

Introducción

Uno de los pilares fundamentales de la OIT es la manera en que sus actividades establecen las normas de cómo apoyar al trabajador mundialmente. Desde su creación, la OIT ha adoptado más de 360 convenios y recomendaciones que dan respuesta a una amplia serie de asuntos inclusive de las condiciones del trabajo, la protección de la maternidad, la discriminación, la libertad de asociación, la seguridad social, el salario mínimo, etc. Las normas internacionales de labor son fundamentales al trabajo de la OIT y proveen las directivas para sus programas de ayuda técnica, servicios políticos consultivos, entrenamiento, y actividades de investigación y publicación.

Mientras todas sus convenios se aplican a los Pueblos Indígenas y Tribales, la OIT también ha adoptado los únicos dos instrumentos internacionales enfocados exclusivamente en los Pueblos Indígenas y Tribales: el Convenio de Las Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (No. 107) y su sucesor, el Convenio de Los Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (No. 169).

El Convenio No. 107 se adoptó en 1957 cuando la OIT administraba el Programa Indio Andino, dirigido al mejoramiento de las condiciones de viviendas y trabajos de los Pueblos Indígenas de la región de los Andes. El Convenio No.

107 era ratificado por 27 países. Sin embargo, con el tiempo y el crecimiento de la consciencia de una identidad distinta entre los Pueblos Indígenas y Tribales, la pertinencia y desde luego la adecuación del Convenio No. 107 eran cuestionados más y más. Entonces, la OIT comenzó un proceso de revisar el convenio: "Quizás la razón principal por la cual fuera necesario revisar esta convenio era el hecho de que, después de 30 años de existencia, llegaba a ser claro que las poblaciones Indígenas estaban ansiosas que se reconsiderara no solo el enfoque del documento en la integración del Indígena, sino también todas sus connotaciones del valor de la asimilación cultural."

Después de dos de años de discusión y diálogo intenso, el Convenio de Los Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (No. 169) se adoptó en junio 1989. Con las ratificaciones de Noruega (junio de 1990) y México (septiembre de 1990), el Convenio No. 169 se inauguró en septiembre de 1991. A partir de junio 1997, ha sido ratificado por diez otros países, y es bajo consideración en varios otros inclusive de Brasil, Chile, Ecuador, Holanda, Las Filipinas y Venezuela. Sin embargo, en términos de la formulación de nuevas políticas, el impacto del Convenio No. 169 ha sido mucho más grande que el número de ratificaciones, y ha servido como un modelo para las directivas de operación para instituciones financieras internacionales, p. ej. el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo (en proceso), así como también para orientar el desarrollo de las políticas de asis-

tencia para algunos gobiernos sin Pueblos Indígenas y Tribales en sus países, p. ej. Alemania. El acuerdo que estableció el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (en Julio de 1992) también refiere al Convenio.

El Convenio No. 169 es un instrumento legal comprensivo e identifica los distintos componentes inherentes en definir una relación específica entre el estado y sus Pueblos Indígenas y Tribales que se base en un respeto mutuo para las diferencias entre uno y otro. Destaca la necesidad de medidas especiales para que se permita que estos pueblos, entre los más pobres y deprimidos de la población nacional, logren una calidad de vida al igual que los otros ciudadanos, que sean apropiados para sus culturas, intereses y necesidades específicas.

La ratificación de un convenio de la OIT es voluntaria, y señala el inicio de un proceso de diálogo y cooperación entre el gobierno y la estructura de la OIT con propósito de asegurar que la ley nacional y su práctica sean conformes a las normas legales internacionales. Bajo el Artículo 22 de la Constitución de la OIT, se requiere que cualquier estado someta informes a los cuerpos supervisores de la OIT para que se vea que se haya cumplido con los convenios. El perio-

do de someter informes para los Convenios Nos. 107 y 169 es cada cinco años, pero el Comité de Expertos pueden pedir los informes con más frecuencia si considera que la situación la merezca. Además de los informes sobre la aplicación de los convenios ratificados, debajo del Artículo 19 de La Constitución de la OIT, el cuerpo gobernante puede pedir informes desde cada miembro de la OIT sobre "la posición de su ley y su práctica con respecto a los asuntos detallados en el Convenio (no ratificado) o la Recomendación. Los estados que son

Quién lo Ratificó?

Noruega: junio 1990
 México: septiembre 1990
 Colombia: agosto 1991
 Bolivia: diciembre 1991
 Costa Rica: abril 1993
 Paraguay: agosto 1993
 Perú: febrero 1994
 Honduras: marzo 1995
 Dinamarca: febrero 1996
 Guatemala: junio 1996

Un año después de haber sido ratificado en cualquier país, un convenio como éste se convierte en ley. Por ejemplo: Guatemala lo ratificó en junio of 1996, y se convirtió en ley en junio de 1997.

Chandra K. Roy es una abogada Indígena de la región Chittagong de Bangladesh. Ha trabajado extensamente en el campo de los derechos Indígenas y acaba de terminar un análisis de los derechos a la tierra de su propio Pueblo Indígena, los Jummas del mismo Chittagong. Actualmente la abogada Roy está trabajando en la OIT en un proyecto para la promoción de las políticas de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales.

miembros están obligados a demostrar las razones por las cuales hayan tenido "dificultades que impiden o demoran la ratificación de tal Convenio." A partir de 1996, los estados que no han ratificado los convenios fundamentales, como la libertad de asociarse y negociar colectivamente, y en contra del trabajo forzado y la discriminación, apoyo para un salario mínimo, son requeridos a someter informes a cuatro intervalos anuales como para explicar los obstáculos a la ratificación.

El Comité de Expertos sobre la Aplicación de los Convenios y las Recomendaciones es el cuerpo central que supervisa las normas internacionales de trabajo. Se consiste de 20 juristas independientes de todas partes del mundo con experiencia y práctica en distintos sistemas legales, económicas y sociales. El Comité de Expertos se reúne una vez al año en Ginebra para examinar cómo implementar las normas de la OIT y publicar sus resultados en un informe anual.

En su informe de 1997 sobre la aplicación de los Convenios Nos. 107 y 169, el Comité de Expertos investigó la situación de varios países latinoamericanos y los siguientes comentarios fueron extraídos de su informe anual:

Brasil (Convenio No. 107): Se discutió la situación de las comunidades Indígenas brasileñas con el gobierno durante la sesión del Comité de la Aplicación de Normas, de la Conferencia Internacional de Trabajo en 1996. En su informe de 1997, el Comité de Expertos comentó sobre los siguientes problemas: La invasión por "garimpeiros" (mineros de oro), la adopción del Decreto No. 1775/96 y sus implicaciones para el proceso de la demarcación de las tierras, la asignación insuficiente de recursos económicos a FUNAI (la Fundación India Nacional), el proceso judicial del masacre Haximu en julio de 1993, el desalojamiento y los proyectos hidroeléctricos, y los niños Indígenas que trabajan debajo condiciones de explotación en fincas de azúcar.

El Comité también acentuó que "...es obligatorio deplorar el hecho de que sigue la invasión de tierras Indígenas, en particular las tierras de los Yanomami año

tras de año, con serias consecuencias para la sobrevivencia de estos pueblos." Más aún, el Comité expresó su preocupación por la salud de los Yanomami, advirtiendo que si continúa la tendencia, "... los Yanomamis andan inexorablemente hacia la exterminación."

México (Convenio No. 169): En 1997, el Comité comentó que el proceso de consulta nacional sobre los derechos y participación de los Pueblos Indígenas había resultado en unas 9,000 propuestas para reformas en la estructura constitucional y legal. Esas incluyeron una recomendación que la legislación nacional se conforme con el Convenio No. 169. Además mencionó las siguientes inconformidades: las condiciones de trabajo incluyen el reclutamiento de trabajadores Indígenas por "enganche" (un tipo de reclutamiento coercitivo), una falta de pago de sueldos jornales, el negar el derecho de organizarse, una ausencia de inspección adecuada del trabajo y la construcción de una presa hidroeléctrica en Oaxaca. El Comité recomendó que el gobierno busque "...la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo para reforzar la protección de los derechos de los trabajadores Indígenas."

Además de estos comentarios el Comité de Expertos también exigió más información de los mismos gobiernos y examinó los primeros informes sobre la aplicación del Convenio No. 169, tanto en la ley como en la práctica, sometidos por los gobiernos de Costa Rica y Paraguay. En el caso de Costa Rica el Comité quería revisar las medidas gubernamentales para intentar asegurar al disfrute completo de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la protección eficaz de tierras Indígenas inclusive del desalojamiento de personas no-Indígenas; los mecanismos para consultar los Pueblos Indígenas cuando los recursos que les pertenecen a las reservas sean explotados por el estado o individuos privados; en el caso de grupos aislados, la evaluación de investigaciones del impacto del contacto con el exterior, políticas de la salud y programas de educación bilingües y biculturales. Con respecto a Paraguay el Comité querría saber más de los proyectos gubernamentales del desarrollo; los mecanismos de consulta con los Pueblos Indígenas; la relación entre el Instituto Indígena Paraguayo y las enti-

dades religiosas; cualquier evaluación anterior del impacto del contacto; los derechos de tener acceso a tierras tituladas; los colonos ilegales; y la restauración de las tierras de la comunidad "Fortuna."

Los Pueblos Indígenas y Tribales pueden participar en el proceso supervisorio de la OIT a través de su estructura tripartita de los gobiernos, patrones y trabajadores, o mediante un sindicato de comercio internacional u organización de patrones. Cualquier organización de trabajadores o dueños - inclusive de las cuales que son compuestas de Pueblos Indígenas y Tribales - pueden enviar información y comentarios a la OIT en el caso que no se cumple con cualquier convenio ratificado. El Comité de Expertos y el Comité de Conferencia han enfatizado que tales comentarios son muy valiosos como para evaluar la eficacia de un convenio pertinente. Como se mencionó anteriormente, los patrones y las organizaciones de trabajadores participan activamente en la supervisión de las normas de la OIT, y el Comité de Expertos ha recibido comunicaciones desde muchas organizaciones de trabajadores con respecto a una falla de conformidad con las provisiones del Convenio Nos. 107 y 169, p. ej. desde Brasil, Colombia, México y Perú. Los Pueblos Indígenas y Tribales también pueden enviar la información directamente a la OIT, y el Comité de Expertos usará esta información si contiene datos de comprobación tales como las leyes, regulaciones u otros documentos oficiales, p. ej. copias de los títulos de terrenos.*

En un intento único, el Gobierno Noruego ha implementado una sugerencia en el Formulario de Informe (Punto VIII) sobre el Convenio No. 169; en el cual dice que "el gobierno puede encontrarlo útil el consultar con organizaciones Indígenas y los Pueblos Tribales en el país, a través de sus instituciones tradicionales si bien es que existen, sobre las medidas tomadas para dar efecto al Convenio actual, y en la preparación de informes sobre su aplicación. Un ejemplo de eso es el Parlamento Sami, llamado el Sameting, que se formó en 1989 con 39 representantes elegidos por los Indígenas Samis de todo el país. Aunque el Sameting sea principalmente un cuerpo consultivo, el Parlamento Noruego ha

decidido que el Parlamento Sami debería desarrollarse progresivamente. Entonces el Sameting tiene el poder de tomar iniciativas sobre cualquier punto y para llevar cualquier pregunta que sea relevante al pueblo Sami. Además, cualquier autoridad o agencia local, regional o nacional tienen que consultar el Parlamento Sami antes de tomar cualquier decisión que puede afectar al pueblo Sami.

En seguida el Gobierno de Noruega envía sus informes sobre la aplicación del Convenio 169 al Parlamento Sami para sus comentarios antes de someter tanto el informe del gobierno como los comentarios del Parlamento Sami a la OIT. Esta política se basa en un acuerdo entre el gobierno Noruego y el Parlamento Sami (Sameting), para asegurar que la opinión de los Samis sea incluido en el procedimiento formal según el Convenio No. 169. Tanto el informe del gobierno Noruego como el del Parlamento Sami se los envían combinados a la OIT como un solo informe sobre la aplicación del Convenio No. 169 en Noruega.

También la OIT está dialogando abiertamente con el Parlamento Sami, a petición del Gobierno Noruego, para que el pueblo Sami tenga una parte activa en la supervisión del Convenio No. 169. Por el momento, este es el único ejemplo de un acuerdo así entre un gobierno federal y un Pueblo Indígena. Esta cooperación no solamente facilita la implementación de este tratado sino también fortalece la defensa de los derechos Indígenas y Tribales mundialmente. Dado esta importancia, el Comité de Expertos de la OIT está gestionando para que otros países adopten procesos semejantes. 🐾

Para información adicional favor de escribir a: Proyecto de Promoción de las Políticas de la OIT a los Pueblos Indígenas y Tribales, Coordinación de los Derechos Humanos y la Igualdad.

Dirección: Project on Promotion of ILO Policy on Indigenous and Tribal People, Equality and Human Rights Coordination Branch, Standards Department, International Labor Office, 4 Route des Morillons, CH 1211 Geneva - 22, Switzerland.

La Cooperación Técnica

Con el propósito de asegurar una mejor implementación de sus normas, la OIT tiene varios proyectos de cooperación técnica precisamente diseñados para los Pueblos Indígenas y Tribales. Estos incluyen:

(1) Proyecto sobre la Promoción de los Derechos Indígenas y Tribales (1996-98): Este es un proyecto cooperativo que pretende promover los derechos de Pueblos Indígenas y Tribales dentro de las normas de la OIT, en particular el Convenio No. 169. El proyecto es administrado por la Abogada Chandra Roy, una Indígena Jumma desde la región Chittagong de Bangladesh en Asia, y la C. Henrietta Rasmussen, una Inuita desde Groenlandia en el norte. Tiene la meta de divulgar los objetivos del trabajo de la OIT respecto a los derechos Indígenas y Tribales, y para capacitarlos a que ellos mismos puedan defender sus derechos usando las normas de la OIT con más eficacia. El proyecto ha proveído apoyo a actividades Indígenas en Costa Rica (un programa de radio sobre derechos Indígenas) y en Bolivia (una publicación sobre legislación Indígena).

(2) El Programa Inter-regional en Apoyo de la Auto-Suficiencia de las Comunidades Indígenas y Tribales a través de Cooperativas y otras Organizaciones (INDISCO): Este programa se inició en 1993 debajo de la OIT/La Agencia Danesa de Desarrollo Internacional (DANIDA), para el desarrollo cooperativo en áreas rurales. Su fin principal es fortalecer los esfuerzos de los mismos Pueblos Indígenas y Tribales para que logren la auto-suficiencia, pues, INDISCO tiene varios proyectos pilotos en India, Las Filipinas y en Centro América: Costa Rica (los Bribri), El Salvador (los Lenkas), Honduras (los Miskitos), Nicaragua (los Miskitos y los Amicas) y Panamá (los Embera/Wounaanen). Los proyectos son formulados, operados y evaluados, por una asistencia técnica por la OIT, por las comunidades mismas para que se conformen a las condiciones culturales locales.

(3) Los Pueblos Indígenas y Tribales: La Democratización y el Alivio de la Pobreza: Este proyecto se está trabajando en Guatemala y las Filipinas. En Guatemala el propósito principal es proveer entrenamiento y grupos de apoyo a las organizaciones Indígenas para capacitarlas al seguimiento del Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos Indígenas. La OIT se compromete también en el proceso de la paz en Guatemala, a solicitud de las Naciones Unidas y el gobierno Guatemalteco. De hecho, la ratificación del Convenio No. 169 era un componente específico del Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de Los Pueblos Indígenas.

(4) Diagnóstico de la Condición de las Comunidades Indígenas en La Amazona Peruana: El fin de este programa de investigación y acción es recomendar una estrategia sobre el desarrollo a largo plazo que incorpora las necesidades de las comunidades desplazadas por la violencia política y las de extrema pobreza. El enfoque del proyecto son 63 comunidades Indígenas de la Amazona Peruana. Además, las oficinas regionales de la OIT, incluyendo la Oficina para Centro América y Panamá, también brindan asistencia técnica a los países dentro de su mandato geográfico. Para detalles adicionales con respecto a las actividades operacionales de la OIT en Centro América, escriba usted a: La Oficina de la OIT para Centro América y Panamá, Apartado Postal 10170, San José, Costa Rica.

** Esto es opinión de la OIT, y SAIIC cree que es importante aclarar el hecho de que los Pueblos Indígenas realmente tiene un acceso muy limitado a los procedimientos de la OIT. En el caso de la compilación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, representantes Indígenas eran libres para hacer sugerencias y comentarios sobre la versión final. Pero la estructura de la OIT no otorga ninguna representatividad a las organizaciones Indígenas. Los Indígenas solo pueden ser reconocidos como visitantes o miembros de una ONG oficial.*