

Convenio 169 de la OIT

¿Podría Ayudar? ♦ por: Gerard Schulting



Principios Básicos del Convenio No. 169

El Convenio 169 resalta el cambio de un concepto integracionista de los Pueblos Indígenas y Tribus a un punto de vista basado en el respeto de su identidad "...y sus derechos a participar en los procesos de toma de decisiones en todos los programas que les afectan, en otras palabras, participar en la toma de decisiones y en la determinación de su propio destino." El Convenio tiene 32 artículos operativos y está basado en dos conceptos fundamentales: la consulta y la participación. El Convenio se basa en el derecho que tienen los pueblos indígenas y tribales a ser consultados cuando las medidas legislativas y administrativas que los afectan son consideradas; en el derecho de participar en todas las decisiones que les concierne; y el derecho de decidir sus propias prioridades de desarrollo. También existe un requisito que exige una evaluación anticipada de los impactos sociales, espirituales, culturales e implicaciones ambientales de cualquier actividad de desarrollo planeada en territorio de los Pueblos Indígenas (artículo 7).

El Convenio encara temas de mucha importancia para los Pueblos Indígenas incluyendo los derechos de propiedad y posesión de las tierras que han ocupado tradicionalmente, o a los que han tenido acceso (Artículo 14); los derechos a los

recursos naturales incluyendo el derecho a participar en su uso, manejo y conservación de dichos recursos (artículo 15), desalojos (Artículo 16), delimitación de tierras (Artículo 17), invasiones (Artículo 18); programas agrarios (Artículo 19); reclutamiento y condiciones de empleo (Artículo 20), capacitación vocacional, artesanías e industrias rurales (Artículos 21 al 23); seguro social y salud (Artículo 24 y 25); educación (Artículos 26 al 31) y cooperación entre fronteras (Artículo 32).

Después de ocho años de la adopción del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las flamas de controversia comenzaron a arder. El Convenio ha sido criticada por no incluir de lleno el punto de vista Indígena. Hay algunos que piensan que el contenido del documento es una afrenta directa a los derechos de los Pueblos Indígenas. Después de la aprobación del Convenio 169 por la OIT, la Reunión Preparatoria de los Pueblos Indígenas en Ginebra, tomó la determinación de rechazar el Convenio 169 y pidió a los gobiernos que no lo ratificaran. A pesar de sus limitaciones, la mayoría de los líderes Indígenas y organizaciones consideran a el Convenio 169 como un importante paso para el mejoramiento de la situación de sus derechos humanos y están ansiosamente esperando que los gobiernos lo ratifiquen.

La controversia alrededor del Convenio exige una revisión minuciosa de su contenido. Por lo tanto es necesario analizar hasta qué punto las aspiraciones de los Pueblos Indígenas se reflejan en el Convenio 169. No fue posible imprimir el documento entero en Noticias de Abya Yala debido a la escasez de espacio, tampoco es posible examinar cada artículo del Convenio. Sin embargo hay algunos elementos del Convenio que necesitan una atención especial.

La polémica del término los "Pueblos"

Uno de los puntos que causó grandes discusiones fue la inclusión del término "Pueblos". El Convenio No. 107 de 1957 usó el término "Poblaciones" y las organizaciones Indígenas presionaron para que se reemplazara el término "Poblaciones" con "Pueblos", para reflejar el hecho de que estas culturas Indígenas son sociedades organizadas con su propia identidad. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos no estaban dispuestos a aceptar el término pueblos por su implicación bajo la ley internacional. Algunos tratados internacionales importantes como el Convenio Internacional sobre Derechos Políticos y Civiles (1966) otorga el derecho a la autodeterminación de los pueblos. Como resultado de este derecho ellos tienen la libertad de determinar su propio estatus político y de establecer su propio modo de desarrollo económico, social y cultural. La mayoría de los gobiernos temen que al otorgarles el derecho a la autodeterminación a estos "pueblos" les permitiría tener este derecho bajo la ley internacional. Si no se reconoce a los Pueblos Indígenas como tal, no podrían invocar estos tratados internacionales y declaraciones que incluyen el derecho a la autodeterminación que todos los "pueblos" tienen. En este sentido, el Convenio 169 refleja el punto de vista de los gobiernos. Por lo tanto después de un gran debate se decidió 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 pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional". (Artículo 1) Al clasificar el término pueblos se está discriminando a los Pueblos Indígenas que no están reconocidos por el derecho internacional y a los Pueblos Indígenas que se les niega el derecho a la autodeterminación. En este aspecto, la clasificación contradice el artículo 35 del Convenio que declara que "la aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizadas a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales."

¿Consentimiento o Control?

Una de las principales objeciones al Convenio 107 fue su perspectiva integracionista; que asumía que las sociedades Indígenas se disolvían y los Pueblos Indígenas tarde o temprano serían asimilados dentro de la sociedad nacional. Por lo tanto, el concepto de asimilación se reemplazó por los términos que reflejan la visión de que los Pueblos Indígenas merecen el derecho a sobrevivir y prosperar. Para asegurar un alto reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas, la inclusión del término consentimiento y control en el nuevo Convenio fue recomendado. La mayoría de los gobiernos y empleados representantes optaron los términos: participación y consulta, en lugar de conceptos que asumen iniciativas que provienen del gobierno y no de los mismos Pueblos Indígenas. La consulta y la participación

predominan el contenido del Convenio. El problema se refleja en cómo la consulta y participación debería ser interpretada. Un ejemplo de esto aparece en los Artículos 6 y 7, dos políticas centrales del Convenio. El Artículo 6 exige al gobierno "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."

Se debería de notar que los Pueblos Indígenas y Tribales no tienen el derecho de veto sobre las políticas de desarrollo. Muchos representantes Indígenas sienten que su limitación al poder del veto le da libertad a los gobiernos hacer lo que ellos quieren. Según estos dos Artículos, es la responsabilidad del gobierno crear un ambiente que permita a los Pueblos Indígenas contribuir sus ideas. El gobierno debería informar a los Pueblos Indígenas sobre los proyectos planeados con información relevante.

El debate sobre tierras y recursos

Desde el punto de vista Indígena el término territorios debería incluir todas las tierras y los recursos que pertenecen a los Pueblos Indígenas. Los representantes de línea dura de los gobiernos no estaban dispuestos aceptar esto, debido a que afectaría la integridad nacional del estado. El Artículo 13 utiliza el acuerdo mutuo de "las tierras o territorios o con ambos." El Artículo 14 es crucial porque reconoce "el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan."

El Artículo No.15 básicamente reconoce que los gobiernos tienen la última palabra en cuanto a los recursos naturales. Cuando este Artículo dice que "los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus

tierras deberán protegerse especialmente" y que "estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos", contradice el Artículo 14. Si los Pueblos Indígenas poseen y son dueños de sus tierras (Artículo 14), ¿cómo es posible que se les de el derecho a participar en el uso, manejo y conservación de sus recursos? (Artículo 15). Esto puede ser sólo en el caso de que el

estado mantenga la soberanía sobre todos los recursos naturales, sin importarle si los recursos pertenecen a los territorios Indígenas. Debido a que el acceso a los recursos del subsuelo normalmente requiere la compra o contrato de la superficie y los Pueblos Indígenas no tienen títulos de sus tierras, los representantes Indígenas sugirieron a la OIT tener el control del subsuelo para evitar problemas en el futuro. Los gobiernos se opusieron totalmente ante esta propuesta.

Evaluación

Según los Indígenas, la inclusión pesada de una serie de requisitos en el Convenio 169 lo ha debilitado. El mejor ejemplo de esta práctica, que es muy común en el derecho internacional, es el Artículo 16, que trata el problema del traslado y que está lleno de requisitos. Cuando el traslado de las comunidades Indígenas sea necesario, debería ser sólo posible si las comunidades dan su consentimiento. Cuando esto no sea posible, se deberían tomar los procedimientos apropiados incluyendo las averiguaciones públicas si es necesario. Cuando sea posible los Pueblos Indígenas deberían regresar a sus tierras, si ese regreso no es posible, se les debería proveer otras tierras en los posibles casos. Todos estos requisitos se pueden interpretar de muchas maneras.

El Convenio 169 es mucho mejor que el Convenio 107, pero aún así sigue
Continúa en la página 38



Convenio 169... de la página 11

manteniendo esa perspectiva integracionista. Los Artículos 8 y 9, que tratan las costumbres y derecho consuetudinario, son buenos ejemplos de este caso. El Artículo 8 garantiza a los Pueblos Indígenas el derecho de mantener sus costumbres e instituciones pero siempre y cuando sean compatibles con las leyes nacionales.

El Convenio 169 no refleja los deseos de los Pueblos Indígenas de ser reconocidos como pueblos, la sección sobre territorios no incluye los conceptos de consentimiento y control. En este sentido se podría concluir que el Convenio 169 no es realmente un paso adelante en el reconocimiento de los Pueblos Indígenas como naciones. Por otro lado, era necesario proveer situaciones diversas a nivel mundial y un acuerdo no se pudo tomar sobre muchos de estos aspectos. Es obvio que los gobiernos no ratificarían el Convenio si se les hubiera exigido cambiar sus sistemas legales; y sin requisitos no hay obligaciones estandarizadas.

Es importante recordar que los Convenios de la OIT son estándares mínimos y que ningún gobierno puede crear una nueva legislación bajo el Convenio 169, y por lo tanto ignora las regulaciones nacionales que otorgan más derechos. El Convenio 169 es uno de los instrumentos que están a la par con las leyes nacionales y el marco legal. El Convenio 169 ha probado tener un conocimiento bastante amplio sobre asuntos Indígenas desde la adopción del Convenio 107 en 1957. Este conocimiento, tiene la capacidad de contribuir al mejoramiento de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas en el mundo.

Imataca... de la página 31

la reserva, ha indicado que continuará concediendo derechos mineros en el área. Argumenta que 100,000 mineros perderían su medio de subsistencia si la decisión de la Corte es aplicada estrictamente. Dice que estas personas tendrían que migrar a centros urbanos, agudizando más los problemas sociales que se derivan de los altos índices de desempleo en el estado.

Según Teodoro Petkoff, Ministerio de Planificación (Cordiplan), uno de los

principales defensores de la minería en este lugar, habrá más reacciones negativas como consecuencias de esta decisión de la Corte Suprema. Considera inconcebible que alguien pueda estar en contra de las actividades mineras en cualquier lugar del país, mientras el 80 por ciento de la población se encuentra sumergida en la pobreza, y el índice de desempleo excede el 15 por ciento. Argumenta que estas actividades generarían miles de empleos, que la gente local se beneficiaría; que se contribuiría con el desarrollo del país y se facilitaría el pago de la deuda externa. Petkoff también dijo en un espectáculo público, organizado por la Cámara Minera y la Gobernación del estado de Bolívar, que "...los venezolanos son como las Hindúes, que prefieren morir de hambre antes que comerse a sus vacas, por razones éticas y religiosas."

Los pequeños mineros han sido convertidos en una conveniente cortina de humo detrás de la cual se esconden los verdaderos beneficiarios de la media gubernamental, tales como; M&M Corporación Comercial Internacional; Recursos Greenwich; Minera Krysos; Latinvan, parte del Oro y Diamante Americano, Zuplan C.A., y muchas otras empresas nacionales e internacionales.

NOTA: para más información, véase: <http://www.ciens.ula.ve/~jcenteno/>
Gracias a Julio Cesar Centeno, PhD por su ayuda con este artículo.

U'Wa... de la página 21

pañía Occidental no respeta esta forma de ver la vida y en cambio ha ofrecido valores a la comunidad, esperando a tener acceso al territorio. Pero los U'Wa preguntaron a Oxy que quien les ha dado autoridad para comprar, vender o explotar lo que no es de su propiedad. Poco después, en una conferencia de prensa co-patrocinada con el Proyecto Subterráneo y RAN en San Francisco, Roberto Cobaria dijo que "Si negociamos, solo nos contaminaríamos. Nosotros, el Pueblo U'Wa de Colombia, continuamos peleando por nuestro derecho a proteger y preservar la integridad de nuestra tierra y nuestra cultura." La compañía Royal Dutch Shell esta vendiendo sus acciones del área Cano Limón y también hay rumores de que esta vendiendo el 37.5% de sus inversiones del bloque de Samora.

Chiapas... de la página 35

sus derivados, y el 90.6% de sus petroquímicos. Chiapas produce también el 55% de la energía hidroeléctrica en México, y contiene el 20% de su biodiversidad en la selva Lacandona. Finalmente, el cumplir justamente con las demandas de los Pueblos Indígenas, requeriría una transformación radical de las estructuras de corrupción de los últimos 70 años. Esto no significaría solo permitir a los Zapatistas, pero a toda la sociedad civil Mexicana, tener el derecho de transformar el gobierno en un mandato que obedezca las necesidades y el consenso del pueblo Mexicano, en lugar de continuar representando una élite global de intereses económicos, instrumento de represión.

Por ahora, el presidente Zedillo ha hecho su elección, mientras habla de paz, va a seguir adelante con su guerra de exterminación. Desafortunadamente México actúa con el apoyo seguro de sus socios comerciales, los Estados Unidos y Canadá. La única cosa interpuesta en el camino de México hacia su inaceptable política para con los Pueblos Indígenas es la sociedad civil, tanto dentro del país como globalmente. La sociedad civil, a través de sus iniciativas políticas y sus acciones, podrá ponerle un fin a esta guerra genocida.

Los Pueblos Indígenas están seguros que la solución no va a venir de ninguna otra parte, y de que no lo van a poder hacer solos. "Ni la paz ni la justicia va a venir del gobierno. Esto vendrá de la sociedad civil, de sus iniciativas, de sus movilizaciones. A ella, a usted, es que le hablamos hoy."

Crystal Echohawk es una miembro de la Nación Pawnee, que trabaja en la Comisión Nacional por la Democracia en México. Tiene un Bachillerato en Historia, y una Maestría en Pensamiento Social y Político, escribiendo su tesis sobre los Zapatistas. En 1996 participó en la Delegación Norteamericana India de la ONU, en el grupo de redacción sobre la Declaración de los Derechos Indígenas de Ginebra. Viajó a La Realidad, Chiapas, y produjo un reporte sobre Chiapas. Desde que empezó su trabajo en la CNDM, ha viajado extensamente reclutando el apoyo público para la causa Zapatista, en particular, organizando a las comunidades Indígenas Norteamericanas, en apoyo a la lucha Indígena Mexicana.