestión en virtud de las disposiciones de otros convenios o recomendaciones".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

No se abordó el contenido del artículo.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

No se abordó el contenido del artículo.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

Se señaló simplemente que este artículo no requería revisión.

1 *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribales. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.*

2 *APPL/MER/107/1986/D.7. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (Núm. 107). Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.*

3 *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.*

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

• Interacción normativa del Convenio con otros Tratados

"Pregunta 75. ¿Se considera que el artículo 29 debería dejarse inalterado?"

Número total de respuestas: 28.

Afirmativas: 28. Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Sierra Leona, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Argentina. Se deberá agregar al final del párrafo «y leyes nacionales».

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. CLC: No, este artículo no es suficientemente fuerte; debería enmendarse a la luz de los otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos y de acuerdo con los deseos de las poblaciones indígenas.

IBC: Sí.

IWG: No. La protección prevista en el artículo 29 no es en absoluto suficiente. En consecuencia, debería cambiarse en el texto inglés «shall not effect» por «shall not adversely effect». (Este cambio no concierne al texto español).

También deberían añadirse los dos párrafos siguientes (texto análogo al del artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales):

«Ninguna disposición del presente Convenio será interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un gobierno, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualesquiera de los derechos u obligaciones reconocidos en el Convenio, o a su limitación en una forma no prevista en él.

No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos fundamentales de los pueblos interesados reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Convenio no los reconoce o los reconoce en menor grado».

Estados Unidos. Sí. Deberían reconocerse tales ventajas.

AFL-CIO: Sí.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

La mayoría de las respuestas a esta pregunta son positivas; según algunas de ellas, convendría reforzar la disposición del artículo 29 haciendo referencia a las leyes nacionales o a otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos.

En cuanto a esta última sugerencia, sería más adecuado formular una mención de este género en el preámbulo del instrumento revisado que en su parte dispositiva. En lo tocante a la mención de leyes nacionales, cabe recordar que, en virtud del párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, la ratificación de un convenio por cualquier Estado

⁴ Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Miembro no menoscabará ninguna ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice condiciones más favorables que las que figuren en el convenio. En consecuencia, dado que existe esta disposición de cobertura más amplia, se podría mantener el texto actual de esta disposición”⁵

b. Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado⁶

“72. La aplicación de las disposiciones del convenio *revisado* no debería menoscabar las ventajas conferidas a *los pueblos* en cuestión con arreglo a las disposiciones de otros convenios o recomendaciones, ni las ventajas que les aseguren tratados, instrumentos internacionales o medidas nacionales legislativas y administrativas”.⁷

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁸

“Punto 72

213. Los miembros trabajadores presentaron una enmienda destinada a poner el texto de acuerdo con el artículo 19, párrafo 8, de la Constitución de la OIT. La enmienda fue adoptada”.⁹

• Conclusiones propuestas

“70. La aplicación de las disposiciones del convenio revisado no debería menoscabar los derechos ni las ventajas que confieren a los (pueblos/poblaciones) interesados otros convenios y recomendaciones, tratados, instrumentos internacionales o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”.¹⁰

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹¹

• Texto de convenio propuesto¹²

“Artículo 34

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los (pueblos/poblaciones) interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, de tratados o instrumentos internacionales o de leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales”.¹³

5 *Respuestas recibidas y comentarios*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 100.

6 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión.

7 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116.

8 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las *Actas provisionales No. 32* contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

9 *Ibid.*, p. 32/25.

10 *Ibid.*, p. 32/30.

11 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

12 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

13 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 16.

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁴

"Observaciones sobre el artículo 34

Brasil. CONTAG: Sustitúyase la palabra «nacionales» por «internos de cada país».

Canadá. El artículo debería finalizar como sigue:

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

La intercalación de la palabra «tratados» antes de «o acuerdos nacionales», y no antes de «o instrumentos internacionales», reconoce el hecho de que los tratados entre Estados quedan ya cubiertos por la designación «instrumentos internacionales», mientras que los tratados entre gobiernos nacionales y (pueblos/poblaciones) indígenas figuran más apropiadamente entre la expresión de leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales».

IPWG: Complétese el artículo añadiendo al final «... o títulos y derechos de propiedad aborígenes».

Comentario de la Oficina

Respecto a la propuesta de la CONTAG del Brasil de sustituir la palabra «nacionales», se recuerda que este término es el que se emplea corrientemente en otros convenios de la OIT. Se ha aceptado la sugerencia del Gobierno del Canadá de trasladar la palabra «tratados», pero se ha optado por insertarla antes de «leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales», pues no parece apropiado que la Oficina prejuzgue el resultado del estudio que se halla en curso en las Naciones Unidas sobre la índole de los tratados entre Estados y pueblos indígenas. La propuesta del IPWG del Canadá merece consideración, pero puesto que se refiere exclusivamente a los derechos sobre la tierra, se estima que queda cubierta por las disposiciones de la parte II del Convenio".¹⁵

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶

"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"¹⁷

14 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

15 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 72-73.

16 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

17 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹⁸

“164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas (...).

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios”.¹⁹

18 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

19 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 36º

"Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

No tiene antecedente.

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75ª REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2.2. Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

El contenido del artículo no fue abordado.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

² APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* 234ª Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

³ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁴ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

2.2.3. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988⁵

El contenido del artículo no fue abordado.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁶

- **Texto de convenio propuesto⁷**

"Artículo 35. Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957".⁸

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁹

No se recibieron observaciones sobre este artículo.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁰

"Artículo 36

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957."¹¹

2.3.4. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹²

"164. Los miembros trabajadores indicaron que, condicionado a que los miembros empleadores y los miembros gubernamentales tomaran la misma decisión, retirarían sus enmiendas a los artículos 20 a 36 y apoyarían el proyecto de texto de la Oficina. Recordaron la larga consideración de los puntos de las Partes III a X del proyecto de convenio que tuvo lugar durante la primera discusión en 1988 y señalaron que los acuerdos que se habían logrado estaban reflejados en el proyecto de texto de la Oficina. Los miembros empleadores apoyaron la propuesta. Varios miembros gubernamentales también apoyaron la propuesta y estuvieron de acuerdo en retirar sus enmiendas. El miembro gubernamental

5 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988. Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).*

6 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.*

7 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

8 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 16.*

9 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.*

10 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.*

11 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.*

12 *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

mental del Brasil expresó el punto de vista de su Gobierno, indicando que el artículo 32, que trataba la compleja cuestión de la migración a través de las fronteras, estaba fuera del ámbito de competencia de la OIT, y formuló una reserva sobre este punto.

165. Un representante del Secretario General informó a la Comisión que la decisión de adoptar el artículo 36 significaba que el Convenio núm. 107 sería cerrado para nuevas ratificaciones cuando el presente Convenio entrara en vigor, pero que permanecería en vigor para aquellos países que lo habían ratificado hasta que ratificasen el nuevo Convenio. Explicó igualmente las condiciones que rigen la entrada en vigor del Convenio revisado y su ratificación de acuerdo con los artículos finales usuales.

166. Los artículos 20 a 36 fueron adoptados sin cambios".¹³

13 *Ibid.*, p. 25/27.

ARTÍCULO 43º

"Artículo 43

1. 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".

I. TEXTO ANTECEDENTE

Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT

"Artículo 36

1. 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 32, 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".

II. TRAVAUX PRÉPARATOIRES

2.1. DISCUSIONES E INFORMES PREPARATORIOS:

2.1.1. Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos (Ginebra, 1986)¹

El contenido del artículo no fue abordado.

2.1.2. Informe de la Reunión de Expertos (Ginebra, 01-10 septiembre 1986)²

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2. PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (75^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1988)

2.2.1. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988³

El contenido del artículo no fue abordado.

2.2.2. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988⁴

a. Cuestionario para los Estados sobre la revisión del Convenio 107

“Pregunta 76. ¿Se considera que la ratificación por un Miembro del convenio revisado debería implicar ipso jure la denuncia inmediata del Convenio núm. 107?”

Número total de respuestas: 27.

Afirmativas: 26. Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Honduras, Madagascar, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: I. Gabón.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. CLC: Sí.

IBC: Sí.

IWG: Sí.

Colombia. Sí; parece indispensable que ello sea así, porque la coexistencia de ambos instrumentos retarda el progreso que se busca.

Estados Unidos. Sí. La ratificación por un Miembro del convenio revisado significaría falta de apoyo al Convenio núm. 107 en vigor. Si este Convenio es revisado según las directrices indicadas, sería imposible cumplir a la vez con las obligaciones impuestas por ambos instrumentos.

AFGCIO: Sí.

Gabón. No. Habida cuenta de la naturaleza nueva de las medidas prescritas y del esfuerzo que deberá llevarse a cabo, se debe prever un término.

¹ *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales.* Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107), OIT, Ginebra, 1986.

² APPL/MER/107/1986/D.7. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm. 107).* Ginebra, 1^o-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, noviembre de 1986.

³ *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

⁴ *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

Madagascar. Sí, en la medida en que la parte no revisada del presente Convenio se retome en el convenio revisado.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Suiza. SGB: (En respuesta a las preguntas 76 y 77.) La ratificación del convenio revisado por un Miembro tendría como efecto *ipso jure* la denuncia inmediata del Convenio núm. 107.

Todas las respuestas a esta pregunta, salvo una, son positivas. En todo caso, esto ha sido previsto expresamente en el artículo 36 del Convenio núm. 107. Por consiguiente, en el convenio revisado debería figurar una disposición en tal sentido”.⁵

"Pregunta 77. ¿Se considera que el Convenio núm. 107 debería cesar de permanecer abierto a nuevas ratificaciones cuando el convenio revisado entre en vigor?"

Número total de respuestas: 26.

Afirmativas: 25. Argelia, Argentina, Australia, Bolivia, Bulgaria, Canadá, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, Estados Unidos, Finlandia, Gabón, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Portugal, Surinam, RSS de Ucrania, Uganda, URSS y Zambia.

Negativas: 1. México.

Argelia. El Convenio núm. 107 no debería ser más el objeto de nuevas ratificaciones, pero no a partir de la fecha en que entre en vigor el convenio revisado, sino a partir de la fecha de adopción de éste por la reunión correspondiente de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Brasil. CNI: Sí.

Canadá. CLC: Sí.

IBC: Sí.

IWG: Sí.

México. No; se considera que es posible en un futuro seguir enriqueciéndolo, si bien habrían de conservarse las consultas pertinentes después de su aplicación.

Países Bajos. RCO: Sí.

Reino Unido. TUC: Sí.

Las respuestas a esta pregunta son todas positivas salvo una, en la cual se indica que sería posible seguir enriqueciendo el Convenio en vigor. Cabe, pues, considerar que si la orientación fundamental del Convenio cambia, a fin de responder a las nuevas tendencias y a las políticas que se han puesto en vigor respecto de los pueblos indígenas, y puesto que los artículos que no han sido modificados quedarían también incluidos en el convenio revisado, el Convenio actual no debería seguir abierto a nuevas ratificaciones. En consecuencia, en el convenio revisado debería figurar una disposición en el sentido de que el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107), no deberá seguir abierto a nuevas ratificaciones”.⁶

5 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 101.

6 *Respuestas recibidas y comentarios.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 101-102.

2.3. SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (76^{va} REUNIÓN, GINEBRA, 1989)

2.3.1. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁷

El contenido del artículo no fue abordado.

2.3.2. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁸

El contenido del artículo no fue abordado.

2.3.3. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁹

El contenido del artículo no fue abordado.

7 *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

8 *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. Este informe recoge las respuestas y comentarios de los Estados miembros al Informe IV(1) de la 76^{va} Reunión (1989) que propuso el nuevo texto del Convenio revisado.

9 *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989. El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

ANEXOS

ADOPCIÓN DEL CONVENIO No. 169 Y DE LA RESOLUCIÓN DE ACCIÓN DE LA OIT SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

1. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989¹

“Adopción del Informe de proyecto de Convenio y del proyecto de resolución

170. Durante la consideración de los párrafos 1 a 169 del Informe varios miembros de la Comisión pidieron que se efectuaran cambios con el fin de aclarar, corregir o completar el texto del Informe.

171. La Comisión adoptó unánimemente el Informe, sujeto a las modificaciones acordadas.

172. La Comisión procedió a la consideración y a adopción del Convenio, artículo por artículo, y en su totalidad.

173. La Comisión procedió al examen del proyecto de resolución, párrafo por párrafo, y lo adoptó unánimemente.

174. Los miembros empleadores expresaron su gratitud y reconocimiento al presidente por la habilidad manifiesta que demostró durante la reunión y las numerosas discusiones que tuvieron lugar fuera de las reuniones y que desempeñaron un papel importante para llevar a buen puerto la difícil tarea encomendada a la Comisión. Expresaron también su agradecimiento a los miembros trabajadores.

175. Los miembros trabajadores apoyaron plenamente los elogios hechos por los miembros empleadores al trabajo del Presidente. Expresaron su agradecimiento por la manera como fueron capaces de trabajar conjuntamente con los miembros empleadores para lograr un resultado de las actividades de la Comisión que les permitiera apoyarlo en las discusiones plenarios.

176. El miembro gubernamental del Canadá, en nombre de los miembros gubernamentales, señaló que la Comisión se había ocupado de cuestiones complejas que iban más allá de los temas normalmente tratados por la OIT. Estimó que cada uno de los grupos había desempeñado un papel importante para el logro de un compromiso aceptable. Aunque reconocía que el proyecto de Convenio no reflejaba todas las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales ni respondía a todas las preocupaciones de los gobiernos, consideraba que el Convenio representaba una mejora significativa del Convenio núm. 107.

¹ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

177. El presidente expresó su aprecio por la cooperación de los miembros gubernamentales, empleadores y trabajadores al tratar de cuestiones tan complejas de una manera constructiva y progresista. Reconoció que cada grupo había vencido sus propias dificultades para que se lograra el consenso. Agradeció al Grupo de Trabajo por su intenso esfuerzo hacia el logro del consenso. Manifestó su aprecio personal por la presencia de organizaciones no gubernamentales que expresaron claramente las preocupaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales. Consideró que el proyecto de Convenio, que la Comisión había adoptado unánimemente representaba un hito en la realización de las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales, así como en su protección.

178. Los textos del proyecto de Convenio y del proyecto de resolución se reproducen a continuación.²

179. El Informe de la Comisión y los textos del proyecto de Convenio y del proyecto de resolución son sometidos a la Conferencia para su consideración.

Ginebra, 24 de junio de 1989.

(Firmado) R. ESPAÑA SMITH

Presidente

H. J. HELMS

Ponente".³

2. **Actas Provisionales No. 31, 34ª Sesión, 26 de junio de 1989⁴**

• **Intervenciones finales de los miembros de la Comisión del Convenio No. 107**

"INFORME DE LA COMISIÓN DEL CONVENIO NÚM. 107: PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y ADOPCIÓN

Original inglés: El PRESIDENTE. – El primer punto de nuestro orden del día es el informe de la Comisión del Convenio núm. 107. Invito a la tribuna a los miembros de la mesa de la Comisión: Sr. España-Smith, delegado gubernamental de Bolivia, presidente; Sr. de Regil Gómez, delegado de los empleadores de México, y Sr. Svenningsen, delegado de los trabajadores de Dinamarca, vicepresidentes, y Sr. Helms, consejero técnico gubernamental de Dinamarca, ponente.

Tiene la palabra el Sr. Helms, ponente de la Comisión, para presentar el informe.

Original inglés: Sr. HELMS (*consejero técnico gubernamental de Dinamarca, ponente de la Comisión del Convenio núm. 107*). – Tengo el honor de presentar el informe de la Comisión del Convenio núm. 107, que figura en *Actas Provisionales*, núm. 25.

La Comisión procedió a la segunda discusión sobre la revisión del Convenio núm. 107. Quisiera destacar que se trata de un proyecto de convenio de extenso contenido cuyo alcance es más amplio que el de otros instrumentos de la OIT. Intenta abarcar los problemas fundamentales a que se enfrentan los pueblos, indígenas y tribales, sin dividir estos problemas en distintas segmentos con arreglo a las competencias de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. La elaboración de todo el texto se logró con la plena cooperación y apoyo de las Naciones Unidas y de los organismos especializados.

Esto significa también que hemos tenido que tratar además una serie de cuestiones sumamente difíciles y delicadas, acerca de las cuales se manifestaron opiniones profunda-

² Véanse respectivamente los anexos 3 y 4 del presente libro.

³ *Ibid.*, p. 25/27-25/28.

⁴ *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989. El Acta Provisional No. 31 constituye la presentación del Informe de la Comisión del Convenio No. 107 incluido en Actas Provisionales No. 25, y la cual concluye con la adopción por la Conferencia tanto del nuevo Convenio No. 169 como con la Resolución de Acción de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.*

mente divididas y muy arraigadas. La Comisión tuvo que encontrar un equilibrio entre un texto que, por una parte, expresara las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales y la preocupación que siente la comunidad internacional por sus problemas y, por otra parte, un texto realista que pueda ser ratificado y servir de base para una acción nacional e internacional.

Me atrevo a pensar que hemos tenido un éxito razonable en esta empresa (...).

Creo que el proyecto de convenio refleja de manera significativa la preocupación de la comunidad internacional por los pueblos que han sido objeto de discriminación y justicia, despojo y tratamiento vergonzoso. Un texto no puede por sí solo compensar por siglos de injusticia, pero puede ser una declaración de intención. Espero que el proyecto de convenio, que una vez adoptado ha de reemplazar al Convenio núm. 107 como el principal y único instrumento internacional sobre esta materia, exprese bien esa intención.

En su trabajo, la Comisión tuvo la fortuna de contar con la participación de varias organizaciones que representaron a pueblos indígenas y tribales. Este fue un elemento que estuvo ausente en 1956 y 1957, y agradecemos a los representantes de las organizaciones no gubernamentales, que pasaron largas horas con nosotros para que pudiéramos conocer sus opiniones y sus actitudes.

También quiero agradecer a los representantes de organizaciones no gubernamentales nacionales que asistieron a nuestras discusiones. Sé que hay representantes de organizaciones indigenistas que a menudo estuvieron disconformes con nuestros procedimientos y decisiones y que algunos de ellos se sintieron obligados a abandonar la sala en un par de ocasiones. Debemos comprender sus sentimientos profundos. Sin embargo, estoy seguro de que la OIT debe establecer vínculos más estrechos con esas organizaciones a la hora de desarrollar sus programas para pueblos indígenas y tribales. Pensamos que esos vínculos debieran tender a una relación de asociación en una empresa común (...).

La asociación que esperamos proseguir con los pueblos indígenas y tribales se hace tanto más importante a la luz de la resolución sobre la acción de la OIT, concerniente a los pueblos indígenas y tribales que adoptó la Comisión y que tengo el honor de presentarles, junto con el informe. Es importante que la OIT aproveche esta oportunidad para fortalecer sus actividades en favor de los pueblos indígenas y tribales. Creemos que deberán hacerse esfuerzos importantes especiales para promover la ratificación del convenio y para realizar un programa de encuestas, estudios y proyectos de cooperación técnica. Esperamos que el Consejo de Administración y el Director General darán su apoyo a tal programa y estamos seguros de que los otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones se sumarán a la OIT en ese empeño.

Espero que la Conferencia adoptará el proyecto de Convenio y la resolución por unanimidad, mostrando así la importancia que todos atribuimos a los problemas de los pueblos indígenas y tribales y demostrando así la intención común de atribuirles un nuevo papel en nuestro futuro común.

No puede terminar mi intervención sin expresar mi admiración y mi reconocimiento al presidente de la Comisión, Embajador España-Smith, y a los dos Vicepresidentes, Sr. de Regü Gómez y Sr. Svenningsen, por su dedicado empeño en bregar por que las labores de la Comisión tuvieran éxito. Sin su arte de gobierno y su voluntad de avenimiento no hubiésemos nunca logrado un acuerdo. También deseo expresar mi agradecimiento a la secretaría y a los intérpretes de la Comisión. Con estas palabras, recomiendo a la Conferencia la adopción del informe, el proyecto de convenio y la resolución".⁵

"*Original inglés:* El PRESIDENTE. – Declaro abierta la discusión del informe de la Comisión del Convenio núm. 107.

Sr. DE REGIL GOMEZ (*consejero técnico de los empleadores de México, vicepresidente de la Comisión del Convenio núm. 10.7*). – Permítaseme, en primer lugar, expresar mis

5 *Ibid.*, p. 31/1-31/2.

felicitaciones al señor Presidente por su elección y por el éxito que esta reunión de la Conferencia ha tenido. No queda ninguna duda sobre el prestigio internacional que la OIT tiene ahora, prestigio ganado en setenta años de una vida dedicada a la solución de los grandes problemas sociales del mundo en general, con énfasis en los problemas de corte laboral y de seguridad social. La composición tripartita de nuestra Organización le ha permitido tener una óptica única en el mundo y totalmente diferente de la de otros organismos internacionales.

Nosotros, en la OIT, tenemos una ventaja especial y única: vemos los problemas que se nos plantean con visión política, técnica y profundamente pragmática; de ahí que nuestro trabajo haya aportado el elemento de cambio que los tiempos actuales requieren. Lo que he afirmado ha sido constatado y ratificado por la comunidad internacional con motivo de la revisión del convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107).

En 1957, el Convenio núm. 107 marcó una pauta para la comunidad internacional. Fue, en su tiempo, un instrumento fundamental para adecuar la realidad nacional de muchos países, que en ese entonces emergían del colonialismo o del subdesarrollo, a una situación mundial totalmente nueva y diferente de la que existió al término de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento, la OIT escuchó los reclamos que existían, recogió las inquietudes de muchos seres humanos y aceptó ser el crisol necesario para fundir muchos puntos de vista en una nueva realidad.

Sin embargo, la dinámica política y social de la segunda mitad del siglo xx ha sido especialmente rápida y en algunas áreas ha sido vertiginosa. La materia política ha sido una de esas áreas, y así hemos visto en tres décadas más movimientos de independencia y de liberación nacional que en los primeros años de este siglo. El mundo ha cambiado y la OIT no puede ser ajena a la necesidad de cambio.

Es evidente que el Convenio núm. 107 produjo un instrumento con gran dosis de política en su texto. Quizá por esa razón, la comunidad internacional y sus organismos pensaron que el lugar ideal para revisar y modificar lo relativo a los grupos humanos considerados indígenas o tribuales debía ser precisamente esta casa. Así, muchos organismos, incluida la ONU, nos motivaron a la revisión del único instrumento internacional sobre poblaciones indígenas y tribuales que existe en la comunidad internacional.

El reto fue sin duda interesante para todos. Los gobiernos han revisado su estructura interna cuando en sus países existen comunidades indígenas o tribuales. Los gobiernos que no las tienen vieron la oportunidad de practicar la diplomacia de los derechos humanos y exponer sus tesis propias. Los trabajadores, entre cuyas filas existen muchas personas que pertenecen a estas comunidades, tomaron justamente esta bandera, y nosotros, los empleadores, tratamos de ubicar en un contexto social algo que es fundamentalmente político y con fuertes dosis de emotividad regional, lo que a nuestro juicio, excedía el marco de acción y de responsabilidad de esta casa.

Con los elementos anteriores iniciamos la segunda discusión necesaria para la revisión del Convenio núm. 107 (...).

La parte relativa a los aspectos técnicos fue resuelta rápidamente no sólo por ser temática propia de la OIT, sino también porque en la primera discusión se enfocó muy bien esta parte.

Para finalizar quiero expresar que, para nuestro grupo, el informe recoge soluciones políticas y técnicas adecuadas, y pensamos que esta Conferencia debe adoptarlo y revisar el Convenio núm.107 en los términos en que ha sido presentado. La OIT no debe incursionar en temas que no corresponden al mundo del trabajo y debe evitar los conceptos políticos.

La solución de este excepcional problema se debió a los buenos oficios y gran capacidad de los integrantes de la Comisión, en especial de nuestro presidente. Asimismo, debo agradecer a los miembros de la Oficina, especialmente a los Sres. Ali y Swepston, el

interés en nuestro punto de vista, así como la atención que nos brindaron. Al grupo de los trabajadores les agradezco su aportación a los debates y, en forma especial, al Sr. Svenningsen y sus más cercanos colaboradores. En mi grupo, debo reconocer a todos los delegados una gran participación, un inmenso conocimiento del tema y una gran lealtad y disciplina. A la Secretaria de la OIT, su gran experiencia y guía en los complicados caminos de la Conferencia. Quiero invitar a los delegados a que aprueben el proyecto de Convenio.

Original inglés: Sr. SVENNINGSEN (*delegado de los trabajadores de Dinamarca, vicepresidente de la Comisión del Convenio núm. 107*). – Quisiera, en nombre del grupo de los trabajadores, hacer unas cuantas observaciones con respecto a la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107).

(...) El grupo de los trabajadores incluía entre sus miembros a personas de origen indígena y tribal, demostrándose su contribución sumamente valiosa, dentro del grupo y de la Comisión en general. Lamentamos, no obstante, no haber podido aceptar todas las propuestas de las organizaciones indígenas y no haber podido satisfacer siempre sus expectativas.

El grupo de los trabajadores cree, en suma, que el convenio revisado allanará el camino para el trabajo que se realice en los próximos años, incluida la asistencia técnica prestada por la OIT. Somos conscientes de que la OIT mantiene ya amplios contactos con grupos e instituciones que representan a los pueblos tribales e indígenas. Desearíamos que la OIT siga ampliando e intensificando estas relaciones, pues estamos convencidos de que tiene mucho que decir en este terreno. Aunque las expectativas de muchos de nosotros eran muy altas, los resultados representan un indudable progreso y creemos que el nuevo convenio revisado será un instrumento valioso.

Por último, quisiera señalar a la atención del Presidente la resolución presentada por los Gobiernos nórdicos. Es amplia, clara y ha recibido un gran apoyo dentro de la Comisión. El grupo de los trabajadores se asocia plenamente a esta resolución. Quisiera expresar mi agradecimiento a todos los miembros que participaron en la Comisión y a todos los funcionarios de la OIT que tan estrechamente trabajaron con nosotros. La verdad es que la labor de la Comisión se desarrolló sin problemas.

Si bien fue difícil llegar a un acuerdo, creo, desde el punto de vista de los trabajadores, que llegamos a resultados satisfactorios. Una vez más expreso mi agradecimiento a todos los miembros de la Comisión y a los funcionarios de la OIT".⁶

"Sr. ESPAÑA-SMITH (*delegado gubernamental de Bolivia, presidente de la Comisión del Convenio núm. 107*). – He tenido el honor de presidir por segunda vez la Comisión encargada de revisar el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107). La Comisión, al término de sus labores, elaboró el informe y el proyecto de convenio que ahora se somete a la consideración de la Conferencia. Quisiera, para comenzar, destacar la colaboración dedicada y fructífera que me prestaron los vicepresidentes de la Comisión. Bajo la segura guía del Sr. Jorge de Regil, vicepresidente y portavoz de los empleadores, y del Sr. John Svenningsen, vicepresidente y portavoz de los trabajadores, ambos grupos participaron con un elevado espíritu de cooperación y de diálogo, actitud que fue ampliamente correspondida por los representantes gubernamentales que concurrieron a esta Comisión.

Con una viva inspiración conciliadora, los tres grupos abordaron las delicadas cuestiones que engloba el proyecto de convenio, varias de ellas pertenecientes a ámbitos y materias poco usuales en esta casa, en un ejercicio que resultó ciertamente difícil. Haber llegado a buen término sobre una temática tan compleja y por otra parte, el hecho de haber formulado un texto con la suficiente universalidad y flexibilidad que permita regular situaciones de tan inmensa variedad, constituye, a mi juicio, una manifestación, un producto del gran potencial y capacidad de concertación que tiene el tripartismo.

⁶ *Ibid.*, p. 31/1-31/3.

Deseo también resaltar el permanente y eficaz apoyo que nos prestó a la Oficina, por medio, fundamentalmente, del representante del Director General, Sr. Aamir Ali, y del Sr. Lee Swepston.

Es significativo recordar que la revisión del Convenio núm. 107 se inició el año pasado, durante la 75.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, cuando precisamente se celebraban los cuarenta años de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Ese momento de reflexión coincidió entonces con la primera fase de revisión de uno de los más destacados convenios de la OIT en el campo de los derechos humanos.

Este año, también es significativo que, al cumplir la OIT los setenta años, se presenta a la Conferencia un proyecto de convenio que se dirige a perfeccionar y consolidar una tara aún inconclusa y de gran importancia en beneficio de los pueblos indígenas y tribuales del mundo.

El momento actual es propicio para que a nivel internacional se cuente con un nuevo convenio, revisado y actualizado, a la luz de nuevas perspectivas y de las propias aspiraciones de los pueblos indígenas y tribuales. Fue precisamente tal objeto de conocer y tomar en debida cuenta sus opiniones y necesidades que la Comisión escuchó a delegados de varias organizaciones no gubernamentales, directamente representativas de dichos pueblos.

Asimismo, varias de las delegaciones de los tres grupos incluyeron representantes indígenas. A los representantes de estos pueblos quisiera, por tanto, expresarles una vez más mi agradecimiento por habernos presentado sus realidades, por habernos hecho conocer sus frustraciones, sus esperanzas y sus aspiraciones.

La Comisión contó esta vez con mayores elementos que durante la primera discusión, lo que permitió, por una parte, una mayor fluidez que facilitó el consenso e hizo, por otra, que el debate se concentrase sobre algunos temas sustanciales, acerca de los que existía una gran diversidad de criterios y perspectivas. Felizmente, se llegó a un proyecto de convenio a base de un amplio acuerdo. Conviene resaltar algunos aspectos centrales del proyecto que examinará a continuación la Conferencia.

(...) Sin lugar a dudas, luego de que la Conferencia adopte, como lo espero, el proyecto de convenio, los Estados Miembros considerarán activa y rápidamente su posterior ratificación. Así se abrirá un nuevo panorama de trabajo en el marco de la OIT, como lo plantea la resolución que acompaña nuestro informe a la Conferencia con acciones vinculadas al reforzamiento del diálogo entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto a los objetivos y contenidos del convenio, contando además con la participación activa de las organizaciones de los pueblos interesados. Se busca también dentro de esa resolución que la OIT pueda realizar estudios e informes actualizados sobre las condiciones sociales y económicas de estos pueblos y desarrollar programas y proyectos de cooperación técnica que beneficien directamente a los pueblos indígenas, pueblos que, como sabemos, enfrentan todavía en su mayoría una situación de gran vulnerabilidad económica, de pobreza y de desempleo (...).

Me asiste el convencimiento de que el texto revisado que se eleva hoy a la consideración de la Conferencia constituye un texto cualitativamente mejorado, enriquecido y modernizado, y juzgo que ha sido formulado en términos de un justo equilibrio, en el ámbito y dentro de los alcances que competen a la OIT, entre las posibilidades de los Estados Miembros y las aspiraciones genuinas de los pueblos indígenas y tribales. Como tal, el convenio constituirá un instrumento fundamental, que es además el único de carácter internacional que actualmente existe para garantizar los derechos y mejorar las condiciones de vida de los 300 millones de personas que conforman los pueblos indígenas y tribales del mundo".⁷

⁷ *Ibid.*, p. 31/3-31/5.

- **Intervenciones finales de delegados y observadores indígenas⁸**
- **Adopción final del Convenio No. 169 y de la Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales**

Original inglés: El PRESIDENTE. – Puesto que no hay más oradores, procederemos ahora a la adopción del informe de la Comisión del Convenio núm. 107, párrafos 1 a 179. Si no hay objeciones, considerará que la Conferencia adopta el informe.

(Se adopta el informe, párrafos 1-179).

PROYECTO DE CONVENIO RELATIVO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, PRESENTADO POR LA COMISIÓN DEL CONVENIO NÚM. 107: ADOPCIÓN

Original inglés: El PRESIDENTE. – Procederemos ahora a la adopción del proyecto de convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes, comenzando con el preámbulo.

(Se adopta el preámbulo).

Original inglés: El PRESIDENTE. – Pasaremos ahora a la adopción de la parte dispositiva del proyecto de convenio, artículo por artículo.

(Se adoptan sucesivamente los artículos 1 a 36 del proyecto de convenio).

Original inglés: El PRESIDENTE. Procederemos ahora a la adopción del proyecto de convenio en su conjunto. Si no hay objeciones, lo consideraré adoptado.

(Se adopta el proyecto de convenio en su conjunto).

Original inglés: El PRESIDENTE. – Conforme al artículo 40, párrafo 6, del Reglamento de la Conferencia, el Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes, según ha sido adoptado, será sometido al Comité de Redacción de la Conferencia para la preparación del texto definitivo.

RESOLUCIÓN SOBRE LA ACCIÓN DE LA OIT CONCERNIENTE A LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES, PRESENTADA POR LA COMISIÓN DEL CONVENIO NÚM. 107: ADOPCIÓN

Original inglés: El PRESIDENTE. – Pasaremos ahora a la adopción de la resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales. Si no hay objeciones, la consideraré adoptada.

(Se adopta la resolución).

Original inglés: El PRESIDENTE. – Damos así por terminado el examen del informe de la Comisión del Convenio núm. 107, del proyecto de convenio y de la resolución. Desearía dar ahora las gracias al presidente de la Comisión, Sr. España Gómez-Smith; al vicepresidente empleador, Sr. de Regil; al vicepresidente trabajador, Sr. Svenningsen; al ponente, Sr. Helms, y a todos los miembros de la Comisión, así como a la Secretaría, por la excelente labor que han cumplido.

(Se levanta la sesión a las 12 h 45)".⁹

3. Actas Provisionales, resolución, 26 de junio de 1989¹⁰

[Transcripción del texto auténtico de la Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales¹¹ (ver anexo 4 del presente libro)].

⁸ Véanse transcritas integralmente las intervenciones de personas indígenas en el anexo 10 del presente libro.

⁹ *Ibid.*, p. 31/19.

¹⁰ *Actas*, 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989, pp. XXVIII y XXIX.

¹¹ *Ibid.*, pp. XXVIII y XXIX.

4. **Actas Provisionales, votación final nominal, 27 de junio de 1989¹²**

"VOTACIÓN FINAL NOMINAL ACERCA DEL CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES

Original inglés: El PRESIDENTE. – Pasamos al siguiente punto del orden del día. Procederemos a la votación final nominal acerca del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

(Se procede a votación nominal).

(Los resultados detallados de la votación figuran al final del acta de la presente sesión).

Original inglés: El PRESIDENTE. – El resultado de la votación final nominal es el siguiente: 328 votos a favor, 1 en contra y 49 abstenciones. Como el quórum es de 249, tengo al placer de informar a ustedes que el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes ha sido adoptado por la Conferencia.

(Se adopta el Convenio)".¹³

¹² *Actas*, 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989.

¹³ *Ibid.*, p. 32/7

Votación final nominal acerca del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

Pour / For / En pro 328

Afghanistan/Afghanistan/ <i>Afganistán:</i> NAZAAR, Mr. (G) MOKHTARZADA. Mr. (G)	CALIFICE, M. (G) SOENEN, M. (G) ARETS, M. (E) VANDEN BROUCKE, M. (T/W)	<i>Cameroun/Cameroon/Came- rún:</i> NGOUBEYOU, M. (G) NYANGANG née NGOLODO, Mme (G) NGAHA, M. (E) FOUDA SIMA, M. (T/W)
<i>Algérie/Algeria/Argelia:</i> DEMBRI. M. (G) KHEDIM, M. (G) ABBAS, M. (E) BELLAKHDAR. M. (T/W)	<i>Bénin/Benin/Benín:</i> ZANOUE, M. (G)	<i>Canada/Canada/Canadá:</i> CARON, M TM (G) DIAMANT, M. (G) RICH AN, Mr. (E) MERCIER, M. (T/W)
<i>Allemagne, République fédé- rale</i> <i>d'/Germany, Federal Republic</i> <i>of/Alemania, República</i> <i>Federal de Alemania:</i> CLEVER, Mr. (G) WEBER, Mr. (G) LINDNER, Mr. (E) MUHR, Mr. (T/W)	<i>République socialiste soviéti- que</i> <i>de Biélorussie/Byelorussian</i> <i>Soviet Socialist</i> <i>Republic/República Socialista</i> <i>Soviética de Bielorrusia:</i> FOMICH, Mr. (G) KULICHKOV, Mr. (G) ALENCHUK, Mr. (E) BULGAK, Mr. (T/W)	<i>Cap-Vert/Cape Verde/Cabo</i> <i>Verde:</i> SOARES DE BRITO, M. (G) DA CRUZ MONTEIRO, M. (G)
<i>Angola :</i> MPOLO, M. (G) TI AGO GOMES, M. (E) LUVUALU. M. (T/W)	<i>Bolivie/Bolivia/Bolivia:</i> PEÑA RUEDA, Sr. (G) ESPAÑA-SMITH, Sr. (G) REYES, Sr. (T/W)	<i>Chili/Chile/Chile:</i> MEDINA GALVEZ, Sr. (T/W) <i>Chine/China/China:</i> LI, Mr. (G) SHA, Mr. (E) WANG, Mr. (T/W)
<i>Arabie Saoudite/Saudi</i> <i>Arabia/Arabia Saoudita:</i> AL-YAHYA, Mr. (G) AL-KHALIDL Mr. (G) DAHLAN, Mr. (E) SIN AN, Mr. (TIW)	<i>Botswana:</i> VEN SON, Miss (G) MOTSHIDISI, Mr. (G) DAMBE, Mr. (E)	<i>Chypre/Cyprus/Chipre:</i> CHRISTODOULOU, Mr. (G) CALLIMACHOS, Mr. (G) DINGLIS, Mr. (TIW)
<i>Australie/Australia/Australia:</i> POULTER, Mr. (G) FOTHERINGHAM, Mr. (G) NOAKES. Mr. (E) MANSFIELD, Mr. (T/W) <i>A utrich et A ustria/A ustria:</i> MARTINEK, Mr. (G) MELAS, Mr. (G) ARBESSER-RASTBURG, Mr. (E) VERZETNITSCH, Mr. (TIW)	<i>Bulgarie/Bulgaria/Bulgaria:</i> NATCHEV, M. (G) KOLAROV, M. (G) ANDREEV, M. (T/W)	<i>Colombie/Colombia/Colombia:</i> FORERO de S A ADE, Sra. (G) RIVAS POSADA, Sr. (G) LOPEZ GUERRA, Sr. (E)
<i>Belgique/Belgium/Bélgica:</i>	<i>Burkina Faso:</i> SAMPEBOGO, M. (G) DIALLO, M. (G) OUEDRAOGO, M. (E)	<i>Congo:</i> KIMBEMBE, M. (G) KAYA, M. (G) LERGES, M. (E)
	<i>Burundi:</i> NZISABIRA, M. (G) KABAHIZI, M. (G) MUYUMBU, M. (E) NIYIREMA, M. (T/W)	<i>Costa Rica:</i> AMADOR ZAMORA, Sr. (E) BROWN YOUNG, Sr. (T/W)

Côte-d'Ivoire:
ESSIGAN, M. (G)
COULIBALY, M. (G)
TONDOH DOKO, M. (E)
ADIKO NIAMKE, M. (T/W)'

Cuba:
MARTINEZ BRITO, Sr. (G)
LEYVA CRAIT, Sr. (G)
FRANCIS de los REYES, Sr.
(E)
ESCANDELL ROMERO, Sr.
(T/W)

*Danemark/Denmark/
Dinamarca:*
ANDERSEN, Mr. (G)
EDELBERG, Mr. (G)
JOHANSEN, Mrs. (E)
SVENNINGSEN, Mr. (TIW)

Egypte/Egypt/Egipto:
G AZARIN, Mr. (E)
ELAMAWY, Mr. (T/W)

*Emirats arabes unis/United
Arab
Emirates/Emiratos Árabes
Unidos:*
AL-MUHAIRY, Mr. (G)
KHALIFA, Mr. (G)
MATAR, Mr. (E)
BELAL, Mr. (T/W)

Equateur/Ecuador/Ecuador:
LEORO FRANCO, Sr. (G)
BORJA ILLESCAS, Sr. (G)

Espagne/Spain/España:
ARTACHO CASTELLANO,
Sr. (G)
CRESPO VALERA, Sr. (G)
FERRER DUFOLL, Sr. (E)
REDONDO URBIETA, Sr.
(T/W)

*Etats-Unis/United States/Es-
tados
Unidos:*
MCCAFFREY, MS. (G)
MATTSON, Mr. (G)

SMITH Jr., Mr. (E)
BAKER, Mr. (T/W)

Ethiopie/Ethiopia/Etiopía:
WOLDE M ARI AM, Mr. (G)
TARÉKIGNE, Mr. (G)
TEFERI, Mr. (T/W)

Finlande/Finland/Finlandia:
RIIKONEN, Mr. (G)
KOLI, Ms. (G)
MELIN, Mr. (E)
TAPIÓLA, Mr. (T/W)

France/France/Francia:
OECHSLIN, M. (E)
MOURGUES, M. (T/W)

Gabon/Gabon/Gabón:
TCHEN, MTM (G)
OSSOUBITA, M. (G)
ABOUGHE OBAME, M. (E)
ALLINI, M. (T/W)

Ghana:
GYIMAH-BOAKYE, Mr. (G)
BAAH-DUODU, Mr. (G)
WILLIAMS, Mr. (E)
YANKEY, Mr. (T/W)

Grèce/Greece/Grecia:
KERKINOS, M. (G)
KOUKIADIS, M. (G)
MITSOS, M. (E)
KANELLOPOULOS, M.
(T/W)

Guatemala:
ISMAEL BARRIOS, Sr. (T/W)

Guinée/Guinea/Guinea:
CÁMARA, M. (G)
CÁMARA, MTM (G)
KABA, M. (E)
DIALLO, M. (TIW)

*Guinée-Bissau/Guinea-
Bissau/Guinea-Bissau:*
GOMES, M. (G)

Hongrie/Hungary/Hungría:

VARGA, M. (G)
MARTON, M. (G)
M ARTOS, M. (E)
NAGY, M. (TIW)

Inde/India/India:
M ALVI YA, Mr. (G)
ROY, Mr. (G)
DHAR, Mr. (E)
GOPAL, Mr. (T/W)

*République islamique
d'Iran/Islamic Republic of
Iran/República Islámica del
Irán:*
NASSERI, Mr. (G)
TIZMAAGHZ, Mr. (G)
MOSHIRIAN, Mr. (T/W)

Iraq:
SAID, Mr. (G)
KAMIL, Mr. (G)
HUSSAIN, Mr. (E)
GHARIB, Mr. (T/W)

Irlande/Ireland/Irlanda:
O'RIORDAN, Mr. (G)
LILLIS, Mr. (G)

Islande/Iceland/Islandia:
GUNNLAUGSSON, Mr. (G)
KRISTINSSON, Mr. (G)
STEFANSDOTTIR, Mrs. (E)
32/12

Israël/Israel/Israel:
ELIAV. Mr. (G)
BARAK. Mr. (G)
GATTEGNO. Mr. (E)
SEL A. Mr. (TIW)

Italie/Italy/Italia:
CAVAGLIERI. M. (G)
ARISTODEMO. M. (G)
SASSO-MAZZUFFERI. MTM
(E)
CAL. Luigi. M. (TIW)

Jamaïque/Jamaica/Jamaica:
HILL. Mr. (G)
MYERS. Mr. (TIW)

Japon/Japan/Japón:
MARUYAMA. Mr. (TIW)

Jordanie/Jordan/Jordania:
QASRAWI. Mr. (G)
TARAWNEH. Mr. (G)
ABU KHORMAH, Mr. (TIW)

Kenya:
KAMENCU, Mr. (G)
MUTUGI, Mr. (G)
RONDITI. Mr. (E)
MUGALLA. Mr. (TIW)

Koweït/Kuwait/Kuwait:
AL-KANDARY. Mr. (TIW)

Lesotho:
MOPHETHE. Mr. (G)
FANANA. Mr. (G)
KOTELO. Mr. (E)
LIMEMA, Mrs. (TIW)

Liban/Lebanon/Líbano:
KHOURY, M. (G)
KASSAR, M. (E)

Libéria/Liberia/Liberia:
AYOMANOR, Mr. (G)

*Luxembourg/Luxembourg/
Luxemburgo:*
SCHINTGEN, M. (G)
MOUSEL, M. (G)
JUNG, M. (E)
SCHWEITZER. M. (TIW)

Malaisie/Malaysia/Malasia:
NIK MOHAMED AMIN, Mr. (G)
ABDUL JALIL MAHMUD, Mr. (G)
Malawi:
MAPUNDA, Mr. (G) `
MASANGANO, Mr. (E)
CHIMPHANGA', Mr. (TIW)

Mali/Mali/Mali:
KOULIBALY, M. (G)
TALL, M''' (G)

Malte/Malta/Malta:

BORG CARDONA, Mr. (G)
CILIA, Mr. (G)
MALLIA MILANES, Mr. (E)
CALAMATTA, Mr. (TIW)

Mexique/Mexico/México:
MARIN-BOSCH. Sr. (G)
NOVELO Von GLUMER. Sr. (G)
CEBALLOS GOMES. Sr. (E)
SANCHEZ MADARIAGA. Sr. (TIW)

Mongolie/Mongolia/Mongolia:
BAYART. Mr. (G)
BALJINNYAM. Mrs. (G)
TSEMBEL. Mr. (E)
TSAGAAN. Mr. (TIW)

Namibie/Namibia/Namibia:
DIAKENGA SERAO. Mr. (G)
SAVUT. Mr. (G)
ASOMBANG, Mr. (E)

Nicaragua:
VARGAS. Sr. (G)
MEZA SOZA, Sr. (G)
ARAGON. Sr. (E)
GARCIA, Sr. (TIW)

Niger/Niger/Niger:
YAH AYA. M. (G)
ISSA. M. (G)
GEORGET. M. (E)
MAINASSARA. M. (TIW)

Nigéria/Nigeria/Nigeria:
OLUMIDE, Mr. (G)
WILLIAMS. Mr. (G)
UBEKU. Mr. (E)
OSHIOMHOLE. Mr. (TIW)

Norvège/Norway/Noruega:
RUGE, Ms. (G)
BRUAAS. Mr. (G)
HOFF. Mr. (E)
ANDREASSEN, Ms. (TIW)

Nouvelle-Zélande/New Zealand/Nueva Zelandia:
BUCHANAN, Mr. (G)

WELCH, Ms. (G)
JESSUP. Mr. (E)
FOULKES. Ms. (TIW)

Ouganda/Uganda/Uganda:
OLWENY, Mr. (G)
BINTÁ, Ms. (E)

Pakistan/Pakistan/Pakistán:
SANDHU, Mr. (G)
KAM AL, Mr. (G)
TABANI, Mr. (E)
AHMED, Mr. (TIW)

Panama/Panama/Panamá:
CALDERÓN, Sra. (G)

Pays-Bas/Netherlands/Países Bajos:
ROOD, Mr. (G)
DE POOTER, Ms. (G)
ETTY, Mr. (TIW)

*Philippines! Philippines/
Filipinas:*
ESCALER, Mrs. (G)
CASTRO, Mr. (G)
HERNANDEZ, Mr. (E)-
TAN, Mr. (TIW)

Pologne/Poland/Polonia:
NAWACKI. Mr. (G)
SUJKA. Mr. (G)
NOWAK. Mr. (E)
MIODOWICZ. Mr. (TIW)

Portugal:
DIAS. M. (G)
MOITINHO DE ALMEIDA. M. (G)
PINTO CARDOSO. M. (E) `
JUDAS. M. (TIW)

Qatar:
AL-MAHMOOD. Mr. (G)
ABOU SHERBAK. Mr. (G)
AL-NUAIMI. Mr. (E)
AL-HAJERI. Mr. (TIW)

*République démocratique
Allemande/German*

Democratic Republic/República Democrática Alemana:
NOACK, Mr. (G)
HERTEL, Mr. (G)
MARX, Mr. (E)
BOCHOW, Mr. (T/W)

Royaume-Uni/ United Kingdom/Reino Unido:
MACKIE, Miss (E)
MORTON, Mr. (TIW)

Rwanda:
KANYARWANDA, M. (E)
RUHIGIRA, M. (TIW)

Saint-Marin/San Marino/San Marino:
CECCHETTI, M. (G)
GIARDI, M. (TIW)

Sénégal/Senegal/Senegal:
SENE, M. (G)
DIAGNE THIAM, M. (G)
SOW, M. (E)
DIOP, M. (TIW)

Somalie/Somalia/Somalia:
MOHAMED, Mr. (G)
ALI, Mr. (G)
ABDI, Mr. (TIW)

Soudan/ Sudan/Sudán:
SHUMMENA, Mr. (G)
HAIDOUB, Mr. (G)
MUSTAFA, Mr. (E)

Sri Lanka:
DIAS, Mr. (G)
PERERA, Mr. (TIW)

Suède/Sweden/Suecia:
LIDAL, Mr. (G)
WIKLUND, Ms. (G)
VON HOLTEN, Mr. (E)
EDSTROM, Mr. (TIW)

Suisse/Switzerland/Suiza:
HUG, M. (G)
ELMIGER, M. (G)

DECOSTERD, M. (E)
DREIFUSS, M^{me} (TIW)
Suriname:
ZUNDER, Mr. (T/W)

Swaziland/Swaziland/Swazilandia:
NSIBANDZE, Mr. (G)
BEMBE, Mr. (G)
NHLEKO, Mr. (E)
SITHOLE, Mr. (TIW)

République arabe syrienne/Syrian Arab Republic/República Árabe Siria:
GLAIEL, M. (G)
H ATEM, M. (G)
AL KHEDHER, M. (E)
ISSA, M. (TIW)

Tanzanie, République-Unie de Tanzania, United Republic of Tanzania, República Unida de:
JAMAL, Mr. (G)
MISKRY, Mr. (G)
KACHIMA, Mr. (T/W)

Tchécoslovaquie/Czechoslovakia/ Checoslovaquia:
MOLKOVA, Mrs. (G)
VAJNAR, Mr. (G)
CIGANIK, Mr. (E)
NEUBERT, Mr. (TIW)

Thaïlande/Thailand/Tailandia:
SAICHEUA, Mr. (G)
KEIWALINSRIT, Mr. (G)
VASURATNA, Mr. (E)

Togo:
BLEDJÉ, M. (G)
TCHINDE, M. (TIW)

Tunisie/Tunisia/Túnez:
MOKADDEM, M. (G)
MABROUK, M. (G)
JILANI, M. (E)

Turquie/Turkey/Turquia:
YILMAZ, Mr. (TIW)

République socialiste soviétique d'Ukraine/Ukrainian Soviet Socialist Republic/República Socialista Soviética de Ucrania:
LIPATOV, Mr. (G)
1 OZADOVSKI, Mr. (G)
PONOMAREV, Mr. (E)
KOVALEVSKI, Mr. (T/W)

URSS/USSR/URSS:
TCHERNYCHOV, M. (G)
TSYBA, M. (G)
GAIDAIENKO, M. (E)
YANAIEV, M. (TIW)

Uruguay:
RUBER, Sr. (E)
GROBA, Sr. (TIW)

Venezuela:
DELPINO, Sr. (TIW)
32/13

Yougoslavie/Yugoslavia/ Yugoslavia:
TOMASEVIC, Mr. (G)
ARSENIC, Mrs. (G)
JESIC, Mr. (E)
TODOROVIC, Mrs. (T/W)

Zambie/Zambia/Zambia:
DAK A, Mr. (G)
MUNANG'U, Mr. (G)
BANDA, Mr. (E)
CHILUBA, Mr. (T/W)

Zaire/Zaire/Zaire:
MUTUALE, M. (G)
LONGANGE, M. (G)
KOMBO, M. (T/W)

Zimbabwe:
MUGOMBA, Mr. (G)
M A WÄNDE, Mr. (G)
SIBANDA, Mr. (T/W)

Contre / Against / En contra 1
Pays-Bas/Netherlands/Países Bajos:

HAK, Miss (E)

Abstentions / Abstentions / Abstenciones 49

Argentine/Argentina/Argentina:

TETTAMANTI, Sr. (G)

DUPONT, Sr. (G)

FAVELEVIC, Sr. (E)

Bangladesh:

UR-RASHID, Mr. (G)

Barbade/Barbados/Barbados:

SIMMONS, Mr. (G)

Birmanie/Burmal Birmania:

THANT AUNG, U (G)

THEIN SAN, U (G)

THWIN OHN, U (E)

SINT THAN, U (T/W)

Brésil/Brazil/Brasil:

BANDEIRA, MTM (G)

CORDEIRO, M^{**} (G)

MEIRELLES, M. (E)

SILVA, M. (T/W)

République

centrafricaine/Central African

Republic/República

Centroafricana:

SEGAN, M. (G)

KANGABET, M. (TIW)

Chili/Chile/Chile:

LAZO RODRIGUEZ, Sr. (G)

ESCOBAR CERDA, Sr. (G)

Costa Rica:

TRE JOS FLORES, Sr. (G)

Egypte/Egypt/Egipto:

ELARABY, Mr. (G)

TAHER, Mr. (G)

El Salvador:

GONZALEZ, Sr. (G)

ESCOBAR, Sr. (E)

HUIZA CISNEROS, Sr. (TIW)

France/France/Francia:

CHOTARD, M. (G)

RAMOND, M. (G)

Guatemala:

CHEA URRUELA, Sr. (G)

Indonésie/Indonesia/Indonesia:

SUMA'MUR, Mr. (G)

SUWARTO, Mr. (G)

HARYONO, Mr. (E)

PASARIBU, Mr. (T/W)

Japon/Japan/Japón:

HATANO, Mr. (G)

SATO, Mr. (G)

SUZUKI, Mr. (E)

Koweït/Kuwait/Kuwait:

YASEEN, Mr. (G)

AL-SABAH, Mr. (G)

AL-JASSEM, Mr. (E)

Jamahiriya arabe

libyenne/Libyan Arab

Jamahiriya/Jamahiriya

Libia:

OMAR, Mr. (G)

BURWIN, Mr. (G)

HOWAYDI, Mr. (TIW)

Pérou/Peru/Perú:

DE RI VERO, Sr. (G)

FERREYRA GARCIA,
(G)

BARRENECHEA

CALDERÓN, Sr. (E)

Suriname:

TJOA, Mrs. (G)

GREP, Mr. (G)

CATS, Mr. (E)

Uruguay:

LABAT, Sr. (G)

LERENA, Sr. (G)

Venezuela:

TAYLHARDAT, Sr. (G)

RUBEN RODRIGUEZ (G)

Quorum 249¹⁴

5. **Actas Provisionales, votación final nominal (explicaciones de voto), 27 de junio de 1989¹⁵**

“Trigésima séptima sesión

Martes 27 de junio de 1989, a las 15 h. 15

Presidente: Sr. Nkomo

VOTACIÓN FINAL NOMINAL ACERCA DEL CONVENIO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES (*fin*)

Original inglés: El PRESIDENTE. – Reanudamos nuestras labores abordando nuevamente la cuestión de la votación nominal acerca el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Daré el uso de la palabra a los delegados que han manifestado el deseo de explicar su voto. Debo insistir a este respecto en que no se trata de abrir nuevamente la discusión, y ruego a los oradores se sirvan limitar su intervención a cinco minutos.

Original inglés: Sr. HOSSAIN (*consejero técnico gubernamental de Bangladesh*). — La delegación de Bangladesh acoge con beneplácito los esfuerzos de la OIT para asegurar condiciones equitativas a las poblaciones indígenas y tribales. Quisiéramos reiterar que el Gobierno de Bangladesh está plenamente comprometido a preservar y proteger la identidad sociocultural y económica de las poblaciones tribales en Bangladesh. La fuerza de este compromiso contraído por el Gobierno de Bangladesh se reflejó en su ratificación del Convenio núm. 107 y en la legislación recientemente promulgada por el Parlamento con miras a fortalecer más aun los derechos e instituciones de las poblaciones tribales para administrar sus propios asuntos, mantener su patrimonio sociocultural y preservar su identidad.

Si bien Bangladesh atribuye gran importancia a la preservación de la identidad sociocultural y económica de las poblaciones tribales e indígenas de conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 107, considera que todo convenio de este tipo debe prever un equilibrio entre las inquietudes nacionales y las normas adoptadas por las organizaciones internacionales.

Mi Gobierno sostiene que el Convenio núm. 107 preserva ese delicado equilibrio entre los intereses nacionales y la responsabilidad internacional. A juicio de Bangladesh, este equilibrio fundamental no ha sido preservado adecuadamente en el texto revisado, razón por la cual mi delegación tuvo que abstenerse durante la votación. Esperamos que esta explicación de voto quede debidamente reflejada en actas.

Original inglés: Sr. MALVIYA (*delegado gubernamental de la India*). – Comenzaré mi intervención señalando que la cuestión de la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) es de especial importancia para la India que cuenta con una población tribal de casi 60 millones de personas, lo cual representa una quinta parte de las poblaciones indígenas y tribales del mundo. También quisiera mencionar que la India ha sido uno de los pocos países que ratificaron el Convenio núm. 107 y que lo hizo al año siguiente a su adopción, en 1958.

La Constitución de la India concede preferencia especial a la protección de las tribus y a su desarrollo socioeconómico, de conformidad con su ética y sus creencias religiosas, tradiciones y costumbres. Las leyes sociales y económicas aplicables a las tribus de mi país son más generosas que la mayoría de las disposiciones contenidas en el Convenio revisado que acabamos de adoptar. La legislación de tierras promulgada en todos los Estados de mi país impide la alienación de las tierras tribales. Nuestra política forestal nacional procura conseguir la participación de las tribus en la gestión y la conservación de los recursos forestales. Nuestros gobiernos estatales han formulado políticas destinadas

a rehabilitar en forma global las tribus desplazadas a raíz de importantes obras públicas y proyectos similares. El artículo 46 de la Constitución de la India impone a los gobiernos de los Estados la obligación de otorgar especial atención al fomento de los intereses educativos y económicos de las tribus reconocidas. El quinto protocolo (Schedule) de nuestra Constitución faculta a los gobiernos estatales a excluir toda área tribal clasificada como tal (o parte de ésta) de la aplicación de la legislación estatal o nacional. Los consejos consultivos de las tribus, constituidos al amparo del quinto protocolo de nuestra Constitución, son consultados y participan plenamente en la formulación de políticas para el desarrollo tribal.

Mi delegación desea reiterar que los problemas, intereses y derechos de las tribus de la India no pueden compararse con los de las poblaciones indígenas de algunos otros países. De ahí que hayamos expresado nuestras reservas sobre la utilización de términos como «pueblos», «territorios», «tratados» y otros por el estilo que no tienen pertinencia en lo que concierne a la situación tribal en mi país. Nos complace que el artículo 34 del Convenio revisado esté formulado con la flexibilidad deseada respecto del carácter y del alcance de las medidas que deben adoptarse, habida cuenta de las condiciones propias de cada país.

Debo concluir diciendo que no tenemos ningún problema de importancia mayor con los objetivos básicos del Convenio revisado y con las disposiciones que preconizan las medidas para alcanzarlos, ya que están en conformidad con la política tribal progresista de mi Gobierno.

Original inglés: Sr. RICUPERO (*representante permanente en Ginebra del Brasil*). – La delegación gubernamental del Brasil participó activa y positivamente en las discusiones de la Comisión del Convenio núm. 107, con miras a crear un texto que tuviera en cuenta las nuevas realidades en esta esfera y las nuevas soluciones que se proponen. A estos efectos nos hemos inspirado en la nueva Constitución del Brasil que incorpora gran número de principios progresistas y avanzados sobre esta cuestión, muchos de los cuales se adoptaron a iniciativa de los representantes de las comunidades indígenas del Brasil.

Durante las discusiones en la Comisión, la delegación gubernamental del Brasil declaró que el Convenio revisado se merecía un mejor destino que el del Convenio núm. 107, es decir que el nuevo Convenio debería ser flexible y suficientemente universal para que puedan ratificarlo bastantes Estados. El reducido éxito del Convenio núm. 107, sólo ratificado por 27 Estados, puede y debe superarse considerablemente.

El sistema tripartito que caracteriza a la OIT y la metodología seguida por la Comisión para sus labores desembocó en la adopción de muchas disposiciones del Convenio revisado, en virtud de un acuerdo global con mutuas concesiones y así la mayor parte de sus artículos se adoptaron sin considerar las enmiendas propuestas, lo cual a juicio de mi delegación hace que se nos presente un texto en muchos aspectos técnicamente imperfecto e inadecuado en cuanto a sus conceptos.

Las reservas de mi delegación durante las discusiones de la Comisión han quedado debidamente reflejadas en el informe y no creo útil repetir las aquí.

Por estas razones, tras haber considerado en forma minuciosa la cuestión, consideramos que una abstención sería la mejor forma de reflejar debidamente las dificultades y los problemas que nos presenta este texto, sobre todo de carácter constitucional.

Espero que mi declaración quede reflejada en su totalidad en las actas de la Conferencia, ya que refleja no sólo la posición de la delegación gubernamental del Brasil, sino también la de los delegados empleador y trabajador, que me han pedido que esta declaración sea hecha también en su nombre.

Original inglés: Sra. WHITAKER (*consejera técnica gubernamental de Canadá*). — Mi delegación votó a favor del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, porque el Ca-

nadá está a favor de revisar el enfoque asimilacionista e integracionista del Convenio de 1957 y porque hay mucho en el nuevo Convenio que podemos apoyar. No obstante, mi delegación tiene ciertas preocupaciones sobre algunos elementos del texto revisado, particularmente en lo que se refiere a los artículos 13, párrafo 2, y 14. Esas preocupaciones se exponen con cierto detalle en el párrafo 150 del informe de la Comisión, que figura en *Actas Provisionales*, núm. 25.

Sr. DUPONT (*delegado gubernamental de Argentina*). – La Argentina comparte el espíritu pluralista del Convenio revisado habiendo sancionado una legislación interna que reconoce e impulsa a la identidad étnica y lingüística de los pueblos indígenas y prevé asimismo la entrega de tierras a las poblaciones indígenas en compensación por el desposeimiento que sufrieron en el pasado.

En agosto de 1988, el Parlamento argentino sancionó una ley antidiscriminatoria por la que se establecen sanciones penales a los autores de actos discriminatorios fundados en motivos de raza, religión u opinión política.

Entendemos que ese instrumento refuerza también considerablemente los derechos de las comunidades aborígenes. Ahora bien, mi delegación se ha abstenido en la votación para la adopción de este Convenio porque algunos de sus artículos resultan de difícil aceptación para nuestro país por ser incompatibles con aspectos centrales de nuestra legislación, o por que facilitan interpretaciones que van contra la legislación nacional.

En el transcurso de los debates que tuvieron lugar en la Comisión, la delegación argentina tuvo

la ocasión de expresar sus dificultades para aceptar el término «pueblos» sin que se incorpore una cláusula que se refiera explícitamente a que dicho término no tiene implicación alguna respecto del derecho a la libre determinación. Asimismo, la inclusión en el artículo 6, párrafo 2, de las palabras «consentimiento» y «acuerdo», como se señaló en los debates de la Comisión, crea dificultades a nuestro país al permitir interpretaciones que vulneran el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley que consagra nuestra Constitución.

Por último, en la parte sobre, tierras, a pesar de los progresos alcanzados en el texto, subsisten, particularmente en el artículo 15, párrafo 2, requisitos de consulta y participación en las ganancias que no contempla nuestra legislación interna.

Sra. SAIF de PREPERIER (*consejera técnica gubernamental del Perú*). – El Perú es uno de los 27 países que han ratificado el Convenio núm. 107, sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957, (núm. 107), instrumento internacional que se encuentra plenamente en vigor en mi país.

Considerando la importancia que dicho tema reviste para el Perú, nuestra delegación ha participado activamente en la revisión del Convenio núm. 107 con la intención de actualizar su texto y mejorarlo, en un esfuerzo multilateral en favor de los derechos de las comunidades indígenas y nativas y para garantizar en sus respectivos países y en toda la comunidad internacional, el pleno desarrollo y la transmisión del patrimonio cultural que ellos aportan.

En mi país existe una avanzada legislación en este sentido, y debo destacar que gran parte de los criterios incorporados en el nuevo Convenio están contenidos en nuestro ordenamiento legal. Sin embargo, este esfuerzo internacional, realizado además por tener lugar en este foro tripartito es, sin lugar a dudas, un aporte significativo, y por ella goza, y gozará, de todo nuestro respaldo.

En este contexto, luego de las prolongadas negociaciones que concluyeron en un texto de consenso, nuestra delegación se plegó a él, pero tuvimos que formular reservas respecto al uso en el proyecto de convenio de algunos términos que se refieren a aspectos de la más alta trascendencia y que podrían tener interpretaciones ambiguas y crear dificulta-

des con nuestro orden jurídico vigente. Estas reservas aparecen registradas en el párrafo 156 del informe de la Comisión, que hemos aprobado en el día de ayer.

Las autoridades de mi país consideran que este asunto reviste la más alta importancia, y debido a las razones que acabo de exponer nos hemos abstenido de votar, a fin de que cualquier inconveniente derivado de las dificultades de interpretación a que me he referido sea aclarado dentro del país, en consulta con todos los sectores nacionales y, fundamentalmente, con las comunidades indígenas representativas que existen en mi país.

Este proceso será fundamental para que nuestro Congreso Nacional, en el que están democráticamente representadas todas las fuerzas y sectores políticos del Perú, pueda pronunciarse sobre la adhesión de nuestro país a este Convenio.

Agradeceré que esta explicación de voto del Perú quede registrada en actas.

Original inglés: El PRESIDENTE. – Quería decir que las explicaciones y las observaciones hechas se han tenido en cuenta y constarán en actas”.¹⁶

6. Actas Provisionales, adopción del Convenio 169, 27 de junio de 1989¹⁷

[Transcripción del texto auténtico del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes]¹⁸

¹⁶ *Ibid.*, p. 32/15-32/17.

¹⁷ *Actas*, 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989.

¹⁸ *Ibid.*, p. XVIII en adelante.

ANEXO No. 1

CONVENIO OIT No. 107 RELATIVO A LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y DE OTRAS POBLACIONES TRIBUALES Y SEMITRIBUALES EN LOS PAÍSES INDEPENDIENTES 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 5 junio 1957 en su cuadragésima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes, cuestión que constituye el sexto punto del orden del día de la reunión;

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional;

Considerando que la Declaración de Filadelfia afirma que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;

Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribuales y semitribuales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población;

Considerando que es deseable, tanto desde el punto de vista humanitario como por el propio interés de los países interesados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esas poblaciones ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que les han impedido hasta el presente participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de que forman parte;

Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones de que se trata, su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo;

Observando que estas normas 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, en niveles apropiados, y en sus respectivos campos, y que se propone obtener de dichas organizaciones que presten, de manera continua, su colaboración a las medidas destinadas a fomentar y asegurar la aplicación de dichas normas, adopta, con fecha veintiséis de junio de mil novecientos cincuenta y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957:

452

Parte I. Principios Generales

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica:

a) a los miembros de las poblaciones tribuales o semitribuales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los miembros de las poblaciones tribuales o semitribuales en los países independientes, consideradas 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 y que, cualquiera que esa su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.

2. A los efectos del presente Convenio, el término **semitribual** comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribuales, no están aún integrados en la colectividad nacional.

3. Las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribuales o semitribuales mencionadas en los párrafos 1 y 2 del presente artículo se designan en los artículos siguientes con las palabras las poblaciones en cuestión.

Artículo 2

1. Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.

2. Esos programas deberán comprender medidas:

a) que permitan a dichas poblaciones beneficiarse, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás elementos de la población;

b) que promuevan el desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones y el mejoramiento de su nivel de vida;

c) que creen posibilidades de integración nacional, con exclusión de cualquier medida tendiente a la asimilación artificial de esas poblaciones.

3. El objetivo principal de esos programas deberá ser el fomento de la dignidad, de la utilidad social y de las iniciativas individuales.

4. Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional.

Artículo 3

1. Se deberán adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones en cuestión mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan.

2. Se deberá velar por que tales medidas especiales de protección:

a) no se utilicen para crear o prolongar un estado de segregación; y

b) se apliquen solamente mientras exista la necesidad de una protección especial y en la medida en que la protección sea necesaria.

3. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no deberá sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección.

Artículo 4

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la integración de las poblaciones en cuestión se deberá:

a) tomar debidamente en consideración los valores culturales y religiosos y las formas de control social propias de dichas poblaciones, así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente, cuando se hallan expuestas a cambios de orden social y económico;

b) tener presente el peligro que puede resultar del quebrantamiento de los valores y de las instituciones de dichas poblaciones, a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados;

c) tratar de allanar las dificultades de la adaptación de dichas poblaciones a nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Artículo 5

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la protección e integración de las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán:

- a) buscar la colaboración de dichas poblaciones y de sus representantes;
- b) ofrecer a dichas poblaciones oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas;
- c) estimular por todos los medios posibles entre dichas poblaciones el desarrollo de las libertades cívicas y el establecimiento de instituciones electivas, o la participación en tales instituciones.

Artículo 6

El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, así como del nivel educativo de las poblaciones en cuestión, deberá ser objeto de alta prioridad en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que ellas habiten. Los proyectos especiales de desarrollo económico que tengan lugar en tales regiones deberán también ser concebidos de suerte que favorezcan dicho mejoramiento.

Artículo 7

1. Al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario.
2. Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración.
3. La aplicación de los párrafos precedentes de este artículo no deberá impedir que los miembros de dichas poblaciones ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes.

Artículo 8

En la medida compatible con los intereses de la colectividad nacional y con el ordenamiento jurídico del país:

- a) los métodos de control social propios de las poblaciones en cuestión deberán ser utilizados, en todo lo posible, para la represión de los delitos cometidos por miembros de dichas poblaciones;
- b) cuando la utilización de tales métodos de control no sea posible, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse deberán tener en cuenta las costumbres de dichas poblaciones en materia penal.

Artículo 9

Salvo en los casos previstos por ley respecto de todos los ciudadanos, se deberá prohibir, so pena de sanciones legales, la prestación obligatoria de servicios personales de cualquier índole, remunerados o no, impuesta a los miembros de las poblaciones en cuestión.

Artículo 10

1. Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán ser objeto de protección especial contra la aplicación abusiva de la detención preventiva y deberán contar efectivamente con recursos legales que las amparen contra todo acto que viole sus derechos fundamentales.
2. Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de las poblaciones en cuestión se deberá tener en cuenta el grado de evolución cultural de dichas poblaciones.
3. Deberán emplearse métodos de readaptación de preferencia al encarcelamiento.

Parte II. Tierras

Artículo 11

Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.

Artículo 12

1. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones.

2. Cuando en esos casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas.

3. Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 13

1. Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social.

2. Se deberán adoptar medidas para impedir que personas extrañas a dichas poblaciones puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan.

Artículo 14

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:

a) la asignación de tierras adicionales a dichas poblaciones 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 promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya posean.

Parte III. Contratación y Condiciones de Empleo

Artículo 15

1. Todo Miembro deberá adoptar, dentro del marco de su legislación nacional, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, mientras dichos trabajadores no puedan beneficiarse de la protección que la ley concede a los trabajadores en general.

2. Todo Miembro hará cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) admisión en el empleo, incluso en empleos calificados;

b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

c) asistencia médica y social, prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales e indemnización por esos riesgos, higiene en el trabajo y vivienda;

d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores y con las organizaciones de empleadores.

Parte IV. Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales

Artículo 16

Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán disfrutar de las mismas oportunidades de formación profesional que los demás ciudadanos.

Artículo 17

1. Cuando los programas generales de formación profesional no respondan a las necesidades especiales de las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán crear medios especiales de formación para dichas personas.

2. Estos medios especiales de formación deberán basarse en el estudio cuidadoso de la situación económica, del grado de evolución cultural y de las necesidades reales de los diversos grupos profesionales de dichas poblaciones; en particular, tales medios deberán permitir a los interesados recibir el adiestramiento necesario en las actividades para las cuales las poblaciones de las que provengan se hayan mostrado tradicionalmente aptas.

3. Estos medios especiales de formación se deberán proveer solamente mientras lo requiera el grado de desarrollo cultural de los interesados; al progresar su integración, deberán reemplazarse por los medios previstos para los demás ciudadanos.

Artículo 18

1. La artesanía y las industrias rurales de las poblaciones en cuestión deberán fomentarse como factores de desarrollo económico, de modo que se ayude a dichas poblaciones a elevar su nivel de vida y a adaptarse a métodos modernos de producción y comercio.

2. La artesanía y las industrias rurales serán desarrolladas sin menoscabo del patrimonio cultural de dichas poblaciones y de modo que mejoren sus valores artísticos y sus formas de expresión cultural.

Parte V. Seguridad Social y Sanidad

Artículo 19

Los sistemas existentes de seguridad social se deberán extender progresivamente, cuando sea factible:

- a) a los trabajadores asalariados pertenecientes a las poblaciones en cuestión;
- b) a las demás personas pertenecientes a dichas poblaciones.

Artículo 20

1. Los gobiernos asumirán la responsabilidad de poner servicios de sanidad adecuados a disposición de las poblaciones en cuestión.

2. La organización de esos servicios se basará en el estudio sistemático de las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones interesadas.

3. El desarrollo de tales servicios estará coordinado con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural.

Parte VI. Educación y Medios de Información

Artículo 21

Deberán adoptarse medidas para asegurar a los miembros de las poblaciones en cuestión la posibilidad de adquirir educación en todos los grados y en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional.

Artículo 22

1. Los programas de educación destinados a las poblaciones en cuestión deberán adaptarse, en lo que se refiere a métodos y técnicas, a la etapa alcanzada por estas poblaciones en el proceso de integración social, económica y cultural en la colectividad nacional.

2. La formulación de tales programas deberá ser precedida normalmente de estudios etnológicos.

Artículo 23

1. Se deberá enseñar a los niños de las poblaciones en cuestión a leer y escribir en su lengua materna o, cuando ello no sea posible, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

2. Se deberá asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a la lengua nacional o a una de las lenguas oficiales del país.

3. Deberán adoptarse, en la medida de lo posible, disposiciones adecuadas para preservar el idioma materno o la lengua vernácula.

Artículo 24

La instrucción primaria de los niños de las poblaciones en cuestión deberá tener como objetivo inculcarles conocimientos generales y habilidades que ayuden a esos niños a integrarse en la colectividad nacional.

Artículo 25

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la colectividad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con las poblaciones en cuestión, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener respecto de esas poblaciones.

Artículo 26

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas adecuadas a las características sociales y culturales de las poblaciones en cuestión a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente respecto del trabajo y los servicios sociales.

2. A este efecto se utilizarán, si fuere necesario, traducciones escritas e informaciones ampliamente divulgadas en las lenguas de dichas poblaciones.

Parte VII. Administración

Artículo 27

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que comprende este Convenio deberá crear organismos o ampliar los existentes para administrar los programas de que se trata.

2. Estos programas deberán incluir:

a) el planeamiento, la coordinación y la ejecución de todas las medidas tendientes al desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones;

b) la proposición a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden;

c) la vigilancia de la aplicación de estas medidas.

Parte VIII. Disposiciones Generales

Artículo 28

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto a este Convenio deberán determinarse con flexibilidad para tener en cuenta las condiciones propias de cada país.

Artículo 29

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no menoscabará las ventajas garantiza-

das a las poblaciones en cuestión en virtud de las disposiciones de otros convenios o recomendaciones.

Artículo 30

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

Artículo 31

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 32

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 33

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 34

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 35

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 36

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 32, 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 37

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

ANEXO No. 2

RECOMENDACIÓN SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS Y TRIBUALES NO. 104, 1957

Preámbulo

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 5 junio 1957 en su cuadragésima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribuales y semitribuales en los países independientes, cuestión que constituye el sexto punto del orden del día de la reunión;

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957;

Observando que las normas siguientes 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, en niveles apropiados, y en sus respectivos campos, y que se propone obtener de dichas organizaciones que presten, de manera continua, su colaboración a las medidas destinadas a fomentar y asegurar la aplicación de dichas normas, adopta, con fecha veintiséis de junio de mil novecientos cincuenta y siete, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957:

La Conferencia recomienda a los Miembros que apliquen las disposiciones siguientes:

I. Disposiciones Preliminares

1.

(1) La presente Recomendación se aplica:

(a) a los miembros de las poblaciones tribuales o semitribuales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

(b) a los miembros de las poblaciones tribuales o semitribuales en los países independientes, consideradas 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, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.

(2) A los efectos de la presente Recomendación, el término **semitribual** comprende a los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribuales, no están aún integrados en la colectividad nacional.

(3) Las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribuales o semitribuales mencionadas en los apartados 1) y 2) del presente párrafo se designan en los párrafos siguientes con las palabras las poblaciones en cuestión.

II. Tierras

2. Se deberían adoptar medidas legislativas o administrativas para reglamentar las condiciones, de hecho o de derecho, en que las poblaciones en cuestión utilizan la tierra.

3.

(1) Se debería garantizar a las poblaciones en cuestión una reserva de tierras adecuada a las necesidades del cultivo trashumante, mientras no se pueda introducir un mejor sistema de cultivo.

(2) Mientras no se alcancen los objetivos de una política de asentamiento de los grupos seminómadas, se deberían determinar áreas en las que esos grupos puedan pastorear su ganado libremente.

4. Respecto a la propiedad de las riquezas del subsuelo o del derecho prioritario a su explotación, los miembros de las poblaciones en cuestión deberían gozar del mismo trato que los otros miembros de la colectividad nacional.

5.

(1) Salvo en casos excepcionales especificados por la ley, se debería restringir el arrendamiento directo o indirecto de las tierras de propiedad de miembros de las poblaciones en cuestión a personas naturales o jurídicas ajenas al grupo interesado.

(2) En los casos en que se permita dicho arrendamiento, se deberían tomar medidas para asegurar que los propietarios perciban rentas equitativas. Las rentas de tierras de propiedad colectiva deberían utilizarse en beneficio de la comunidad propietaria, de acuerdo con una legislación adecuada.

6. Se debería restringir la hipoteca de tierras de propiedad de miembros de las poblaciones en cuestión en favor de personas naturales o jurídicas ajenas a esas poblaciones.

7. Se deberían tomar las medidas necesarias para eliminar el endeudamiento entre los campesinos pertenecientes a las poblaciones en cuestión. Se deberían establecer sistemas de crédito cooperativo y se deberían conceder a dichos campesinos préstamos a bajo interés, ayuda técnica y, cuando fuere adecuado, subsidios, a fin de que puedan explotar convenientemente sus tierras.

8. Cuando fuere procedente, se deberían adaptar métodos cooperativos modernos de producción, de abastecimiento y de comercialización a las formas tradicionales de propiedad o utilización colectiva de la tierra y de las herramientas de producción, así como a los sistemas tradicionales de servicio comunal y de ayuda mutua existentes entre las poblaciones en cuestión.

III. Contratación y Condiciones de Empleo

9. Mientras que las poblaciones en cuestión no estén en situación de gozar de la protección acordada por la ley a los trabajadores en general, se debería regular la contratación de los trabajadores pertenecientes a dichas poblaciones, adoptando, en particular, medidas para:

(a) establecer un sistema de licencias para los agentes privados de contratación y asegurar el control de sus actividades;

(b) evitar toda influencia perniciosa que pueda tener la contratación sobre la vida familiar y colectiva de los trabajadores; a estos efectos convendría en especial:

(i) prohibir la contratación durante determinados períodos y en determinadas regiones;

(ii) permitir que los trabajadores mantengan contacto con sus comunidades de origen y participen en las actividades tribuales importantes de dichas comunidades;

- (iii) asegurar la protección de las personas que estén a cargo de los trabajadores;
- (c) determinar la edad mínima para la contratación y prever condiciones especiales para la contratación de los trabajadores no adultos;
- (d) establecer los requisitos de salud que debieran satisfacer los trabajadores en el momento de su contratación;
- (e) establecer normas para el transporte de los trabajadores contratados;
- (f) garantizar que el trabajador:
 - (i) comprenda las condiciones de su empleo gracias a explicaciones en su lengua materna; y
 - (ii) acepte libremente y con pleno conocimiento de causa estas condiciones.

10. Mientras que las poblaciones en cuestión no estén en situación de gozar de la protección otorgada por la ley a los trabajadores en general, se deberían proteger los salarios y la libertad personal de los trabajadores pertenecientes a dichas poblaciones adoptando, en particular, disposiciones para:

- (a) que los salarios sean normalmente pagados únicamente en moneda de curso legal;
- (b) que se prohíba el pago de cualquier parte del salario con alcohol y otras bebidas espirituosas o con drogas nocivas;
- (c) que se prohíba que el pago del salario se efectúe en tabernas o en tiendas, excepto en el caso de trabajadores empleados en dichos establecimientos;
- (d) reglamentar la cuantía máxima y la forma de reintegro de los anticipos de salarios y el grado de condiciones en que podrán autorizarse descuentos de los salarios;
- (e) controlar los economatos y otros servicios análogos de las empresas que funcionen en conexión con éstas;
- (f) prohibir la retención o apropiación de efectos útiles que el trabajador emplea corrientemente por concepto de deudas o por incumplimiento de contrato, sin previa autorización de las autoridades judiciales o administrativas competentes;
- (g) prohibir la restricción de la libertad individual del trabajador por concepto de deudas.

11. Se debería garantizar al trabajador el derecho de repatriación a la comunidad de origen a expensas del contratista o del empleador en los casos en que:

- (a) resulte incapacitado para el trabajo, como consecuencia de una enfermedad o de un accidente sufrido durante su viaje hacia el lugar de empleo o durante el período de empleo;
- (b) después de haber sido sometido a un reconocimiento médico, se le declare inepto para el trabajo;
- (c) no sea contratado, después de haber sido trasladado para su contratación, por una causa de la que no sea responsable;
- (d) la autoridad competente compruebe que fue contratado con fraude o por error.

12.

(1) Se deberían tomar medidas para facilitar la adaptación de los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión a los principios y métodos de las relaciones de trabajo en una sociedad moderna.

(2) Cuando fuere necesario, se deberían establecer contratos tipo de empleo, en consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados. En estos con-

tratos se deberían estipular los derechos y obligaciones respectivos de los empleadores y de los trabajadores, así como las condiciones para la terminación de los contratos. Se deberían tomar medidas efectivas para asegurar la aplicación de dichos contratos.

13.

(1) En conformidad con la legislación, se deberían adoptar medidas para promover la instalación de los trabajadores y de sus familias en los centros de trabajo o en sus cercanías, cuando tal instalación redunde en beneficio de los trabajadores y de la economía de los respectivos países.

(2) Al aplicar tales medidas debería prestarse atención especial a los problemas de adaptación de los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y de sus familias a las formas de vida y de trabajo de su nuevo medio social y económico.

14. Se deberían desalentar las migraciones de trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión cuando se consideren contrarias al interés de esos trabajadores y de sus comunidades, mediante disposiciones destinadas a elevar el nivel de vida en las regiones que ocupan tradicionalmente.

15.

(1) Los gobiernos deberían establecer servicios públicos de empleo, fijos o ambulantes, en las áreas en que se contraten en gran número trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión.

(2) Esos servicios, además de ayudar a los trabajadores a encontrar empleos y a los empleadores a encontrar trabajadores, deberían encargarse, en particular, de las siguientes tareas:

(a) determinar en qué medida pueden remediarse las insuficiencias de mano de obra existentes en otras regiones del país, contratando mano de obra disponible en áreas habitadas por las poblaciones en cuestión, sin crear perturbaciones de orden social o económico en dichas áreas;

(b) informar a los trabajadores y a sus empleadores sobre las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales que les interesen en materia de salarios, vivienda, prestaciones en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional, transporte y otras condiciones de empleo;

(c) cooperar con las autoridades encargadas de velar por la observancia de la legislación que garantiza la protección de las poblaciones en cuestión y, si fuere necesario, encargarse del control de los trámites relativos a la contratación y a las condiciones de empleo de los trabajadores pertenecientes a dichas poblaciones.

IV. Formación Profesional

16. Los programas de formación profesional destinados a las poblaciones en cuestión deberían prever la formación de miembros de esas poblaciones en calidad de instructores. Los instructores deberían ser adiestrados en el uso de ciertas técnicas, incluyendo, cuando ello sea posible, la familiarización con los factores antropológicos y psicológicos, que les permitan adaptar sus enseñanzas a las condiciones y necesidades particulares de dichas poblaciones.

17. La formación profesional de miembros de las poblaciones en cuestión debería realizarse, en la medida de lo posible, en las cercanías del lugar donde vivan o en los lugares de trabajo.

18. Durante las primeras etapas de la integración, la enseñanza profesional se debería impartir, en la medida de lo posible, en la lengua vernácula del grupo interesado.

19. Los programas de formación profesional destinados a las poblaciones en cuestión deberían coordinarse con medidas de asistencia que permitan a los trabajadores independientes adquirir el equipo y los materiales necesarios, y a los trabajadores asalariados obtener los empleos que correspondan a su adiestramiento.

20. Los programas y métodos de formación profesional destinados a las poblaciones en cuestión deberían coordinarse con los programas y métodos de educación fundamental.

21. Mientras dure la formación profesional de los miembros de las poblaciones en cuestión, se les debería proporcionar toda la asistencia posible para permitirles que aprovechen las oportunidades disponibles, incluyendo, cuando sea factible, la concesión de becas.

V. Artesanía e Industrias Rurales

22. Los programas para el desarrollo de la artesanía y de las industrias rurales en las poblaciones en cuestión deberían estar destinados, particularmente, a:

(a) mejorar las técnicas, los métodos y las condiciones de trabajo;

(b) desarrollar todos los aspectos de la producción y del comercio, incluidos la concesión de créditos, la protección de los interesados contra el monopolio y la explotación por intermediarios, el suministro de materias primas a precios equitativos, el establecimiento de normas sobre la calidad y la protección de los modelos y de las características artísticas especiales de los productos de dichas poblaciones; y

(c) fomentar la creación de cooperativas.

VI. Seguridad Social y Medidas de Asistencia

23. La extensión de los sistemas de seguridad social a los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión debería ir precedida, o acompañada, según las circunstancias lo exijan, de medidas que pudieran mejorar sus condiciones sociales y económicas en general.

24. En el caso de productores agrícolas que trabajan por su propia cuenta, deberían adoptarse medidas relativas a:

(a) la enseñanza de métodos agrícolas modernos;

(b) el suministro de los bienes necesarios (por ejemplo, aperos de labranza, ganado y semillas); y

(c) la protección contra la pérdida de medios de subsistencia, originada por riesgos naturales para las cosechas o el ganado.

VII. Sanidad

25. Se debería alentar a las poblaciones en cuestión a que organicen juntas o comisiones sanitarias locales en sus comunidades para velar por la salud de sus miembros. Paralelamente a la creación de estos organismos, se debería desarrollar una campaña educativa apropiada para lograr su mejor aprovechamiento.

26.

(1) Se deberían crear medios especiales que permitan a miembros de las poblaciones en cuestión formarse como personal auxiliar de sanidad y personal médico y sanitario profesional cuando no puedan obtener esa formación por los medios ordinarios del país.

(2) Se debería velar por que la creación de dichos medios especiales no prive a los miembros de esas poblaciones de la posibilidad de adquirir esa formación por los medios ordinarios del país.

27. El personal médico profesional que trabaje en las poblaciones en cuestión debería ser adiestrado en el uso de técnicas antropológicas y psicológicas que permitan adaptar su labor a las características culturales de dichas poblaciones.

VIII. Educación

28. Se deberían organizar y financiar investigaciones científicas con objeto de determinar los métodos más apropiados para enseñar a leer y escribir a los niños de las poblaciones en cuestión y para utilizar su lengua materna o vernácula como vehículo de instrucción.

29. Los maestros que trabajen en las poblaciones en cuestión deberían ser adiestrados en el uso de técnicas antropológicas y psicológicas que permitan adaptar su labor a las características culturales de esas poblaciones. En la medida de lo posible, los maestros deberían provenir de dichas poblaciones.

30. Se debería introducir una enseñanza profesional, haciendo hincapié en la agricultura, artesanía e industrias rurales y economía doméstica, en los programas de instrucción primaria destinados a las poblaciones en cuestión.

31. Los programas de instrucción primaria destinados a las poblaciones en cuestión deberían incluir la instrucción sanitaria elemental.

32. La instrucción primaria para las poblaciones en cuestión debería complementarse, en lo posible, con campañas de educación fundamental. Esas campañas deberían tener por objeto ayudar a los niños y a los adultos a comprender los problemas que se plantean en su medio ambiente, así como sus derechos y deberes en calidad de ciudadanos e individuos, capacitándolos así para participar de modo más eficaz en el progreso social y económico de su comunidad.

IX. Idiomas y Otros Medios de Información

33. Cuando sea procedente, se debería facilitar la integración de las poblaciones en cuestión:

- (a) enriqueciendo el vocabulario técnico y jurídico de sus lenguas vernáculas y dialectos;
- (b) estableciendo alfabetos para la escritura de dichas lenguas y dialectos;
- (c) publicando en esas lenguas y dialectos libros de lectura adaptados al nivel de instrucción y de cultura de dichas poblaciones; y
- (d) publicando diccionarios bilingües.

34. Se deberían emplear los métodos de comunicación audiovisual como medio de información para las poblaciones en cuestión.

X. Grupos Tribuales de Zonas Fronterizas

35.

(1) Cuando sea posible y oportuno, se debería emprender una acción intergubernamental, mediante acuerdos entre los gobiernos interesados, para proteger a los grupos tribuales seminómadas cuyos territorios tradicionales se extienden a través de fronteras internacionales.

(2) Esta acción debería tender particularmente:

- (a) a garantizar a los miembros de esos grupos que trabajen en otro país salarios equitativos de conformidad con las normas vigentes en la región del empleo;
- (b) a ayudar a dichos trabajadores a mejorar sus condiciones de vida, sin discriminación por causa de su nacionalidad o de su carácter seminómada.

XI. Administración

36. Ya sea por medio de organismos gubernamentales especialmente establecidos para este objeto o mediante una coordinación adecuada de otros organismos gubernamentales, se deberían adoptar medidas de índole administrativa para:

- (a) velar por la observancia de las disposiciones legislativas y administrativas relativas a la protección e integración de las poblaciones en cuestión;
- (b) garantizar a los miembros de dichas poblaciones la posesión efectiva de la tierra y el uso de otros recursos naturales;
- (c) administrar los bienes y los ingresos de dichas poblaciones cuando así lo exijan sus intereses;
- (d) proporcionar gratuitamente asistencia legal a los miembros de las poblaciones en cuestión que la necesiten pero que no estén en situación de costearla;
- (e) establecer y mantener servicios educativos y sanitarios para las poblaciones en cuestión;
- (f) fomentar la investigación destinada a favorecer la comprensión del sistema de vida de dichas poblaciones y del proceso de su integración en la colectividad nacional;
- (g) evitar que se explote a los trabajadores pertenecientes a dichas poblaciones aprovechando su desconocimiento del medio industrial al que se los incorpora;
- (h) cuando sea apropiado, supervisar y coordinar, en el marco de los programas de protección e integración, las actividades filantrópicas o lucrativas, ejercidas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en regiones habitadas por dichas poblaciones.

37.

(1) Los organismos nacionales especialmente encargados de la protección e integración de las poblaciones en cuestión deberían disponer de centros regionales situados en las áreas donde esas poblaciones sean numerosas.

(2) Estos organismos deberían disponer de un cuerpo de funcionarios seleccionados y adiestrados para las tareas especiales que deben desempeñar. En la medida de lo posible, estos funcionarios deberían ser seleccionados entre los miembros de las poblaciones en cuestión.

ANEXO No. 3

CONVENIO OIT No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES

(adoptado el 27 de junio de 1989 y entrado en vigor el 05 de septiembre de 1991)

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congrega en dicha ciudad el 7 de junio de 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 las 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 de 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, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad 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;

d) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticos 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 con-

diciones 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 el 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 pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser consideradas 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 in-

teresados ocurren 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 fuese 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 em-

prender 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 deberán 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 causa que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan como consecuencia de su desplazamiento.

Artículo 17

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre las tierras 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 arrojarse 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 derechos 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 de 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, mantenimiento 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 el 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 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 tribuales, 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 al 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 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 No. 4

Resolución sobre la acción de la OIT, concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales Resolución adoptada el 26 de junio de 1989 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 76^{va} Reunión

1. TRABAJOS PREPARATORIOS

“Consideración de la resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales sometida por los Gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia¹

167. El miembro gubernamental de Dinamarca, al presentar la resolución, declaró que, al momento de redactarla se tenía la esperanza de que se llegaría a un acuerdo sobre la revisión del Convenio núm. 107 tal como efectivamente se logró. La resolución también estaba fundamentada en los principios básicos que motivaron la revisión; es decir, que la relación entre los Estados y los pueblos indígenas y tribales debería basarse en la cooperación, en vez de en la asimilación; en el respeto mutuo, en vez del paternalismo. El orador consideraba importante que, además de informar a la Conferencia sobre sus actividades, la Comisión debería hacer un llamamiento a las organizaciones internacionales mencionadas en el Preámbulo a que compartan, conjuntamente con la OIT, la responsabilidad en la aplicación del Convenio, y que la Comisión contaba con esta cooperación. El ponente enfatizó el destacado papel de la OIT al abordar, a nivel internacional, las situaciones que enfrentan los pueblos indígenas y tribales. Consideraba que los Estados Miembros que contaban con estos pueblos entre sus ciudadanos, podrían beneficiarse de las actividades que la OIT estaría en condiciones de realizar en este campo. Observó que en lo medular la resolución buscaba que se aumentasen las actividades por parte de la OIT, dentro de las limitaciones presupuestarias existentes, en lo que concierne a los pueblos mencionados, incluyendo esfuerzos para estimular un mayor contacto entre las mismas organizaciones indígenas y tribales, a fin de mejorar sus nexos con la comunidad internacional. Consideró que esto ayudaría a los gobiernos en lo que se refiere a sus actividades relacionadas al nuevo Convenio, y aseguraría un seguimiento al espíritu de trabajo asumido por la Comisión.

168. El miembro gubernamental de Noruega informó que se habían presentado seis enmiendas al proyecto de resolución. Observó que los autores de la resolución habían examinado y aceptado cinco enmiendas (presentadas por los miembros gubernamentales de Australia, Colombia, Perú, Portugal y de los miembros empleadores). Pensaban que una enmienda, propuesta por el miembro gubernamental de Colombia, estaba fuera del marco de la resolución y, por lo tanto, no fue aceptada. El miembro gubernamental de Colombia declaró que su delegación había presentado una enmienda a los párrafos introductorios del proyecto de resolución, con el objetivo de reafirmar los principios de la igualdad de los derechos entre los pueblos indígenas y tribales y los otros miembros de las comunidades nacionales. Los miembros trabajadores declararon que estaban dispuestos a aceptar la resolución como estaba redactada, pero podrían también apoyar las cinco enmiendas que fueron aceptadas por los autores del proyecto de resolución. El miembro gubernamental de Colombia retiró la enmienda no apoyada. Los miembros empleadores apoyaron el texto del proyecto de resolución y las cinco enmiendas. El miembro gubernamental de Bolivia afirmó que el proyecto de resolución, el cual ofrecía una importante dimensión al trabajo de la Comisión, se enriquecía con las enmiendas. Estas fueron adoptadas.

169. La resolución fue unánimemente adoptada tal como quedó enmendada.

Adopción del Informe de proyecto de Convenio y del proyecto de resolución

173. La Comisión procedió al examen del proyecto de resolución, párrafo por párrafo, y lo adoptó unánimemente.

¹ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989, pp. 25/27-25/28. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.*

(...)

178. Los textos del proyecto de Convenio y del proyecto de resolución se reproducen a continuación.

179. El Informe de la Comisión y los textos del proyecto de Convenio y del proyecto de resolución son sometidos a la Conferencia para su consideración.

Ginebra, 24 de junio de 1989.

(Firmado) R. ESPAÑA SMITH

Presidente

H. J. HELMS

Ponente”.

2. TEXTO DE LA RESOLUCIÓN

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Habiendo adoptado el Convenio revisado sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, y,

Decidida a mejorar la situación y condición de estos pueblos a la luz de los cambios habidos desde la adopción del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (núm.107), y

Convencida de la contribución esencial que los pueblos indígenas y tribales de las distintas regiones del mundo hacen a las sociedades nacionales, reafirmando así la identidad sociocultural de éstas, y

Motivada por su firme deseo de apoyar la ejecución y promoción de las disposiciones del Convenio revisado (núm. 169);

Acción a nivel nacional

1. Invita a los Estados Miembros a que consideren la ratificación del Convenio revisado a la mayor brevedad posible, a cumplir con las obligaciones establecidas en el Convenio y a ejecutar sus disposiciones de la manera más efectiva;

2. Invita a los gobiernos a cooperar a este efecto con las organizaciones e instituciones nacionales y regionales de los pueblos interesados,

3. Invita a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores a iniciar un diálogo con las organizaciones e instituciones de los pueblos interesados respecto de los medios más adecuados para asegurar la ejecución del Convenio, y para establecer mecanismos de consulta apropiados que permitan a los pueblos indígenas y tribales expresar sus puntos de vista sobre los distintos aspectos del Convenio;

4. Invita a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores a promover programas educativos, en colaboración con las organizaciones e instituciones de los pueblos interesados, a fin de dar a conocer el Convenio en todos los sectores de la sociedad nacional, incluyendo programas que consistirían, por ejemplo, en:

(a) preparación de materiales sobre los contenidos y objetivos del Convenio;

(b) información, a intervalos regulares, sobre las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio;

(c) organización de seminarios concebidos para promover una mejor comprensión, la ratificación y la ejecución de las normas contenidas en el Convenio;

Acción a nivel internacional

5. Urge a las organizaciones internacionales mencionadas en el preámbulo del Convenio y a otras existentes, dentro de los recursos presupuestarios con que se cuenta, a colaborar en el desarrollo de actividades para el logro de los objetivos del Convenio en sus respectivos ámbitos de competencia y a la OIT a que facilite la coordinación de tales esfuerzos;

6. Urge al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo para que dé mandato al Director General a fin de que lleve a cabo las siguientes acciones, dentro de los recursos presupuestarios existentes, y para que proponga que se acuerden más recursos en los presupuestos futuros para tales fines:

(a) promoción de la ratificación del Convenio y seguimiento de su aplicación;

(b) ayuda a los gobiernos para el desarrollo de medidas efectivas en la ejecución del Convenio con la plena participación de los pueblos indígenas y tribales;

(c) puesta a disposición de las organizaciones de los pueblos interesados, de información sobre el alcance y contenido de este Convenio, así como de otros convenios que puedan tener relación directa con ellos, y a que posibilite el intercambio de experiencias y el conocimiento entre ellos;

(d) refuerzo del diálogo entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de los objetivos y contenidos del Convenio, con la participación activa de las organizaciones e instituciones de los pueblos interesados;

(e) preparación de un estudio general, en su momento, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembros para la aplicación del Convenio revisado;

(f) producción, análisis y publicación de información cuantitativa y cualitativa, significativa, comparable y puesta al día sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos interesados;

(g) desarrollo de programas y proyectos de cooperación técnica que beneficien directamente a los pueblos interesados, en relación con la pobreza extrema y el desempleo que les afecta. Estas actividades deberían incluir esquemas de generación de ingresos y de empleo, desarrollo rural, formación profesional, promoción de la artesanía y la industria rural, programas de trabajos públicos y tecnología apropiada. Estos programas deberían ser financiados con cargo al presupuesto regular dentro de las limitaciones presupuestarias existentes, por recursos multilaterales y por otros recursos.

ANEXO No. 5

TABLA COMPARATIVA DE RATIFICACIONES¹

Convenio 107				Convenio 169		
<i>Fecha de entrada en vigor: 02 junio 1959 27 ratificaciones 10 denuncias</i>				<i>Fecha de entrada en vigor: 05 septiembre 1991 22 ratificaciones 0 denuncias</i>		
País	Fecha	Estatus	Nota	País	Fecha	Estatus
Angola	04 junio 1976	En vigor		Argentina	03 julio 2000	En vigor
Argentina	18 enero 1960	No está en vigor	Denuncia automática el 03 julio 2001 por Convenio C169	Bolivia, Estado Plurinacional de	11 diciembre 1991	En vigor
Bangladesh	22 junio 1972	En vigor		Brasil	25 julio 2002	En vigor
Bélgica	19 noviembre 1958	En vigor		Centrosuramericana, República	30 agosto 2010	En vigor
Bolivia, Estado Plurinacional de	12 enero 1965	No está en vigor	Denuncia automática el 11 diciembre 1992 por Convenio C169	Chile	15 septiembre 2008	En vigor
Brasil	18 junio 1965	No está en vigor	Denuncia automática el 25 julio 2003 por Convenio C169	Colombia	07 agosto 1991	En vigor
Colombia	04 marzo 1969	No está en vigor	Denuncia automática el 07 agosto 1992 por Convenio C169	Costa Rica	02 abril 1993	En vigor
Costa Rica	04 mayo 1959	No está en vigor	Denuncia automática el 02 abril 1994 por Convenio C169	Dinamarca	22 febrero 1996	En vigor
Cuba	02 junio 1958	En vigor		Dominica	25 junio 2002	En vigor
Dominicana, República	23 junio 1958	En vigor		Ecuador	15 mayo 1998	En vigor
Ecuador	03 octubre 1969	No está en vigor	Denuncia automática el 15 mayo 1999 por Convenio C169	España	15 febrero 2007	En vigor
Egipto	14 enero 1959	En vigor		Fiji	03 marzo 1998	En vigor

¹ Fuente: NORMLEX. Information System on International Labour Standards. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://goo.gl/f349Wn> (última consulta 30 de diciembre de 2014).

El Salvador	18 noviembre 1958	En vigor		Guatemala	05 junio 1996	En vigor
Ghana	15 diciembre 1958	En vigor		Honduras	28 marzo 1995	En vigor
Guinea Bissau	21 febrero 1977	En vigor		México	05 septiembre 1990	En vigor
Haití	04 marzo 1958	En vigor		Nepal	14 septiembre 2007	En vigor
India	29 septiembre 1958	En vigor		Nicaragua	25 agosto 2010	En vigor
Iraq	16 julio 1986	En vigor		Noruega	19 junio 1990	En vigor
Malawi	22 marzo 1965	En vigor		Países Bajos	02 febrero 1998	En vigor
México	01 junio 1959	No está en vigor	Denuncia automática el 05 septiembre 1991 por Convenio C169	Paraguay	10 agosto 1993	En vigor
Pakistán	15 febrero 1960	En vigor		Perú	02 febrero 1994	En vigor
Panamá	04 junio 1971	En vigor		Venezuela, República Bolivariana de	22 mayo 2002	En vigor
Paraguay	20 febrero 1969	No está en vigor	Denuncia automática el 10 agosto 1994 por Convenio C169	Argentina	03 julio 2000	En vigor
Perú	06 diciembre 1960	No está en vigor	Denuncia automática el 02 febrero 1995 por Convenio C169	Bolivia, Estado Plurinacional de	11 diciembre 1991	En vigor
Portugal	22 noviembre 1960	No está en vigor	Denunciado el 07 octubre 2009	Brasil	25 julio 2002	En vigor
Siria, República Árabe	14 enero 1959	En vigor		Centroafricana, República	30 agosto 2010	En vigor
Túnez	17 diciembre 1962	En vigor		Chile	15 septiembre 2008	En vigor

ANEXO No. 6

TEXTO COMPARATIVO ENTRE CONVENIO 107 Y 169 DE LA OIT

ASUNTO DENOMINACIÓN	CONVENIO 169	CONVENIO 107
<p>PREÁMBULO</p>	<p>CONVENIO OIT No. 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES</p> <p>La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo: Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congrega en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;</p> <p>Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;</p> <p>Recordando las 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;</p> <p>Considerando que la evolución de 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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p>	<p>CONVENIO RELATIVO A LA PROTECCIÓN E INTEGRACIÓN DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y DE OTRAS POBLACIONES TRIBALES Y SEMITRIBALES EN LOS PAÍSES INDEPENDIENTES</p> <p>La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:</p> <p>Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 5 junio 1957 en su cuadragésima reunión;</p> <p>Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, cuestión que constituye el sexto punto del orden del día de la reunión;</p> <p>Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional;</p> <p>Considerando que la Declaración de Filadelfia afirma que todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;</p> <p>Considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutan los otros elementos de la población;</p> <p>Considerando que es deseable, tanto desde el punto de vista humanitario como por el propio interés de los países interesados, perseguir el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de esas poblaciones ejerciendo una acción simultánea sobre todos los factores que les han impedido hasta el presente participar plenamente en el progreso de la colectividad nacional de que forman parte;</p>

<p>ÁMBITO DE APLICACIÓN SUBJETIVO</p> <p>DEFINICIÓN DEL SUJETO</p>	<p>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;</p> <p>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</p> <p>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:</p>	<p>Considerando que la adopción de normas internacionales de carácter general en la materia facilitará la acción indispensable para garantizar la protección de las poblaciones de que se trata, su integración progresiva en sus respectivas colectividades nacionales y el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo;</p> <p>Observando que estas normas 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, en niveles apropiados, y en sus respectivos campos, y que se propone obtener de dichas organizaciones que presten, de manera continua, su colaboración a las medidas destinadas a fomentar y asegurar la aplicación de dichas normas, adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos cincuenta y siete, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957:</p>
	<p>Parte I. Política General</p> <p>Artículo 1</p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>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;</p> <p>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, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.</p> <p>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.</p>	<p>Parte I. Principios Generales</p> <p>Artículo 1</p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>(a) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;</p> <p>(b) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, consideradas 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.</p> <p>§ 2. A los efectos del presente Convenio, el término <i>semitribal</i> comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribales, no están aún integrados en la colectividad nacional.</p> <p>§ 3. Las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales o semitribales mencionadas en los párrafos 1 y 2 del presente artículo se designan en los artículos siguientes con las palabras las poblaciones en cuestión.</p>

<p>DEBER DE ADOPTAR PROGRAMA O ACCION COORDINADA Y SISTEMA-TICA</p>	<p>Artículo 2</p> <p>1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con 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.</p> <p>2. Esta acción deberá incluir medidas:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 2</p> <p>1. Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.</p> <p>2. Esos programas deberán comprender medidas:</p> <p>(a) que permitan a dichas poblaciones beneficiarse, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás elementos de la población;</p> <p>(b) que promuevan el desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones y el mejoramiento de su nivel de vida;</p> <p>(c) que creen posibilidades de integración nacional, con exclusión de cualquier medida tendiente a la asimilación artificial de esas poblaciones.</p> <p>3. El objetivo principal de esos programas deberá ser el fomento de la dignidad, de la utilidad social y de la iniciativa individual.</p> <p>4. (...)</p>
<p>DERECHO/ PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION</p>	<p>Artículo 3</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 2</p> <p>(...)</p> <p>4. Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional.</p>
<p>NO USO DE LA FUERZA</p> <p>DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS ESPECIALES FAVORABLES</p>	<p>Artículo 4</p> <p>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.</p> <p>2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.</p> <p>3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.</p>	<p>Artículo 3</p> <p>1. Se deberán adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones en cuestión mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan.</p> <p>2. Se deberá velar por que tales medidas especiales de protección:</p> <p>(a) no se utilicen para crear o prolongar un estado de segregación; y</p> <p>(b) se apliquen solamente mientras exista la necesidad de una protección especial y en la medida en que la protección sea necesaria.</p> <p>3. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no deberá sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección.</p>

<p>PRINCIPIO DE PERTINENCIA CULTURAL EN LA APLICACIÓN DEL CONVENIO</p>	<p>Artículo 5</p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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; deberá respetarse la integridad de los valores, prácticos e institucionales de esos pueblos; 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. 	<p>Artículo 4</p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la integración de las poblaciones en cuestión se deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> tomar debidamente en consideración los valores culturales y religiosos y las formas de control social propias de dichas poblaciones, así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente, cuando se hallan expuestas a cambios de orden social y económico; tener presente el peligro que puede resultar del quebrantamiento de los valores y de las instituciones de dichas poblaciones, a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados; tratar de allanar las dificultades de la adaptación de dichas poblaciones a nuevas condiciones de vida y de trabajo.
<p>DEBER DE CONSULTA PREVIA Y DE PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN LA APLICACIÓN DEL CONVENIO</p>	<p>Artículo 6</p> <ol style="list-style-type: none"> Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: <ol style="list-style-type: none"> 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; 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; 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. 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. 	<p>Artículo 5</p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la protección e integración de las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> buscar la colaboración de dichas poblaciones y de sus representantes; ofrecer a dichas poblaciones oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas; estimular por todos los medios posibles entre dichas poblaciones el desarrollo de las libertades cívicas y el establecimiento de instituciones electivas, o la participación en tales instituciones.

<p>DERECHO A DECIDIR PRIORIDADES DE DESARROLLO</p>	<p>Artículo 7</p> <p>1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe el 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.</p> <p>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.</p> <p>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 pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.</p> <p>4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.</p>	<p>Artículo 6</p> <p>El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, así como del nivel educativo de las poblaciones en cuestión, deberá ser objeto de alta prioridad en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que ellas habiten. Los proyectos especiales de desarrollo económico que tengan lugar en tales regiones deberán también ser concebidos de suerte que favorezcan dicho mejoramiento.</p>
<p>DEBER DE PRIORIZAR POLÍTICAS SOBRE TRABAJO, SALUD Y EDUCACIÓN</p>		
<p>DEBER DE EVALUAR PREVIAMENTE EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS ES-TATALES DE DESARROLLO</p>		

<p>DERECHO A CONSERVAR LAS INSTITUCIONES Y DERECHO CONSUETUDINARIO PROPIOS</p>	<p>Artículo 8</p> <p>1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 7</p> <p>1. Al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario.</p> <p>2. Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración.</p> <p>3. La aplicación de los párrafos precedentes de este artículo no deberá impedir que a los miembros de dichas poblaciones ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes.</p>
<p>JURISDICCIÓN PENAL INDÍGENA</p>	<p>Artículo 9</p> <p>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 ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.</p> <p>2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.</p>	<p>Artículo 8</p> <p>En la medida compatible con los intereses de la colectividad nacional y con el ordenamiento jurídico del país:</p> <p>(a) los métodos de control social propios de las poblaciones en cuestión deberán ser utilizados, en todo lo posible, para la represión de los delitos cometidos por miembros de dichas poblaciones;</p> <p>(b) cuando la utilización de tales métodos de control no sea posible, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse deberán tener en cuenta las costumbres de dichas poblaciones en materia penal.</p>
<p>POLÍTICA PENAL ESPECIAL</p>	<p>Artículo 10</p> <p>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.</p> <p>2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarceramiento.</p>	<p>Artículo 10</p> <p>1. Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán ser objeto de protección especial contra la aplicación abusiva de la detención preventiva y deberán contar efectivamente con recursos legales que las amparen contra todo acto que viole sus derechos fundamentales.</p> <p>2. Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de las poblaciones en cuestión se deberá tener en cuenta el grado de evolución cultural de dichas poblaciones.</p> <p>3. Deberán emplearse métodos de readaptación de preferencia al encarcelamiento.</p>
<p>PROHIBICIÓN DE TRABAJOS FORZADOS</p>	<p>Artículo 11</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 9</p> <p>Salvo en los casos previstos por ley respecto de todos los ciudadanos, se deberá prohibir, so pena de sanciones legales, la prestación obligatoria de servicios personales de cualquier índole, remunerados o no, impuesta a los miembros de las poblaciones en cuestión.</p>

<p>DERECHO A RECURSOS EFECTIVOS</p>	<p>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 fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.</p>	
	<p>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.</p>	
<p>RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA PROPIEDAD COLECTIVA E INDIVIDUAL</p>	<p>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.</p>	<p>Parte II. Tierras Artículo 11 Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas.</p>

<p>DERECHO A LOS RECURSOS NATURALES</p>	<p>Artículo 15</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	
<p>DERECHO AL NO TRASLADO FORZOSO</p>	<p>Artículo 16</p> <p>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.</p> <p>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 deberán 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.</p> <p>3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causa que motivaron su traslado y reubicación.</p> <p>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.</p> <p>5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan como consecuencia de su desplazamiento.</p>	<p>Artículo 12</p> <p>1. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones.</p> <p>2. Cuando en esos casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas.</p> <p>3. Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.</p>

<p>DEBER DE RESPETO DE LAS MODALIDADES DE TRANSMISIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES</p> <p>MEDIDAS PARA EVITAR ABUSOS EN LA TRANSMISIÓN DE PROPIEDAD</p>	<p>Artículo 17</p> <p>1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 13</p> <p>1. Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social.</p> <p>2. Se deberán adoptar medidas para impedir que personas extrañas a dichas poblaciones puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan.</p>
<p>SANCCIONES POR INTRUSIONES A TERRITORIOS</p>	<p>Artículo 18</p> <p>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.</p>	
<p>FINES DE PROGRAMAS AGRARIOS NACIONALES</p>	<p>Artículo 19</p> <p>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:</p> <p>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;</p> <p>b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.</p>	<p>Artículo 14</p> <p>Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:</p> <p>(a) la asignación de tierras adicionales a dichas poblaciones 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;</p> <p>(b) el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya posean.</p>

<p>DERECHOS LABORALES ESPECIALES</p>	<p>Parte III. Contratación y condiciones de empleo Artículo 20</p> <p>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.</p> <p>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 empleo 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 derechos a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.</p> <p>3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:</p> <p>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 contratación 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;</p> <p>c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;</p> <p>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.</p> <p>4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección de 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.</p>	<p>Parte III. Contratación y condiciones de empleo Artículo 15</p> <p>1. Todo Miembro deberá adoptar, dentro del marco de su legislación nacional, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, mientras dichos trabajadores no puedan beneficiarse de la protección que la ley concede a los trabajadores en general.</p> <p>2. Todo Miembro hará cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:</p> <p>(a) admisión en el empleo, incluso en empleos calificados;</p> <p>(b) remuneración igual por trabajo de igual valor;</p> <p>(c) asistencia médica y social, prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales e indemnización por esos riesgos, higiene en el trabajo y vivienda;</p> <p>(d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores y con las organizaciones de empleadores.</p>
<p>PROHIBICIONES ESPECIALES CONTRA EXPLOTACION LABORAL</p>		
<p>ESPECIAL ATENCIÓN A INSPECCIONES LABORALES</p>		

DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DE FORMACIÓN	<p>Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales Artículo 21</p> <p>Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.</p>	<p>Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales Artículo 16</p> <p>Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán disfrutar de las mismas oportunidades de formación profesional que los demás ciudadanos.</p>
PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL PERTENECIENTES	<p>Artículo 22</p> <ol style="list-style-type: none"> Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general. 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. 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. 	<p>Artículo 17</p> <ol style="list-style-type: none"> Cuando los programas generales de formación profesional no respondan a las necesidades especiales de las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán crear medios especiales de formación para dichas personas. Estos medios especiales de formación deberán basarse en el estudio cuidadoso de la situación económica, del grado de evolución cultural y de las necesidades reales de los diversos grupos profesionales de dichas poblaciones; en particular, tales medios deberán permitir a los interesados recibir el adiestramiento necesario en las actividades para las cuales las poblaciones de las que provengan se hayan mostrado tradicionalmente aptas. Estos medios especiales de formación se deberán proveer solamente mientras lo requiera el grado de desarrollo cultural de los interesados; al progresar su integración, deberán reemplazarse por los medios previstos para los demás ciudadanos.
DEBER DE FOMENTO DE ARTESANÍA E INDUSTRIAS RURALES Y COMUNITARIAS	<p>Artículo 23</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. 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. 	<p>Artículo 18</p> <ol style="list-style-type: none"> La artesanía y las industrias rurales de las poblaciones en cuestión deberán fomentarse como factores de desarrollo económico, de modo que se ayude a dichas poblaciones a elevar su nivel de vida y a adaptarse a métodos modernos de producción y comercio. La artesanía y las industrias rurales serán desarrolladas sin menoscabo del patrimonio cultural de dichas poblaciones y de modo que mejoren sus valores artísticos y sus formas de expresión cultural.
ASISTENCIA TÉCNICA	<p>Parte V. Seguridad social y salud Artículo 24</p> <p>Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna.</p>	<p>Parte V. Seguridad social y salud Artículo 19</p> <p>Los sistemas existentes de seguridad social se deberán extender progresivamente, cuando sea factible:</p> <p>(a) a los trabajadores asalariados pertenecientes a las poblaciones en cuestión;</p> <p>(b) a las demás personas pertenecientes a dichas poblaciones.</p>

<p>DEBER DE PROVEER SERVICIOS DE SALUD</p> <p>ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN COMUNITARIA DE SERVICIOS DE SALUD</p>	<p>Artículo 25</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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, mantenimiento al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.</p> <p>4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.</p>	<p>Artículo 20</p> <p>1. Los gobiernos asumirán la responsabilidad de poner servicios de sanidad adecuados a disposición de las poblaciones en cuestión.</p> <p>2. La organización de esos servicios se basará en el estudio sistemático de las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones interesadas.</p> <p>3. El desarrollo de tales servicios estará coordinado con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural.</p>
<p>DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EDUCACIÓN</p>	<p>Parte VI. Educación y medios de comunicación</p> <p>Artículo 26</p> <p>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.</p>	<p>Parte VI. Educación y medios de comunicación</p> <p>Artículo 21</p> <p>Deberán adoptarse medidas para asegurar a los miembros de las poblaciones en cuestión la posibilidad de adquirir educación en todos los grados y en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional.</p>
<p>PROGRAMAS EDUCATIVOS CULTURALMENTE PERTINENTES</p> <p>PARTICIPACIÓN INDÍGENA EN PROGRAMAS EDUCATIVOS</p> <p>AUTONOMÍA EDUCATIVA INDÍGENA</p>	<p>Artículo 27</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 facilitarse recursos apropiados con tal fin.</p>	<p>Artículo 22</p> <p>1. Los programas de educación destinados a las poblaciones en cuestión deberán adaptarse, en lo que se refiere a métodos y técnicas, a la etapa alcanzada por estas poblaciones en el proceso de integración social, económica y cultural en la colectividad nacional.</p> <p>2. La formulación de tales programas deberá ser precedida normalmente de estudios etnológicos.</p>

EDUCACIÓN DE INFANCIA INDÍGENA DEBER DE PRESERVAR LENGUAS INDÍGENAS	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 23 1. Se deberá enseñar a los niños de las poblaciones en cuestión a leer y escribir en su lengua materna o, cuando ello no sea posible, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. 2. Se deberá asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a la lengua nacional o a una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse, en la medida de lo posible, disposiciones adecuadas para preservar el idioma materno o la lengua vernácula.
EDUCACIÓN PARA PARTICIPAR DE LA VIDA NACIONAL	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 24 La instrucción primaria de los niños de las poblaciones en cuestión deberá tener como objetivo inculcarles conocimientos generales y habilidades que ayuden a esos niños a integrarse en la colectividad nacional.
EDUCACIÓN EN DERECHOS Y OBLIGACIONES	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 el 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 25 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas adecuadas a las características sociales y culturales de las poblaciones en cuestión a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente respecto del trabajo y los servicios sociales. 2. A este efecto se utilizarán, si fuere necesario, traducciones escritas e informaciones ampliamente divulgadas en las lenguas de dichas poblaciones.
MEDIDAS EDUCATIVAS PARA ELIMINAR PREJUICIOS	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.	Artículo 25 Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la colectividad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con las poblaciones en cuestión, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener respecto de esas poblaciones.
CONTACTOS INDÍGENAS TRANSFRONTERIZOS	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 y del medio ambiente.	

<p>INSTITUCIONALIDAD GUBERNAMENTAL INDÍGENA</p>	<p>Parte VIII. Administración Artículo 33</p> <p>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.</p> <p>2. Tales programas deberán incluir:</p> <p>a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;</p> <p>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.</p>	<p>Parte VII. Administración Artículo 27</p> <p>1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que comprende este Convenio deberá crear organismos o ampliar los existentes para administrar los programas de que se trata.</p> <p>2. Estos programas deberán incluir:</p> <p>(a) el planeamiento, la coordinación y la ejecución de todas las medidas tendientes al desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones;</p> <p>(b) la proposición a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden;</p> <p>(c) la vigilancia de la aplicación de estas medidas.</p>
<p>PRINCIPIO DE FLEXIBILIDAD NACIONAL PARA IMPLEMENTAR EL CONVENIO</p>	<p>Parte IX. Disposiciones generales Artículo 34</p> <p>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.</p>	<p>Parte VIII. Disposiciones generales Artículo 28</p> <p>La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto a este Convenio deberán determinarse con flexibilidad para tener en cuenta las condiciones propias de cada país.</p>
<p>INTERACCIÓN NORMATIVA CON OTROS CONVENIOS Y TRATADOS</p>	<p>Artículo 35</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 29</p> <p>La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no menoscabará las ventajas garantizadas a las poblaciones en cuestión en virtud de las disposiciones de otros convenios o recomendaciones.</p>
	<p>Parte X. Disposiciones finales Artículo 36</p> <p>Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957.</p>	
	<p>Artículo 37</p> <p>Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.</p>	<p>Artículo 30</p> <p>Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.</p>

	<p>Artículo 38</p> <p>1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.</p> <p>2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 31</p> <p>1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.</p> <p>2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.</p> <p>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</p>
	<p>Artículo 39</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 32</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
	<p>Artículo 40</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 33</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
	<p>Artículo 41</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 34</p> <p>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.</p>

	<p>Artículo 42</p> <p>Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración 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.</p>	<p>Artículo 35</p> <p>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.</p>
	<p>Artículo 43</p> <p>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:</p> <p>a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio implicará, <i>ipso jure</i>, 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;</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 36</p> <p>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:</p> <p>(a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, <i>ipso jure</i>, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 32, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;</p> <p>(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.</p> <p>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.</p>
	<p>Artículo 44</p> <p>Las versiones inglesa y francesa del texto de este convenio son igualmente auténticas.</p>	<p>Artículo 37</p> <p>Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.</p>

ANEXO No. 7

RELACIÓN DE FUENTES DOCUMENTALES ORDENADAS SEGÚN APARICIÓN CRONOLÓGICA

1. GB.231/20/32: actas de la 231^{va} Reunión del Consejo de Administración, Ginebra 11-15 noviembre 1985.

El Consejo de Administración decide organizar una Reunión de expertos que analice la cuestión de la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, (Núm. 107), 1957. Se discute composición y número de integrantes de la Comisión que revisará el convenio. Se acuerda que en febrero-marzo de 1986 se presenten propuestas detalladas.

2. "Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos: Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales".

Recibido por la OIT el 10 de noviembre de 1986 pero de fecha anterior a la reunión de expertos.

El documento tiene una introducción donde se hace un recuento histórico de cómo comenzó la revisión del Convenio 107. Hace un análisis sobre el tema del título, exhaustivo. Su capítulo IV plantea observaciones sobre cada capítulo del Convenio 107 para su revisión, sugiriendo cambios, y formula importantes conclusiones que explican las motivaciones y justificación de la OIT para revisar el Convenio 197.

3. APPL/MER/107/1986/D.70: Informe de la reunión de expertos.

Adoptado el 10 de septiembre de 1986, finalizando la reunión de expertos.

Documento con análisis punto por punto del Convenio 107, conclusiones y recomendaciones. Firmado por Rodolfo Stavenhagen en su calidad de Presidente. En su Apéndice se anexa la Lista de Expertos.

4. GB.234/5/4, 234^{va} sesión del Consejo de Administración. 06 de octubre de 1986.

Quinto punto del orden del día, contiene una amplia consideración general del Informe de la reunión de expertos. Tiene como anexo el informe de dicha reunión (APPL/MER/107/1986/D.70).

5. GB.234/5/4 Add., 234^{va} sesión del Consejo de Administración. 20 de noviembre de 1986.

Propone dos puntos de enmienda al informe para sugerir al Consejo de Administración.

6. GB.234/PV (Rev.): actas de la 234^{va} Reunión del Consejo de Administración, Ginebra 17-21 noviembre 1986.

En esta reunión se revisa el Informe de la Reunión de Expertos en el 5to. punto del orden del día. Recibido por la OIT el 14 de abril de 1987.

Primera sesión, 17 de noviembre 1986, tarde. Quinto punto del orden del día. Página I/4 de la Agenda. Se decide aceptar las recomendaciones de los expertos y se decide incluir el tema de la revisión del Convenio 107 en la 75^{va} reunión de la CIT.

Segunda sesión, 18 noviembre 1986, mañana, página II/1, se discute si la revisión del Convenio 107 se debería incluir o no en la agenda de la 74^{va} Conferencia de 1988 o en la de 1989, con diferentes posturas políticas. Posición de los países.

Quinta sesión, 19 de noviembre 1986, tarde, Página V/1, segundo punto, se decide no abordar el tema de la revisión en el orden del día. Página V/2, se aprueba incluir el punto en la agenda de la 75^{va} conferencia de 1988. Página V/3, quinto punto del orden del día, se discute ampliamente la metodología para la revisión.

Sexta sesión, 20 de noviembre, mañana. Página VI/1. Aclaraciones importantes, decisiones, clausura de la discusión.

PRIMERA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: ACTAS de las Sesiones de la 75^{va} CIT, sobre Convenio 107, 1988:

7. Actas Provisionales No. 5, 75^{va} Sesión de la CIT, 1988.

La Comisión de Proposiciones recomienda constituir la comisión de revisión del Convenio 107. Y se detalla su composición.

8. Actas Provisionales No. 7, 75^{va} Sesión de la CIT, 1988.

Actas de una sesión *de la Conferencia*. **3a Sesión, 02 de junio de 1988.** Se somete a la Conferencia la propuesta de la Comisión de Proposiciones. Se establece dicha comisión.

9. Informe VI(1), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988.

Contiene un informe sobre la acción de la OIT sobre temas indígenas. Contenido similar al "Documento de Trabajo de la Reunión de Expertos: Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales". Se incluye un examen del Convenio 107 artículo por artículo, conclusiones y un cuestionario para los Estados.

10. Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988.

Contiene respuestas recibidas de los Estados al cuestionario de la OIT, luego presentan conclusiones propuestas por la OIT para ser discutidas por la Comisión de revisión del Convenio 107. Las conclusiones ya tienen forma de futuro Convenio a ser adoptado.

11. Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988.

Son actas de una sesión de la Comisión.

Sesión del 18 de junio de 1988. Hay un importante recuento de las actividades realizadas por la Comisión de revisión del convenio. Se alude a los informes VI(1) y (2) que fueron ya tomados en cuenta. Se abre debate general sobre el proyecto de informe de la comisión. Se examinan todos los puntos del Informe VI(2), uno por uno (conclusiones propuestas por la Comisión). Se adoptan los puntos, con sus respectivas enmiendas. La Comisión adopta el informe por unanimidad. La Comisión adoptó las conclusiones y el proyecto de resolución (de inscribir el tema en el orden del día de la próxima Conferencia). Se decide someter el informe de la Comisión a la próxima conferencia de la OIT en 1989. Se transcriben las conclusiones propuestas y la propuesta de resolución para la Conferencia.

12. Actas Provisionales No. 7 (sin fecha).

Son actas de una sesión *de la Conferencia*. Presentación del informe de la comisión ante la Conferencia. El Presidente de la Comisión del Convenio 107 informa la labor YA desarrollada por la comisión (primera reunión de discusión), y se presenta el informe *ante la Conferencia*. Se dice que dicho informe está recogido en Actas Provisionales No. 32. No se adopta decisión alguna de la Conferencia.

Incluye el contenido de la **35^{va} Sesión**, 21 de junio de 1988 en la que se somete ante la Plenaria de la Conferencia, el informe de la Comisión Convenio No. 107 que figura en Actas Provisionales 32. La comisión acepta por unanimidad las recomendaciones de la reunión de expertos de 1986. Se desarrolla el debate general en torno al informe de la comisión del Convenio 107. La Conferencia decide adoptar el informe, párrafos 1 a 222. La Conferencia decide adoptar las conclusiones del informe, puntos 1 a 70. La Conferencia decide poner en el orden del día de la agenda de la próxima conferencia ordinaria de la OIT.

**SEGUNDA DISCUSIÓN DE LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO:
ACTAS de las Sesiones de la 76^{va} CIT, sobre Convenio 107, 1989:**

13. Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.

Comunica a los Estados el proyecto de convenio que elaboró la 75^{va} Conferencia para que lo consulten internamente. Contiene el proyecto de convenio revisado.

14. Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.

Este informe se envió a los Estados poco antes del informe IV(2A) y también tiene un proyecto de convenio.

15. Informe IV(2A), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.

Informe elaborado luego de recibir respuestas, observaciones y comentarios de 60 Estados miembros y de organizaciones, pronunciándose sobre el informe IV(1) que contenía el proyecto de convenio. Es una sistematización de las respuestas de los Estados artículo por artículo, y los comentarios de posición de la OIT al respecto.

16. Actas Provisionales No. 4, 76^{va} Sesión Conferencia Internacional del Trabajo, 1989.

Se informa la composición de la Comisión Convenio 107.

17. Actas Provisionales No. 25, 24 de junio de 1989.

4^a Sesión de 08 de junio de 1989. Se establece la comisión del Convenio 107. Se mencionan cómo fueron los trabajos. Discusión general del proyecto de convenio contenido en el Informe IV(2B). Luego, discusión artículo por artículo. Informe de la comisión 107 (párrafos 1 a 179) y del proyecto de Convenio. Se consideró la resolución sobre la acción de la OIT en torno a Pueblos Indígenas. *La Comisión* adoptó el proyecto de convenio y la resolución.

18. Actas Provisionales No. 31, 34^{va} Sesión, 26 de junio de 1989.

Presentación del Informe de la Comisión 107 (párrafos 1 a 179) y del proyecto de Convenio, discusión y adopción. Luego será sometido al Comité de Redacción de la conferencia para la preparación del texto definitivo. *La Comisión* adopta el convenio. También adoptan la Resolución sobre la acción de la OIT.

19. Actas Provisionales, resolución, 26 de junio de 1989.

Resolución sobre la acción de la OIT.

20. Actas Provisionales, votación final nominal, 27 de junio de 1989.

Votación final nominal acerca del Convenio. 328 a favor, 1 en contra, 49 abstenciones. Se adopta el Convenio *por la Conferencia Internacional del Trabajo*.

21. Actas Provisionales, votación final nominal (explicaciones de voto), 27 de junio de 1989.

22. Actas Provisionales, adopción del Convenio 169, 27 de junio de 1989.

ANEXO No. 8

EVOLUCIÓN TEXTUAL DEL PROCESO DE REVISIÓN DEL CONVENIO 107

DENOMINACIÓN DEL CONVENIO	
Convenio No. 107¹	Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado²	- - -
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988	"Proyecto de convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes"
Conclusiones propuestas³	
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989	"Observaciones sobre el proyecto de convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes"
Texto de convenio propuesto⁴	
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁵	"Proyecto de convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes"
Convenio 169⁶	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes

PREÁMBULO	
Convenio No. 107⁷	<p>La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:</p> <p>Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congrega en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;</p> <p>Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;</p> <p>Recordando las 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;</p> <p>Considerando que la evolución de 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;</p> <p>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;</p>

1 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

2 Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión de Expertos.

3 Las Actas provisionales No. 32 contienen el informe de la Comisión del Convenio Núm. 107 sobre los debates acerca de los Informes VI(1) y VI(2) preparados por la OIT para la primera discusión de la Conferencia Internacional. En especial, dichas actas describen los debates en torno a las conclusiones formuladas en el Informe VI(2).

4 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI(2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

5 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

6 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

7 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

	<p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>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:</p>
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	- - -
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	- - -
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto⁸	- - -
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁹	- - -
Convenio 169¹⁰	<p>La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:</p> <p>Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congrega en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;</p> <p>Observando las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;</p> <p>Recordando las 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;</p>

8 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

9 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76.ª Reunión de la Conferencia.

10 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

	<p>Considerando que la evolución de 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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>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:</p>
--	--

ARTÍCULO 1º

<p>Convenio No. 107¹¹</p>	<p><i>"Artículo 1</i></p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidas total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;</p> <p>b) a los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, consideradas 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 y que, cualquiera que esa su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen.</p> <p>2. A los efectos del presente Convenio, el término semitribal comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribales, no están aún integrados en la colectividad nacional.</p> <p>3. Las poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales o semitribales mencionadas en los párrafos 1 y 2 del presente artículo se designan en los artículos siguientes con las palabras las poblaciones en cuestión".</p>
---	---

¹¹ Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"I. CAMPO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO REVISADO Y DEFINICIONES</p> <p>1. En el convenio revisado debería sustituirse la expresión «poblaciones» por la expresión «pueblos», a fin de mantener la coherencia con la terminología utilizada en otras organizaciones internacionales y por estos propios grupos.</p> <p>2. El convenio revisado debería aplicarse:</p> <p>a) a los pueblos tribales de 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;</p> <p>b) a los pueblos de 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus instituciones tradicionales sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>3. La autoidentificación como pueblo indígena o tribal debería considerarse un criterio importante para determinar los grupos de población a los que se aplican las disposiciones del convenio revisado.</p> <p>4. En el convenio revisado los pueblos indígenas y tribales anteriormente mencionados se designarán con la expresión «los pueblos en cuestión»¹².</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"I CAMPO DE APLICACIÓN DEL CONVENIO REVISADO Y DEFINICIONES</p> <p>"2. El convenio revisado debería aplicarse:</p> <p>a) a (los pueblos/poblaciones) tribales de 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;</p> <p>b) a (los pueblos/poblaciones) de 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;</p> <p>3. La conciencia de su identidad indígena o tribal debería considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del convenio revisado.</p> <p>4. En el convenio revisado (los pueblos/poblaciones) indígenas y tribales anteriormente mencionados se designarán con la expresión «los (pueblos/poblaciones) interesados»¹³.</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto¹⁴</p>	<p>"Artículo 1</p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) a los (pueblos/poblaciones) tribales de 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;</p> <p>b) a los (pueblos/poblaciones) de 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 y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>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.</p> <p>3. Los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales anteriormente mencionados se designarán en lo sucesivo con la expresión «los (pueblos/poblaciones) interesados»¹⁵.</p>

12 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 109.

13 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/26.

14 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

15 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 6-7.

<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶</p>	<p>"<i>Artículo 1</i></p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) a los pueblos tribales de 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;</p> <p>b) a los pueblos de 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.</p> <p>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.</p> <p>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 otros instrumentos internacionales puedan conferir a dicho término".¹⁷</p>
<p>Convenio 169¹⁸</p>	<p>"<i>Artículo 1</i></p> <p>1. El presente Convenio se aplica:</p> <p>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;</p> <p>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, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p> <p>2. La conciencia de su identidad o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.</p> <p>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".</p>

ARTÍCULO 2º	
<p>Convenio No. 107¹⁹</p>	<p>"<i>Artículo 2</i></p> <p>1. Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países.</p> <p>2. Esos programas deberán comprender medidas:</p> <p>(a) que permitan a dichas poblaciones beneficiarse, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás elementos de la población;</p> <p>(b) que promuevan el desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones y el mejoramiento de su nivel de vida;</p> <p>(c) que creen posibilidades de integración nacional, con exclusión de cualquier medida tendiente a la asimilación artificial de esas poblaciones.</p> <p>3. El objetivo principal de esos programas deberá ser el fomento de la dignidad, de la utilidad social y de la iniciativa individual.</p> <p>4. Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional".</p>

¹⁶ El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia:

¹⁷ *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 4.

¹⁸ Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

¹⁹ Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"5. Los gobiernos deberían asumir la responsabilidad, <i>en cooperación con los pueblos en cuestión</i>, de desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la <i>protección de esos pueblos y a la promoción de sus derechos</i>.</p> <p>6. Estos programas deberían comprender medidas:</p> <p>a) que permitan a <i>dichos pueblos</i> beneficiarse, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás <i>miembros</i> de la población;</p> <p>b) que <i>promuevan la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de esos pueblos, respetando sus instituciones e identidad sociales y culturales</i>;</p> <p>c) que <i>eleven el nivel de vida de los pueblos en cuestión hasta alcanzar el de los demás miembros de la comunidad nacional</i>.</p> <p>7. Variante A. <i>Los pueblos indígenas y tribales deberían gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.</i></p> <p>Variante B. El párrafo 3 del artículo 2 del Convenio núm. 107 debería omitirse del instrumento <i>revisado</i>".²⁰</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"5. Los gobiernos deberían asumir la responsabilidad, con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados, de desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a garantizar el respeto a la integridad de esos (pueblos/poblaciones) y de sus derechos.</p> <p>6. Estos programas deberían comprender medidas:</p> <p>a) que permitan a los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) beneficiarse, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;</p> <p>b) que promuevan la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de esos (pueblos/poblaciones) respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;</p> <p>c) que ayuden a los miembros de (los pueblos/poblaciones) interesados a elevar su nivel de vida hasta el de los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con las aspiraciones y modo de vida de dichos (pueblos/poblaciones)".²¹</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto²²</p>	<p>"Artículo 2</p> <p>1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad, con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados, de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a garantizar el respeto a la integridad de esos (pueblos/poblaciones) y de sus derechos.</p> <p>2. Esta acción deberá incluir medidas:</p> <p>a) que permitan a los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;</p> <p>b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos (pueblos/poblaciones) respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;</p> <p>e) que ayuden a los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados a elevar su nivel de vida para que alcance al de los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con las aspiraciones y formas de vida de dichos (pueblos/poblaciones)".²³</p>

20 *Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.*

21 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/26.*

22 *El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.*

23 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.*

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁴	<p>"Artículo 2</p> <p>1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad, con la participación de los pueblos interesados, de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.</p> <p>2. Esta acción deberá incluir medidas:</p> <p>a) que permitan 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;</p> <p>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;</p> <p>c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a elevar su nivel de vida para que alcance al de los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida".²⁵</p>
Convenio 169²⁶	<p>"Artículo 2</p> <p>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.</p> <p>2. Esta acción deberá incluir medidas:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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".</p>

ARTÍCULO 3^o

Convenio No. 107²⁷	<p>"Artículo 2</p> <p>(...)</p> <p>4. Deberá excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción como medio de promover la integración de dichas poblaciones en la colectividad nacional".</p>
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p>"8. Debería excluirse el recurso a la fuerza o a la coerción contra los pueblos en cuestión, contrariamente a los objetivos del convenio revisado".²⁸</p>

24 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

25 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 4-5.

26 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Convenio 169 de la OIT.

27 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales*, Convenio 107 de la OIT.

28 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.

Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p>"7. Los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales deberían gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.</p> <p>8. No debería emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidos los derechos contenidos en el convenio revisado".²⁹</p>
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ³⁰	<p>"Artículo 3</p> <p>1. Los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.</p> <p>2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio".³¹</p>
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ³²	<p>"Artículo 3</p> <p>1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos ni discriminación.</p> <p>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".³³</p>
Convenio 169 ³⁴	<p>"Artículo 3</p> <p>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.</p> <p>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".</p>

ARTÍCULO 4^o

Convenio No. 107 ³⁵	<p>"Artículo 3</p> <p>1. Se deberán adoptar medidas especiales para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de las poblaciones en cuestión mientras su situación social, económica y cultural les impida beneficiarse de la legislación general del país a que pertenezcan.</p> <p>2. Se deberá velar por que tales medidas especiales de protección:</p> <p>(a) no se utilicen para crear o prolongar un estado de segregación; y</p> <p>(b) se apliquen solamente mientras exista la necesidad de una protección especial y en la medida en que la protección sea necesaria.</p> <p>3. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no deberá sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección".</p>
---------------------------------------	---

29 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.*

30 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

31 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.*

32 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76.^{va} Reunión de la Conferencia.

33 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.*

34 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.*

35 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.*

<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"9. Deberían adoptarse las medidas especiales a que haya lugar para la protección de las instituciones, las personas, los bienes y el trabajo de los pueblos en cuestión.</p> <p>10. Debería velarse por que tales medidas especiales de protección:</p> <p>a) no se utilicen para crear o prolongar un estado de segregación, <i>contrariamente a los deseos de los pueblos en cuestión</i>;</p> <p>b) se apliquen solamente mientras exista la necesidad de una protección especial y en la medida en que la protección sea necesaria.</p> <p>11. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no debería sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección".³⁶</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"9. Deberían adoptarse las medidas especiales a que hubiera lugar para la protección de las instituciones, las personas, los bienes, el trabajo y el medio ambiente de (los pueblos/poblaciones) interesados.</p> <p>10. Debería velarse por que tales medidas de protección especiales no sean contrarias a los deseos de los (pueblos/poblaciones) interesados.</p> <p>11. El goce de los derechos generales de ciudadanía, sin discriminación, no debería sufrir menoscabo alguno por causa de tales medidas especiales de protección".³⁷</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto³⁸</p>	<p>"Artículo 4</p> <p>1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para proteger las instituciones, las personas, los bienes, el trabajo y el medio ambiente de los (pueblos/poblaciones) interesados.</p> <p>2. Tales medidas especiales de protección no deberán ser contrarias a los deseos de los (pueblos/poblaciones) interesados.</p> <p>3. El goce sin discriminación de los derechos generales propios de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales de protección".³⁹</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁴⁰</p>	<p>"Artículo 4</p> <p>1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para proteger las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo y el medio ambiente de los pueblos interesados.</p> <p>2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos de los pueblos interesados.</p> <p>3. El goce sin discriminación de los derechos generales propios de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales".⁴¹</p>
<p>Convenio 169⁴²</p>	<p>"Artículo 4</p> <p>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.</p> <p>2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.</p> <p>3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales".</p>

36 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.

37 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.

38 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

39 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

40 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

41 Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5.

42 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

ARTÍCULO 5º

<p>Convenio No. 107⁴³</p>	<p>"<i>Artículo 4</i></p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la integración de las poblaciones en cuestión se deberá:</p> <p>(a) tomar debidamente en consideración los valores culturales y religiosos y las formas de control social propias de dichas poblaciones, así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente, cuando se hallan expuestas a cambios de orden social y económico;</p> <p>(b) tener presente el peligro que puede resultar del quebrantamiento de los valores y de las instituciones de dichas poblaciones, a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados;</p> <p>(c) tratar de allanar las dificultades de la adaptación de dichas poblaciones a nuevas condiciones de vida y de trabajo".</p>
<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"12. Al aplicar las disposiciones del convenio <i>revisado</i> se debería:</p> <p>a) tomar debidamente en consideración los valores y <i>prácticas</i> culturales y religiosos y las formas de control social propias de <i>dichos pueblos</i>, así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente, cuando se hallan expuestos a cambios de orden social y económico;</p> <p>b) tener presente el peligro que entraña el quebrantamiento de los valores e instituciones de <i>dichos pueblos</i>;</p> <p>c) <i>adoptar, en cooperación con los pueblos afectados, políticas encaminadas a allanar todas</i> las dificultades que experimentan dichos pueblos para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo".⁴⁴</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"12, Al aplicar las disposiciones del convenio revisado se debería:</p> <p>a) tomar debidamente en consideración los valores y prácticas culturales y religiosos propios de dichos (pueblos/poblaciones), así como la naturaleza de los problemas que se les plantean, tanto colectiva como individualmente;</p> <p>b) respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los (pueblos/poblaciones) interesados;</p> <p>e) adoptar, con la plena participación y cooperación de los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas encaminadas a allanar todas las dificultades que experimentan dichos (pueblos/poblaciones) para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo".⁴⁵</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto⁴⁶</p>	<p>"<i>Artículo 5</i></p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio se deberá:</p> <p>a) tomar debidamente en consideración los valores y prácticas culturales y religiosos propios de dichos (pueblos/poblaciones), así como la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;</p> <p>b) respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de los (pueblos/poblaciones) interesados;</p> <p>c) adoptar, con la plena participación y cooperación de los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas encaminadas a allanar todas las dificultades que experimenten dichos (pueblos/poblaciones) para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo".⁴⁷</p>

43 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

44 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 110.

45 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.

46 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

47 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ⁴⁸	<p>"Artículo 5</p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:</p> <p>a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales y religiosos propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectivamente como individualmente;</p> <p>b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;</p> <p>c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos para adaptarse a nuevas condiciones de vida y de trabajo".⁴⁹</p>
Convenio 169 ⁵⁰	<p>"Artículo 5</p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:</p> <p>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;</p> <p>d) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticos e instituciones de esos pueblos;</p> <p>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".</p>

ARTÍCULO 6º

Convenio No. 107 ⁵¹	<p>"Artículo 5</p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio relativas a la protección e integración de las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán:</p> <p>(a) buscar la colaboración de dichas poblaciones y de sus representantes;</p> <p>(b) ofrecer a dichas poblaciones oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas;</p> <p>(c) estimular por todos los medios posibles entre dichas poblaciones el desarrollo de las libertades cívicas y el establecimiento de instituciones electivas, o la participación en tales instituciones".</p>
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p>"13. Al aplicar las disposiciones del convenio <i>revisado</i>, los gobiernos deberían:</p> <p>a) recabar el consentimiento de los pueblos en cuestión, mediante procedimientos apropiados, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles;</p> <p>b) promover la participación de dichos pueblos en instituciones electivas y organismos administrativos responsables de las políticas y programas que puedan afectarles;</p> <p>c) brindar a esos pueblos oportunidades para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas".⁵²</p>

48 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia

49 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 5

50 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

51 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

52 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.

<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"13. Al aplicar las disposiciones del convenio revisado, los gobiernos deberían:</p> <p>a) consultar plenamente a los (pueblos/poblaciones) interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</p> <p>b) establecer los medios a través de los cuales dichos (pueblos/poblaciones) puedan participar libremente en todos los niveles de adopción de decisiones de las administraciones e instituciones electivas y otros organismos responsables de las políticas y de los programas que puedan afectarles directamente;</p> <p>c) proporcionar a esos (pueblos/poblaciones) oportunidades y recursos para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas".⁵³</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto⁵⁴</p>	<p>"Artículo 6</p> <p>Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>a) consultar plenamente a los (pueblos/poblaciones) interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</p> <p>b) establecer los medios a través de los cuales los (pueblos/poblaciones) interesados podrán participar libremente 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 puedan afectarles directamente;</p> <p>c) proporcionar a esos (pueblos/poblaciones) oportunidades y recursos para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas".⁵⁵</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁵⁶</p>	<p>"Artículo 6</p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, siempre que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;</p> <p>b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados podrán 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]puedan afectarles directamente;</p> <p>c) proporcionar a esos pueblos oportunidades para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas, y en los casos apropiados facilitar los recursos necesarios para este fin.</p> <p>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 consentimiento acerca de las medidas propuestas".⁵⁷</p>

53 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.*

54 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

55 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.*

56 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

57 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 6.*

Convenio 169 ⁵⁸	<p><i>"Artículo 6</i></p> <p>1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>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".</p>
-----------------------------------	---

ARTÍCULO 7º	
Convenio No. 107 ⁵⁹	<p><i>"Artículo 6</i></p> <p>El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo, así como del nivel educativo de las poblaciones en cuestión, deberá ser objeto de alta prioridad en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que ellas habitan. Los proyectos especiales de desarrollo económico que tengan lugar en tales regiones deberán también ser concebidos de suerte que favorezcan dicho mejoramiento".</p>
Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p>"14. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos en cuestión, así como de su nivel de educación, debería ser objeto de alta prioridad en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que dichos pueblos habitan. Los proyectos especiales de desarrollo de estas regiones deberían también idearse de suerte que favorezcan dicho mejoramiento.</p> <p>15. Los pueblos en cuestión deberían tener el derecho de decidir sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas e instituciones, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. A tal fin, deberían participar, en la medida de lo posible, en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo de las zonas que habitan.</p> <p>16. Si hubiere lugar, deberían efectuarse estudios sociales y ecológicos, en colaboración con los pueblos en cuestión, a fin de evaluar las posibles repercusiones para dichos pueblos de las actividades de desarrollo previstas".⁶⁰</p>
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p>"14. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los (pueblos/poblaciones) interesados, así como de su nivel de educación, debería, con la participación y cooperación de esos (pueblos/poblaciones), ser prioritario en los planes globales de desarrollo económico de las regiones en que dichos (pueblos/poblaciones) habitan. Los proyectos especiales de desarrollo de dichas regiones deberían también elaborarse de suerte que favorezcan dicho mejoramiento.</p> <p>15. Los (pueblos/poblaciones) interesados deberían tener el derecho de decidir acerca de sus propias prioridades en lo que concierne al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, territorios, instituciones y bienestar espiritual, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos (pueblos/poblaciones) deberían participar en la formulación y ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente.</p>

58 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

59 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

60 Conclusiones propuestas. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.*

	16. Los gobiernos deberían asegurar que se lleven a cabo estudios, en colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados, para evaluar las repercusiones de las actividades planeadas de desarrollo en las esferas de lo social, espiritual, cultural y del medio ambiente de esos (pueblos/poblaciones)". ⁶¹
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ⁶²	"Artículo 7 1. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de educación de los (pueblos/poblaciones) interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones en que dichos (pueblos/poblaciones) habiten. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 2. Los (pueblos/poblaciones) 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, territorios, instituciones y bienestar espiritual, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos (pueblos/poblaciones) deberán participar en la formulación y aplicación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente. 3. Los gobiernos deberán velar por que se efectúen estudios, en colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos (pueblos/poblaciones)". ⁶³
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ⁶⁴	"Artículo 7 1. 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 en que dichos pueblos habiten. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento. 2. 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, territorios, instituciones y bienestar espiritual, 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. 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, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan". ⁶⁵
Convenio 169 ⁶⁶	"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.

61 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.*

62 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

63 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.*

64 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

65 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 6.*

66 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.*

	<p>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.</p> <p>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 pueden tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.</p> <p>4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.</p>
--	---

ARTÍCULO 8º	
Convenio No. 107⁶⁷	<p><i>“Artículo 7</i></p> <p>1. Al definir los derechos y obligaciones de las poblaciones en cuestión se deberá tomar en consideración su derecho consuetudinario.</p> <p>2. Dichas poblaciones podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración.</p> <p>3. La aplicación de los párrafos precedentes de este artículo no deberá impedir que los miembros de dichas poblaciones ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes”.</p>
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p><i>“17. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos en cuestión debería tomarse debidamente en consideración su derecho consuetudinario.</i></p> <p><i>18. Dichos pueblos deberían tener el derecho de conservar sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.</i></p> <p><i>19. Deberían instituirse procedimientos para solucionar todo conflicto entre el derecho consuetudinario y el ordenamiento jurídico nacional.</i></p> <p><i>20. La aplicación de los puntos 17, 18 y 19 no debería impedir que los miembros de dichos pueblos ejerzan, con arreglo a su capacidad individual, los derechos reconocidos a todos los ciudadanos de la nación, ni que asuman las obligaciones correspondientes”.</i>⁶⁸</p>
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p><i>“17. Al aplicar la legislación nacional a los (pueblos/poblaciones) interesados debería tomarse debidamente en consideración su derecho consuetudinario.</i></p> <p><i>18. Dichos (pueblos/poblaciones) deberían tener el derecho de conservar sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales, tal como están definidos en el sistema jurídico nacional, y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.</i></p> <p><i>19. La aplicación de los puntos 17 y 18 no debería impedir que los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) ejerzan los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, ni que asuman las obligaciones correspondientes”.</i>⁶⁹</p>

67 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

68 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.

69 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.

<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto⁷⁰</p>	<p>"Artículo 8</p> <p>1. Al aplicar la legislación nacional a los (pueblos/poblaciones) interesados deberá tomarse debidamente en consideración su derecho consuetudinario.</p> <p>2. Dichos (pueblos/poblaciones) 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.</p> <p>3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) que ejerzan los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, ni que asuman las obligaciones correspondientes".⁷¹</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁷²</p>	<p>"Artículo 8</p> <p>1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.</p> <p>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 ordenamiento 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.</p> <p>3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos que ejerzan los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país, ni que asuman las obligaciones correspondientes".⁷³</p>
<p>Convenio 169⁷⁴</p>	<p>"Artículo 8</p> <p>1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.</p> <p>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.</p> <p>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".</p>

ARTÍCULO 9º

<p>Convenio No. 107⁷⁵</p>	<p>"Artículo 8</p> <p>En la medida compatible con los intereses de la colectividad nacional y con el ordenamiento jurídico del país:</p> <p>(a) los métodos de control social propios de las poblaciones en cuestión deberán ser utilizados, en todo lo posible, para la represión de los delitos cometidos por miembros de dichas poblaciones;</p> <p>(b) cuando la utilización de tales métodos de control no sea posible, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse deberán tener en cuenta las costumbres de dichas poblaciones en materia penal".</p>
---	---

70 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

71 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 9.

72 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia.

73 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 7.

74 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

75 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"21. En la medida compatible con el ordenamiento jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberían respetarse los métodos a que los pueblos en cuestión recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por miembros de dichos pueblos.</p> <p>22. Las costumbres de dichos pueblos en materia penal deberían ser tenidas en cuenta por las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse en casos de esta índole".⁷⁶</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"20. En la medida compatible con el ordenamiento jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberían respetarse los métodos a que los (pueblos/poblaciones) interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por miembros de dichos (pueblos/poblaciones).</p> <p>21. En materia penal, las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse deberían tener en cuenta las costumbres de dichos (pueblos/poblaciones)".⁷⁷</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto⁷⁸</p>	<p>"Artículo 9</p> <p>1. En la medida en que ello sea compatible con el ordenamiento jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los (pueblos/poblaciones) interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.</p> <p>2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos (pueblos/poblaciones) en la materia".⁷⁹</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁸⁰</p>	<p>"Artículo 9</p> <p>1. En la medida en que ello sea compatible con el ordenamiento 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.</p> <p>2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia".⁸¹</p>
<p>Convenio 169⁸²</p>	<p>"Artículo 9</p> <p>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 ocurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.</p> <p>2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia".</p>

76 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111.

77 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.

78 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

79 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

80 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

81 Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

82 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

ARTÍCULO 10º

Convenio No. 107 ⁸³	<p>"<i>Artículo 10</i></p> <p>1. Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán ser objeto de protección especial contra la aplicación abusiva de la detención preventiva y deberán contar efectivamente con recursos legales que las amparen contra todo acto que viole sus derechos fundamentales.</p> <p>2. Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de las poblaciones en cuestión se deberá tener en cuenta el grado de evolución cultural de dichas poblaciones.</p> <p>3. Deberán emplearse métodos de readaptación de preferencia al encarcelamiento".</p>
Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p>"25. Al imponerse penas previstas por la legislación general a miembros de esos pueblos, deberían tenerse en cuenta <i>sus características económicas, sociales y culturales</i>.</p> <p>26. Deberían emplearse métodos de readaptación de preferencia al encarcelamiento".⁸⁴</p>
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p>"24. Al imponerse sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos (pueblos/poblaciones), deberían tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.</p> <p>25. Deberían emplearse otras formas de sanción que el encarcelamiento".⁸⁵</p>
Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ⁸⁶	<p>"<i>Artículo 11</i></p> <p>1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos (pueblos/poblaciones) deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.</p> <p>2. Deberá darse la preferencia a formas de sanción distintas del encarcelamiento".⁸⁷</p>
Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ⁸⁸	<p>"<i>Artículo 10</i></p> <p>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.</p> <p>2. Deberá darse la preferencia a formas de sanción distintas del encarcelamiento".⁸⁹</p>
Convenio 169 ⁹⁰	<p>"<i>Artículo 10</i></p> <p>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.</p> <p>2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento".</p>

83 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

84 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112.

85 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.

86 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

87 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

88 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76ª Reunión de la Conferencia.

89 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

90 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

ARTÍCULO 11^o

Convenio No. 107⁹¹	"Artículo 9 Salvo en los casos previstos por ley respecto de todos los ciudadanos, se deberá prohibir, so pena de sanciones legales, la prestación obligatoria de servicios personales de cualquier índole, remunerados o no, impuesta a los miembros de las poblaciones en cuestión".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"23. Salvo en los casos previstos por la ley respecto de todos los ciudadanos, se debería prohibir, so pena de sanciones legales, la imposición a miembros de <i>los pueblos</i> en cuestión de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no". ⁹²
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"22. Se debería prohibir, so pena de sanciones legales, la imposición a miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, salvo en los casos previstos por la ley respecto de todos los ciudadanos". ⁹³
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto⁹⁴	"Artículo 10 Salvo en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos, deberá prohibirse, so pena de sanciones legales, la imposición a miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no". ⁹⁵
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989⁹⁶	"Artículo 11 La ley deberá prohibir 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". ⁹⁷
Convenio 169⁹⁸	"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^o

Convenio No. 107⁹⁹	- - -
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"24. Los pueblos en cuestión deberían ser objeto de protección especial contra el atropello de sus derechos fundamentales y contar con recursos legales que amparen eficazmente tales derechos". ¹⁰⁰

91 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

92 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 111-112.

93 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.

94 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

95 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

96 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

97 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.

98 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

99 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

100 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112.

Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"23. Los (pueblos/poblaciones) interesados deberían ser objeto de protección contra la violación de sus derechos fundamentales y contar con recursos legales que amparen eficazmente tales derechos. Los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) deberían tener el derecho de usar su propia lengua en cualquier procedimiento jurídico". ¹⁰¹
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ¹⁰²	"Artículo 12 Los (pueblos/poblaciones) interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos fundamentales, y contar con recursos legales que amparen eficazmente tales derechos. Los miembros de dichos (pueblos/poblaciones) deberán tener el derecho de usar sus propias lenguas en todos los procedimientos judiciales". ¹⁰³
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ¹⁰⁴	"Artículo 12 Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder accionar en justicia, sea personalmente o bien a través 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 judiciales, facilitándoles si fuere necesario intérpretes u otros medios eficaces". ¹⁰⁵
Convenio 169 ¹⁰⁶	"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 fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces".

ARTÍCULO 13 ^o	
Convenio No. 107 ¹⁰⁷	- - -
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	- - -
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	- - -
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ¹⁰⁸	- - -

- 101 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/27.*
- 102 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.
- 103 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.*
- 104 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.
- 105 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 7.*
- 106 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.
- 107 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.
- 108 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ¹⁰⁹	"Artículo 13 Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán tomar debidamente en consideración la importancia especial que para las culturas de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios que ocupan, y en particular los aspectos colectivos de esa relación". ¹¹⁰
Convenio 169 ¹¹¹	"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^o	
Convenio No. 107 ¹¹²	"Artículo 11 <i>Se deberá reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, a favor de los miembros de las poblaciones en cuestión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas</i> ".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"27. Debería reconocerse a <i>los pueblos</i> en cuestión el derecho de propiedad y <i>de posesión</i> sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos. 28. <i>Cuando sea necesario, los gobiernos deberían tomar medidas para determinar las tierras que los pueblos en cuestión utilizan y ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión</i> ". ¹¹³ <i>"40. Deberían instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los pueblos en cuestión, incluidas las reivindicaciones en virtud de obligaciones dimanantes de tratados en vigor"</i> . ¹¹⁴
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"26. Debería reconocerse a los (pueblos/poblaciones) interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos. 27. Cuando sea necesario, los gobiernos deberían tomar medidas para determinar las tierras que los (pueblos/poblaciones) interesados utilizan y ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión". ¹¹⁵ "39. Deberían instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidas las reivindicaciones en virtud de obligaciones dimanantes de tratados en vigor". ¹¹⁶

109 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia

110 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8

111 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

112 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

113 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112. Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión

114 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 113. Las cursivas son del original y reflejan los cambios textuales propuestos por la Reunión

115 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28

116 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28

<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto¹¹⁷</p>	<p>"<i>Artículo 13</i></p> <p>1. Deberá reconocerse a los (pueblos/poblaciones) interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos.</p> <p>2. Cuando sea necesario, los gobiernos deberán tomar medidas para determinar las tierras que los (pueblos/poblaciones) interesados utilizan y ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión".¹¹⁸</p> <p>"<i>Artículo 19</i></p> <p>Deberán instituirse procedimientos adecuados, dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los (pueblos/poblaciones) interesados, incluidas las reivindicaciones fundadas en tratados".¹¹⁹</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹²⁰</p>	<p>"<i>Artículo 14</i></p> <p>1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos.</p> <p>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.</p> <p>3. Cuando haya lugar, 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 de subsistencia. A este respecto deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.</p> <p>4. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del ordenamiento jurídico nacional para atender las reivindicaciones de tierras por parte de los pueblos interesados, incluidas las reivindicaciones fundadas en tratados".¹²¹</p>
<p>Convenio 169¹²²</p>	<p>"<i>Artículo 14</i></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados".</p>

117 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

118 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10

119 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11

120 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia

121 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8

122 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

ARTÍCULO 15º

Convenio No. 107 ¹²³	- - -
Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p>29. Deberían tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los pueblos en cuestión de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.</p> <p>30. Los gobiernos deberían recabar el consentimiento de los pueblos en cuestión, mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar ningún programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Debería facilitarse una compensación equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos pueblos".¹²⁴</p>
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p>28. Deberían tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los (pueblos/poblaciones) interesados de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.</p> <p>29. Los gobiernos deberían recabar el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Debería facilitarse una compensación equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos (pueblos/poblaciones)".¹²⁵</p>
Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ¹²⁶	<p>"Artículo 14</p> <p>1. Deberán tomarse medidas especiales para salvaguardar el control por los (pueblos/poblaciones) interesados de los recursos naturales existentes en sus territorios tradicionales, incluidos la fauna y la flora, las aguas, los hielos marinos y otros recursos naturales de superficie.</p> <p>2. Los gobiernos deberán recabar el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados, mediante mecanismos apropiados, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales y otros recursos del subsuelo existentes en sus territorios tradicionales. Deberá asegurarse una indemnización equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en el territorio de esos (pueblos/poblaciones)".¹²⁷</p>

123 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.
 124 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112.
 125 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28.
 126 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.
 127 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10.

Informe IV(2B) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ¹²⁸	<p><i>"Artículo 15</i></p> <p>1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos de superficie existentes en sus tierras y territorios, incluidos la fauna y la flora, las aguas y los hielos marinos, deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la administración y conservación de dichos recursos.</p> <p>2. Los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos, de conformidad con el artículo 6 de este Convenio, con miras a recabar el acuerdo de esos pueblos antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos minerales, y otros recursos del subsuelo existentes en sus tierras y territorios. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier actividad de esta índole realizada en sus territorios".¹²⁹</p>
Convenio 169 ¹³⁰	<p><i>"Artículo 15</i></p> <p>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.</p> <p>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".</p>

ARTÍCULO 16º

Convenio No. 107 ¹³¹	<p><i>"Artículo 12</i></p> <p>1. No deberá trasladarse a las poblaciones en cuestión de sus territorios habituales sin su libre consentimiento, salvo por razones previstas por la legislación nacional relativas a la seguridad nacional, al desarrollo económico del país o a la salud de dichas poblaciones.</p> <p>2. Cuando en esos casos fuere necesario tal traslado a título excepcional, los interesados deberán recibir tierras de calidad por lo menos igual a la de las que ocupaban anteriormente y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando existan posibilidades de que obtengan otra ocupación y los interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, se les deberá conceder dicha compensación, observándose las garantías apropiadas.</p> <p>3. Se deberá indemnizar totalmente a las personas así trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".</p>
--	---

128 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia:

129 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 8.

130 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

131 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"31. A reserva de lo dispuesto a continuación en los puntos 32, 33 y 34, los pueblos en cuestión no deberían ser trasladados de sus territorios habituales.</p> <p>32. Cuando el traslado de esos pueblos fuere necesario a título excepcional, el mismo debería efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, dicho traslado sólo debería tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los pueblos en cuestión la posibilidad de una representación real.</p> <p>33. En tales casos excepcionales de traslado, dichos pueblos deberían recibir 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 existan posibilidades de otras ocupaciones y los pueblos en cuestión prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, debería concedérseles dicha compensación con las garantías apropiadas.</p> <p>34. Se debería indemnizar totalmente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".¹³²</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"30. A reserva de lo dispuesto a continuación en los puntos 31, 32 y 33, los (pueblos/poblaciones) interesados no deberían ser trasladados de sus territorios habituales.</p> <p>31. Cuando el traslado de esos (pueblos/poblaciones) fuere necesario a título excepcional, el mismo debería efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, dicho traslado sólo debería tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los (pueblos/poblaciones) interesados en cuestión la posibilidad de una representación real.</p> <p>32. En tales casos excepcionales de traslado, dichos (pueblos/poblaciones) deberían recibir 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 existan posibilidades de otras ocupaciones y los (pueblos/poblaciones) interesados prefieran recibir una compensación en dinero o en especie, debería concedérseles dicha compensación con las garantías apropiadas.</p> <p>33. Se debería indemnizar totalmente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".¹³³</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto¹³⁴</p>	<p>"Artículo 15</p> <p>1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los (pueblos/poblaciones) interesados no deberán ser trasladados de sus territorios habituales.</p> <p>2. Cuando el traslado de esos (pueblos/poblaciones) se considere necesario, a título excepcional, el mismo deberá efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, dicho traslado sólo deberá tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas, que ofrezcan a los (pueblos/poblaciones) interesados la posibilidad de una representación real.</p>

132 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 112-113.

133 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28.

134 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

	<p>3. En tales casos excepcionales de traslado, dichos (pueblos/poblaciones) deberán recibir 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 existan posibilidades de otras ocupaciones y los (pueblos/poblaciones) interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérseles dicha indemnización, con las garantías apropiadas.</p> <p>4. Se deberá indemnizar totalmente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".¹³⁵</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹³⁶</p>	<p>"<i>Artículo 16</i></p> <p>1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras y territorios que ocupan.</p> <p>2. Cuando excepcionalmente el traslado de esos pueblos se considere necesario, dicho traslado deberá efectuarse sólo con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado 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 realmente representados.</p> <p>3. En tales casos excepcionales de traslado, dichos pueblos deberán recibir 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.</p> <p>4. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras y territorios tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado.</p> <p>5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento".¹³⁷</p>
<p>Convenio 169¹³⁸</p>	<p>"<i>Artículo 16</i></p> <p>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.</p> <p>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 deberán 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.</p> <p>3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir la causa que motivaron su traslado y reubicación.</p>

135 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 10-11.

136 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia

137 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 8-9.

138 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

	<p>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.</p> <p>5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan como consecuencia de su desplazamiento”.</p>
--	--

ARTÍCULO 17 ^o	
Convenio No. 107 ¹³⁹	<p><i>"Artículo 13</i></p> <p>1. Los modos de transmisión de los derechos de propiedad y de goce de la tierra establecidos por las costumbres de las poblaciones en cuestión deberán respetarse en el marco de la legislación nacional, en la medida en que satisfagan las necesidades de dichas poblaciones y no obstruyan su desarrollo económico y social.</p> <p>2. Se deberán adoptar medidas para impedir que personas extrañas a dichas poblaciones puedan aprovecharse de esas costumbres o de la ignorancia de las leyes por parte de sus miembros para obtener la propiedad o el uso de las tierras que les pertenezcan”.</p>
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p><i>”35. Las modalidades de transmisión de los derechos de propiedad, de posesión y de goce de la tierra establecidas por las costumbres de los pueblos en cuestión deberían respetarse dentro del marco de la legislación nacional.</i></p> <p><i>36. Debería recabarse el consentimiento de los pueblos en cuestión cuando se considere la adopción de leyes o reglamentos nacionales sobre la capacidad de dichos pueblos de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma los derechos de propiedad, de posesión y de goce de las mismas.</i></p> <p><i>37. Debería impedirse que personas extrañas a los pueblos en cuestión puedan aprovecharse de las costumbres a que se refiere el punto 35 o del desconocimiento de las leyes por parte de dichos pueblos para obtener la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos”.</i>¹⁴⁰</p>
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p><i>”34. Las modalidades de transmisión de los derechos de propiedad, de posesión y de goce de la tierra establecidas por las costumbres de los (pueblos/poblaciones) interesados deberían respetarse dentro de marco de la legislación nacional.</i></p> <p><i>35. Debería recabarse el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados cuando se considere la adopción de leyes o reglamentos nacionales sobre la capacidad de dichos (pueblos/poblaciones) de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma los derechos de propiedad, de posesión y de goce de las mismas.</i></p> <p><i>36. Debería impedirse que personas extrañas a los (pueblos/poblaciones) interesados puedan aprovecharse de las costumbres a que se refiere el punto 34 o del desconocimiento de las leyes por parte de dichos (pueblos/poblaciones) para obtener la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos”.</i>¹⁴¹</p>

139 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

140 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 113.

141 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28.

<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto¹⁴²</p>	<p>"<i>Artículo 16</i></p> <p>1. Las modalidades de transmisión de los derechos de propiedad, de posesión y de goce de la tierra establecidas por las costumbres de los (pueblos/poblaciones) interesados deberán respetarse dentro del marco de la legislación nacional.</p> <p>2. Deberá recabarse el consentimiento de los (pueblos/poblaciones) interesados cuando se considere la adopción de leyes o reglamentos nacionales sobre la capacidad de dichos (pueblos/poblaciones) de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma los derechos de propiedad, de posesión y de goce de las mismas.</p> <p>3. Deberá impedirse que personas extrañas a los (pueblos/poblaciones) interesados puedan aprovecharse de las costumbres a que se refiere el párrafo 1 de este artículo o del desconocimiento de las leyes por parte de dichos (pueblos/poblaciones) para obtener la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos".¹⁴³</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁴⁴</p>	<p>"<i>Artículo 17</i></p> <p>1. Las modalidades de transmisión de los derechos a la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos deberán respetarse.</p> <p>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 de propiedad fuera de su comunidad.</p> <p>3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de sus costumbres o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el goce de las tierras pertenecientes a ellos".¹⁴⁵</p>
<p>Convenio 169¹⁴⁶</p>	<p>"<i>Artículo 17</i></p> <p>1. <i>Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.</i></p> <p>2. <i>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.</i></p> <p>3. <i>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".</i></p>

ARTÍCULO 18º

<p>Convenio No. 107¹⁴⁷</p>	<p style="text-align: center;">- - -</p>
<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"38. Toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos en cuestión o todo uso de las mismas por personas ajenas a ellos debería considerarse un delito; la ley debería prever sanciones apropiadas contra tales delitos y otros procedimientos de recurso apropiados".¹⁴⁸</p>

142 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

143 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

144 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

145 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

146 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

147 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

148 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 113.

Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"37. Toda intrusión no autorizada en las tierras de los (pueblos/poblaciones) interesados o todo uso de las mismas por personas ajenas a ellos debería considerarse un delito; la ley debería prever sanciones apropiadas contra tales delitos y otros procedimientos de recurso apropiados". ¹⁴⁹
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ¹⁵⁰	" <i>Artículo 17</i> Toda intrusión no autorizada en las tierras de los (pueblos/poblaciones) interesados o todo uso de las mismas por personas ajenas a ellos deberá considerarse un delito. La ley deberá prever sanciones apropiadas contra tales delitos y procedimientos de recurso apropiados". ¹⁵¹
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ¹⁵²	" <i>Artículo 18</i> 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". ¹⁵³
Convenio 169 ¹⁵⁴	" <i>Artículo 18</i> 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^o

Convenio No. 107 ¹⁵⁵	" <i>Artículo 14</i> <i>Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a las poblaciones en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:</i> <i>(a) la asignación de tierras adicionales a dichas poblaciones 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;</i> <i>(b) el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichas poblaciones ya posean".</i>
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"39. Los programas agrarios nacionales deberían garantizar a los pueblos en cuestión condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de: <i>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;</i> <i>b) el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichos pueblos ya poseen".</i> ¹⁵⁶

149 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28.

150 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

151 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

152 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

153 Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 9.

154 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

155 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

156 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 113.

<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"38. Los programas agrarios nacionales deberían garantizar a los (pueblos/poblaciones) interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:</p> <p>a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos/poblaciones 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;</p> <p>b) el otorgamiento de los medios necesarios para promover el fomento de las tierras que dichos (pueblos/poblaciones) ya poseen".¹⁵⁷</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto¹⁵⁸</p>	<p>"Artículo 18</p> <p>Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los (pueblos/poblaciones) interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la colectividad nacional, a los efectos de:</p> <p>a) la asignación de tierras adicionales a dichos (pueblos/poblaciones) 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;</p> <p>b) el otorgamiento de los medios necesarios para revalorizar las tierras que dichos (pueblos/poblaciones) ya poseen".¹⁵⁹</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁶⁰</p>	<p>"Artículo 19</p> <p>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:</p> <p>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;</p> <p>b) el otorgamiento de los medios necesarios para revalorizar las tierras que dichos pueblos ya poseen".¹⁶¹</p>
<p>Convenio 169¹⁶²</p>	<p>"Artículo 19</p> <p>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:</p> <p>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;</p> <p>b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen".</p>

157 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/28.

158 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

159 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.

160 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

161 Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 9-10.

162 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

ARTÍCULO 20º**Convenio No. 107¹⁶³****"Artículo 15**

1. Todo Miembro deberá adoptar, dentro del marco de su legislación nacional, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, mientras dichos trabajadores no puedan beneficiarse de la protección que la ley concede a los trabajadores en general.

2. Todo Miembro hará cuanto esté en su poder para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

(a) admisión en el empleo, incluso en empleos calificados;

(b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

(c) asistencia médica y social, prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales e indemnización por esos riesgos, higiene en el trabajo y vivienda;

(d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores y con las organizaciones de empleadores".

Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988

Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado

"41. Todo Miembro debería adoptar, dentro del marco de su legislación nacional, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a *los pueblos* en cuestión una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, mientras dichos trabajadores no puedan beneficiarse de la protección que la ley concede a los trabajadores en general.

42. Todo Miembro debería hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a *los pueblos* en cuestión y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) admisión en el empleo, incluidos empleos calificados;

b) remuneración igual por trabajo de igual valor;

c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y vivienda;

d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a concluir convenios colectivos con los empleadores o con las organizaciones de empleadores.

43. Las medidas adoptadas deberían incluir medidas encaminadas a garantizar:

a) que los trabajadores de los pueblos en cuestión, incluidos los trabajadores estacionales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, gocen de la protección que confiere la legislación laboral nacional;

b) que los trabajadores de los pueblos en cuestión no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas y a otras sustancias tóxicas;

c) que los trabajadores de los pueblos en cuestión no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas.

44. Debería 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 en cuestión".¹⁶⁴

163 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

164 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 113-114.

Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988
Conclusiones propuestas

40. Los gobiernos deberían adoptar, dentro del marco de su legislación nacional y en plena cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos (pueblos/poblaciones) 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.

41. Los gobiernos deberían hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:

a) admisión en el empleo, incluidos empleos calificados, así como 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 cualesquiera otras prestaciones relativas al empleo, como asimismo la vivienda;

d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derecho a celebrar convenios colectivos con los empleadores o con las organizaciones de empleadores.

42. Las medidas adoptadas deberían en particular tender a garantizar:

a) que los trabajadores que pertenecen a los (pueblos/poblaciones) 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 confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores;

b) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas y a otras sustancias tóxicas;

c) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual;

e) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones), incluidos los trabajadores estacionales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, conozcan plenamente sus derechos laborales y los recursos a su disposición.

43. Para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del convenio revisado, se debería prestar especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) interesados".¹⁶⁵

<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto¹⁶⁶</p>	<p><i>"Artículo 20</i></p> <p>1. Los gobiernos deberán adoptar, dentro del marco de su legislación nacional y en plena cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados, medidas especiales para garantizar a los 1-rabajadores pertenecientes a esos (pueblos/poblaciones) 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.</p> <p>2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:</p> <p>a) admisión en el empleo, incluidos empleos calificados, y medidas de promoción y de ascenso;</p> <p>b) remuneración igual por trabajo de igual valor;</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar:</p> <p>a) que los trabajadores que pertenecen a los (pueblos/poblaciones) 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 confiere la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores;</p> <p>b) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas y a otras sustancias tóxicas;</p> <p>c) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;</p>
	<p>d) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones) gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual;</p> <p>e) que los trabajadores pertenecientes a estos (pueblos/poblaciones), incluidos los trabajadores estacionales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, sean plenamente informados de sus derechos en virtud de la legislación laboral y de los recursos de que disponen.</p> <p>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/poblaciones) interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio".¹⁶⁷</p>

166 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

167 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 12.*

"Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adaptar, 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:

a) que los trabajadores que pertenecen 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 confiere 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) que 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) que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;

d) que 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".¹⁶⁹

¹⁶⁸ El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

¹⁶⁹ *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 10.*

<p>Convenio 169¹⁷⁰</p>	<p><i>"Artículo 20</i></p> <p>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.</p> <p>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:</p> <p>a) acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso;</p> <p>b) remuneración igual por trabajo de igual valor;</p> <p>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;</p> <p>d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos y derechos a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.</p> <p>3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas;</p> <p>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.</p> <p>4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección de 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".</p>
--	---

ARTÍCULO 21 ^o	
<p>Convenio No. 107¹⁷¹</p>	<p><i>"Artículo 16</i></p> <p>Las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión deberán disfrutar de las mismas oportunidades de formación profesional que los demás ciudadanos".</p>

¹⁷⁰ Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

¹⁷¹ Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"45. Las personas pertenecientes a <i>los pueblos</i> en cuestión deberían disfrutar de las mismas oportunidades de formación profesional que los demás ciudadanos". ¹⁷²
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"44. Los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados deberían poder disfrutar de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos". ¹⁷³
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ¹⁷⁴	"Artículo 21 Los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos". ¹⁷⁵
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ¹⁷⁶	"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". ¹⁷⁷
Convenio 169 ¹⁷⁸	"Artículo 21 <i>Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos</i> ".

ARTÍCULO 22º

Convenio No. 107 ¹⁷⁹	"Artículo 17 1. Cuando los programas generales de formación profesional no respondan a las necesidades especiales de las personas pertenecientes a las poblaciones en cuestión, los gobiernos deberán crear medios especiales de formación para dichas personas. 2. Estos medios especiales de formación deberán basarse en el estudio cuidadoso de la situación económica, del grado de evolución cultural y de las necesidades reales de los diversos grupos profesionales de dichas poblaciones; en particular, tales medios deberán permitir a los interesados recibir el adiestramiento necesario en las actividades para las cuales las poblaciones de las que provengan se hayan mostrado tradicionalmente aptas. 3. Estos medios especiales de formación se deberán proveer solamente mientras lo requiera el grado de desarrollo cultural de los interesados; al progresar su integración, deberán reemplazarse por los medios previstos para los demás ciudadanos".
--	--

172 *Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 114.*

173 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/29.*

174 *El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.*

175 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.*

176 *El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.*

177 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.*

178 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.*

179 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.*

<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>^49. Los pueblos en cuestión deberían asumir progresivamente la responsabilidad por el funcionamiento de esos programas de formación.</p> <p>46. Deberían tomarse medidas para promover la participación voluntaria de los miembros de los pueblos en cuestión en programas de formación profesional de aplicación general.</p> <p>47. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de las personas pertenecientes a <i>los pueblos</i> en cuestión, los gobiernos deberían crear medios especiales de formación para dichas personas.</p> <p>48. Estos medios especiales de formación deberían basarse en el entorno económico, <i>las condiciones sociales y culturales</i> y las necesidades reales de <i>los pueblos</i> en cuestión. Todo estudio a este respecto debería realizarse en cooperación con esos pueblos¹⁸⁰.</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>^45. Deberían tomarse medidas para promover la participación voluntaria de los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados, en programas de formación profesional de aplicación general.</p> <p>46. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los (pueblos/poblaciones) interesados, los gobiernos deberían, con la plena participación de dichos (pueblos/poblaciones), asegurar la disponibilidad de programas y medios especiales de formación.</p> <p>47. Estos medios especiales de formación deberían basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades reales de los (pueblos/poblaciones) interesados. Cualquier estudio que se haga a este respecto debería realizarse en cooperación con esos (pueblos/poblaciones), que deberían asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y del funcionamiento de tales programas y medios especiales de formación si así lo deciden¹⁸¹.</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto¹⁸²</p>	<p><i>^Artículo 22</i></p> <p>1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados en programas de formación profesional de aplicación general.</p> <p>2. Cuando los programas existentes de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de los (pueblos/poblaciones) interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la plena participación de dichos (pueblos/poblaciones), que se ponen a su disposición programas y medios especiales de formación.</p> <p>3. Estos medios especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los (pueblos/poblaciones) interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos (pueblos/poblaciones), quienes deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y del funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden¹⁸³.</p>

180 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 114.

181 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/29.

182 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

183 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ¹⁸⁴	"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 existentes de formación profesional de aplicación general 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 que 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". ¹⁸⁵
Convenio 169 ¹⁸⁶	"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^o

Convenio No. 107 ¹⁸⁷	"Artículo 18 1. La artesanía y las industrias rurales de las poblaciones en cuestión deberán fomentarse como factores de desarrollo económico, de modo que se ayude a dichas poblaciones a elevar su nivel de vida y a adaptarse a métodos modernos de producción y comercio. 2. La artesanía y las industrias rurales serán desarrolladas sin menoscabo del patrimonio cultural de dichas poblaciones y de modo que mejoren sus valores artísticos y sus formas de expresión cultural".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"50. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y otras actividades tradicionales de los pueblos en cuestión deberían fomentarse como factores de su desarrollo económico. 51. Debería prestarse asistencia técnica, cuando haya lugar, para fomentar las calificaciones, ocupaciones y actividades mencionadas. 52. Esta asistencia técnica debería tener en cuenta las tecnologías tradicionales y las características culturales de estos pueblos, y permitirles elevar su nivel de vida y familiarizarse con otros métodos de producción y comercio". ¹⁸⁸

184 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia

185 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11

186 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

187 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

188 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, pp. 114-115

<p>Actas Provisionales No.32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"48 Se deberían reconocer, reforzar y fomentar la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y derivadas de la economía de subsistencia de los (pueblos/poblaciones) interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección de frutos, por ser factores importantes de su desarrollo económico. Deberá protegerse la integridad de estas actividades tradicionales.</p> <p>49. A petición de los (pueblos/poblaciones) interesados, debería proporcionarse asistencia técnica y financiera apropiada habida cuenta de las tecnologías y de las características culturales de esos (pueblos/poblaciones), así como de la importancia de lograr un desarrollo sostenido y equitativo".¹⁸⁹</p>
<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto¹⁹⁰</p>	<p>"Artículo 23</p> <p>1. Deberán reconocerse, fortalecerse y fomentarse la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y derivadas de la economía de subsistencia de los (pueblos/poblaciones) interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección de frutos, por ser factores importantes de su desarrollo económico. Deberá protegerse la integridad de estas actividades tradicionales.</p> <p>2. A petición de los (pueblos/poblaciones) interesados, deberá facilitárseles una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y características culturales de esos (pueblos/poblaciones) y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo".¹⁹¹</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989¹⁹²</p>	<p>"Artículo 23</p> <p>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.</p> <p>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".¹⁹³</p>
<p>Convenio 169¹⁹⁴</p>	<p>"Artículo 23</p> <p>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.</p> <p>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".</p>

189 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/29.*

190 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

191 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.*

192 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

193 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 11.*

194 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.*

ARTÍCULO 24º	
Convenio No. 107 ¹⁹⁵	" <i>Artículo 19</i> Los sistemas existentes de seguridad social se deberán extender progresivamente, cuando sea factible: (a) a los trabajadores asalariados pertenecientes a las poblaciones en cuestión; (b) a las demás personas pertenecientes a dichas poblaciones".
Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"53. Los <i>regímenes</i> de seguridad social deberían extenderse progresivamente a fin de que cubran a los pueblos en cuestión". ¹⁹⁶
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"50. Los regímenes de seguridad social deberían extenderse progresivamente con el fin de que cubran a los (pueblos/poblaciones) interesados y de que se les apliquen sin discriminación". ¹⁹⁷
Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ¹⁹⁸	" <i>Artículo 24</i> Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los (pueblos/poblaciones) interesados y aplicárseles sin discriminación alguna". ¹⁹⁹
Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁰⁰	" <i>Artículo 24</i> Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna". ²⁰¹
Convenio 169 ²⁰²	" <i>Artículo 24</i> Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna".

ARTÍCULO 25º	
Convenio No. 107 ²⁰³	" <i>Artículo 20</i> 1. Los gobiernos asumirán la responsabilidad de poner servicios de sanidad adecuados a disposición de las poblaciones en cuestión. 2. La organización de esos servicios se basará en el estudio sistemático de las condiciones sociales, económicas y culturales de las poblaciones interesadas. 3. El desarrollo de tales servicios estará coordinado con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural".

195 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

196 *Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.*

197 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/29.*

198 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

199 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.*

200 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76ª Reunión de la Conferencia.

201 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 11-12.*

202 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

203 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

<p>Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"54. Los gobiernos deberían velar por que se pongan servicios de sanidad adecuados a disposición de los pueblos en cuestión, a fin de que éstos puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.</p> <p>55. Los servicios de sanidad deberían planificarse y administrarse en cooperación con los pueblos en cuestión, habida cuenta de sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales. En la prestación de estos servicios deberían tenerse en cuenta las prácticas curativas tradicionales de dichos pueblos.</p> <p>56. El desarrollo de estos servicios debería coordinarse con la aplicación de medidas generales de fomento social, económico y cultural".²⁰⁴</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"51. Los gobiernos deberían prever que se pongan servicios de sanidad adecuados a disposición de los (pueblos/poblaciones) interesados, o proveer a estos (pueblos/poblaciones) de los medios que les permitan organizar y prestar servicios bajo su propia responsabilidad y control, con objeto de que gocen del máximo nivel posible de salud física y mental.</p> <p>52. Los servicios de sanidad deberían, en la medida de lo posible, organizarse a nivel comunitario. Estos servicios deberían planificarse y administrarse en cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus prácticas preventivas y curativas y remedios tradicionales.</p> <p>53. El sistema de asistencia sanitaria debería, en la medida de lo posible, permitir la formación y empleo de trabajadores sanitarios de la comunidad local y centrarse en la atención primaria de la salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.</p> <p>54. La prestación de tales servicios de sanidad debería coordinarse con las otras medidas sociales, económicas y culturales del país, con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados".²⁰⁵</p>
<p>Informe IV(1) 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto²⁰⁶</p>	<p>"Artículo 25</p> <p>1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los (pueblos/poblaciones) interesados servicios de sanidad adecuados o proporcionar a dichos (pueblos/poblaciones) 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.</p> <p>2. Los servicios de sanidad deberán, en la medida de lo posible, organizarse a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.</p> <p>3. El sistema de asistencia sanitaria deberá, en la medida de lo posible, permitir la formación y el 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.</p> <p>4. La prestación de tales servicios de sanidad deberá coordinarse con las otras medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país, con la plena participación de los (pueblos/poblaciones) interesados".²⁰⁷</p>

204 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

205 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/29.

206 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

207 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁰⁸	"Artículo 25 1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de sanidad 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 sanidad deberán, en la medida de lo posible, organizarse 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 sanidad deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país". ²⁰⁹
Convenio 169 ²¹⁰	"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".

ARTÍCULO 26º	
Convenio No. 107 ²¹¹	"Artículo 21 Deberán adoptarse medidas para asegurar a los miembros de las poblaciones en cuestión la posibilidad de adquirir educación en todos los grados y en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"57. Deberían adoptarse medidas para asegurar a los miembros de <i>los pueblos</i> en cuestión la posibilidad de adquirir una educación en todos los grados y en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional". ²¹²
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"55. Deberían adoptarse medidas para asegurar a los miembros de los (pueblos/poblaciones) interesados la posibilidad de adquirir una educación en todos los grados por lo menos en igualdad de condiciones que el resto de la colectividad nacional". ²¹³

208 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia:

209 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 12.

210 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Convenio 169 de la OIT.

211 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales*, Convenio 107 de la OIT.

212 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

213 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/20-32/30.

Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto²¹⁴	"Artículo 26 Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los (pueblos/poblaciones) 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". ²¹⁵
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²¹⁶	"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". ²¹⁷
Convenio 169²¹⁸	"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^o	
Convenio No. 107²¹⁹	"Artículo 22 1. Los programas de educación destinados a las poblaciones en cuestión deberán adaptarse, en lo que se refiere a métodos y técnicas, a la etapa alcanzada por estas poblaciones en el proceso de integración social, económica y cultural en la colectividad nacional. 2. La formulación de tales programas deberá ser precedida normalmente de estudios etnológicos".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"58. Los programas de educación destinados a <i>los pueblos</i> en cuestión deberían adaptarse a <i>sus necesidades especiales y deberían tener en cuenta sus valores tradicionales y sus características sociales, económicas y culturales</i> . 59. Cuando haya lugar, la formulación de tales programas debería ser precedida de estudios etnológicos. Esos programas deberían organizarse y ejecutarse en consulta con los pueblos en cuestión. 60. La autoridad competente debería velar por la formación de miembros de estos pueblos y por su participación en la ejecución de los programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad por la realización de tales programas". ²²⁰
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"56. Además, los gobiernos deberían reconocer los derechos de esos (pueblos/ poblaciones) a crear sus propias instituciones y medios educativos. Deberían facilitárseles recursos adecuados a tal fin. 57. Los programas y los servicios de educación para los (pueblos/poblaciones) interesados deberían elaborarse y ponerse en práctica en colaboración con esos (pueblos/poblaciones) para satisfacer sus necesidades particulares, y deberían incorporar sus historias, conocimientos y tecnologías, sus sistemas de valores y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.

214 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

215 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 14.

216 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

217 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 12.

218 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT*.

219 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT*.

220 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988*, p. 115.

	58. La autoridad competente debería velar por la formación de miembros de estos (pueblos/poblaciones) y por su participación en la elaboración y ejecución de los programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos (pueblos/poblaciones) la responsabilidad de la realización de tales programas". ²²¹
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²²²	"Artículo 27 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los (pueblos/poblaciones) interesados deberán desarrollarse y aplicarse en colaboración con estos últimos a fin de que respondan 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/poblaciones) y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos (pueblos/poblaciones) la responsabilidad de la realización de esos programas. 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos (pueblos/poblaciones) de crear sus propias instituciones y medios de educación. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin". ²²³
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²²⁴	"Artículo 27 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos últimos 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". ²²⁵
Convenio 169 ²²⁶	"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.

221 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/30.*

222 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

223 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14.*

224 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

225 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 12.*

226 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

227 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

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 28º

<p>Convenio No. 107²²⁷</p>	<p>"Artículo 23</p> <p>1. Se deberá enseñar a los niños de las poblaciones en cuestión a leer y escribir en su lengua materna o, cuando ello no sea posible, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.</p> <p>2. Se deberá asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a la lengua nacional o a una de las lenguas oficiales del país.</p> <p>3. Deberán adoptarse, en la medida de lo posible, disposiciones adecuadas para preservar el idioma materno o la lengua vernácula".</p>
<p>Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988</p> <p>Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado</p>	<p>"61. Debería enseñarse a los niños de los pueblos en cuestión a leer y a escribir en su lengua materna o, cuando ello no sea posible, en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.</p> <p>62. <i>Deberían tomarse disposiciones</i> para asegurar la transición progresiva de la lengua materna o vernácula a <i>un dominio igual</i> de la lengua nacional o de una de las lenguas oficiales del país".²²⁸</p>
<p>Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988</p> <p>Conclusiones propuestas</p>	<p>"59. Debería enseñarse a los niños de los (pueblos/poblaciones) 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, tal como decidan dichos (pueblos/poblaciones).</p> <p>60. Deberían tomar se medidas adecuadas para asegurar que esos (pueblos/poblaciones) tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.</p> <p>61. Deberían adoptar se disposiciones efectivas para preservar y promover el desarrollo y la práctica de las lenguas indígenas de los (pueblos/poblaciones) interesados".²²⁹</p>
<p>Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto²³⁰</p>	<p>"Artículo 28</p> <p>1. Deberá enseñarse a los niños de los (pueblos/poblaciones) interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más común mente se hable en el grupo a que pertenezcan, según lo decidan dichos (pueblos/poblaciones).</p> <p>2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos (pueblos/poblaciones) tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.</p> <p>3. Deberán adoptarse disposiciones eficaces para preservar las lenguas indígenas de los (pueblos/poblaciones) interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas".²³¹</p>
<p>Informe IV(2B), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²³²</p>	<p>"Artículo 28</p> <p>1. Siempre que sea viable, deberá enseñarle 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.</p>

228 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

229 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/30.

230 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

231 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 14-15.

232 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76ª Reunión de la Conferencia.

	<p>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.</p> <p>3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas".²³³</p>
Convenio 169 ²³⁴	<p>"Artículo 28</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas".</p>

ARTÍCULO 29º	
Convenio No. 107 ²³⁵	<p>"Artículo 24</p> <p>La instrucción primaria de los niños de las poblaciones en cuestión deberá tener como objetivo inculcarles conocimientos generales y habilidades que ayuden a esos niños a integrarse en la colectividad nacional".</p>
Informe VI(2), 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	<p>"64. Un objetivo de la instrucción primaria para <i>los pueblos</i> en cuestión debería ser inculcar a los niños conocimientos generales y habilidades que les ayuden a <i>tomar parte en la vida de</i> la colectividad nacional".²³⁶</p>
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	<p>"62. Un objetivo de la instrucción primaria para los (pueblos/poblaciones) interesados debería ser impartir a los niños conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de sus propias comunidades y en la de la comunidad nacional".²³⁷</p>
Informe IV(1), 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²³⁸	<p>"Artículo 29</p> <p>Un objetivo de la educación de los niños pertenecientes a los (pueblos/poblaciones) 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".²³⁹</p>

233 Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

234 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

235 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

236 Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 115.

237 Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/30.

238 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

239 Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 15.

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁴⁰	<i>"Artículo 29</i> Un objetivo de la educación de los niños pertenecientes a 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". ²⁴¹
Convenio 169 ²⁴²	<i>"Artículo 29</i> 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^o	
Convenio No. 107 ²⁴³	<i>"Artículo 26</i> 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas adecuadas a las características sociales y culturales de las poblaciones en cuestión a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente respecto del trabajo y los servicios sociales. 2. A este efecto se utilizarán, si fuere necesario, traducciones escritas e informaciones ampliamente divulgadas en las lenguas de dichas poblaciones".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"66. Los gobiernos deberían adoptar medidas adecuadas a las características sociales y culturales de <i>los pueblos</i> en cuestión a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente con respecto al trabajo y a los servicios sociales. 67. <i>Si fuere necesario, debería recurrirse con tal fin a traducciones escritas y a los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos</i> ". ²⁴⁴
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"64. Los gobiernos deberían adoptar medidas adecuadas a las tradiciones y a las culturas de los (pueblos/poblaciones) interesados a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente con respecto al trabajo, a las oportunidades económicas, a cuestiones de educación y sanidad, a asistencia social y a los derechos dimanantes del convenio revisado. 65. Si fuere necesario, debería recurrirse con tal fin a tradiciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos (pueblos/poblaciones)". ²⁴⁵
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²⁴⁶	<i>"Artículo 30</i> 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas adaptadas a las tradiciones y culturas de los (pueblos/poblaciones) 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 sanidad, 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/poblaciones)". ²⁴⁷

240 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

241 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

242 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Convenio 169 de la OIT.

243 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales*, Convenio 107 de la OIT.

244 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116.

245 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día*. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/30.

246 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

247 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día*. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 15.

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁴⁸	"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 sanidad, 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". ²⁴⁹
Convenio 169 ²⁵⁰	"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 el 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 31º	
Convenio No. 107 ²⁵¹	"Artículo 25 <i>Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la colectividad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con las poblaciones en cuestión, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener respecto de esas poblaciones".</i>
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"65. Deberían adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la colectividad nacional, especialmente en los que estén en contacto más directo con <i>los pueblos</i> en cuestión, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a <i>esos pueblos</i> ". ²⁵²
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"63. Deberían adoptarse medidas de carácter educativo en los otros sectores de la comunidad nacional, especialmente en los que estén en contacto más directo con los (pueblos/poblaciones) interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos (pueblos/poblaciones). A tal fin, deberían hacerse esfuerzos para asegurar que los libros de historia y otros materiales educativos proporcionen descripciones equitativas, exactas e instructivas de las sociedades y culturas de los (pueblos/poblaciones) interesados". ²⁵³

248 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia:

249 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 13.

250 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT*.

251 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT*.

252 *Conclusiones propuestas*. En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116.

253 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/30*.

Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²⁵⁴	"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/poblaciones) interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos (pueblos/poblaciones). 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/poblaciones) interesados". ²⁵⁵
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁵⁶	"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". ²⁵⁷
Convenio 169 ²⁵⁸	"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".

ARTÍCULO 32 ^o	
Convenio No. 107 ²⁵⁹	- - -
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	- - -
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	- - -
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²⁶⁰	- - -

254 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

255 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 15.

256 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia.

257 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989*, p. 13.

258 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

259 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

260 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.

Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁶¹	"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 ambiental". ²⁶²
Convenio 169 ²⁶³	"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 y del medio ambiente".

ARTÍCULO 33^o

Convenio No. 107 ²⁶⁴	"Artículo 27 1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que comprenden este Convenio deberá crear organismos o ampliar los existentes para administrar los programas de que se trata. 2. Estos programas deberán incluir: (a) el planeamiento, la coordinación y la ejecución de todas las medidas tendientes al desarrollo social, económico y cultural de dichas poblaciones; (b) la proposición a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden; (c) la vigilancia de la aplicación de estas medidas".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"68. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el convenio revisado debería crear o desarrollar organismos u otros mecanismos apropiados para administrar los programas pertinentes. 69. Variante A. <i>Los referidos programas deberían incluir la planificación, la coordinación y la ejecución, en colaboración con los pueblos en cuestión, de las medidas previstas en el convenio revisado.</i> Variante B. <i>Los referidos programas deberían realizarse en colaboración con los pueblos en cuestión, e incluir la planificación, la coordinación y la ejecución de las medidas previstas en el convenio revisado.</i> 70. Los referidos programas deberían incluir también propuestas a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden, y el control de la aplicación de estas medidas". ²⁶⁵
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"66. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el convenio revisado debería crear o desarrollar organismos u otros mecanismos apropiados para ejecutar los programas pertinentes y dotarlos de los medios necesarios para el cabal cumplimiento de las funciones que se les asignen. 67. Los referidos programas deberían incluir la planificación, la coordinación, la ejecución y la evaluación, en colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados, de las medidas previstas en el convenio revisado. 68. Los referidos programas deberían incluir también propuestas a las autoridades competentes de medidas legislativas y de otro orden, así como sobre el control de la aplicación de estas medidas en plena colaboración con los (pueblos/poblaciones) interesados". ²⁶⁶

261 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia

262 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes.* En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 13-14

263 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

264 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

265 *Conclusiones propuestas.* En: *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107).* Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116

266 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día.* 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/30

<p>Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989</p> <p>Texto de convenio propuesto²⁶⁷</p>	<p>"Artículo 32</p> <p>1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones que abarca el presente Convenio deberá crear o desarrollar organismos u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los (pueblos/poblaciones) interesados, y facilitarles los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.</p> <p>2. Tales programas deberán incluir:</p> <p>a) el planeamiento, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;</p> <p>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 plena cooperación con los (pueblos/poblaciones) interesados".²⁶⁸</p>
<p>Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989²⁶⁹</p>	<p>"Artículo 33</p> <p>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.</p> <p>2. Tales programas deberán incluir:</p> <p>a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;</p> <p>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".²⁷⁰</p>
<p>Convenio 169²⁷¹</p>	<p>"Artículo 33</p> <p>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.</p> <p>2. Tales programas deberán incluir:</p> <p>a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;</p> <p>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".</p>

ARTÍCULO 34^o

<p>Convenio No. 107²⁷²</p>	<p>"Artículo 28</p> <p>La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto a este Convenio deberán determinarse con flexibilidad para tener en cuenta las condiciones propias de cada país".</p>
--	---

267 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

268 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, pp. 15-16

269 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia

270 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14

271 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

272 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"71. La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al convenio <i>revisado</i> deberían determinarse con flexibilidad, <i>habida</i> cuenta de las condiciones propias de cada país". ²⁷³
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	"69. La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al convenio revisado deberían determinarse con flexibilidad, <i>habida</i> cuenta de las condiciones propias de cada país". ²⁷⁴
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²⁷⁵	"Artículo 33 La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, tomando en cuenta las condiciones propias de cada país". ²⁷⁶
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁷⁷	"Artículo 34 La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, tomando en cuenta las condiciones propias de cada país". ²⁷⁸
Convenio 169 ²⁷⁹	"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 ^o	
Convenio No. 107 ²⁸⁰	"Artículo 29 <i>La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no menoscabará las ventajas garantizadas a las poblaciones en cuestión en virtud de las disposiciones de otros convenios o recomendaciones</i> ".
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	"72. La aplicación de las disposiciones del convenio revisado no debería menoscabar las ventajas conferidas a los pueblos en cuestión con arreglo a las disposiciones de otros convenios o recomendaciones, ni las ventajas que les aseguren tratados, instrumentos internacionales o medidas nacionales legislativas y administrativas". ²⁸¹
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	- - -

273 *Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116*

274 *Actas provisionales, No. 32. Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988, p. 32/30*

275 *El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.^a Reunión de la Conferencia.*

276 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 16*

277 *El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Reunión de la Conferencia*

278 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. En: Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14*

279 *Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.*

280 *Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.*

281 *Conclusiones propuestas. En: Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107). Sexto punto del orden del día. 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988, p. 116*

Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²⁸²	"Artículo 34 La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los (pueblos/poblaciones) interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, de tratados o instrumentos internacionales o de leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales". ²⁸³
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁸⁴	"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". ²⁸⁵
Convenio 169 ²⁸⁶	"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".

ARTÍCULO 36^o	
Convenio No. 107 ²⁸⁷	- - -
Informe VI(2), 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1988 Conclusiones propuestas con miras a la adopción de un convenio revisado	- - -
Actas Provisionales No. 32, 20 de junio de 1988 Conclusiones propuestas	- - -
Informe IV(1), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 Texto de convenio propuesto ²⁸⁸	"Artículo 35. Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957". ²⁸⁹
Informe IV(2B), 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989 ²⁹⁰	"Artículo 36 Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957". ²⁹¹
Convenio 169 ²⁹²	"Artículo 36 Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957".

282 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

283 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 16

284 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76ava. reunión de la Conferencia.

285 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76va Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14

286 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

287 Convenio Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, Convenio 107 de la OIT.

288 El texto del proyecto de convenio fue tomado directamente de las conclusiones propuestas que figuran en el Informe VI (2) sometido a la 75.ª Reunión de la Conferencia.

289 *Proyecto de Convenio relativo a los (pueblos/poblaciones) indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 16

290 El texto del proyecto de convenio aquí citado fue sometido como base de discusión del cuarto punto del orden del día de la 76^{va} reunión de la Conferencia

291 *Proyecto de Convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes*. En: *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (Núm. 107)*. Cuarto punto del orden del día. 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989, p. 14

292 Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la OIT.

ANEXO No. 9

Debate global sobre la Parte II (Tierras) del proyecto de Convenio (76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, sesión del 24 de junio de 1989)¹

Pág. 25/18

PARTE II - TIERRAS

107. Se presentaron a la Comisión 101 enmiendas a la Parte II del proyecto convenio relativa a tierras y la Comisión decidió enviar la totalidad de esta Parte (artículos 13 a 19) a un Grupo de Trabajo. Este estuvo compuesto de la siguiente manera: Cinco miembros gubernamentales (la Argentina, Australia, Canadá, India, Noruega); cinco miembros empleadores (señores Amos, Barrenechea, Bruchet, Mukadi, de Regil), y cinco miembros trabajadores (señores Me Leod, Murray, Murry, señorita Sayers, señor da Silva). Los representantes de cuatro organizaciones no gubernamentales internacionales hicieron declaraciones sobre la Parte II del proyecto de convenio antes de que el Grupo de Trabajo completara el examen de esas cuestiones. Los representantes de cuatro organizaciones no gubernamentales internacionales hicieron declaraciones a la Comisión sobre la Parte II del proyecto de convenio antes de que el Grupo de Trabajo completara su examen de esas cuestiones.

108. El representante del Consejo Nórdico Same expresó su aprecio por la cooperación de los representantes de los gobiernos nórdicos y por los consejos de la Oficina durante sus actividades relacionadas con la revisión del Convenio núm. 107. Reiteraron algunas de las preocupaciones respecto de las tierras, que el Consejo había expresado durante la primera discusión en 1988. En primer lugar recordó que los pueblos indígenas y tribales tienen sus propios conceptos sobre sus derechos a la tierra los que no estaban reflejados en los sistemas jurídicos nacionales. A este respecto, se refirió a los sistemas jurídicos de los países nórdicos y declaró que los conceptos de los indígenas y del Estado no podrían ser resueltos de manera justa, a menos que los Estados tomaran medidas para armonizarlos. El orador también expresó su satisfacción porque los aspectos colectivos de los derechos sobre la tierra habían sido aceptados y se habían reflejado en el artículo 13, y esperaba que también se reflejasen en otros artículos. A este respecto, la utilización del término «territorios» era el único medio apropiado de dejar claro que la disposición pertinente trataba de un grupo colectivo con ciertos derechos que eran tenidos colectivamente. El orador expresó la especial preocupación del pueblo Same por la pérdida de sus derechos de pesca en la costa, lo que tendría un efecto desastroso en sus vidas y cultura. Finalmente, insistió sobre el hecho de que las necesidades especiales de su pueblo, compartidas con otros pueblos, deberían ser tratadas en la Parte II del Convenio revisado.

109. Un representante de la Coordinadora de los Derechos de los Pueblos Indígenas, hablando en el nombre de la Conferencia Circumpolar Inuit y del Consejo Nacional Joven Indio, declaró que, al igual que la autodeterminación, la afirmación de los derechos sobre las tierras y territorios indígenas representaba un desafío a las aserciones de la supremacía de los Estados y consideraba que encontraría una resistencia similar. Sin embargo,

Pág. 25/19

añadió que los pueblos indígenas y tribales habían sido alentados por el movimiento hacia principios basados en la preocupación sobre la condición humana de esos pueblos. La medida en la cual el Convenio aceleraría este proceso dependerá de su capacidad para ir más allá de las nociones de soberanía absoluta, particularmente al tratar de los derechos sobre la tierra y sobre los territorios. El orador insistió que para esos pueblos tierra y territorio estaban en el centro de la vida.

¹ *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989, pp. 25/18 a 25/26. El Acta Provisional No. 25 (Informe de la Comisión del Convenio No. 107 sometido al cuarto punto del orden del día de la 76^{va} Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1989), contiene la relatoría del debate sobre el Informe IV(2B) que incluyó el texto del proyecto de Convenio para segunda discusión.

La tierra era el corazón del cuerpo colectivo del pueblo, de la cual depende su sobrevivencia, y no una simple posesión material. Declaró que las tendencias discriminatorias que habían disminuido el estatus de tenencia de la tierra en los períodos coloniales persistían. La cuestión de tierras es por consiguiente la de restituir derechos anteriormente negados y no la de conceder o crear nuevos derechos. Por esta razón, el Convenio debe reflejar la naturaleza histórica de la titularidad indígena sobre las tierras y territorios a fin de que los derechos se extiendan a las tierras que los pueblos utilizaron u ocuparon. El orador se refirió a la naturaleza colectiva de los derechos indígenas a la tierra y territorios que debería ser una premisa para su desarrollo. Insistió en la importancia de la utilización del término «territorio» en el Convenio a fin de captar la naturaleza esencial de las relaciones de los pueblos indígenas y tribales con la tierra, la cual es fundamental para su sobrevivencia como pueblos distintos y para su integridad social y cultural. Observó que las objeciones a la utilización del término «territorio» demostraban el mismo desconocimiento del derecho internacional que mostró cuando se hicieron objeciones a la utilización del término «pueblos».

110. El representante de la Organización Internacional para el Desarrollo de los Recursos Indígenas expresó su convicción de que la Comisión consideraría la cuestión crucial de los derechos sobre la tierra con una comprensión plena de los efectos prácticos de sus decisiones. El orador se refirió al hecho de que los Estados reivindicaban la propiedad sobre tierras y que los pueblos indígenas y tribales, quienes eran los propietarios originales, tenían que tratar de reivindicar otra vez sus derechos. La pérdida de la tierra de esos pueblos, la cual es su característica primaria, les condujo a su estado económico, social y cultural disminuido actual. Insistió que esos pueblos deseaban que el Convenio fuera obligatorio y esperaban que la comunidad internacional sería capaz de encontrar los medios para exigir que la tierra de los pueblos indígenas y tribales les fuese restituida y protegida.

111. Un representante de la Coordinadora de los Derechos de los Pueblos Indígenas rechazó lo que consideraba una tentativa de la Comisión de apartar a los pueblos indígenas y tribales de sus derechos humanos fundamentales. Declaró que muchos de los representantes de las organizaciones indígenas no gubernamentales y otras organizaciones no gubernamentales que los apoyaban se habían retirado como consecuencia de la decisión de la utilización del término «pueblos» en el Convenio. Consideró igualmente que la decisión de la Comisión sobre el artículo 6, 2), al suprimir que se exija la obtención del consentimiento de esos pueblos antes de adoptarse medidas que les afecte, socavaban los fundamentos del respeto mutuo de los pueblos que era necesario para que el Convenio revisado fuera significativo para ellos. En la medida en que se trataba de los derechos relativos a la tierra, estimó que la Comisión estaba apartándose de los derechos mínimos necesarios para la supervivencia de los pueblos indígenas y tribales. Mantuvo que la Comisión en su revisión del Convenio núm. 107 -una revisión que esos pueblos no buscaban-, estaba actuando para preservar el poder de los gobiernos sobre esos pueblos y sus territorios.

112. El Grupo de Trabajo celebró cuatro sesiones. Su presidente informó a la Comisión que las cuestiones claves identificadas se referían a la utilización de los términos «tierras y territorios», la forma y la extensión de los derechos relativos sobre la tierra a ser reconocidos, los recursos del suelo y del subsuelo y la cuestión del traslado o reubicación de los pueblos indígenas de las áreas que habitaban.

113. Los miembros gubernamentales insistieron en la necesidad de encontrar un texto que fuera relevante para una amplia gama de países y que no presentaran impedimentos de orden constitucional o de otra índole jurídica para su ratificación. Los miembros empleadores habían observado que el objetivo final era la adopción de un texto viable que pudiera encontrar los más amplios apoyos y aceptación posibles. Aunque reconocieran la necesidad de permitir una cierta flexibilidad que facilitaría la ratificación del Convenio revisado, los miembros trabajadores estimaron de manera enérgica que la revisión propuesta de las disposiciones relativas a las tierras no debería de ningún modo disminuir los derechos contemplados en el Convenio existente.

114. El punto central de la discusión fue la utilización del término «territorios», cuya supresión había sido propuesta en varias enmiendas. Al discutir el artículo 13, los miembros trabajadores declararon que ese término era el único apropiado para describir la relación especial que los pue-

blos indígenas colectivamente mantenían con regiones geográficas específicas. El artículo 13 contemplaba el respeto de los valores culturales y espirituales de los pueblos indígenas, sin ninguna implicación sobre la propiedad o soberanía nacional. Los miembros empleadores y algunos de los miembros gubernamentales insistieron en que la utilización sin una calificación del término «territorio» en cualquier parte del Convenio no crearía serios sino insuperables problemas jurídicos y constitucionales en muchos países, lo que podría comprometer las perspectivas de ratificación. Se hicieron varias propuestas para encontrar una fórmula que respondiese a esas preocupaciones. Los miembros empleadores y los miembros gubernamentales estimaron que la retención del término «territorios» sería aceptable en caso de que el término «o» fuese reemplazado por el término «y». Los miembros trabajadores sugirieron así los términos «tierras o territorios, o los dos cuando sean aplicables». El Grupo de Trabajo estuvo de acuerdo con eso. Hubo igualmente una discusión sobre el término «tierra», pero el Grupo de Trabajo no la prosiguió.

Pág. 25/20

115. Después de otra discusión sobre el artículo 13, el Grupo de Trabajo recomendó la adopción del siguiente texto:

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 cuando sea aplicable, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación.

116. Durante la consideración del artículo 14 las opiniones divergieron sobre la utilización de los términos «propiedad», «posesión» y «uso». Los miembros gubernamentales insistieron en que la adición de la palabra «uso» ayudaría a extender el ámbito de los derechos concedidos por ese artículo. Abogaron igualmente que por razones prácticas las formas de reconocimiento jurídico de esos derechos deberían ser suficientemente flexibles para reflejar las diferentes situaciones nacionales constitucionales y jurídicas. Sin embargo, los miembros trabajadores sugirieron que eso conllevaba el riesgo de reducir el efecto de la obligación incorporada en el artículo y la consecuencia sería una menor protección que la prevista en el Convenio núm. 107. El Grupo de Trabajo no estuvo en condiciones de llegar a un acuerdo.

117. Enseguida el Grupo de Trabajo discutió la enmienda presentada por los miembros trabajadores, la cual añadiría la palabra «territorios» después de la palabra «tierras» en el artículo 14. Los miembros empleadores declararon que la introducción de la palabra «territorios» de la manera como fue sugerida era inaceptable por las razones expresadas durante la discusión del artículo 13. Además, para algunos miembros gubernamentales y empleadores la utilización de la palabra «tradicionalmente» sin una calificación, como lo propusieron los miembros trabajadores, creaba serias dificultades jurídicas. Además, ni los miembros gubernamentales ni los miembros empleadores podrían aceptar la propuesta de los miembros trabajadores de utilizar el tiempo pasado de los verbos «ocupar» y «usar». Semejante propuesta introduciría el reconocimiento retroactivo de reivindicaciones con graves consecuencias. Se decidió que los artículos 14, 15 y 16 deberían ser remitidos a la Comisión.

118. Después de una aclaración por la Oficina, se llegó a un consenso para retener el texto del artículo 17, párrafo 1, así como figura en el Informe IV (2 B), entendiéndose que todas las enmiendas a este párrafo serían retiradas. Los miembros gubernamentales y empleadores prefirieron el texto de la Oficina del artículo 17, párrafo 2, y lo consideraron como una propuesta realista que traería una mejora para los pueblos indígenas y tribales. Consideraron que la enmienda presentada por los trabajadores era muy restrictiva. También estimaron que los gobiernos tenían un papel que desempeñar en la prohibición de la enajenación de tierras en circunstancias que finalmente serían perjudiciales para los intereses de los pueblos interesados. Los miembros trabajadores consideraron que el texto de la Oficina no trataba realmente la cuestión de inalienabilidad en sí misma, la cual era una preocupación fundamental de esos pueblos. Propusieron un texto para el párrafo 2; el mismo que habían presentado en el Grupo de Trabajo, redactado como sigue:

Las tierras y los territorios de los pueblos interesados deberían considerarse normalmente como inalienables. La enajenación de las tierras y de los territorios sólo será posible de conformidad

con los acuerdos de procedimiento establecidos en consulta con las instituciones representativas de los pueblos interesados.

Los miembros gubernamentales y empleadores continuaron apoyando el texto de la Oficina. En estas circunstancias, el Grupo de Trabajo decidió que ese párrafo debería ser remitido a la Comisión para que tomara una decisión entre el texto de la Oficina y la propuesta de los trabajadores.

119. El Grupo de Trabajo estuvo de acuerdo con una propuesta de los miembros trabajadores de aceptar el texto de la Oficina de los artículos 17 1) y 3), 18 y 19, en la inteligencia de que todas las enmiendas serían retiradas.

120. El presidente expresó su gratitud al Grupo de Trabajo por los esfuerzos considerables que hizo al auxiliar a la Comisión en esta importantísima parte de su tarea.

121. Un representante de los miembros trabajadores hizo una declaración aclarando algunos aspectos del informe del Grupo de Trabajo. Consideró la dificultad de resumir la intensa discusión que había tenido lugar. Señaló que los miembros trabajadores solamente apoyaban la formulación que había sido acordada para el artículo 13 en un espíritu de consenso; pero no era su formulación preferida y no había sido propuesta por los miembros trabajadores. Además, dijo que no sostenían que no hubiese implicaciones para la propiedad o la soberanía nacional en el artículo 13, sino que en este artículo no se trataba directamente de los derechos relativos a la propiedad. En relación con el artículo 14, 1), señaló que los miembros trabajadores solamente apoyaban que el texto de la Oficina se retuviera en la medida en que se mantuviera sin enmienda y se reconociera inequívocamente la propiedad y la posesión.

122. El presidente observó que a pesar de los avances que se habían alcanzado por el Grupo de Trabajo, la Comisión estaba aún lejos de poder adoptar por consenso un texto sobre el tema tan importante y delicado de tierras. A fin de evitar una adopción, a través de numerosos votos, de un texto que sería poco lúcido y probablemente contradictorio, lo que podría ser perjudicial para la adopción del Convenio y su ratificación subsecuente, formuló la siguiente sugerencia en relación con la consideración de la Parte II del proyecto del convenio. En base al informe del Grupo de Trabajo, que proponía textos para los artículos 13 y 17, 2), así como las soluciones sobre las que existía acuerdo sobre los artículos 17, 1) y 3), 18 y 19, él procedería a consultar con los gobiernos y los grupos de empleadores y de trabajadores con mira a formular y presentar a la Comisión para su consideración un nuevo texto completo para la Parte II. Antes de pasar a tales consultas, invitó a los miembros de la Comisión a formular sus declaraciones sobre los aspectos críticos del tema tierras.

123. Todos los oradores apoyaron plenamente la propuesta sobre el procedimiento sugerido. Muchos de ellos consideraron que el proyecto de la

Pág. 25/21

Oficina, para la mayoría de esta parte, era preferible, en particular los artículos 17 y 19. También la mayoría de los oradores estaba de acuerdo en aceptar el texto del Grupo de Trabajo para el artículo 13 que se habían presentado en el informe del Grupo de Trabajo. Muchos oradores subrayaron la necesidad de adoptar un Convenio que fuese más allá de las disposiciones del Convenio núm. 107 sobre este particular y que pudiera ser ampliamente ratificado.

124. El miembro gubernamental de Noruega mencionó una enmienda presentada por diversos miembros gubernamentales para incluir la palabra «uso» en el artículo 14. Explicó que la intención había sido ampliar los derechos que deberían ser protegidos, y no debilitar el párrafo.

125. Los miembros empleadores observaron que ellos tendrían dificultades con el artículo 14, 1) y estimaron que éste debería ser más flexible. Aceptarían que se incluyese la palabra «uso» en esta disposición. La inclusión de «territorios» en el artículo 14 daría lugar a interpretaciones diferentes. Refiriéndose al artículo 15, esperaban escuchar las opiniones de los gobiernos dado que muchos Estados encontrarían dificultad para aplicar el proyecto de la Oficina a la luz de sus legislaciones nacionales. Consideraban que el texto del artículo 15, 2), en el proyecto presentado a la Comisión, violaría la propiedad de los Estados sobre los recursos del subsuelo. El artículo 16

era básicamente un asunto administrativo para los gobiernos. El principio de compensación, así como la posibilidad de regresar las tierras, debería incluirse. Observaron que si se preveía una indemnización, la opción de regresar las tierras debería retirarse. El proyecto de la Oficina no estaba claramente redactado sobre este particular. Respecto de los territorios tradicionalmente ocupados, ellos no podían aceptar el concepto de retroactividad. El proyecto de la Oficina para el artículo 17, 1) y 3) era preferible, así como para los artículos 18 y 19.

126. El miembro gubernamental del Canadá recordó que había expresado tres preocupaciones importantes durante la discusión general. La fórmula del Grupo de Trabajo para el artículo 13 era aceptable si se establecía una disposición adecuada para la situación de los derechos referidos a las tierras, pero no a los territorios. Indicó que su delegación tenía problemas con el artículo 14 tal como estaba redactado y reconocía que la inclusión de «uso» podía causar problemas a algunos países. Propuso «propiedad o posesión». Apoyó los puntos de vista de los miembros empleadores relativos al Uso de «ocupaban» en lugar de «ocupan», que podría causar problemas graves para la mayoría de los países. El artículo 15, tal como estaba redactado, podría aceptarse si se adoptase con el proyecto inicial para el artículo 16. Prefería el proyecto de la Oficina para el artículo 17, pero estaba preparado para aceptar la propuesta de los miembros trabajadores para el artículo 17, 2) a fin de lograr el consenso. También aceptaba el proyecto de la Oficina para el artículo 18 y 19.

127. El miembro gubernamental de Bolivia estuvo de acuerdo en que el artículo 15 tal como estaba redactado era inaceptable para muchos. Estados. El artículo 15, 2) por el que acordaría la propiedad de los recursos del subsuelo a los pueblos que habitan en la superficie es incompatible con lo dispuesto por la Constitución de Bolivia, que reserva la propiedad de dichos recursos, con carácter exclusivo, al Estado, los cuales pueden otorgarse en concesiones a los particulares, pero en ningún caso transferirse su propiedad.

128. El miembro gubernamental de Australia observó que en tanto que la propiedad de los recursos del subsuelo se reconocía ampliamente a los Estados y territorios constitutivos de Australia, la legislación existente acordaba a los pueblos indígenas y tribales una importante voz en el desarrollo de esos recursos. En el Territorio del Norte, en donde el Gobierno federal (Commonwealth) es propietario de los recursos, estos pueblos tienen el derecho de voto sobre la explotación. No se explicaba cómo una obligación previendo que esos pueblos deberían ser consultados respecto del desarrollo de los recursos, lo que podría tener una consecuencia social amplia, violaría el principio de la propiedad de los Estados.

129. El miembro gubernamental de la Argentina estimaba que el término «tratados» no debería de utilizarse en el artículo 14, 4). Los acuerdos entre los pueblos y el Estado deberían de ser contratos públicos de conformidad con la ley nacional. Apoyó al Gobierno del Canadá respecto de su oposición al uso del término «territorios» empleando al mismo tiempo los términos «cuando fuera posible», y apoyó al miembro gubernamental de Bolivia en relación con el artículo 15. Consideró que el artículo 16, 3) sería difícilmente adaptable a la legislación nacional. Apoyó el texto propuesto por los miembros trabajadores para el artículo 17, 2), siempre que no se incluyera el término «territorios».

130. El miembro gubernamental de la India apoyó los puntos de vista expresados por los miembros gubernamentales de la Argentina y Canadá en relación con el empleo de las palabras «tierras» y «territorios». Consideró que debería de darse una mayor flexibilidad al texto del artículo 14, 1), a fin de que pudieran cubrirse diferentes situaciones. Se unió a otros oradores para expresar sus reservas respecto del artículo 15, en relación con los recursos del subsuelo que eran propiedad del Estado. Estimó que el artículo 16 debería hacer énfasis sobre una fórmula de indemnizaciones para los pueblos trasladados. Incluso si es admirable el concepto de «tierra por tierras» éste no podría realizarse cuando las tierras eran escasas.

131. El miembro gubernamental del Brasil observó que su delegación había insistido desde el principio en que el Convenio debería ser lo más universal posible. Algunos de los términos en los artículos 13 y 15 provocaban dificultades a este respecto y era importante que la Comisión lograra un acuerdo. Se refirió al uso del término «tierras» en los artículos 13, y en el artículo 14 favorecía los derechos de posesión y uso de las tierras por esos pueblos en vista de que la propie-

dad de las tierras indígenas eran del Estado. Indicó que en el Brasil los pueblos indígenas tenían derecho a participar en el aprovechamiento de los recursos del subsuelo y que por esta razón su Gobierno había presentado

Pág. 25/22

una enmienda para que se incluyese las aguas y los recursos productores de energía. Respecto al traslado de los pueblos (artículo 16) observó que esto sólo era posible en el Brasil en casos especiales y que los pueblos afectados tenían derecho a una indemnización.

132. El miembro gubernamental de la URSS recordó que su delegación había presentado una enmienda al artículo 14, 1), de conformidad con la legislación nacional, en relación con la posesión de las tierras en virtud de su propiedad y de su uso. En consecuencia, los tres términos «propiedad, posesión y uso» deberían conformarse a la legislación nacional. En relación con el artículo 15, el Estado tenía el derecho exclusivo de propiedad sobre los recursos naturales. En caso de que se iniciara una explotación se requería, sin embargo, el acuerdo de todos aquellos que vivían en el territorio. En relación con el artículo 16, la reubicación debería limitarse a los casos previstos en la enmienda del Grupo de los Trabajadores. Apoyó el texto propuesto para el artículo 17, 2) por los miembros trabajadores.

133. El miembro gubernamental del Japón observó las diferencias existentes en los sistemas jurídicos de los países en relación con los conceptos «tierras», y «recursos naturales». También observó las diferencias de la relación existente entre los diferentes pueblos indígenas y tribales respecto de las tierras y los recursos naturales. Por esta razón, los textos de los artículos 14 al 16 deberían ser más flexibles y tener en cuenta las diferentes situaciones. Apoyó los puntos de vista expresados por el miembro gubernamental de la India en relación con la incapacidad para aceptar textos que podrían infringir las legislaciones nacionales.

134. Los miembros trabajadores tenían el sentimiento de que la revisión del Convenio estaba planteando una situación peor para los pueblos indígenas y tribales de aquella prevista en el Convenio núm. 107. Si el texto propuesto debilitaba el proyecto de la Oficina tendrían grandes dificultades para apoyarlo. Apoyaban el uso del término «territorios» y observaban con interés los puntos de vista formulados por los miembros gubernamentales del Canadá y Noruega en relación con el término «uso», que consideraron podría ser base para un consenso en relación con el artículo 14. También tomaron nota del punto de vista del miembro gubernamental del Canadá sobre la enmienda que habían sometido al artículo 17, 2).

135. El miembro gubernamental de Venezuela recordó que el problema principal en la Parte II del Convenio era el empleo del término «territorios», que en su país se refería exclusivamente al territorio nacional sobre el cual el Estado ejerce jurisdicción y soberanía de conformidad con la Constitución nacional. Apoyó los puntos de vista de los miembros gubernamentales de la Argentina y Bolivia sobre los artículos 14, 2) y 15, 2), y observó que había razones fundamentales que impedían el apoyo de las enmiendas a esos párrafos. En relación con el artículo 16, observó que de acuerdo con el sistema legal venezolano, los derechos de propiedad y posesión pertenecen al Estado. Consideró que el texto del artículo 17 debería ser más flexible a fin de darle al texto su naturaleza universal.

136. El miembro gubernamental de los Estados Unidos reiteró su apoyo al proyecto de la Oficina y se sentía estimulado después de haber escuchado los puntos de vista del Grupo de los Trabajadores al respecto. Observó que de acuerdo con la ley de los Estados Unidos, los derechos sobre la superficie y sobre el subsuelo de la tierra perteneciente a las tribus, pero apreciaba la necesidad de tener en cuenta la situación de los países que no se encontraban en este caso. Apoyó el desarrollo de conceptos más amplios que podrían referirse a las necesidades de esos pueblos y a los gobiernos nacionales, sin correr el riesgo de la pérdida de ciertos derechos.

137. El miembro gubernamental de Dinamarca no podía apoyar ningún texto que debilitase el proyecto de la Oficina. Apoyó los puntos de vista expresados por los miembros gubernamentales de Australia y los Estados Unidos relativos al artículo 15, 2) y observó que la cuestión era la relación con la tierra. Observó que el pueblo de Groenlandia, que compartía sus recursos con Dina-

marca, tenía el derecho de veto sobre su explotación. Subrayó la importancia de la protección del medio ambiente y consideró, al respecto, que había una gran posibilidad de éxito si se involucrase a los pueblos indígenas y tribales.

138. El miembro gubernamental de Nueva Zelanda interpretaba el artículo 14, 1) como una obligación de los gobiernos que ratifiquen este Convenio a reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de aquellas tierras que han ocupado y que ocupan actualmente a lo largo del tiempo por derecho consuetudinario, y aceptaba el texto. Observó que en ciertos casos los derechos sobre los recursos minerales pertenecían al Estado y que habrían problemas si, de conformidad con el artículo 15, 2), se acordaban beneficios específicos a todos los propietarios de las tierras. Tenía algunas dudas sobre las disposiciones relativas a los beneficios recibidos por el conjunto de la comunidad. En relación con el artículo 16, 1), expresó su preferencia por el uso de «que ocupan tradicionalmente» e insistió en que el artículo 17 debería aclarar que la referencia a la tierra era la misma que la mencionada en el artículo 14. En relación con el artículo 17, 1) expresó su preferencia por el uso de «respetarse» en lugar de «reconocerse».

139. El miembro gubernamental del Ecuador expresó su acuerdo general con el proyecto de la Oficina, pero también se refirió a las enmiendas que su Gobierno había presentado. Consideró que el proceso para determinar las tierras a que se refiere el artículo 14, 2) debería contar con la representación de los pueblos indígenas y tribales. Sugirió que las tierras no ocupadas, tales como los parques nacionales, que habían sido poseídos por esos pueblos, deberían incluirse dentro de sus territorios. En relación con el artículo 15, consideró que el derecho a los recursos de la superficie debería incluir su uso y que el Gobierno, como propietario de los recursos del subsuelo, debería promover acuerdos sobre su uso con esos pueblos. Apoyó la idea de contratos a este respecto plan-

Pág. 25/23

teado por el miembro gubernamental de la Argentina. En relación con el artículo 16, expresó su preferencia por «reasentamiento y reubicación» en lugar de «traslado» y estimó que la indemnización debería cubrir el daño causado por el abandono de tierras. Estuvo de acuerdo con el texto propuesto por los miembros trabajadores para el artículo 17, 2), en la medida en que se incluyera una condición general de que la venta sin su autorización de las tierras poseídas por esos pueblos debería en principio prohibirse.

140. El miembro gubernamental de Colombia observó que los términos «tierras y territorios» debería utilizarse en todo el texto. Estuvo de acuerdo con otros oradores sobre la necesidad de considerar el término «uso», pero estimó que las palabras «o uso»: en el artículo 14, 1) lo debilitarían. Consideró que el derecho de esos pueblos al uso de tierras y territorios que ocupan temporalmente debería estar claramente planteado en el artículo 14, 3). Estaba de acuerdo con las opiniones expresadas por el miembro gubernamental de Australia sobre el artículo 15 y enfatizó la necesidad de realizar consultas antes de efectuarse una explotación de los recursos. Se refirió también a la necesidad de efectuar consultas antes de trasladar a esos pueblos de sus territorios. Consideró que el artículo 17, 2) estaba deficientemente redactado y estuvo de acuerdo con los miembros trabajadores sobre la necesidad de asegurar que las tierras sean inalienables.

141. El miembro gubernamental de Portugal se refirió a los motivos por los cuales su Gobierno participaba en la revisión del Convenio núm. 107, y destacó el interés de su Gobierno por los derechos humanos y su responsabilidad histórica y actual por los pueblos indígenas y tribales. Prefería el uso de los términos «tierras y territorios» a lo largo del texto, dado que territorios era un concepto caro a esos pueblos. También apoyó los conceptos de propiedad, posesión y uso de las tierras y territorios, pero observó que no podían ser sustituidos los unos por los otros.

142. Una representante de los miembros trabajadores dijo que entendía la dificultad de llegar a un Convenio universalmente aplicable. Observó que, si bien se reconocía la diversidad de los pueblos indígenas y tribales, no se entendía plenamente que esos pueblos compartían una misma percepción de la vida y de las relaciones con la tierra y con la naturaleza. Eran los sistemas jurídicos nacionales los que diferían. Consideraba que el derecho internacional debería establecer las normas alcanzadas aunque esto implicase cambios en la legislación nacional. Insistió en la

relación fundamental entre esos pueblos y la tierra y destacó la relación con las tierras y territorios que se menciona en el artículo 13. Reiteró que esos pueblos exigen la propiedad de las tierras donde viven, las cuales constituyen la base de su existencia. La no utilización del término «territorios» sería un retroceso. Pidió a la Comisión que reconozca el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la propiedad, posesión y uso de tierras y territorios, y se les proteja contra la explotación en el contexto del artículo 16, en vez de permitir que los gobiernos establezcan las circunstancias excepcionales bajo las cuales se les compensaría por el traslado de sus tierras. Observó que algunos países estaban preocupados de que se concedieran demasiados derechos a estos pueblos y que el Convenio revisado les otorgara demasiados poderes. Debería reconocerse el derecho tradicional de esos pueblos a las tierras, así como se reconoce el de aquéllos que actualmente las adquieren. La cuestión de sus derechos a los recursos también es vital para el desarrollo de esos pueblos. No deseaban permanecer dependientes del Estado, sino más bien tener la posibilidad de asegurar su propia supervivencia. Le costaba entender la posición extrema que asumieron los miembros empleadores en el Grupo de Trabajo respecto a la propiedad de los recursos, y se preguntaba si temían que se retardara el desarrollo económico. Declaró que el texto del Convenio revisado no podía ser más débil que el del Convenio núm. 107, especialmente en lo concerniente a la tierra, si se quería asegurar y mantener la credibilidad que los gobiernos necesitan, frente a los pueblos indígenas y tribales.

143. Después de realizar consultas con los miembros gubernamentales y con los grupos de empleadores y de trabajadores sobre la Parte II del proyecto de Convenio, el presidente indicó que propondría a la Comisión la consideración de un paquete para los artículos 13 al 19, a excepción del artículo 17, 2), el cual sería considerado separadamente. Los artículos 13 a 16 habían sido enmendados a la luz de las deliberaciones del Grupo de Trabajo (para el artículo 13) y de la discusión que sostuvo el presidente con los grupos mencionados. Propuso como parte del conjunto los artículos 17, 1); 17, 3); 18, y 19 tal como aparecían en la propuesta de la Oficina y de acuerdo a las recomendaciones del Grupo de Trabajo. Sugirió que el conjunto de artículos que así proponía podrían constituir una base para lograr un firme consenso con miras a concluir la tarea que la Conferencia encomendó a la Comisión. Observó que considerando el acuerdo ya logrado sobre los temas tratados en la Parte II del proyecto de convenio, sólo se considerarían enmiendas al artículo 17, 2). A continuación el presidente sometió a consideración el texto consolidado de la Parte II del proyecto de Convenio, a excepción del artículo 17, 2). Este procedimiento contó con el consentimiento general, si bien algunos miembros expresaron sus reservas sobre diferentes puntos del texto.

144. El miembro gubernamental del Brasil felicitó a todos los delegados presentes por haber logrado un consenso con respecto al conjunto de los artículos mencionados y expresó que era consciente de lo difícil de las negociaciones. Observó que se habían efectuado importantes concesiones y que el contenido propuesto demostraba la fuerte determinación de la Comisión. Si bien su delegación estimaba que algunos puntos no eran ideales, estaba dispuesta a para los artículos 13, 15, 16, 17 (párrafos 1 y 3), 18 y 19. No obstante, enfatizó que la solución propuesta en cuanto a propiedad en el artículo 14 crearía problemas insuperables al Brasil y prácticamente evitaba la posibilidad de que su país pudiese ratificar el Convenio. Recordó que la nueva Constitución de Brasil reconocía la posesión permanente de las tierras tradicionalmente ocu-

Pág. 25/24

padas por los pueblos indígenas, cuyos derechos eran imprescriptibles e inalienables y las tierras indisponibles. Los indígenas tenían el derecho al uso exclusivo de los recursos del suelo, incluyendo las aguas, y la participación en los resultados de la explotación de los recursos del subsuelo. Dejó constancia que su Gobierno tenía serias reservas.

145. El miembro gubernamental de los Estados Unidos expresó su reconocimiento por la dedicación y el esfuerzo desplegados para lograr un consenso sobre los artículos mencionados, partiendo de puntos de vista tan divergentes. Su Gobierno aceptaba el proyecto propuesto de artículos. Sin embargo, observó que la falta de claridad en muchas partes dificultaba su interpretación y sentía que esto podría plantear un problema a los gobiernos para la adopción del Convenio. Consideró que si bien muchas de las cláusulas que aparentemente tenían la intención de reforzar los

derechos de los pueblos indígenas y tribales éstas podrían, en realidad, debilitar esos derechos. También pensaba que podrían surgir algunas consecuencias no intencionadas en el Convenio revisado, especialmente en cuanto se refiere al artículo 14. Creía que el uso de los términos «propiedad y posesión» en vez de los términos más flexibles «propiedad o posesión» podría imposibilitar la ratificación del Convenio revisado por parte de varios gobiernos. Observó que «propiedad y posesión» no deberían interpretarse como un apoyo a políticas como las de «Allatment» (1877) y «Termination» (1953), que han tenido un efecto decididamente negativo sobre los indios. Tanto las tribus como el Congreso han rechazado dichas políticas.

146. El miembro gubernamental de la Argentina se unió al reconocimiento a aquéllos que prepararon el texto consolidado de los artículos mencionados. Recordó que su delegación había tratado de promover una propuesta que podría ser ratificada por su país y que beneficiaría a los pueblos indígenas y tribales. Sin embargo, pensaba que el proyecto de artículos contenía disposiciones que podrían crear problemas en relación a algunas Constituciones nacionales. Por esta razón, sería mejor evitar lo que pudiese obstaculizar la ratificación del Convenio. Consideró que la definición de tierras en el artículo 13, párrafo 2, era poco clara. La inclusión del término «consultar» en el artículo 15, párrafo 2, podría, según él, también dificultar aún más la ratificación del Convenio por su país y reservaba la posición de su Gobierno al respecto.

147. El presidente solicitó el acuerdo de la Comisión a fin de adoptar el conjunto de los artículos de la Parte II del proyecto de Convenio revisado. El texto fue adoptado por consenso.

148. Los artículos 13, 14, 15 y 16 fueron adoptados tal como quedaron enmendados. Los artículos 17, 1); 17, 3), 18, y 19 fueron adoptados sin cambios.

149. El miembro gubernamental de Venezuela, después de expresar su gratitud a los que prepararon la propuesta de la Parte II del Convenio, declaró que su Gobierno, como otros gobiernos de América latina, tenía serias dificultades con relación a lo sustancial de estos artículos. Reservaba la posición de su Gobierno al respecto.

150. La representante gubernamental del Canadá agradeció a todos los miembros de la Comisión por sus esfuerzos para lograr un texto de consenso que sería ampliamente aceptable sobre las tierras. Su delegación aceptaba los artículos 15, 16, 17, 1) y 3), 18 y 19. Sin embargo, otros elementos del texto generaban una seria preocupación. En cuanto al artículo 14, observó que en el Canadá los derechos individuales a la propiedad de la tierra eran accesibles a todos. En relación el artículo 14, 1) y 2), que trata de los derechos colectivos sobre las tierras, observó que la frase «el derecho a la propiedad y posesión» no era satisfactoria en el caso de países como el suyo, donde los derechos indígenas a la tierra podían ser diferentes a los de propiedad. Si bien los pueblos indígenas en el Canadá a veces tenían pleno derecho a la propiedad de sus tierras, en la mayoría de los casos, por ejemplo en las tierras de reservas indígenas, tenían amplios derechos de uso, posesión y ocupación. Los tribunales nacionales han interpretado los derechos aborígenes sobre las tierras como el derecho tradicional al uso y a la ocupación. Mencionó que en muchas ocasiones los indígenas habían expresado su preferencia por conservar tales derechos y, por consiguiente, habían decidido no acogerse al derecho colectivo de propiedad. Señaló que el empleo del término «derechos de propiedad y posesión» implicaba una obligación conforme a la cual los derechos indígenas sobre la tierra deberían ser siempre de propiedad y posesión, lo que no sería compatible con la situación canadiense. Una segunda preocupación de su delegación era el artículo 13, párrafo 2, a cuya definición del término «tierras», a efectos de los artículos 15 y 16, le faltaba claridad en su referencia al «concepto de territorios que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan o usan de alguna otra manera». Puso en tela de juicio el significado de la expresión «la totalidad del hábitat» y manifestó su preferencia por la redacción del artículo 13 que había propuesto el Grupo de Trabajo, y que se refería a «tierras o territorios, o ambos cuando sea aplicable». Su delegación sentía que, a raíz de la seria y válida preocupación que tenía su Gobierno, no podía unirse a un consenso aplicable a todos los elementos del conjunto propuesto. Sin embargo, no se oponía al consenso.

151. El miembro gubernamental de la India recordó sus anteriores declaraciones relativas al concepto de territorios que no se aplicaba a la situación de los grupos tribales en su país y había sugerido el uso del término «regiones». Cualquier uso del término «territorios» sin una corres-

pondiente calificación sería inaceptable. También había apoyado el uso de la frase «tierras o territorios, o ambos cuando será aplicable». Opinaba que el párrafo 2 del artículo 13, que definía el uso del término «tierras» en los artículos 15 y 16, carecía de flexibilidad del párrafo 1 dado que incluía el término «territorios». Además, era ambiguo y no conducía a una clara interpretación. Reiteró que en la India el término «territorios» tenía una connotación política y sólo significaba el territorio de la nación. Expresó la reserva de su Gobierno respecto al artículo 13.

Pág. 25/25

152. El miembro gubernamental del Ecuador observó que el texto que había sido adoptado no incluía algunos asuntos que eran muy importantes para su país. Sin embargo, no tenía la intención de oponerse a la adopción del texto propuesto, a pesar de considerar que éste hubiera debido suprimir los términos «tierras» y «ambos cuando sea aplicable» y tener un addendum para cubrir el concepto de propiedad. Expresó la reserva de su Gobierno sobre el artículo 13, 1) y el artículo 15, 2), lo que consideraba, que debían haberse redactado de acuerdo a una enmienda presentada por su delegación, que enfatizaba, *inter alia*, que los recursos del subsuelo eran propiedad del Estado. Expresó su pesar de que la propuesta de su delegación respecto a un nuevo artículo 20, concerniente a los territorios de los pueblos indígenas y tribales divididos por fronteras internacionales, no hubiera sido considerada por la Comisión.

153. El miembro gubernamental del Japón expresó su reconocimiento por los esfuerzos desarrollados para llegar a un consenso sobre la cuestión de tierras en el proyecto de convenio. Sin embargo, señaló que debido al hecho que la legislación japonesa atribuía la propiedad sobre los recursos naturales al Estado, el texto planteaba problemas para su delegación. No obstante, estaba de acuerdo con el consenso.

154. El miembro gubernamental de la URSS declaró que podía apoyar el texto refundido de los artículos. Sin embargo, expresó las reservas de su Gobierno al artículo 14, 1) dado que la Constitución de su país atribuía el derecho exclusivo de la propiedad sobre las tierras al Estado. Este párrafo podía disminuir sensiblemente las posibilidades de ratificación.

155. El miembro gubernamental de Portugal se unió a los oradores anteriores para felicitar a aquellos que posibilitaron el consenso sobre la cuestión de tierras. Expresó su apoyo a la consolidación de los textos de los artículos de la Parte II. Sin embargo, expresó su preferencia por el proyecto de texto de la Oficina del artículo 15, 2), que consideraba como una disposición más clara y estuvo de acuerdo con los otros oradores que habían expresado sus inquietudes con respecto a la ambigüedad de ese artículo. Expresó la reserva de su delegación al artículo 15, 2).

156. El miembro gubernamental de Perú felicitó a aquellos que contribuyeron en la elaboración de un texto sobre tierras que protegiera los derechos de todos los pueblos interesados. Apoyó el consenso sobre esos artículos. Estuvo de acuerdo con los otros oradores de que quedaban algunos problemas y de que las ambigüedades en el texto podrían conducir a interpretaciones que afectarían a la Constitución peruana. A fin de evitar los conflictos posibles, consideró que la Comisión no debió haber utilizado términos tales como «territorios» y debió haber evitado introducir mecanismos de consulta que pudieran implicar el derecho de dar o negar la aprobación y con eso conducir a conceptos de soberanía fuera de la Constitución. En Perú, la soberanía es única, indivisible y corresponde exclusivamente a la nación. Ahora bien, sin perjuicio de ello, se estima que debe consultarse a las poblaciones indígenas, pero de manera flexible y en el marco del interés de la nación entera. La Constitución establece que el territorio de la República, que comprende el suelo, el subsuelo, las aguas marítimas y espacio aéreo, es inviolable. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. Las tierras de las comunidades campesinas y nativas son inembargables e imprescriptibles, salvo que medie interés de la comunidad en contrario o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. Por ello, expresaba las reservas de su delegación sobre las interpretaciones del texto adoptado.

157. El miembro gubernamental de Colombia se unió a la expresión de gratitud de los otros oradores por el desarrollo de un texto sobre tierras. Recordó el objetivo de su delegación de elaborar un convenio que significará un adelanto sobre el Convenio núm. 107 y dudo de que ello se haya logrado en relación con los derechos sobre la tierra que habitan los pueblos interesados y salve

los recursos naturales que en ella se encuentran. Consideró que los artículos sobre tierras que habían sido adoptados contenían algunas deficiencias y eran difíciles de ser interpretados. Por tales razones, es posible que el Convenio no pueda ser ratificado por algunos países, lo que sería deplorable para los pueblos indígenas y tribales. Insistió que era de suma importancia la inclusión de una declaración sobre el concepto de tierra con respecto a los textos en español y en francés ya que «lands» es un término más amplio que tierras. Consideró que sería necesario aplicar el artículo 35 del Convenio revisado en su totalidad, a fin de que este Convenio no afectara en forma desfavorable los convenios adoptados anteriormente. Señaló que en Colombia la situación jurídica con relación a esos pueblos era superior a lo que había sido adoptado y que su Gobierno estaba intentando mejorarla más aún.

158. Con relación al artículo 17 párrafo 2, la Comisión empezó considerando la versión enmendada presentada por los miembros trabajadores en el Grupo de Trabajo. Los miembros empleadores presentaron una subenmienda al texto propuesto por los trabajadores para suprimir la palabra «territorios». Los miembros trabajadores se opusieron a la subenmienda. Durante la discusión que se siguió, tanto la enmienda como la subenmienda fueron apoyadas. El miembro gubernamental de la Argentina, al apoyar la subenmienda, recordó que en el Grupo de Trabajo había apoyado la propuesta de los miembros trabajadores a condición de que se quitara la palabra «territorios». Consideró que, la inclusión del término territorios al no estar comprendido en la definición del artículo 13, 2) podía dar lugar a confusiones sobre su significado en el contexto del artículo. Ello en razón de que sólo puede tener la facultad de enajenar un territorio quien tiene su propiedad, y tal no podía ser el sentido de la palabra territorios según las discusiones anteriores. El miembro gubernamental de la India señaló que el artículo 17, 2) derivaba su fuerza del artículo 14, 1), dado que el derecho de enajenar la tierra resultaba solamente de la propiedad. Recordó las reservas que había expresado anteriormente con relación a la utilización del término «territorios» y apoyó la subenmienda. El miembro gubernamental de Venezuela apoyó lo

Pág. 25/26

señalado por los delegados gubernamentales de la Argentina y la India. El miembro gubernamental del Perú se preguntaba por qué los miembros trabajadores insistían en utilizar un término que causaba graves y considerables problemas para muchos gobiernos. Sugirió que se trataba de un problema terminológico y no conceptual y, en consecuencia, que debía buscarse otra palabra distinta al término «territorio» que, sin causar problemas a los Estados, recoja los legítimos intereses de las comunidades indígenas. Varios otros miembros gubernamentales apoyaron la subenmienda. El miembro gubernamental de Portugal recordó su apoyo anterior a la inclusión del término «territorios» y se opuso a la subenmienda. Declaró que en Portugal la condición de inalienabilidad no se restringía a la propiedad que era poseída. Varios otros miembros gubernamentales se opusieron a la subenmienda. La subenmienda fue rechazada en una votación a mano alzada por 2016 votos a favor, 2139 en contra y con 210 abstenciones. A petición de los miembros empleadores, se procedió a una votación nominal y la subenmienda fue rechazada por 2016 votos a favor, 2100 en contra y con 252 abstenciones.

159. Los miembros empleadores, como resultado de la discusión anterior, consideraron que la enmienda al artículo 17, 2) propuesta por los miembros trabajadores contenía muchas dificultades para muchos países. Expresaron su apoyo al proyecto de texto de la Oficina. La enmienda sometida a votación a mano alzada fue rechazada por 2 142 votos a favor, 2 142 en contra y con 84 abstenciones. De acuerdo con el artículo 65, párrafo 10 del Reglamento de la Conferencia la enmienda no fue adoptada. A petición de los miembros trabajadores, se procedió a una votación nominal y la enmienda fue rechazada por 2 184 votos a favor, 2 184 en contra y sin abstenciones. De acuerdo con el artículo 65 párrafo 10 del Reglamento de la Conferencia la enmienda no fue adoptada.

160. El miembro gubernamental de Panamá lamentó que no hubiera sido posible adoptar una posición más flexible que hubiera sido consistente con la utilización de los términos «tierras o territorios» tal como fueron empleados en el artículo 13. Por consiguiente, su delegación se había abstenido de votar la subenmienda al artículo 17 párrafo 2 presentada por los miembros empleadores y no le había sido posible apoyar la enmienda propuesta por los miembros trabajadores,

debido a que conforme a la Constitución de Panamá el territorio nacional no podrá ser jamás cedido, traspasado o enajenado. Aun cuando estimaba que hubiera sido posible mejorar el proyecto de texto de la Oficina, felicitó al presidente por el éxito de la conclusión.

161. El artículo 17 párrafo 2 fue adoptado sin cambios.

162. Los miembros trabajadores y el miembro gubernamental de Colombia pidieron a la Oficina una aclaración sobre el significado del término «tierras» con relación a los instrumentos existentes de la OIT. Un representante del Secretario General explicó que el término «tierras» era empleado en el Convenio núm. 107 pero que no era definido

Pág. 25/26

en él. Recordó que cuando el Convenio núm. 107 y la Recomendación núm. 104 que lo acompaña fueron adoptados en 1957, había una frase que parecía ser pertinente en el informe de la Comisión de la Conferencia sobre la Recomendación núm. 104. En las Actas de la 40.a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, página 727, se declaraba *inter alia*, que la «Comisión acordó que el término «tierras», como se usaba en el párrafo, tenía sentido genérico e incluía ríos, lagos y bosques». El orador señaló que eso se refería específicamente a la Recomendación y no al Convenio e indicó que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y de Recomendaciones jamás había tenido la oportunidad de interpretar el significado el término «tierras» tal como fue empleado en el Convenio núm. 107.

163. El miembro gubernamental de los Estados Unidos pidió a la Oficina una aclaración sobre el término «propiedad» tal como fue empleado en el Convenio núm. 107. Un representante del Secretario General dijo que el problema del significado del término «propiedad» en el Convenio núm. 107 fue planteado varias veces en la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, la cual había reconocido en un cierto número de ocasiones que el contenido exacto del concepto de propiedad variaba en los diferentes países y en los diferentes sistemas jurídicos. La Comisión de Expertos había concluido que era difícil decir con precisión que lo que se llamaba «propiedad» en un país tenía exactamente las mismas implicaciones en otro país. La Comisión de Expertos había concluido igualmente en un cierto número de ocasiones, que la posesión firme, permanente y asegurada no constituía una violación de la exigencia de propiedad en el Convenio núm. 107, el cual era considerado como uno de los convenios «promocionales» de la OIT en muchos aspectos. Este concepto había sido considerado como una buena medida interina hasta que se lograra la plena conformidad con el Convenio núm. 107. Aun cuando la Comisión de Expertos no había encontrado una equivalencia exacta entre los términos «posesión» y «propiedad», tampoco tenía la certeza de que posesión y uso constituían una violación de la exigencia de «propiedad».

ANEXO No. 10

La voz indígena durante los trabajos preparatorios (Selección de intervenciones)

- **Actas provisionales No. 7, 75^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 35^{va} Sesión (21 de junio de 1988).**

INFORME DE LA COMISIÓN DEL CONVENIO No. 107: DISCUSIÓN Y ADOPCIÓN

(...)

"Interpretación del inglés Sra. AHIABA (representante del Consejo Indigenista de Sudamérica). – Muchas gracias por darme la posibilidad de hablar ante esta distinguida asamblea. Mi nombre es Noemí Beatriz Ahiaba, soy argentina y represento al Consejo Indio de Sudamérica. El Grupo de los Derechos Indígenas, que comprende representantes de las organizaciones indígenas de distintas partes del mundo, me pidió que interviniese en nombre de todo el Grupo.

Este año celebramos el cuadragésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas. Los pueblos indígenas del mundo representan más del 5 por ciento de la humanidad; no obstante, siguen siendo los más desfavorecidos, los más vulnerables y los menos reconocidos o respetados. Es indispensable que este año la OIT ponga todo su empeño en corregir esta grave disparidad en la protección internacional de los derechos humanos.

Nuestro propósito hoy es hacer comprender a todos los delegados de la Conferencia la importancia decisiva del proceso de revisión del Convenio núm. 107. También queremos indicar algunas de nuestras principales inquietudes.

Es una injusticia grave y persistente que, en 1988, aún no haya un instrumento jurídico apropiado en el plano internacional que reconozca explícitamente a los pueblos indígenas su calidad de pueblos y que proteja plenamente sus derechos. De ahí que se sigan violando los territorios y los recursos de muchos pueblos indígenas. Es más, reiteradamente se hace caso omiso de los valores y prioridades de las sociedades indígenas.

Estamos convencidos de que la revisión adecuada del Convenio núm. 107 permitiría mejorar considerablemente la situación precaria de los pueblos indígenas. Ustedes, que son delegados a esta Conferencia de la OIT, ejercen el control del proceso de revisión y tienen la responsabilidad colectiva de que este proceso no fracase.

Nos alienta la sensibilidad y comprensión mostrada a favor de los pueblos indígenas por los miembros del grupo de los trabajadores y por algunos gobiernos. Abrigamos la esperanza de que, el año próximo, un número mayor de gobiernos, así como de miembros del grupo de los empleadores, apoyarán de forma más activa y consecuente la posición en favor de los pueblos indígenas.

Consideramos que la OIT, mediante la preparación de normas internacionales, está actualmente en condiciones de asumir un papel preponderante. Juntos podemos superar las distancias culturales que obedecen a las diferencias de valores y perspectivas. No es menos importante que logremos trazar caminos nuevos y constructivos hacia un mayor respeto y comprensión de los derechos y aspiraciones de los indígenas.

Como primer paso, debe reconocerse sin ambigüedades, en la redacción misma del convenio, que los pueblos indígenas son pueblos. Nunca hemos sido y nunca seremos meras "poblaciones", término que más bien utilizan los biólogos para referirse a los animales. Lo que está en juego es la credibilidad y la finalidad global del proceso de revisión de la OIT, que se verían socavadas gravemente si la terminología del convenio siguiera caracterizándonos, a nosotros, los pueblos indígenas, con términos inexactos y despectivos.

Nos preocupa que, en su último informe que somete a la Conferencia, la Comisión aluda a nosotros como "pueblos/poblaciones". Consideramos esto como un paso hacia atrás. También la-

mentamos los intentos de algunos gobiernos y de algunos empleadores de poner condiciones a la posible utilización de la palabra "pueblo", lo cual es contrario a los objetivos que se fija el proceso de revisión.

Se ha dicho que la utilización del término "pueblo" pudiera suponer el derecho a la secesión. Sin embargo, hay que recordar que, conforme al mandato especializado de la OIT, el Convenio núm. 107 se limita a consideraciones sociales, económicas, ambientales y culturales. Los problemas políticos han sido claramente caracterizados como externos al objeto del convenio revisado, y de hecho, no conciernen a la OIT como organización.

Sin embargo, consideramos que la referencia específica a "pueblos" y a la "autodeterminación" en el Convenio núm. 107 ayudaría a conseguir un adelanto necesario y positivo para los pueblos indígenas. Es la falta constante de autodeterminación la que mantiene a muchas sociedades indígenas en estado de pobreza y de dependencia, y les impide disfrutar plenamente de los derechos humanos básicos.

En cuanto atañe a los derechos a la tierra y a los recursos, el informe de la Comisión indica que estos problemas claves se han aplazado para el año próximo. Esto se debe en gran parte a la falta de consenso o de acuerdo.

Si el Convenio núm. 107 ha de transformarse en un instrumento útil y duradero, es preciso que indique que nuestros derechos fundamentales a los territorios y a los recursos deben ser respetados. El reconocimiento efectivo y la protección de esos derechos básicos son sin duda alguna el alma misma del convenio revisado. Sin el reconocimiento debido de los derechos a la tierra y a los recursos, el Convenio núm. 107 revisado no será un marco de protección suficiente para los pueblos indígenas del mundo.

Cabe señalar que la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Bruntland) ha subrayado claramente la importancia decisiva que las tierras y los recursos revisten para los pueblos indígenas. La Comisión llegó a la conclusión de que el punto de partida de una política justa y humana a favor de esos grupos es el reconocimiento y la protección de sus derechos tradicionales a la tierra y a los recursos que les permiten mantener su forma de vida, derechos que puede definir en términos que no correspondan a los sistemas jurídicos habituales.

La protección del acceso y de los derechos a la tierra y a los recursos para todos los pueblos indígenas es indispensable para la sobrevivencia y el crecimiento de las sociedades indígenas. Nosotros nos consideramos como parte integral de los ecosistemas de la naturaleza. De una manera dinámica y profunda, seguimos siendo indisociables de nuestros territorios y de nuestro medio ambiente. Consideramos que, al garantizar la protección de nuestra forma de vida, que incluye la relación armoniosa con el mundo natural, la OIT ayudaría también a salvaguardar la integridad del medio ambiente mundial.

En vista de los objetivos nuevamente formulados de avanzar hacia un mayor reconocimiento de los derechos de los indígenas, el Convenio núm. 107 revisado no debe en forma alguna limitar indebidamente la naturaleza y alcance de los derechos de los indígenas a la tierra y a los recursos en las distintas partes del mundo. Por ejemplo, la recolección de hojas en la India, el aprovechamiento de los recursos forestales en el Brasil, los derechos de los Inuit a los glaciares del mar Ártico y la utilización de las zonas oceánicas por los pueblos indígenas de Hawái deben también ser tenidos en cuenta en el convenio revisado.

En general, las economías de subsistencia y las demás actividades tradicionales de los pueblos indígenas deben ser plenamente reconocidas y reforzadas merced al convenio revisado. Además, los programas nacionales de desarrollo económico han de respetar la integridad de los territorios indígenas, sus medios ambientes y sus instituciones sociales y económicas.

En cuanto a los recursos naturales, consideramos que es esencial incluir en el convenio revisado una referencia explícita a los recursos superficiales y subterráneos. Las pretensiones de los Estados a la propiedad exclusiva de estos recursos a menudo se han fundado en premisas que hacen caso omiso de los derechos preexistentes de los pueblos indígenas. Esta iniquidad persistente

debiera rectificarse mediante la revisión del Convenio núm. 107. Es ilusorio separar totalmente los derechos a los bienes superficiales y a los del subsuelo, puesto que cualquier explotación del subsuelo amenazará también la integridad y el disfrute de los recursos superficiales.

En vista de la gran diversidad de situaciones relativas a los asuntos territoriales y de recursos, preconizamos un criterio amplio y flexible. Creemos que el convenio revisado debería ante todo incluir una cláusula general que obligue a los gobiernos a reconocer y respetar los derechos a las tierras y a los recursos de los indígenas. Al mismo tiempo, nos damos cuenta de que los gobiernos y los empleadores tienen una serie de preocupaciones importantes. Donde sea necesario, estas preocupaciones deberían ser estudiadas y tratadas mediante disposiciones especiales en el curso del año próximo. Además, debiera crearse un mecanismo general para resolver los conflictos relativos a los derechos de los indígenas a la tierra y a los recursos, así como a los derechos derivados de tratados, para ser examinado cuanto antes por todas las partes interesadas en el proceso de revisión.

Esperamos que en 1989 podamos perfeccionar otros aspectos vitales de los proyectos de conclusiones, como las disposiciones relativas a la administración e interpretación, a los derechos a la educación y al idioma, y al respecto de nuestras leyes y prácticas consuetudinarias. Limitar el reconocimiento de nuestras leyes consuetudinarias y las que son compatibles con los ordenamientos jurídicos nacionales, redundará inevitablemente en casos graves e injustos de asimilación.

Como ya lo hemos dicho, los pueblos indígenas no disponen todavía de medios para participar directamente en el proceso de revisión. Aún no tenemos medios de salvaguardar nuestros derechos más fundamentales e inalienables. Pedimos encarecidamente a la Conferencia que introduzca medios nuevos e importantes para aumentar nuestra participación durante el segundo año del proceso de revisión. En este próximo año decisivo, deseamos colaborar con todos ustedes para que se adopten normas adecuadas y significativas en el convenio revisado. En particular, queremos que las normas internacionales apoyen y estén en plena armonía con las aspiraciones fundamentales, los derechos y las perspectivas de los pueblos indígenas del mundo”.

- **Actas provisionales No. 31, 76^{va} Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 34^{va} sesión (26 de junio de 1989).**

INFORME DE LA COMISIÓN DEL CONVENIO No. 107: PRESENTACIÓN, DISCUSIÓN Y ADOPCIÓN

(...)

"Original inglés: Sr. CRATE (representante de la Organización Internacional para el Desarrollo de los Recursos Indígenas). – Quisiera hacer un breve comentario sobre nuestros propios ideales y objetivos en tanto que pueblos indígenas. No hemos venido aquí a ser observadores pasivos, mientras los diplomáticos, los dirigentes laborales y los empresarios deciden qué van a hacer con nosotros. No hemos venido aquí para dar a sus deliberaciones nuestra aprobación tácita con nuestra presencia. Tampoco hemos venido para que la Organización Internacional del Trabajo pueda decirle al mundo que ha consultado a los pueblos indígenas durante la revisión del Convenio núm. 107. Porque, en realidad, no se nos ha consultado.

Lo que he observado aquí en los últimos días ha sido un despliegue vergonzoso de codicia, una justificación del genocidio y el intento de conseguir la aprobación internacional para mantener el proceso de opresión de los débiles por los fuertes y de los pobres por los ricos.

Los representantes de los empleadores y de los Estados parecen haber olvidado el propósito mismo del derecho internacional. En repetidas ocasiones he escuchado el argumento de que no se puede reconocer un derecho humano particular a los pueblos indígenas porque estaría reñido con la legislación nacional de ciertos Estados. No hay ningún Estado representado en esta sala que permita a esta Conferencia tomar disposiciones que requieran y exijan cambios en su propia legislación interna. Las leyes internas de los Estados han llegado a transformarse en algo sacrosanto. Aparentemente ya vivimos en un mundo ideal en donde los Estados han adoptado leyes nacionales que ya no se pueden mejorar. Llego obligadamente a la conclusión de que la legislación nacional existente representa la más alta norma que la OIT está dispuesta a fijar.

Yo les digo que han olvidado ustedes el objetivo de la ley internacional de derechos humanos, el objetivo de la fijación de normas. Las normas internacionales de derechos humanos se han establecido precisamente porque los Estados adoptan leyes nacionales que oficializan el abuso de los derechos humanos. ¿Cómo podemos olvidar que los decretos de Hitler sobre los judíos se basaban en leyes alemanas nacionales válidas? La legislación alemana entre 1939 y 1945 legalizó el asesinato y la tortura.

Nosotros, los pueblos indígenas, tenemos como objetivo el establecimiento de un derecho internacional que mueva a los Estados a revisar, mejorar y elevar sus normas de protección de los derechos humanos. Creíamos que ese era también el objetivo aquí de todos ustedes. La legislación nacional existente ha servido como base legal para nuestra subyugación y opresión. Si las leyes nacionales fijan la base de las normas de ustedes, ¿para qué han venido aquí?

Algunos Estados, aquellos que han acordado tratados con los pueblos indígenas, han decidido en esta ocasión volver a escribir la historia. Están perturbados por el hecho de que han firmado tratados con los pueblos indígenas. Los diplomáticos de esos países han recibido instrucciones para decir a la Conferencia Internacional del Trabajo que no se concertan tratados con los pueblos indígenas. Según ellos, los tratados sólo pueden ser concertados por Estados y organizaciones intergubernamentales. Esa lógica legalista les lleva a la conclusión de que los tratados firmados con los pueblos indígenas no tienen el valor de tratados. Doscientos o trescientos años después de que se firmaran los tratados con nuestro pueblo, tratados que constituyeron la base del derecho internacional para el establecimiento de sus Estados, han decidido que los tratados en cuestión no fueron firmados en absoluto. Pretenden, retrospectivamente, que se trata sólo de contratos firmados con «personas» jurídicas.

Quiero recordar a estos Estados que los tratados con nuestras naciones fueron firmados porque ustedes necesitaban nuestra aprobación, nuestra asistencia, nuestra cooperación, nuestra tierra, nuestros recursos, nuestra amistad y nuestra confianza. Esos Estados vinieron a pactar con nosotros en virtud del Derecho Internacional. Ustedes reconocieron entonces nuestra soberanía porque querían nuestra tierra. Ahora quieren declarar, proclamar, que ya no somos soberanos. ¿Cuándo y cómo dejamos de ser soberanos? ¿Cuándo nuestros territorios pasaron a ser de ustedes? ¿Por qué proceso consiguieron ustedes la propiedad y la posesión, como no sea en virtud de una proclamación de ustedes mismos?

Estoy asombrado y entristecido por estos debates. Ya tienen ustedes nuestros territorios. No nos han dejado casi nada. ¿Qué tienen que temer si les pedimos que nos dejen algo para vivir? ¿Cuál es la diferencia entre nuestras reivindicaciones y las de los pueblos coloniales oprimidos que quieren vivir en su propia patria? ¿Por qué cuando se trata de nuestros derechos humanos los ideales de ustedes se esfuman? ¿Por qué se permite que unos pocos Estados que robaron la tierra a los indígenas para establecer sus territorios fijen las normas para el mundo entero?

No sé lo que van a hacer ustedes con nosotros ahora. La mayor parte de los Estados que fijaron las normas mínimas de 1957 no las han ratificado. Creo que esos Estados seguirán evitando la ratificación del convenio revisado. Han conseguido debilitar este proyecto de instrumento y, sin embargo, no lo van a ratificar tampoco. Esos Estados se han fijado como objetivo el debilitar y socavar los derechos humanos indígenas.

Pedimos a la comunidad internacional, por última vez: recuerden lo que nos dijeron cuando vinimos aquí. Querían ustedes eliminar la asimilación forzada y el perjudicarnos, o al menos eso fue lo que nos dijeron.

Original inglés: Sra. VENNE (*representante del Grupo Internacional del Trabajo sobre Asuntos Indígenas*). – Mi nombre es Sharon Venne, del pueblo *cree*, en el territorio Seis del Tratado del Canadá occidental. Los representantes de los pueblos indígenas me han pedido que hable en su nombre en esta plenaria. Venimos de territorios indígenas del Canadá, Sudamérica, Estados Unidos, los países nórdicos, el Japón, Australia y Groenlandia.

Nuestro propósito es expresar nuestra visión y nuestras posiciones con respecto a la revisión parcial por la OIT del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (Núm. 107).

En primer lugar, quisiéramos plantear aquí la cuestión de los muy poco adecuados procedimientos de la OIT, que nos relegaron a un nivel indirecto y humillante de participación durante la reunión de expertos sobre la revisión del Convenio núm. 107 de la OIT, que se celebró en septiembre de 1986, así como durante el proceso de revisión de los últimos dos años.

Apreciamos los esfuerzos de los trabajadores al presentar unas enmiendas que reflejaban nuestra posición. Sin embargo, hemos de señalar que las disposiciones más críticas no se acordaron ni se negociaron en forma abierta y viable en la Comisión tripartita, sino que se negociaron en conversaciones privadas, de las que quedamos excluidos. Esto puede decirse de todas las disposiciones relativas a las tierras y a los recursos, que son el alma del proyecto de convenio. Sobre la cuestión de los pueblos indígenas, se determinó el resultado de la misma forma: a puerta cerrada.

Las cuestiones críticas relativas a nuestros derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales se decidieron y se debatieron entre delegaciones de gobiernos, de empleadores y de trabajadores. Fuimos observadores silenciosos mientras nuestros derechos eran objeto de trueque y de regateo.

Es una sensación indescriptible el tener que sentarse y ver que personas que no saben absolutamente nada de nosotros toman decisiones y emiten juicios. La pena que sentimos al haber sido testigos invisibles en una sala nos hace interrogarnos sobre el estado de la humanidad.

Opinamos firmemente que los procedimientos de la OIT, inadecuados e inapropiados, han contribuido a que el proyecto de convenio propuesto no haya conseguido establecer normas justas y objetivas sobre nuestros problemas esenciales. La aportación de una contribución directa y precisa, con el consentimiento de los representantes indígenas sobre las cuestiones fundamentales que nos afectan directamente, debería ser un principio central en todas las organizaciones internacionales, entre ellas la OIT.

Es también altamente inapropiado y perjudicial que unos gobiernos que han sido denunciados por violaciones del Convenio núm. 107 hayan ocupado una posición de influencia en todo momento. Instamos a que se den muestras de más respeto en el futuro.

En el proyecto de convenio hay toda una serie de violaciones de los objetivos principales, a saber: en primer lugar la utilización del término «pueblos» en el artículo 1, párrafo 3. Es injusto y discriminatorio, desde el punto de vista racial, el limitar nuestros derechos como pueblos con arreglo al derecho internacional. Nos corresponden los mismos derechos que a otros pueblos, y toda posible norma doble a este respecto debería ser eliminada radicalmente.

En segundo lugar, se niega el consentimiento a los pueblos indígenas. Uno de los principios fundamentales del texto propuesto es la necesidad de respetar a los pueblos y a las culturas indígenas. Y, sin embargo, el artículo 6 sólo prevé consultas con los pueblos indígenas cuando los gobiernos tomen medidas que nos afecten directamente. Si afirma el principio del consentimiento de los pueblos indígenas en el proyecto de convenio propuesto, nuestras vidas y territorios seguirán estando expuestos a la destrucción por obra de los gobiernos.

En tercer lugar, las costumbres y las instituciones indígenas (artículos 8 y 9 del proyecto de convenio). Sólo se reconoce nuestro derecho a nuestras costumbres e instituciones en la medida en que sea compatible con los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico nacional. Esta limitación es una invitación a nuevas medidas de asimilación por parte de los gobiernos y se opone, por consiguiente, a los objetivos del proceso de revisión de la OIT.

En cuarto lugar, respecto de las tierras y los recursos indígenas (artículos 13 a 19), quiero señalar nada más lo siguiente: En primer lugar, en el proyecto de convenio se estipula el respeto de la relación que tenemos con nuestras tierras y nuestros territorios, pero luego se propone una definición inaceptablemente ambigua del término «tierras», en una forma que puede menoscabar nuestros derechos territoriales. En segundo lugar, sólo los derechos a la tierra basados en la ocupación presente, y no en la ocupación pasada, se reconocen explícitamente. En tercer lugar, el artículo 15, párrafo 2, probablemente abrirá la puerta a todo tipo de explotación de los recursos en las tierras indígenas por los gobiernos, sin el consentimiento de los pueblos indígenas. Con ello,

el artículo 15, párrafo 2, puede invalidar toda garantía de proteger realmente nuestros derechos a la tierra, con arreglo al artículo 14, párrafo 2, y esto traería consigo una aplicación retrógrada y regresiva del Convenio núm. 107.

Sentimos rabia y amargura, por el trato que dio el grupo de los empleadores a nuestros derechos a la tierra y a los recursos en la Comisión tripartita. Ese grupo intentó constantemente limitar, y negarnos, el pleno reconocimiento de nuestros derechos a la tierra, a los recursos y en otros campos.

Es difícil entender esta insensibilidad y esta oposición persistentes. La visión mezquina que tienen los empleadores de sus intereses propios hace que el proyecto de convenio sea deficiente y esté abocado al fracaso.

Deseamos rendir tributo a los Gobiernos de Botswana, Colombia, Portugal y el Ecuador, quienes jamás cesaron en su afán y determinación de establecer normas internacionales mejores y más apropiadas. No olvidaremos su contribución positiva e ilustrada. También quisiéramos destacar el espíritu de cooperación manifestado por los países nórdicos.

Los países que han procurado constantemente debilitar las obligaciones de los gobiernos en el proyecto de convenio y ayudarles a zafarse de sus obligaciones en el futuro aprenderán del ejemplo de los representantes de los Estados antes citados. Creemos que algunos gobiernos actuaron en grave detrimento del proceso de revisión.

Los pueblos indígenas de todos los países lamentan que se hayan establecido unas normas inaceptables. Estos precedentes nocivos pueden repercutir negativamente en la tarea normativa de otras entidades internacionales.

El proyecto de convenio está repleto de matizaciones innecesarias, como «cuando sea aplicable» y «siempre que sea posible» con respecto a las obligaciones de los gobiernos. Esto hará su aplicación altamente problemática. Exhortamos a todos los delegados a considerar el impacto de este proyecto de convenio desde la perspectiva de los pueblos indígenas.

Sr. ONTIVEROS YULQUILA (*Consejo Indio de Sud América*). – Hablo en nombre del Consejo Indio de Sud América, coordinador general de esta organización y miembro del pueblo Coya, que está ubicado al norte de la República Argentina.

En relación a la revisión del Convenio núm. 107, que fuera aprobado en 1957, el Consejo Indio de Sud América promovió su revisión con la participación de sus miembros en 1986; la misma se realizó en Cosquín (Argentina), adecuándonos a los principios de descolonización de las Naciones

Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Desde 1977, en que los pueblos indígenas tuvimos participación en las sesiones de grupos de trabajo, subcomisión y Comisión de Derechos Humanos, se denunció el Convenio núm. 107 por tener un contenido colonialista, integracionista y de asimilación forzada de nuestros pueblos a las llamadas «sociedades nacionales» de los Estados Miembros de la OIT. Los indígenas somos considerados indirectamente como mano de obra barata en dicho Convenio. Es importante tener en cuenta que, en 1957, en la mayoría del continente africano y en otras regiones del mundo, incluida Sud América, la presencia del colonialismo era latente, era una lacra que aún existía.

En 1988, cuando la comisión pertinente de la 75.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se ocupó de la revisión del Convenio nos dimos cuenta de que el espíritu colonial y despótico hacia nuestros pueblos aún persistía en las mentes de la mayoría de los representantes de

Estados con mayoría indígena en sus territorios; la identidad de esos Estados es la lamentable existencia de discriminación racial y otras formas de racismo que en algunos casos llegan a ser peores que la segregación que impera en el sur del Continente africano.

En 1988, en la 75.ª reunión de la Conferencia, nos encontramos en la absurda situación de tener que observar desde la tribuna de «observadores», sin voz ni voto, por la estructura y reglamen-

tación de la OIT, a los delegados gubernamentales y empleadores de un importante sector del mundo (el Canadá, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Bolivia y Venezuela) comportarse como los antiguos representantes de los imperios coloniales que expoliaron el continente americano, negándonos el derecho a existir y a proyectarnos como pueblos, en lo cultural, social y económico.

Por otro lado, es grato reconocer el cambio de mentalidad y las actitudes objetivas de las delegaciones de Colombia y Ecuador, así como de la mayoría de los trabajadores, aquí presentes. También no es grato reconocer que las delegaciones de Portugal y Botswana han comprendido nuestras reivindicaciones, que se basan en la moral y la ética del actual pensamiento de los pueblos.

Las organizaciones indígenas de Sud América nos damos perfecta cuenta de que el Convenio núm. 107, revisado y aprobado en la Comisión respectiva, es más pobre en los artículos que tratan de tierras y territorios que el original, porque se está «negando» la existencia de los pueblos indígenas y, además, su proyección hacia el futuro. ¿Qué derechos tienen los Estados que se constituyeron con la usurpación de los territorios a nuestros antepasados, pueblos y gobiernos?

¿Qué derechos tienen los Estados Miembros a negarnos el uso de los recursos naturales del suelo y del subsuelo? ¿Qué derechos tienen los Estados y los empleadores a negarnos alimentos, educación y vivienda de acuerdo a nuestras culturas en las diversas formas de trabajo?

Distinguidos representantes de los Estados, ¿qué es nuestro pueblo en la actualidad? Las Américas, un continente viciado por la explotación del hombre por el hombre y por la usurpación no sólo de territorios indígenas, sino también del derecho a existir como pueblos, pese a que nos proyectamos desde antes de que existieran los propios Estados.

Estamos seguros de que la democracia de pueblos, de culturas y del trabajo ha sufrido un traspie en esta 76.a reunión de la Conferencia, no porque las personas estén interesadas en que así suceda, sino porque el interés económico de los gobiernos consiste en consolidar sus existencias a costa de los territorios y personas indígenas.

Por último, el proyecto de convenio, ¿podremos mejorarlo? Estamos seguros de seguir trabajando para mejorarlo sin negar a los que intentan negarnos como pueblos indígenas.

Solicitamos a la Organización Internacional del Trabajo que los canales existentes para comunicarse con nuestros pueblos y organizaciones, tan representativas como las de los empleadores y los trabajadores, se amplíen y que las acciones encaminadas a un entendimiento mejor entre gobernados y gobernantes lleven a reconocernos al igual que todos los demás pueblos que cohabitan en este mundo para el bien de la humanidad.

Original inglés: Sr. BARSH (representante del Consejo de los Cuatro Vientos). – El Consejo de los Cuatro Vientos es una asociación de pueblos indígenas de América del Norte que obran juntos por los derechos humanos y el desarrollo. El Gran Capitán Alexander Denny, líder tradicional del pueblo Mikmaq del Canadá marítimo, tenía que tomar la palabra aquí, pero ha tenido dificultades de pasaporte. Quiere presentarles sus saludos por mi voz y también pedir disculpas por no haber podido venir.

Cuando se fundó la OIT, hace setenta años, el mundo era muy diferente. Desde aquel momento, la descolonización ha cuadruplicado el número de Estados independientes, y los problemas de modernización y de desigualdades sociales tienen ahora dimensiones mundiales. Hay nuevos problemas, nuevas víctimas y nuevas formas de organización económica que ponen a prueba la vitalidad de la estructura tripartita de la OIT. El papel de los empleadores, por ejemplo, es ambiguo ahora que las economías nacionales están dominadas en muchos casos por burocracias estatales o por empresas transnacionales. Las estructuras tradicionales sindicales se han ampliado para abarcar a campesinos, artesanos rurales, trabajadores del sector no estructurado y al sinnúmero de desempleados.

El principio de la participación social sigue siendo fundamentalmente bueno, pero la naturaleza de los correspondientes copartícipes sociales la cambiado, y debe cambiar. La revisión del Convenio núm. 107 entraña mucho más que normas laborales. Entraña y debe entrañar una nueva definición y una reactivación del concepto de participación social, para que los pueblos indígenas

y tribales puedan cooperar en asociación con gobiernos, empleadores y trabajadores a nivel nacional e internacional.

Las personas que pertenecen a pueblos indígenas no son todas trabajadores, empleadores, o miembros de un gobierno, pero puedan clasificarse a veces en esas categorías. Algunas de ellas son trabajadores industriales, trabajadores migrantes, pescadores o sindicalistas y otras son empresarios independientes o empleadores. Muchos pueblos indígenas tienen sus propios gobiernos. En la Comisión tripartita del Convenio núm. 107 participaron personas indígenas como delegados de los tres grupos. Por ello debe comprenderse que los pueblos indígenas son víctimas de discriminación en tanto que comunidades, no simplemente como trabajadores o miembros de otros grupos dentro de esta estructura tripartita. Los pueblos indígenas son objeto de discriminación como trabajadores, como empleadores o como gobiernos, porque el racismo se extiende a toda la estructura de participación social tradicional.

La OIT examinó por primera vez la situación de los pueblos indígenas hace más de treinta años. En aquel entonces las preocupaciones de la OIT se centraban principalmente en la segregación, la exclusión, y la no propiedad de la tierra, que conjuntamente mantenían a los pueblos indígenas en las categorías de trabajadores menos protegidos y menos remunerados. Los objetivos del Convenio

núm. 107 de 1957 eran frenar la pérdida de tierras y a la vez garantizar la igualdad de acceso a la educación, la capacitación y el empleo para los que abandonaban la tierra. Pero en la realidad esto no ha sido suficiente. Los pueblos indígenas necesitan poder desarrollar la tierra que les queda, reconstruir y fortalecer sus propias familias y comunidades, y superar los efectos destructivos de la impotencia y la desesperación. Han de gozar de igualdad como comunidades y como culturas, no simplemente como individuos.

El espíritu del antiguo Convenio era lograr la igualdad de las personas mediante su asimilación. El espíritu de la revisión debe ser conseguir la igualdad y el desarrollo de los pueblos, a través de la participación social.

El texto propuesto introduce una serie de principios amplios de participación social y de cooperación: respetar y apoyar el pleno desarrollo de los valores e instituciones de los pueblos indígenas; garantizar a los pueblos indígenas un grado de control sobre su propio desarrollo económico y social y un papel en la planificación del desarrollo a nivel nacional y regional; consultar a los pueblos indígenas con buena fe y con el objetivo de conseguir su aceptación de medidas que puedan afectarles; y conferirles el control de los programas sociales, de educación y de salud, en la mayor medida posible.

La revisión incluye, dentro de este marco general, una serie de derechos específicos sociales y económicos, entre los cuales el derecho a la tierra merece una mención especial. El tema de los derechos a la tierra planteó dificultades a la Comisión, debido a la necesidad de adoptar principios generales que puedan aplicarse a sistemas jurídicos y económicos muy diversos. Fue imposible elaborar con precisión estas disposiciones del proyecto de convenio, pero creemos que el significado del texto es claro, si se leen conjuntamente los artículos del proyecto de convenio relativos a la no discriminación (artículo 3), consulta (artículo 6), control de proceso de desarrollo (artículo 7), flexibilidad de aplicación (artículo 34) y compatibilidad con otras normas y convenios internacionales (artículo 35).

Como en el Convenio núm. 107, los pueblos indígenas tienen el derecho fundamental de poseer la tierra que ocupan, incluyendo el uso de todos los recursos naturales afines. Además, ahora pueden tener el derecho de seguir explotando recursos en tierras que no ocupan exclusivamente, por lo que respecta a la caza, la pesca, o la ganadería, y también el derecho de que se examinen sus reclamaciones sobre tierras que puedan haber perdido.

En los sistemas jurídicos en que los Estados conservan la propiedad de los recursos subterráneos, como los minerales, el proyecto de convenio desalienta toda injerencia innecesaria del Estado, en el disfrute continuado de otros derechos y recursos por parte de los pueblos indígenas. La explotación debe ir precedida de consultas de buena fe y de una evaluación de los efectos, que cons-

tituirán criterios fundamentales para la adopción de proyectos. Si la explotación de un recurso se decide, los pueblos indígenas tienen derecho a compartir los beneficios, participar en la ejecución de los planes y recibir una compensación por los daños.

Creemos que esta fórmula, si bien más compleja que la del Convenio núm. 107, es compatible con una gama más amplia de condiciones nacionales y ofrece a los pueblos indígenas por lo menos igual protección, si se aplica debidamente. El artículo 13 del proyecto de convenio dice que las tierras que ocupan son de importancia especial para los pueblos indígenas y sus culturas, y las disposiciones del convenio, en su conjunto, deben ser interpretadas en el sentido de no disminuir los derechos sobre la tierra.

He tenido el privilegio de participar en 1986 en la reunión de expertos sobre la revisión del Convenio núm. 107, de la OIT, que señaló orientaciones y los objetivos básicos del proceso de revisión. Esto objetivos eran tres: la eliminación en el convenio original de las tendencias a la asimilación y la integración; el fortalecimiento de los derechos sobre la tierra y la promoción y el fomento del derecho al autodesarrollo. No diría yo que el texto que tenemos a la vista atiende todas las aspiraciones de los miembros del Consejo de los Cuatro Vientos o de los otros pueblos indígenas. El nuevo texto revisado representa, sin embargo, un leve progreso. Es una base mínima válida y necesaria para aumentar la participación de los pueblos en las decisiones que afectan a su futuro.

Vemos en el proyecto de convenio una posibilidad para los Estados y los pueblos indígenas de reunirse y construir juntos un futuro basado en el respeto y la dignidad. Pedimos, pues, que se adopte y que se acepte el desafío que entraña.

Original inglés: Sra. SAYERS (consejera técnica de los trabajadores del Canadá). – Estoy aquí como consejera técnica de los trabajadores, pero lo más importante para mí es que estoy aquí como persona indígena y hablo en nombre de aproximadamente medio millón de indígenas del Canadá. El designarme como delegada de los trabajadores fue un pequeño aporte para permitir que los pueblos indígenas puedan participar en este proceso, y quisiera expresar mi agradecimiento al Congreso Laborista Canadiense por permitirme formar parte de su delegación a pesar de que no soy sindicalista.

Los pueblos indígenas -nuestros derechos y prioridades- no son un tema que caiga dentro de la competencia, o el ámbito de conocimientos de la OIT. Sin embargo, en 1957, la OIT, creyendo de alguna forma «ayudar» a los pueblos indígenas, adoptó el Convenio núm. 107; en 1985 se inició un proceso de revisión con las consecuentes discusiones. En ningún momento las opiniones de los pueblos indígenas fueron examinadas detalladamente.

Por lo general, cuando la OIT estudia una cuestión delicada y técnica, se dirige a expertos o especialistas. Sus opiniones y consejos se toman muy en cuenta, porque incluso las vidas de las personas pudieran ponerse en peligro de no establecerse las normas adecuadas. La cuestión de los pueblos indígenas es compleja y técnica, y, sin embargo, ustedes no pidieron expertos; es decir: no pidieron que nosotros viniéramos. Los gobiernos, empleadores y trabajadores no son expertos en el tema de los pueblos indígenas y eran ellos los que tenían la posibilidad de tomar las decisiones. El grupo de los trabajadores fue el único que se molestó en escuchar nuestras sugerencias. Quisiera agradecer a la delegación de trabajadores por sus incansables y persistentes esfuerzos en nuestro beneficio.

Los oradores anteriores han subrayado ya la mínima cantidad de contribución de los pueblos indígenas en este proceso. No voy a entrar en los detalles, pero el hecho de que no se haya recibido nuestra asesoría, de que no hayamos podido contribuir, de que no se nos haya tomado en serio, hace que nuestras vidas puedan verse amenazadas por el establecimiento de normas que no se dirigen adecuadamente, que no tratan de forma apropiada las cuestiones que afectan a nuestra propia existencia.

Este foro es un lugar donde se está acostumbrado a la transacción y a la negociación para llegar a un resultado deseado. Pero, ¿cómo se puede negociar respecto de quiénes somos y cuáles son

nuestros derechos? Esta no es una cuestión laboral tradicional donde cada parte da lo que quiere y recibe cierta parte. ¿Cómo se puede regatear y entregar lo que no le pertenece a uno?

Nadie está satisfecho con el proyecto de convenio resultante; desde luego los trabajadores no lo están y muchos gobiernos han expresado reservas. He participado plenamente en este proceso y fui integrante del Grupo de Trabajo sobre tierras, y sé que los resultados son los mejores que podemos alcanzar hoy día en este foro, en el que los países mantuvieron sus posiciones polarizadas, insistiendo en que sus legislaciones no podrían ajustarse al proyecto de convenio y los empleadores adoptaron una postura rígida. Se manifestaron temores de los matices políticos de términos como pueblos y territorios y de los conceptos de la propiedad de las tierras y de los recursos, así como del mantenimiento de la jurisdicción sobre nuestras propias vidas. Pero, incluso si éste es el mejor resultado que hemos podido obtener en este foro, ello no significa que nosotros, como pueblos indígenas, lo aceptamos, especialmente porque no hace nada en favor nuestro.

Durante las discusiones sobre tierras, advertí a la Comisión que necesitaba tener el crédito y la aceptación de los pueblos indígenas y que sin ellos el Convenio núm. 107 sería vacuo y nulo. No puedo considerar esto como un resultado al que los pueblos indígenas puedan dar crédito alguno. Cuando los pueblos indígenas del mundo entero empiecen a conocer el contenido de este proyecto

de convenio revisado, se comenzará a condenar de nuevo a la OIT y estarán ustedes en la situación en que se hallaban antes de que se iniciara el proceso de revisión. Creo que en los próximos años la OIT tendrá que esforzarse por mantener las normas establecidas por otros foros internacionales.

Ciertos gobiernos, empleadores y trabajadores han indicado que mis expectativas con respecto al nuevo instrumento eran demasiado elevadas. Pero ¿acaso es demasiado pedir, respecto de lo que somos, por nuestros derechos, por nuestras formas de vida y nuestras instituciones? Nosotros, como pueblo indígena, hemos sufrido las mayores pérdidas en este plano y, si bien lo que se pretende con este proyecto de convenio es ayudarnos, es de prever que, en realidad, se nos hará más daño.

Los términos «pueblos» y «territorios» han sido condicionados y clasificados. Nuestras leyes consuetudinarias no se reconocen ni se respetan; nuestros derechos inherentes al consentimiento se diluyeron en consultas. No, nosotros, como pueblos indígenas, no tenemos que aceptar esto, y no lo aceptamos. Continuaremos sobreviviendo junto con nuestras leyes e instituciones, pese al Convenio

núm. 107.

Los objetivos de la revisión consistían en armonizar ese Convenio con los progresos realizados en el derecho internacional y anular la orientación de asimilación. Estos objetivos no se han logrado. El proyecto de convenio propende a la asimilación de manera sutil mientras que el anterior lo hacía de manera muy flagrante. Y en vez de ser un instrumento de vanguardia en el campo del derecho internacional, tenemos un instrumento que no logra reflejar las tendencias nuevas del derecho internacional.

576

Les pregunto ahora ¿de qué ha servido este período de dos años de revisión? ¿qué se ha conseguido?. Tal vez hubiera sido mejor tratar este asunto en foros más apropiados y más representativos donde no haya límite de tiempo y donde la contribución de los pueblos indígenas se respeten y se tengan en cuenta.

Antes de concluir, quisiera señalar que la persona que presentó el informe indicó que hubo debates difíciles. También viven situaciones difíciles los indígenas que se encontraban presentes cuando se examinó el informe. Como trabajadora tuve que escuchar las decisiones que se tomaban, y quiero confesarles que fueron las más difíciles de mi vida. Al tener que escoger entre el menor de dos males, ¿escogemos una norma que no es lo suficientemente alta o la dejamos pasar y acabamos con algo que es incluso inferior al Convenio núm. 107? No fueron decisiones fáciles y todavía no estoy segura de que hayamos tomado las más adecuadas. Todo lo que puedo decir es que quiero que cuando examinen este proyecto de convenio reflexionen ustedes muy cuidadosamente acerca de cuál será su decisión con respecto al mismo.

(...)

Original inglés: Srta. SALWAY (*consejera técnica de los empleadores de Estados Unidos*). – Me siento honrada de encontrarme aquí para hablar en favor del proyecto de convenio relativo a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. Estoy aquí como miembro del grupo de los empleadores de los Estados Unidos y también como miembro del pueblo *lakota* comúnmente conocido como *sioux* y les presento el saludo «How kola» que es un saludo de amistad.

Este año se celebra el 70° aniversario de la fundación de la OIT. La misión de esta Organización es ayudar a los países a poner en práctica los principios de justicia social, libertad, seguridad, económica e igualdad de oportunidades para todos; y también contribuir al equilibrio económico y al progreso social en cada nación, y al bienestar y la realización del individuo.

El interés en los pueblos indígenas y tribales en este año especial y conmemorativo es apropiado, ya que estos pueblos constituyen el grupo desventajado más importante del mundo. En sus setenta años, la OIT ha hecho mucho por lograr y realizar su misión, pero como lo indica la necesidad de revisar este Convenio, todavía queda mucho por hacer para lograr la igualdad y la justicia social. La adopción del texto propuesto es un paso pequeño, aunque fundamental, para invertir la corriente de desintegración y de menoscabo de la autodeterminación de los pueblos indígenas y tribales.

El Convenio existente fue adoptado en 1957 en una atmósfera de integración y asimilación de varias naciones y grupos internacionales. En los 32 siguientes años han ocurrido muchos cambios en las ideas sobre la visión de integración, tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, todavía muchos gobiernos creen que la integración es la solución final y definitiva para los pueblos indígenas y tribales.

En Estados Unidos la política de «terminación» se convirtió en ley en los años 50. Muchas tribus ya no mantenían su condición excepcional de naciones soberanas, y la asimilación de los pueblos indígenas en general se convirtió en política.

En la ley de la autodeterminación indígena promulgada en 1975, el Congreso de los Estados Unidos se declara sin rodeos que «los pueblos indígenas nunca abandonarán su deseo de controlar sus relaciones, tanto entre sí como con los gobiernos, organizaciones y personas no indígenas». Las leyes de terminación y las políticas de asimilación fueron revocadas en menos de 20 años. Si bien las leyes de integración y asimilación y políticas similares no funcionaron en la forma que el Gobierno había previsto, hubo un insospechado beneficio para los pueblos indígenas. Los hijos de estos indígenas que vivieron y soportaron el choque de la integración y de las políticas de asimilación han crecido y son personas educadas y bien formadas.

Esta generación ha crecido, sin embargo, sin la identidad cultural o sin el sentido de orgullo de sus pueblos. Sus padres vacilaron en transmitirles una cultura, una tradición, un sentido del orgullo de la herencia que a ellos les había acarreado castigo; esta generación ha pedido que se reconozca su cultura. Esta generación ha crecido durante transformaciones sociales del movimiento de derechos civiles del movimiento de los años sesenta; ha vivido en un período de movimientos internacionales en favor de los derechos humanos y ha reconocido que el desarrollo a expensas de los pueblos y el medio ambiente no debería ser fomentado ni aceptado. Ha reconocido y sigue reconociendo que los derechos políticos, económicos, culturales y sociales de sus pueblos deben ser protegidos, preservados y desarrollados.

Les insto a adoptar este proyecto de convenio, al que anima la idea de libertad de elección, en vez de continuar con la política de integración. No funcionó ya en los Estados Unidos, no estamos integrados, existimos como un grupo separado. De hecho, los indios norteamericanos están creciendo, es el grupo minoritario que está creciendo más rápidamente en Estados Unidos. No dejen que ninguna generación se forme sin un sentido de la cultura, sus naciones quedarán disminuidas.

Con la adopción del texto propuesto reconocerán ustedes el uso del vocablo «pueblos» en un instrumento internacional. Muchos gobiernos temen el uso del término sin reservas porque piensan que implica el derecho a la autodeterminación. En virtud de este derecho, los pueblos pueden

decidir libremente su condición política, entre otras cosas. Dado que la OIT no tiene competencia para reconocer un derecho político, el uso del término «pueblos» en este texto, ha sido objeto de reservas y no deberá interpretarse de manera que incluya los derechos que se desprenden de dicho término en derecho internacional.

En sus deliberaciones, los interlocutores sociales llegaron a un consenso respecto del término «pueblos» y las reservas de su uso y, por tanto, yo apoyo su inclusión en el proyecto de convenio. El uso del término «pueblos» refuerza el Convenio existente, incluso con las reservas incluidas debido a que ningún otro término refleja el colectivo cultural ni la sociedad indígena como un todo. Lo que buscan los pueblos indígenas no es la creación de nuevos Estados, sino el reconocimiento de su derecho a la diferencia, de su derecho a preservar su identidad y a un grado mínimo de autonomía dentro de los Estados existentes. Como pueblos se abocan y defienden al pluralismo social, económico y cultural.

Los pueblos indígenas, que participan en la revisión del Convenio como organizaciones no gubernamentales, legítimamente trataron de evitar que se introdujeran reservas en el uso del término «pueblos». No están totalmente satisfechos con los resultados. Muchos gobiernos querían conservar el uso del término «poblaciones» o la introducción de reservas más restrictivas del término «pueblos». No están satisfechos ellos tampoco con los resultados. A ambos grupos yo les digo que la autodeterminación es un derecho inherente a los pueblos; no cambia nada el que un gobierno pueda no reconocerlo, o que un convenio internacional trate de restringir su interpretación. Es un derecho humano reconocido y como tal vive, es dinámico, evoluciona y debe seguir ejerciéndose.

En los Estados Unidos, las naciones indígenas son, y siempre han sido, naciones soberanas. La doctrina establecida del derecho de las naciones es que una potencia más débil no entrega su independencia ni su derecho de autogobierno al asociarse a uno más fuerte, sometiéndose a su protección. Así, el derecho a la autodeterminación de los pueblos no cesa cuando la independencia u otra posible condición se logran. El derecho de los gobiernos a gobernar y el derecho de las naciones a existir, emanan del pueblo y no lo contrario.

Formulo la siguiente pregunta a los aquí presentes: ¿cuál es el verdadero estado de los derechos de los indígenas y de los pueblos tribales en las naciones que han manifestado mayor preocupación por el uso del término pueblos y autodeterminación?

Una de las cuestiones más cruciales contenidas en el Convenio núm. 107 se refiere a los derechos territoriales de los indígenas. Este Convenio proporciona normas para proteger la economía, la cultura y la sociedad de los pueblos indígenas. El florecimiento de los pueblos indígenas, su robustecimiento y desarrollo -sin contar su propia supervivencia-, dependen de sus bases territoriales y de la defensa de sus recursos.

La Comisión ha tratado de lograr un texto que fuera pertinente y aplicable a una gran variedad de países, y que no plantee impedimentos constitucionales o jurídicos a su ratificación. Esta revisión amplía el texto de 1957, en el que se partía de varios supuestos.

Primeramente, se definían y garantizaban los derechos del individuo a la tierra y en segundo lugar se reconocía que debía dificultarse la práctica de desplazar a los pueblos indígenas de sus territorios. En esta revisión se reconoce la propiedad colectiva y que el derecho a la posesión es igual que la propiedad. Asimismo, se proporcionan procedimientos para la protección y la garantía de los derechos que se han visto en el pasado violados y amenazados. En el artículo 15 de este texto revisado también se describen los derechos a los recursos naturales de sus tierras y territorios.

Una vez más afirmo que la supervivencia misma de los pueblos indígenas se funda en que dispongan de tierras y recursos suficientes.

Para terminar mis comentarios sobre la revisión del Convenio núm. 107, quisiera señalar a su atención tres puntos importantes: En primer lugar, estas normas revisadas son un nivel mínimo. Los gobiernos deberían tratar de ver que estas normas jurídicas nacionales sean efectivamente un mínimo. Los pueblos indígenas deben participar en la elaboración y la aplicación de normas más elevadas, a nivel nacional.

En segundo lugar, en los artículos de este texto revisado se llama a los gobiernos a que procedan a tomar varias medidas. Cuidado con las leyes, programas, instituciones, organizaciones y otros vehículos en los que los pueblos indígenas no desempeñan un papel importante como tomadores de decisiones, administradores o ejecutores. Los pueblos indígenas en los Estados Unidos hemos aprendido que tenemos que controlar nuestros propios recursos e instituciones para lograr, una verdadera autodeterminación y verdaderamente ejercer nuestros derechos.

Hemos dedicado muchos, muchos años a superar una atrincherada burocracia oficial contra el pueblo indígena, pero no hemos participado en ella.

Finalmente, el verdadero valor y fuerza de la OIT y de estos instrumentos residen en la aplicación de las normas. Durante esta reunión muchos países han sido reñidos por no satisfacer las normas de los convenios existentes, que han ratificado. Ésta es un área crítica en que los pueblos indígenas deben poder participar lo más posible. Sus vidas mismas dependen de ello. En tanto que indígena considero que este proyecto de convenio podía haber sido más firme; sin embargo, yo lo apoyo e insto a esta asamblea a que lo adopte.

(...)

Original inglés: Sr. KICKINGBIRD (*consejero técnico gubernamental de los Estados Unidos*). – Antes de que lea el texto que preparé, quisiera decirles que soy miembro de la tribu Kiowa y me siento afortunado, porque en la delegación de mi país que consideró la cuestión de la revisión del Convenio núm. 107 también participaron otros indios: el Sr. Murry, entre los trabajadores, que es de la tribu *blackfeet*, y la Srta. Salway, de origen *lakota*. Los *lakotas* también son conocidos por el nombre de indios *sioux*. Creo que la Srta. Salway no les dijo que ayer era la fiesta nacional *sioux*. En 1876, el general Custer con 200 tropas de caballería fue al valle de Little Bighorn para interrumpir una reunión tribal a la que asistían 6 000 *sioux*. La lucha fue cruenta y ha quedado consagrada en la historia de los Estados Unidos como la batalla de Little Big Horn.

Yo quisiera instar a ustedes a que mañana manifiesten con gran vehemencia colectiva su deseo de adoptar proyecto de convenio. Voy a explicarles por qué, valiéndome del texto de la intervención que preparé a estos efectos.

El Gobierno de los Estados Unidos se siente satisfecho de haber participado en la revisión del Convenio núm. 107. Creemos que se ha logrado nuestro objetivo de eliminar toda formulación o disposición centrada en las políticas de integración y asimilación. Los conceptos de integración y asimilación de los pueblos indígenas no conciden ni con la capacidad ni con las aspiraciones de los pueblos indígenas del mundo entero. Durante las labores de la Comisión, yo describí una serie de medidas de la política y la ley norteamericanas por las que reconoce y apoya a los órganos de gobierno de los pueblos indios de los Estados Unidos; se reconoce su autoridad en las tierras tribuales y se confirman los derechos de las tribus a las tierras, tanto en la superficie como respecto del subsuelo, los recursos minerales y otros recursos naturales.

Así, pues, el texto del proyecto de convenio está en consonancia con la política nacional de los Estados Unidos. Esta era otra de las metas que mencioné al principio de las deliberaciones de la Comisión.

El tercer objetivo en que nos concentramos fue el de tratar temas y lograr una redacción del texto que atrajera el mayor consenso posible con miras a la amplia ratificación del futuro convenio por los Estados Miembros, pues de ese modo se beneficiará a los pueblos indígenas del mundo entero. Uno de los criterios apoyados por el Gobierno de los Estados Unidos fue el uso del término «pueblos». Nosotros pensamos que es importante recurrir a este vocablo para que los pueblos indígenas sepan que los gobiernos han escuchado los deseos expresados por ellos. Pensamos que había que aclarar la significación del vocablo con objeto de no exceder el ámbito del Convenio núm. 107 y las posibilidades de acción de la OIT, pero también para hacerse eco de las preocupaciones de muchos gobiernos.

La Comisión acordó por consenso que el uso del término «pueblos» no entraña otros derechos que los que establece el convenio propuesto; en particular, el informe de la Comisión deja en claro que el término «pueblos» no da derecho a la autodeterminación tal como ese concepto se utiliza

y aplica en el derecho internacional. Dado que se logró definir con claridad la interpretación que cabe dar al término «pueblos», la delegación gubernamental de los Estados Unidos pudo apoyar la reacción propuesta del texto revisado del Convenio núm. 107.

La adopción del proyecto de convenio constituirá la prueba irrefutable de que la Comisión trabajó satisfactoriamente. Yo abrigo la esperanza de que hayamos redactado un instrumento que podrá integrarse en las leyes de los países miembros de la OIT. Confío en que hemos elaborado un instrumento que acompañará y guiará las esperanzas de los pueblos indígenas que viven en nuestras naciones durante toda su existencia.

(...)

Original inglés: Sr. MURRY (*consejero técnico de los trabajadores de los Estados Unidos*). — Quisiera sumarme a quienes han hablado en apoyo de este proyecto de convenio.

Fue una tarea difícil lograr un acuerdo en nuestra Comisión. Había muchísimos temas de discordancia que se prestaron a prolongadas polémicas. Como representante de los trabajadores y como indígena, comparto la frustración de mis hermanas y hermanos de los grupos indígenas que han participado en nuestros trabajos. Los representantes de los trabajadores hubieran preferido que se adoptara la palabra «pueblos» en lugar de «poblaciones». Habríamos querido que se recogieran unos derechos amplios en la sección sobre las tierras pero la verdad es que este Convenio representa una mejora en relación con el Convenio de 1957, y que ello significa una expansión de los derechos humanos para los pueblos indígenas del mundo entero.

Con la adopción de este proyecto de convenio, es imperativo que se intensifiquen las actividades de la OIT en la esfera cubierta por el instrumento. Los pueblos indígenas del mundo entero no merecen menos.

Para acabar, querría dar las gracias al presidente de la Comisión, al vicepresidente empleador y al vicepresidente trabajador, Sr. Svenningsen, por la ardua labor desarrollada. Pero la adopción de este proyecto de convenio es sólo un primer paso, tenemos aún mucho que hacer para asegurar que se respetan los derechos humanos básicos de los pueblos indígenas del mundo.

En mi calidad de trabajador e indígena, tengo plena confianza en la OIT y confío en que sabrá hacer frente a ese desafío”.

BIBLIOGRAFÍA

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe VI(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm.107). Sexto punto del orden del día.* 75ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe VI(2), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm.107). Sexto punto del orden del día.* 75ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1988.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Actas provisionales, No.32. Sexto punto del orden del día.* 75ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 20 de junio de 1988.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Actas provisionales, No.7,* 75ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, Trigésima Quinta sesión, 21 de junio de 1988.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe IV(1), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm.107). Cuarto punto del orden del día.* 76ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe IV(2A), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm.107). Cuarto punto del orden del día.* 76ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe IV(2B), Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm.107). Cuarto punto del orden del día.* 76ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1989.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Actas provisionales, No. 25. Cuarto punto del orden del día.* 76ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 24 de junio de 1989.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Actas provisionales, No. 31. Trigésima Cuarta sesión.* 76ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 26 de junio de 1989.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Actas*, 76ava. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1989.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm.107)*. APPL/MER/107/1986/D.7 Ginebra, 1º-10 de septiembre de 1986. En: GB.234/5/4. *Quinto punto del orden del día. Informe de la Reunión de Expertos sobre la Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm.107)*. 234ava. Reunión del Consejo de Administración, OIT, Ginebra, Noviembre de 1986.

IBARRA, Mario. *Notas sobre algunos instrumentos, documentos y actividades internacionales para una discusión e implementación del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas (ensayo)*. Guatemala, diciembre 2007.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Documento de Trabajo. Normas Internacionales y Poblaciones Indígenas y Tribuales*. Reunión de Expertos sobre la Revisión del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales, 1957 (Núm.107), Ginebra, 1986.

RODRIGUEZ-PIÑERO, Luis. *Indigenous Peoples, Postcolonialism and International Law. The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford University Press, 2006.




MARCO ANTONIO HUACO PALOMINO (PERÚ)

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Magíster en Ciencias Sociales de la Religión por la Facultad de Ciencias Sociales de dicha Universidad, Master en Protección Internacional de los Derechos Humanos por el Institut des Hautes Études Européennes de la Universidad de Estrasburgo (Francia), Diplomado en Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Universidad de Verano de Derechos Humanos del Collège Universitaire Henry Dunant (Ginebra). Ex becario del Consorcio Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y del Premio nacional "François Bourricaud al Investigador en Ciencias Humanas y Sociales" (2007). Ha sido asesor legal de diversas organizaciones y comunidades indígenas en Perú, asesor parlamentario en temas indígenas en el Congreso de la República peruano y actualmente es docente del curso de Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de la UNMSM y cursa el Doctorado en la Universidad de París (Pantheón Sorbonne) y la Universidad de Sevilla.



Contacto

Programa Regional de Participación Política Indígena (PPI)

 + 591 765-78892

+591 762-36490

 info.ppi@kas.de

 kas.de/ppi/es

 facebook.com/PPIKAS

 [@KAS_Bolivia](https://twitter.com/KAS_Bolivia)

 youtube.com/PPIKAS