



Organización  
Internacional  
del Trabajo



1919 · 2019

30 años  
Convenio 169

Comisión de Expertos en Aplicación  
de Convenios y Recomendaciones

# Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)



Observación General,  
publicación 2019

Comisión de Expertos en Aplicación  
de Convenios y Recomendaciones

**Convenio sobre pueblos indígenas  
y tribales, 1989 (núm. 169)**

**Observación General, publicación 2019**

Oficina Internacional del Trabajo

ISBN: 978-92-2-133215-2 (impreso)

ISBN: 978-92-2-133216-9 (web pdf)

ISBN: 978-92-2-133217-6 (e pub)

---

*Primera edición 2019*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

Compaginado por TTS: Folleto-Convenio núm. 169-Obs gen\_[NORME-190404-1]-Sp.docx  
Impreso por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza

En su reunión de noviembre-diciembre de 2018, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) adoptó una observación general sobre la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). El texto de esta observación se reproduce a continuación.

En el marco del mecanismo de control regular de la aplicación de las normas internacionales del trabajo de la OIT, la CEACR es un órgano independiente cuya función es realizar una evaluación imparcial y técnica de la aplicación de estas normas por los Estados Miembros de la Organización. La CEACR está integrada por 20 expertos, juristas eminentes de regiones geográficas, sistemas jurídicos y culturas diferentes.

Además de los comentarios que envía directamente a los gobiernos, la CEACR puede decidir publicar las denominadas «observaciones generales» sobre determinados temas relativos a la aplicación de un convenio.

## Observación general

A lo largo de sus cien años de existencia, el tema de los pueblos indígenas ha estado siempre presente en la agenda de la Organización Internacional del Trabajo. En ocasión del 30.º aniversario de la adopción del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), la Comisión quisiera destacar algunos avances importantes en la aplicación de dicho instrumento, respecto de los cuales la Comisión ha podido tomar nota al examinar las medidas tomadas por los Estados que lo han ratificado. Este aniversario también permite a la Comisión destacar algunas de las dificultades que aún impiden alcanzar la plena realización de los derechos de los pueblos indígenas y tribales consagrados en el Convenio.

El Convenio es el único tratado internacional que aborda de manera integral y específica los derechos de los pueblos indígenas y tribales. La Comisión recuerda que el Convenio constituye una revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), que procuraba la integración de dichas poblaciones en la comunidad nacional de los Estados. Este enfoque se ha considerado como superado y en su lugar se adoptó el Convenio núm. 169 que consagra los principios del respeto a la integridad cultural de los pueblos indígenas, reconociendo su valor, y de la participación en las decisiones que los afectan. A la fecha, un total de 23 Estados han ratificado el Convenio. En su 328.ª reunión (octubre-noviembre de 2016), el Consejo de Administración pidió a la Oficina que iniciara un seguimiento con los Estados Miembros que todavía están vinculados por el Convenio núm. 107 alentándolos a ratificar el Convenio núm. 169 como el instrumento más actualizado en este ámbito.

En materia de *identificación* de los pueblos indígenas y tribales, la Comisión ha subrayado la importancia de garantizar que todos los pueblos que cumplen con los criterios de definición contenidos en el Convenio, independientemente de su reconocimiento jurídico en la legislación nacional, gocen de los derechos reconocidos en dicho instrumento. El Convenio enumera una serie de criterios objetivos para identificar a los pueblos indígenas y tribales. Establece que la conciencia de su identidad indígena o tribal debe considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican sus disposiciones. Por lo tanto, la conciencia de su identidad constituye el criterio subjetivo que complementa los criterios objetivos. La Comisión ha tomado nota de que muchos países han

enviado información estadística detallada en relación con el número y ubicación geográfica de los pueblos indígenas y tribales. Además, cabe destacar que, en ocasión de los censos poblacionales, algunos países han aplicado el criterio de autoidentificación. A este respecto, la Comisión reitera que disponer de datos estadísticos fiables sobre la población indígena, su localización y sus condiciones socioeconómicas constituye una herramienta esencial para definir y orientar eficientemente las políticas relativas a los pueblos indígenas, así como para monitorear el impacto de las acciones emprendidas. Lo anterior también es indispensable para que los gobiernos puedan tomar las medidas apropiadas para reconocer, proteger y valorar la identidad social y cultural, las costumbres y las tradiciones de los pueblos indígenas.

La Comisión toma nota de que el Convenio consagra como eje fundamental el derecho de los pueblos indígenas a *participar* de manera efectiva en la adopción de decisiones que puedan afectarlos, así como en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente. Para que se garantice una participación efectiva, la Comisión considera que es clave que se desarrollen y fortalezcan instituciones con la participación de los pueblos indígenas. Varios países han creado entidades encargadas de la elaboración y de la coordinación de la política nacional sobre cuestiones indígenas, sean éstas ministerios o viceministerios responsables de los asuntos indígenas, consejos consultivos, organismos de coordinación o instituciones independientes. En ciertos países, se ha adoptado un enfoque transversal con la creación de áreas específicas dedicadas en la mayoría de los ministerios e instituciones públicas. Además, algunos países han creado espacios permanentes de diálogo y participación. Independiente del tipo de estructura establecida, la Comisión ha destacado en varias ocasiones que la entidad encargada de los asuntos indígenas debe disponer de personal y recursos financieros adecuados, un marco legal bien definido y de poder de decisión. Además, los pueblos indígenas deben estar representados y participar en dichas instituciones.

La Comisión observa que las medidas tomadas para reforzar las instituciones representativas de los pueblos indígenas contribuyen a la realización de la obligación del Estado de desarrollar una *acción coordinada y sistemática* en la implementación del Convenio. La acción coordinada y sistemática tiene por objetivo garantizar la coherencia entre las diferentes instituciones gubernamentales que

tienen responsabilidades de implementar programas o políticas relacionados con los pueblos indígenas y es clave para superar la desigualdad que todavía afecta a algunos de estos pueblos indígenas. A menudo, la Comisión ha pedido a los gobiernos informaciones sobre las medidas que hacen efectiva dicha coordinación y cómo se garantiza la participación de los pueblos indígenas en la planificación, implementación y evaluación de las mismas.

La Comisión subraya que el Convenio consagra el derecho de los pueblos indígenas a ser *consultados* como una herramienta para que los pueblos indígenas puedan participar plenamente en la adopción de decisiones que les afecten. En este sentido, el Convenio prevé la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente; y, especialmente, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de recursos existentes en sus tierras. La Comisión ha observado que en varios países se han desplegado esfuerzos importantes para establecer mecanismos apropiados de consulta con los pueblos indígenas, con la activa participación de dichos pueblos. Se adoptaron leyes específicas que definen el alcance de la consulta y reglamentan su procedimiento. En otros países, se están examinando proyectos de legislación cuyo objetivo es reglamentar el proceso de consulta a los pueblos indígenas. La Comisión recuerda la importancia de realizar consultas previas con los pueblos indígenas antes de adoptar dicha legislación o establecer dicho mecanismo de consulta. Al respecto, la Comisión observa que el Convenio y los comentarios de la Comisión han constituido un marco de referencia para estas iniciativas. Asimismo, la Comisión tuvo la ocasión de aclarar el concepto de «consulta» en sus observaciones generales publicadas en 2009 y 2011. La Comisión destacó que las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe; debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo. Además la Comisión recuerda que corresponde a los gobiernos establecer mecanismos apropiados de consulta a escala nacional, y que las autoridades públicas deben realizarla, sin injerencias, de una manera adaptada a las circunstancias; a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales; y con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.

La Comisión desea subrayar que la consulta debe ser percibida como un instrumento esencial para promover el diálogo social significativo y efectivo, la comprensión mutua así como la seguridad jurídica. También la consulta es un paso importante para garantizar la participación libre, efectiva y permanente de los pueblos indígenas y tribales en los procesos de toma de decisiones que los afectan, como consagra el Convenio. La Comisión recuerda que se desprende de la lectura del conjunto de las disposiciones del Convenio que la consulta va más allá de una medida particular. A través de la consulta se promueve además que todas las disposiciones del Convenio se apliquen de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas, lo que supone un proceso gradual de creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines.

En relación con el tema de las *tierras*, la Comisión recuerda que el Convenio reconoce los valores culturales y espirituales que los pueblos indígenas atribuyen a las tierras. En varias ocasiones, la Comisión ha destacado que la utilización del término «tierras» en el Convenio cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera (por ejemplo, para la caza, la pesca, o rituales religiosos/culturales). En relación con el derecho de propiedad y de posesión de los pueblos indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, la Comisión destaca que se han adoptado medidas con miras a lograr el reconocimiento legal de este derecho en la legislación nacional. En ciertos países este derecho se consagra en la Constitución. Al respecto, se han creado e implementado políticas y programas de titulación de tierras indígenas y varios gobiernos han proporcionado informaciones estadísticas detalladas sobre las áreas tituladas y las comunidades que se beneficiaron de estos programas. También es necesario destacar la adopción y aplicación de planes de restitución de tierras para los desplazados internos con la participación de los pueblos indígenas interesados. No obstante la adopción de dichas medidas, la determinación de las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente, y por ende el reconocimiento de sus derechos a la propiedad y a la posesión, siguen siendo en algunos países temas críticos que incluso llegan a generar conflictos. La Comisión recuerda que el reconocimiento de la ocupación tradicional como fuente de derechos de propiedad y posesión es la piedra angular sobre la cual reposa el sistema de derechos sobre la tierra establecido por el Convenio y alienta a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para establecer procedimientos adecuados al respecto. Además, la Comisión desea subrayar la necesidad de adoptar



medidas específicas para impedir que los pueblos indígenas sean trasladados de las tierras que ocupan. En este sentido, el Convenio establece que el traslado y la reubicación de los pueblos indígenas de sus tierras constituyen una medida excepcional que sólo puede llevarse a cabo con su consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa.

En materia de *condiciones de empleo*, la Comisión ha tomado nota con preocupación de graves abusos contra trabajadores indígenas, especialmente en el área rural y en el sector agrícola. Al respecto, la Comisión ha pedido a los gobiernos que adopten medidas para eliminar el trabajo forzoso y la discriminación de los trabajadores y trabajadoras pertenecientes a pueblos indígenas, subrayando la necesidad de garantizar el respeto de sus derechos fundamentales en el trabajo. El fortalecimiento de la inspección del trabajo en áreas habitadas por pueblos indígenas es fundamental en este sentido. La Comisión también ha destacado la importancia de adoptar medidas que fomenten la participación de las mujeres indígenas en el mercado de trabajo. En materia de formación profesional, la Comisión ha invitado a los gobiernos a desarrollar programas de formación vocacional teniendo en cuenta las condiciones económicas, ambientales, sociales y culturales de los pueblos indígenas.

La Comisión recuerda que el Convenio reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la formulación y ejecución de programas de *educación*. La Comisión ha tomado nota de que, a fin de fomentar el empleo de las lenguas tradicionales de los pueblos indígenas en las escuelas, varios gobiernos han formulado e implementado programas de educación bilingüe con la participación de miembros de dichos pueblos. Al mismo tiempo se han impartido programas de formación a docentes indígenas sobre el currículum educativo y se han tomado en cuenta sus perspectivas culturales en su implementación. La Comisión también ha tomado nota de medidas especiales adoptadas para el rescate de lenguas en riesgo de desaparición.

La Comisión saluda las medidas adoptadas por los gobiernos para fomentar servicios de *salud* intercultural en los cuales los miembros de las comunidades indígenas contribuyen con sus conocimientos de medicina tradicional. Al mismo tiempo la Comisión alienta a los gobiernos a que intensifiquen sus esfuerzos para extender la cobertura de seguridad social a los miembros de los

pueblos indígenas. Al respecto, la Comisión subraya la importancia de velar por que se tengan en cuenta las características, necesidades y perspectivas específicas de los pueblos indígenas y tribales en la elaboración y aplicación de los sistemas nacionales de protección social.

La Comisión destaca que, a pesar de los progresos realizados en la implementación de políticas y programas para el reconocimiento y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas previstos en el Convenio, la situación de los *derechos humanos* de los pueblos indígenas en varios países sigue siendo objeto de preocupación. La Comisión ha instado en varias ocasiones a los gobiernos a tomar medidas para prevenir los actos de violencia sufridos por los pueblos indígenas y sus representantes, incluidos asesinatos e intimidaciones, en el marco de su acción para la defensa de sus derechos. Igualmente preocupan a la Comisión las denuncias presentadas por los interlocutores sociales relativas a la criminalización de la protesta social. La Comisión recuerda la obligación de los Estados que han ratificado el Convenio de garantizar que los pueblos indígenas disfruten plenamente de todos sus derechos humanos. Al respecto, la Comisión destaca la importancia de adoptar medidas apropiadas para que se investiguen todos los actos de violencia contra personas o pueblos indígenas y que se garantice la integridad personal y la seguridad de las comunidades indígenas. La Comisión recuerda la importancia de velar por que los pueblos indígenas conozcan sus derechos y tengan acceso a la justicia para hacerlos valer. El Convenio prevé específicamente que deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de los pueblos indígenas y tribales puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales.

La Comisión toma nota de que en el marco de la implementación de la Estrategia de los derechos de los pueblos indígenas para un desarrollo incluyente y sostenible, adoptada por el Consejo de Administración en 2015, la Oficina deberá seguir realizando actividades de sensibilización y de formación sobre el Convenio así como elaborar y difundir herramientas que recopilan experiencias y buenas prácticas que podrán orientar a los mandantes al adoptar políticas y programas con respecto a los pueblos indígenas. La Comisión saluda la adopción de esta Estrategia que demuestra la importancia del Convenio para la realización del mandato de la OIT y espera que, en este marco, la Oficina pueda brindar la asistencia técnica apropiada a los países que la soliciten. La Comisión observa

que la Estrategia también prevé reforzar la colaboración con las Naciones Unidas en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. A este respecto, la Comisión observa que el Convenio y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, son dos instrumentos jurídicos de distinta naturaleza y alcance, que se complementan y refuerzan mutuamente. La Comisión considera que la implementación efectiva del Convenio contribuye a la realización de los objetivos de la Declaración así como la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

**Departamento de Normas Internacionales del Trabajo**  
Oficina Internacional del Trabajo  
4, route des Morillons – CH-1211 Ginebra 22  
Tel.: +41 22 799 7249  
Fax.: +41 22 799 6771  
E-mail: [infonorm@ilo.org](mailto:infonorm@ilo.org)  
Web: [www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes)

ISBN 978-92-2-133215-2



9 789221 332152