

EL CONVENIO NÚMERO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES

(Un nuevo enfoque de los derechos de los pueblos indígenas y tribales)

J. R. HERNÁNDEZ PULIDO *

SUMARIO: I. *Un nuevo enfoque de las cuestiones indígenas;*
II. *Otras disposiciones del nuevo Convenio;* III. *Acciones a desarrollar en un futuro inmediato.*

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llevado a cabo prácticamente desde su creación una serie de actividades en favor de los pueblos indígenas y tribales.¹ Éstas culminaron, de alguna manera, con la adopción en 1957 del Convenio número 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107) y la Recomendación correspondiente (número 104), que vino a constituir el único instrumento internacional vinculante que regulaba de manera global

* Organización Internacional del Trabajo.

¹ En 1921 la OIT llevó a cabo un estudio sobre las condiciones de los trabajadores indígenas y en 1926 el Consejo de Administración de la OIT instituyó una Comisión de Expertos en Trabajo Indígena con la misión de formular normas internacionales para la protección de estos trabajadores. La labor de esa Comisión sirvió de base para la adopción de algunos instrumentos, entre ellos el Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (número 29), y otros convenios que se refieren más directamente a los trabajadores indígenas. Entre estos instrumentos se pueden citar: Convenio sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas, 1936 (número 50); Convenio sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1939 (número 65); Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1939 (número 64); Convenio sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), 1947 (número 86), y Convenio sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas), 1955 (número 104), amén de ciertas recomendaciones. De igual manera se podrían citar una serie de actividades de orden práctico o de cooperación técnica, entre las que sobresale el vasto Programa Indigenista Andino que concitó la acción de diferentes agencias internacionales bajo el liderazgo de la OIT y que culminó con el Proyecto Multinacional de Desarrollo Comunal Andino (1971-1973).

y a la vez específica las diferentes cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas y tribales.

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

Con este fin, el Consejo de Administración de la OIT adoptó una decisión en su 231a. reunión (noviembre de 1985) para convocar una Reunión de Expertos a fin de que se considerara en ella la posible revisión del Convenio número 107 y el alcance de la misma. Al término de la reunión, los expertos recomendaron por unanimidad la revisión urgente del Convenio. En esa oportunidad llamaron la atención especialmente sobre la necesidad de reexaminar el enfoque integracionista básico del Convenio y sus disposiciones sobre los derechos a la tierra. Indicaron igualmente la necesidad de que la revisión del Convenio fuera parcial, de manera tal que se preservaran del Convenio en revisión los puntos que fueran aún válidos.² Como resultado de esta reunión y habida cuenta del informe de la antes mencionada reunión, el Consejo decidió, en su 234a. reunión (noviembre de 1986), incluir en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo el punto relativo a la “Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107)”.

² OIT: *Informe de la Reunión de Expertos sobre la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107)*, incluido en el documento GB.234/5/4.

Seguido el procedimiento correspondiente y al cabo de las dos discusiones necesarias,³ la Conferencia Internacional del Trabajo, órgano supremo de la Organización Internacional del Trabajo, adoptó el 27 de junio de 1989 el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, 1989 (número 169). Este Convenio revisa el Convenio número 107. El Convenio número 169 ha sido ratificado hasta el presente por Noruega, México y Colombia.⁴ El Convenio en consecuencia entrará en vigor próximamente,⁵ quedando así el anterior Convenio número 107 cerrado a cualquier ratificación, aunque seguirá en vigor para aquellos Estados que lo hayan ratificado y no lo denuncien o no ratifiquen el nuevo Convenio.

El Convenio número 169 constituye sin lugar a dudas un paso más en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Pero sobre todo, debe señalarse, responde a una de las reivindicaciones más reiteradas de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales al abandonar la filosofía integracionista que pregonaba el Convenio número 107. El nuevo Convenio, fruto de arduas y amplias discusiones responde a los objetivos que había fijado la Reunión de Expertos que fue convocada para preparar los trabajos de revisión del Convenio número 107.⁶

Vamos a continuación a referirnos a algunos de los aspectos más relevantes del Convenio número 169, haciendo hincapié en aquellos elementos que constituyen un cambio fundamental en relación con las disposiciones del Convenio número 107, para luego referirnos a

³ De conformidad con las disposiciones constitucionales y reglamentarias de la OIT, la adopción de los convenios y de las recomendaciones deberá efectuarse, en general, una vez que el instrumento correspondiente ha sido objeto de una doble discusión en sendas reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (artículo 19 de la Constitución de la OIT y artículos 34 a 45 del reglamento de la Conferencia Internacional del Trabajo). En un trabajo precedente se dio cuenta de la primera discusión que tuvo lugar en la Comisión técnica de la Conferencia que se encargó de la revisión del Convenio número 107, véase: Hernández Pulido, J. R., "Revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107). Puntos pendientes de resolver", *Anuario Indigenista*, México, vol. XLVIII, 1988, pp. 99 a 108.

⁴ La ratificación de Noruega fue registrada el 19 de junio de 1990 y la de México el 5 de septiembre de 1990. Colombia ratificó el Convenio mediante la ley de 4 de marzo de 1991, pero a la fecha de preparación de este artículo aún no se había recibido el instrumento de ratificación.

⁵ De conformidad con el artículo 38 del propio Convenio número 169, este Convenio entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el director general de la Oficina Internacional del Trabajo.

⁶ Informe de la Reunión de Expertos, *cit. supra*.

algunos de los preceptos que son una novedad respecto de los correspondientes del Convenio número 107. En fin, nos referiremos a la Resolución que adoptó la Conferencia Internacional del Trabajo al mismo tiempo que adoptaba el Convenio.

I. UN NUEVO ENFOQUE DE LAS CUESTIONES INDÍGENAS

Según lo hemos comentado, uno de los aspectos más relevantes del Convenio número 169 lo constituye el hecho de que se ha abandonado la concepción integracionista que se enunciaba en el Convenio número 107, lo que se refleja, entre otros, en el uso del término “pueblos” respecto del término “poblaciones” utilizado en el Convenio número 107. El nuevo Convenio da, al mismo tiempo, particular importancia a la participación que los pueblos interesados pueden tener en la identificación de los problemas y en las posibles soluciones que se puedan plantear, para cuyos efectos se insiste en la consulta constante que debe llevarse a cabo con tales pueblos y se pregona en algunos casos el progresivo traslado de la administración de ciertas instituciones a manos de los responsables de los pueblos indígenas interesados.

a) *Pueblos vs. poblaciones*

Uno de los temas que más intensamente se discutió durante las reuniones correspondientes de la Conferencia fue el empleo del término “pueblos” para reemplazar el uso del término “poblaciones”, utilizado por el Convenio número 107.

Las razones aducidas para que se utilizara, al referirse a las comunidades indígenas y tribales, el término “pueblos” en el nuevo Convenio estaban esencialmente relacionadas con el reconocimiento que debería acordarse y respetarse a esos pueblos de su propia identidad. Empero, un buen número de delegados gubernamentales se oponían al empleo de tal término por las implicaciones que el mismo pudiera tener en relación con el derecho a la autodeterminación.⁷

⁷ Sin embargo, un cierto número de gobiernos al formular sus comentarios al proyecto de convenio que emanó de la primera discusión y que les fuera sometido para su consideración, se pronunciaron en favor del empleo del término “pueblos”. Véase: OIT, *Revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (número 107). Informe IV (2A) a la 76a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 1989*, Ginebra, 1989, pp. 8 a 13.

Sin entrar en el detalle de los debates, conviene indicar que la Conferencia adoptó el uso del término “pueblos”, pero al mismo tiempo decidió precisar en el texto del Convenio que “la utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que puedan conferirse a dicho término en el derecho internacional” (artículo 1º, párrafo 3 del Convenio número 169).

Esta acotación fue objeto de diversos comentarios indicando las posibles interpretaciones de esa disposición. Algunos de los representantes de los pueblos y organizaciones indígenas llegaron a considerar que dicha disposición cerraría las puertas a un posible reconocimiento del derecho a la autodeterminación en otros foros internacionales o a través de otros instrumentos jurídicos internacionales. Empero, pareciera ser que la más adecuada interpretación la precisó uno de los delegados gubernamentales a la Conferencia al indicar que “el texto —en el párrafo 3, del artículo 1— no contenía implicaciones respecto al derecho a la autodeterminación como se lo entendía en el derecho internacional e indicó que esto no disminuía las consecuencias del término en otros instrumentos internacionales”.⁸ Esto refleja claramente la intención de la Conferencia cuando adoptó el término “pueblos”. Esta certera precisión, que emana de un reconocido jurista del derecho internacional, debería en principio, por una parte, dar respuesta a los interrogantes que pudieran formularse ciertos Estados, y por la otra, cierra la discusión sobre los supuestos alcances limitativos de la fórmula en cuestión.

Lo anterior permite considerar que al mantenerse la Organización Internacional del Trabajo dentro de su mandato, no interfiere en los ámbitos de competencia de otros organismos internacionales en donde puede seguirse discutiendo esta cuestión,⁹ en cambio, al adoptarse el uso del término “pueblos”, se pudo dar curso a una de las demandas constantes de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.

⁸ Intervención del embajador Galo Leoro, delegado gubernamental de Ecuador. Véase *Actas Provisionales de la 76a. reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo número 25*, Ginebra, 1989, p. 25/8.

⁹ Al respecto es oportuno recordar que en el seno de la Subcomisión de prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se ha creado un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Dicho Grupo se ha dado a la tarea de preparar una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

b) *Participación y consulta de los pueblos indígenas y tribales*

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

Como puede observarse, lo dispuesto por el artículo 6 del Convenio significa un paso fundamental en el campo de la participación de los pueblos indígenas y tribales en todas aquellas cuestiones que puedan afectarles. Empero, no deberá prestársele una interpretación rígida a esta disposición; el hecho de que los gobiernos tengan que consultar a los pueblos interesados no significa que deberá obtenerse el acuerdo o el consentimiento de tales pueblos sobre las cuestiones objeto de la consulta para que los gobiernos puedan proceder a actuar; el objetivo de la consulta es la búsqueda de ese acuerdo o consentimiento¹⁰ pero si por circunstancias específicas no se obtuviera ésta, los gobiernos podrán llevar a cabo los actos o tomar las medidas correspondientes, obviando decir que tales actos o medidas no podrán ser de tal naturaleza que afecten a los pueblos respectivos o a sus intereses, cualquier acto o medida en ese sentido iría contra los principios esenciales del Convenio.

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

¹⁰ *Actas provisionales...*, número 25, cit. supra, p. 14.

c) *Tierras vs. territorios*

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

Los representantes de las organizaciones y de los pueblos indígenas y tribales habían insistido en que se utilizara, a lo largo del capítulo correspondiente del Convenio, el término “territorios”. Para los representantes mencionados sólo este término podía reflejar las particulares relaciones que existen entre los pueblos indígenas y su entorno geográfico; dicha relación implica derechos colectivos cuyo titular es una colectividad, creándose así relaciones particulares que no se reconocen necesariamente por los sistemas jurídicos nacionales.¹¹ En cambio para los representantes de los Estados, el empleo indiscriminado del término “territorios” planteaba problemas, no sólo por los diferentes elementos que se cubren con dicho término (aguas, bosques, hielos marinos, costas fluviales y marítimas, recursos del subsuelo, etcétera), sino por los particulares derechos que se debían reconocer, derechos que entrarían en contradicción, en ciertos casos, con las normas constitucionales de ciertos Estados (en particular aquellos que poseen un sistema jurídico de origen hispano-romano).

La Comisión técnica de la Conferencia propuso —al cabo de arduas discusiones—, y más tarde la Conferencia así lo adoptó, que se empleara el término “territorios” en el precepto introductorio del capítulo respectivo del Convenio en relación con la obligación de los gobiernos de “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su 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” (artículo 13, párrafo 1). Además, el tér-

¹¹ Si bien es cierto que no todas las comunidades indígenas o tribales mantienen relaciones colectivas con la tierra o sus respectivos territorios, también lo es que una buena parte de los representantes de los pueblos indígenas que estaban presentes durante las discusiones del Convenio y en particular aquellos que participaron en dichas discusiones pugnaron porque en el Convenio se reconociera de manera expresa dicha relación.

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

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

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

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

Otras disposiciones del Convenio consolidan las disposiciones del Convenio número 107 en relación con las restricciones y procedimientos que han de establecerse y respetarse en caso de trasladar a los pueblos en cuestión de sus tierras y las medidas que deberán tomarse supuesto que dicho traslado se considere necesario; en relación con el respeto de las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra o con las medidas que deberán adoptarse contra

la intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos indígenas y tribales (artículos 16, 17 y 18).

Si bien el Convenio adoptado no refleja plenamente las demandas de los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales en relación con los derechos sobre la tierra, la Conferencia dio cumplimiento a los objetivos trazados al iniciarse el procedimiento de revisión del Convenio número 107, y puede decirse, con palabras del presidente de la Comisión técnica de la Conferencia, que el texto resultante

constituye un texto cualitativamente mejorado (respecto del texto del Convenio número 107) enriquecido y modernizado, y... que ha sido formulado en término 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.¹²

II. OTRAS DISPOSICIONES DEL NUEVO CONVENIO

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

a) *Contratación y condiciones de empleo*

El capítulo del Convenio dedicado a este tema enuncia los principios generales contenidos en el Convenio número 107 en este ámbito detallando los campos en los que los gobiernos deberán hacer todo lo que esté en su poder para evitar cualquier discriminación en contra de los trabajadores provenientes de los pueblos indígenas y tribales (artículo 20, párrafo 1).

¹² *Actas provisionales...*, número 31, *cit. supra*, pp. 4 a 6. Véase también la intervención a este respecto del ponente de la Comisión: *idem*, pp. 1 y 2.

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

b) *Formación profesional, artesanías e industrias rurales*

El Convenio número 169 también aporta en este campo un nuevo enfoque. Así, en él se prevé que los gobiernos asegurarán, con la participación de los pueblos mencionados, la puesta a disposición de los miembros de estos pueblos programas y medios especiales de formación, cuando los programas existentes de formación profesional de aplicación general no respondan a las necesidades especiales de los pueblos indígenas y tribales (artículo 22). Pero además, se establece que esos programas de formación deberán basarse en el entorno económico, o en las condiciones sociales y culturales y en las necesidades concretas de los pueblos interesados. A tales efectos se deberán efectuar los estudios correspondientes. Por otra parte, cuando fuere posible, los pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación (artículo 22).

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

velar por el fortalecimiento y fomento de tales actividades (artículo 23).

c) *Seguridad social y salud*

Al margen del principio general que se enuncia proponiendo que los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicarse sin discriminación alguna (artículo 24), es importante subrayar que el Convenio propugna preservar y utilizar los métodos de prevención, las prácticas curativas y los medicamentos tradicionalmente utilizados por los pueblos indígenas y tribales (artículo 25, 2).

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

d) *Educación y medios de comunicación*

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

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

Ha de resaltarse el hecho de que el Convenio prevé que los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, para tales efectos se les

deberá facilitar los recursos apropiados. En todo caso, y en beneficio de los miembros de las comunidades indígenas que van a aprovechar las oportunidades que se deriven de esas instituciones, se prevé que las instituciones así establecidas deberán satisfacer las normas mínimas previstas por las autoridades competentes en consulta con los pueblos interesados (artículo 27, párrafo 3).

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

e) *Contactos y cooperación a través de las fronteras*

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

Al aplicarse esta disposición será posible que se acuerden facilidades a los miembros de los pueblos mencionados a fin de que sigan manteniendo su unidad, a pesar de las fronteras que han sido trazadas entre los Estados modernos; la conservación de su unidad, contribuirá a que preserven dichos pueblos sus valores económicos, sociales, culturales y espirituales.¹³

III. ACCIONES A DESARROLLAR EN UN FUTURO INMEDIATO

Al mismo tiempo que el Convenio fue adoptado, la Conferencia adoptó, según lo hemos indicado, una Resolución.¹⁴ En dicha Reso-

¹³ Al respecto se podrían recordar algunos ejemplos de acuerdos bilaterales que se han dado entre diferentes países de América Latina; pero en particular cabe señalar las actividades que se han desarrollado en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (1978), así como la reciente reunión de la Comisión Especial de Asuntos Indígenas de la Amazonia (abril de 1991), en la que se definieron líneas de acción conjunta de los países miembros del Tratado en favor de las comunidades indígenas de los respectivos países.

¹⁴ "Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales", en OIT: *Actas provisionales...*, número 25, cit. supra, pp. 36 y 37.

lución la Conferencia insta a los gobiernos para que a nivel nacional lleven a cabo una serie de acciones en relación con el Convenio adoptado y con los pueblos indígenas y tribales. A nivel internacional, la Conferencia insta a las organizaciones intergubernamentales, y en particular a la OIT, a desarrollar también una serie de actividades en favor de los pueblos mencionados.

a) *Acciones a nivel nacional*

Además de invitar a los gobiernos a que consideren la ratificación del Convenio número 169, la Conferencia los insta a que cumplan con las obligaciones que emanan del Convenio y las ejecuten de la manera más efectiva; tales acciones deberán llevarse a cabo en colaboración con las organizaciones e instituciones nacionales y regionales de los pueblos interesados.

Además, y siempre en cooperación con los pueblos interesados, los gobiernos fueron invitados a promover programas educativos para dar a conocer el Convenio; al igual que los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores son invitadas a colaborar en tales acciones.

b) *Acciones a nivel internacional*

Las diferentes organizaciones internacionales (ONU, UNESCO, OMS, FAO, Instituto Indigenista Interamericano) son llamadas a colaborar para el logro de los objetivos del Convenio en sus respectivos ámbitos de competencia, así como para que la OIT facilite la coordinación de esos esfuerzos.

Por su parte, la Conferencia instó al Consejo de Administración de la OIT para que dé mandato al director general a fin de que lleve a cabo una serie de acciones tendientes a, entre otras, la promoción de la ratificación del Convenio, el seguimiento de su aplicación, la colaboración con los gobiernos para el desarrollo de medidas efectivas para la ejecución del Convenio, con la plena participación de los pueblos indígenas y tribales.

En consecuencia, de acuerdo con esta resolución la OIT deberá poner al alcance de los pueblos interesados la información necesaria sobre el alcance del Convenio, reforzar el diálogo entre gobiernos,

organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de los objetivos y contenido del Convenio, en colaboración con los pueblos interesados.¹⁵

La Conferencia instó también al Consejo de Administración para que dé mandato al director general a fin de que la Oficina Internacional del Trabajo prepare y difunda información sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos indígenas y tribales, así como para que desarrolle programas y proyectos de cooperación técnica en beneficio directo de los pueblos mencionados, en relación con la pobreza extrema y el desempleo que les afecta.

El portavoz de los autores¹⁶ de la Resolución indicó que la misma se inspiraba en el principio básico que había animado la revisión del Convenio número 107, “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”. Recordó también el papel destacado que ha jugado la OIT en relación con los pueblos indígenas y tribales y sugirió que los Estados que tenían tales pueblos podrían beneficiarse de las actividades de la OIT en ese campo. En consecuencia, propuso que se aumentaran las actividades de la OIT en relación con los pueblos mencionados, “incluyendo esfuerzos para estimular un mayor contacto entre las propias organizaciones de los pueblos indígenas y tribales”.¹⁷

El Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales viene a constituir un eslabón más de las actividades que la Organización

¹⁵ A este efecto conviene recordar, sin pretender que este breve enunciado pueda considerarse exhaustivo, una serie de actividades que en América Latina se han desarrollado por la Oficina Internacional del Trabajo en cumplimiento del mandato recibido de la Conferencia: a través del consejo regional en desarrollo rural y poblaciones indígenas para América Latina se han llevado a cabo una serie de misiones en los países de la región a fin de dar a conocer el nuevo Convenio, tanto entre los gobiernos como entre las organizaciones indígenas nacionales o regionales y promover su posible ratificación, estas actividades de difusión y promoción han sido desarrolladas igualmente por otros funcionarios de la sede de la OIT (entre otros países se puede enunciar Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela). De igual manera se han desarrollado seminarios nacionales, a solicitud de los gobiernos, en Colombia y Venezuela, en el primer caso, como resultado de la ratificación del Convenio, en el segundo, como una actividad preparatoria para considerar la posible ratificación del mismo. Además se han desarrollado talleres con organizaciones indígenas para dar a conocer el Convenio número 169.

¹⁶ La Resolución en cuestión fue presentada por los gobiernos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia.

¹⁷ *Actas provisionales...*, número 25, *cit. supra* p. 27.

Internacional del Trabajo ha venido realizando en el decurso de los años en favor de los pueblos indígenas y tribales.

El nuevo Convenio supera la filosofía que animaba al Convenio precedente y que, con razón, fue objeto de serias observaciones y reservas. El Convenio número 169 recoge, por otra parte, un número importante de las reivindicaciones formuladas por los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales. En su elaboración se buscó encontrar el justo equilibrio que hiciera de este instrumento internacional un instrumento jurídico viable, susceptible de ratificación y, en consecuencia, de aplicación efectiva.

Las páginas anteriores son, al mismo tiempo, una breve reseña de los derechos consagrados en favor de los pueblos indígenas y tribales y de sus miembros y un esfuerzo de clarificación de algunas de las disposiciones más controvertidas del Convenio. Queda, obviamente, mucho camino por recorrer, en particular en el campo de la práctica. Con base en lo dispuesto en el Convenio, se abren vastas posibilidades, muchas de ellas ya exploradas, puestas en práctica en ciertas regiones; otras constituyen verdaderas vetas a explotar. El proceso por el mejoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de los pueblos indígenas y tribales, del respeto de sus valores sociales, culturales, económicos y espirituales es aún muy largo. La OIT seguirá por su parte aportando sus esfuerzos, su energía y su pasión por la causa de los pueblos indígenas y tribales; el Convenio número 169 es un paso más en esa dirección.