



La referencia a la «consulta» en las disposiciones anteriores tiene un enfoque amplio. Estas disposiciones sobre la consulta son algunos de los principios fundamentales incluidos en la revisión del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) como requisito necesario para eliminar el enfoque integracionista de ese Convenio. A fin de entender de manera apropiada el alcance de este nuevo principio que se introdujo en el Convenio núm. 169, la Comisión emprendió un examen exhaustivo de los trabajos preparatorios que condujeron a la inclusión de este principio y derecho en el Convenio núm. 169.

La Comisión toma nota de que los *artículos 6 y 15* fueron objeto de amplios debates y modificaciones durante los dos años de las discusiones preparatorias que condujeron a la adopción del Convenio núm. 169.

En relación con el *artículo 6*, los amplios trabajos preparatorios sobre esta disposición sugieren que los mandantes tripartitos quisieron reconocer:

- a) que las poblaciones indígenas y tribales 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;
- c) 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;

- 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 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.

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 puedan 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.

#### *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.

#### *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.

d) que la aplicación de este derecho debería adaptarse a la situación de las poblaciones indígenas y tribales interesadas, a fin de conferirles en cada caso el máximo control posible sobre su propio desarrollo económico, social y cultural <sup>6</sup>.

La Comisión tomó nota de la evolución del texto del *artículo 6* durante las dos discusiones realizadas por la Conferencia y de la redacción del *artículo 6, a)*. El texto propuesto por la Oficina antes de la primera discusión señalaba que los gobiernos deberían «buscar el consentimiento de los pueblos interesados». Esta redacción fue modificada por la Conferencia durante la primera discusión a fin de señalar que los gobiernos deberían «consultar plenamente con los (pueblos/las poblaciones interesados/as)». En base a los comentarios recibidos de los mandantes entre la primera y segunda discusión realizadas por la Conferencia, la Oficina suprimió la palabra «plenamente». En su lugar, la Oficina propuso un párrafo adicional al *artículo 6* que dice lo siguiente:

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) ...
  - c) ...
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 <sup>7</sup>.

La Oficina explicó que con el párrafo 2 se pretendía aclarar el significado y alcance del párrafo 1, a). Se trata de la versión final del texto tal como lo adoptó la Conferencia durante la segunda discusión. Una serie de enmiendas propuestas durante esa discusión no se aceptaron. Se hizo referencia al consenso alcanzado en relación a que el término «consultas» significaba consultas efectuadas de buena fe <sup>8</sup>. Asimismo, la Comisión tomó nota de la declaración realizada por un representante de la Oficina durante la segunda discusión respecto a que al elaborar el texto del párrafo 2 la Oficina «no quiso sugerir que las consultas referidas deberían resultar en la obtención de un acuerdo o el consentimiento de lo que se consulta, sino que quiso expresar un objetivo para las consultas» <sup>9</sup>.

El *párrafo 2 del artículo 15* estipula que «... los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de sus 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».

Durante la segunda fase de los trabajos preparatorios, la Oficina explicó que mientras que la propuesta original que se incluía en la propuesta de conclusiones sobre esta disposición incluía la frase «recabar el consentimiento» que habría exigido la obtención del consentimiento, desde la primera discusión estaba claro que esta expresión no era aceptable para un número suficientemente amplio de Miembros y que por consiguiente no podía incluirse en el texto propuesto que se sometería a la Conferencia para una segunda discusión. La Oficina sugirió otra versión del texto con la intención de dar a entender que debería procurarse de 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 <sup>10</sup>. El texto de la Oficina se refería al *artículo 6* del Convenio propuesto en el que se utilizaban las palabras «recabar el consentimiento de estos pueblos». El texto final adoptado por la Conferencia fue el resultado de una solución negociada de una serie de disposiciones <sup>11</sup>. Como resultado de ello, el texto del artículo 15 se modificó para que rezase «con miras a consultar a los pueblos interesados».

Sólo el *artículo 16* relativo al traslado, la reubicación y el derecho a regresar a sus tierras tradicionales contiene una referencia expresa a una formulación muy precisa del consentimiento <sup>12</sup>. El *párrafo 2 del artículo 16* prevé expresamente

<sup>6</sup> Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 75.ª reunión, 1988, Informe VI (1), pág. 33.

<sup>7</sup> Véase CIT, 76.ª reunión, 1989, Informe IV (2B), pág. 6.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párrafo 68.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párrafo 74.

<sup>10</sup> Véase CIT, 76.ª reunión, 1989, Informe IV (2A), págs. 43 y 44.

<sup>11</sup> La mayor parte de estas disposiciones se remitieron a un grupo de trabajo y las propuestas se sometieron a la Comisión para que las adoptase en su conjunto. Se adoptaron por consenso.

<sup>12</sup>

#### *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 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 efectivamente representados.
3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas 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

el «consentimiento», dado libremente y con pleno conocimiento de causa de los pueblos indígenas cuando la reubicación de las tierras que ocupan se considere necesaria como una medida excepcional.

En relación con el *párrafo 2 del artículo 17*, que se ocupa de la transmisión de los derechos sobre la tierra, la Oficina modificó su propuesta original que habría requerido el consentimiento de los pueblos interesados. En el texto preparado por la Oficina para la segunda discusión, se propuso la redacción «deberá consultarse a los pueblos interesados...» que la Conferencia adoptó sin modificaciones.

Por último, la Comisión toma nota de que la Conferencia adoptó una resolución, al mismo tiempo que el Convenio, en la que pedía específicamente a los gobiernos que estableciesen mecanismos consultativos apropiados que permitiesen a los pueblos indígenas y tribales expresar sus puntos de vista sobre todos los aspectos del Convenio<sup>13</sup>.

Al revisar la aplicación del Convenio por parte de los países, la Comisión de Expertos ha permanecido fiel al modo en que se comprende el Convenio tal como está expuesto más arriba. La Comisión ha indicado de manera reiterada que la «consulta y participación» constituyen la piedra angular del Convenio núm. 169 y la base de todas sus disposiciones. Su observación general de 2008, publicada en 2009, refleja la perspectiva antes señalada de las disposiciones pertinentes del Convenio en relación con el concepto de consulta. La Comisión indicó:

En relación a las consultas, la Comisión toma nota de dos desafíos fundamentales: i) garantizar que se realicen consultas apropiadas antes de abordar todas las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígenas y tribales; y ii) incluir disposiciones en la legislación que requieran consultas previas como parte del proceso en el que se determina si se otorgarán concesiones para la explotación y exploración de los recursos naturales. La forma y el contenido de los procedimientos y mecanismos de consulta tienen que permitir la plena expresión — con suficiente antelación y sobre la base del entendimiento pleno de las cuestiones planteadas — de las opiniones de los pueblos interesados a fin de que puedan influir en los resultados y se pueda lograr un consenso, y para que estas consultas se lleven a cabo de una manera que resulte aceptable para todas las partes. Si se cumplen estos requisitos, las consultas pueden ser un instrumento de diálogo auténtico, de cohesión social y desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos. Por consiguiente, la Comisión considera importante que los gobiernos, con la participación de los pueblos indígenas y tribales establezcan de forma prioritaria, mecanismos apropiados de consulta con las instituciones representativas de esos pueblos. Debería realizarse una evaluación periódica del funcionamiento de los mecanismos de consulta, con la participación de los pueblos interesados, a fin de continuar mejorando su eficacia.

La Comisión alienta a los gobiernos a proseguir sus esfuerzos, con la participación de los pueblos indígenas y tribales, en los ámbitos siguientes, y que en próximas memorias transmitan información sobre las medidas adoptadas al respecto:

- desarrollo de las medidas y mecanismos previstos en los *artículos 2 y 33* del Convenio;
- establecimiento de mecanismos de participación para la formulación de planes de desarrollo;
- inclusión del requisito de consulta previa en la legislación relacionada con la exploración y explotación de los recursos naturales;
- realización de consultas sistemáticas sobre las medidas legislativas y administrativas mencionadas en el *artículo 6* del Convenio, y
- establecimiento de mecanismos eficaces de consulta que tengan en cuenta la concepción de los gobiernos y de los pueblos indígenas y tribales sobre los procedimientos a seguir<sup>14</sup>.

Asimismo, la Comisión toma nota de la declaración positiva realizada por los miembros Empleadores en relación con su observación general de 2008 sobre el Convenio, que se ha mencionado antes. Asimismo, toma nota de que la perspectiva antes señalada sobre las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 169 también ha sido suscrita por una serie de comités tripartitos que han examinado reclamaciones contra gobiernos por incumplimiento de las disposiciones del Convenio<sup>15</sup>.

En el caso del Ecuador, el Comité tripartito, en su informe aprobado por el Consejo de Administración en 2001, se refirió a los trabajos preparatorios del Convenio y declaró que consideraba que el «concepto de las consultas a las comunidades indígenas [...] comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre las partes caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común»<sup>16</sup>. El Comité tripartito indicó que no se puede considerar que una simple reunión informativa cumpla con las disposiciones del Convenio y que las consultas deberían realizarse antes, lo cual implica que las comunidades afectadas deberían participar lo antes posible en el proceso, incluso en la preparación de los estudios de impacto medioambiental. Teniendo

---

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 sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

<sup>13</sup> Véase Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales, CIT, 76.ª reunión, 1989, *Actas Provisionales* núm. 25, págs. 36-37.

<sup>14</sup> Véase Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A), págs. 731-732, CIT, 98.ª reunión, 2009.

<sup>15</sup> En el contexto de su labor, las cuatro comisiones tripartitas establecidas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT para examinar las reclamaciones presentadas en virtud de este artículo, han examinado esta obligación en virtud del Convenio núm. 169. Se trata de los casos de Colombia y el Ecuador en 2001, Argentina en 2008 y el Brasil en 2009.

<sup>16</sup> Véase documento GB.282/14/2, párrafos 36-39.

en cuenta los trabajos preparatorios, en este caso el Comité tripartito llegó a la conclusión de que aunque el artículo 6 no requiere que se alcance un consenso en el proceso de consultas previas, establece que los pueblos interesados deben poder participar libremente en todos los niveles de formulación, aplicación y evaluación de las medidas y programas que les afectan directamente, a partir de la fecha en la que el Convenio entre en vigor en el país <sup>17</sup>.

En la reclamación presentada contra Colombia en virtud del Convenio, el Comité tripartito, en su informe aprobado por el Consejo de Administración en 2001, consideró que el concepto de «consulta» en virtud del Convenio debe comportar el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes, que implique comunicación y entendimiento, respeto mutuo y buena fe, y con el deseo sincero de llegar a un acuerdo común. El Comité tripartito llegó a la conclusión de que una reunión de mera información o reuniones o consultas llevadas a cabo después del otorgamiento de una licencia ambiental no satisfacen lo dispuesto en los artículos 6 y 15, 2) del Convenio <sup>18</sup>.

En el caso de la reclamación presentada contra Argentina, el Comité tripartito, en su informe aprobado por el Consejo de Administración en 2008, señaló que el artículo 6 no incluye entre sus requisitos para que la consulta sea válida, la obtención del consentimiento, aunque sí exige que la consulta tenga el objetivo de alcanzarlo, lo cual requiere la instauración de un proceso de diálogo, intercambio verdadero y buena fe entre los diferentes interlocutores <sup>19</sup>.

Por último, en la reclamación presentada contra el Brasil, el Comité tripartito, en su informe aprobado por el Consejo de Administración en 2009, proporcionó una amplia explicación sobre el proceso de consultas previsto en virtud del artículo 6 del Convenio <sup>20</sup>. En este caso el Comité tripartito recordó que los mecanismos de consulta y participación son la piedra angular del Convenio y que su finalidad no es formal sino que fueron previstos para que los pueblos indígenas puedan participar efectivamente en su propio desarrollo <sup>21</sup>. El Comité tripartito indicó que la consulta se debe efectuar mediante procedimientos apropiados a las circunstancias, a través de las instituciones representativas de los pueblos indígenas, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo o de lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. En relación con los «procedimientos apropiados», el Comité tripartito señaló que no hay un único modelo de procedimiento apropiado y que estos procedimientos deberían tener en cuenta las circunstancias nacionales y de los pueblos indígenas interesados, así como la naturaleza de las medidas que son objeto del proceso de consulta <sup>22</sup>. El Comité tripartito también dejó claro que el artículo 6 debe entenderse dentro del amplio contexto de consultas y participación, especialmente en el marco del párrafo 1 del artículo 2 y del artículo 33, que requieren 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 <sup>23</sup>, y asegurar que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados <sup>24</sup>. El Comité tripartito tomó nota de que «la consulta prevista por el Convenio va más allá de una consulta en un caso preciso y tiende a que todo el sistema de aplicación de las disposiciones del Convenio se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas...» <sup>25</sup>.

Habida cuenta de todos los elementos antes indicados, la Comisión desea reiterar su entendimiento del concepto de consulta señalando que concierne el objeto de las consultas o la participación; quiénes deberían ser responsables de dichas consultas, y las características de las consultas.

En relación con el objeto de las consultas, la Comisión considera que las consultas con los pueblos indígenas y tribales deben tener lugar concretamente en relación con las siguientes cuestiones: cuestiones legislativas o administrativas que pueden afectarles directamente (*artículo 6, 1, a*)); la autorización o ejecución de todos los programas de exploración o explotación de recursos minerales o del subsuelo existentes en sus tierras (*artículo 15, 2*)); 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 (*artículo 17, 2*)); y cuestiones específicas relacionadas con la educación (*artículos 27, 3*) y *28, 1*)).

Se debe contar con el consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa, de los pueblos indígenas y tribales, cuando, excepcionalmente se considere necesario el traslado de esos pueblos de las tierras que ocupan y su reubicación (*artículo 16, 2*)).

Se requiere la participación de los pueblos indígenas y tribales en relación con lo siguiente: el desarrollo de una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de sus pueblos y a garantizar el respeto de su integridad (*artículo 2, 1*)); la adopción de medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo (*artículo 5, c*)); la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernen (*artículo 6, 1, b*)); la formulación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles

<sup>17</sup> *Ibid.*, párrafo 36.

<sup>18</sup> Véase documento GB.282/14/3, párrafo 90.

<sup>19</sup> Véase documento GB.303/19/7, párrafo 81.

<sup>20</sup> Véase documento GB.304/14/7, párrafos 42-44.

<sup>21</sup> *Ibid.*, párrafo 44.

<sup>22</sup> *Ibid.*, párrafo 42.

<sup>23</sup> *Artículo 2, 1*.

<sup>24</sup> *Artículo 33, 1*.

<sup>25</sup> Véase documento GB.304/14/7, párrafo 43.

directamente (*artículo 7, 1*)); el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y de nivel de salud y educación (*artículo 7, 2*)); la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras (*artículo 15, 1*)); y el fortalecimiento y la promoción de las actividades tradicionales (*artículo 23, 1*)).

En relación con la autoridad responsable de las consultas, los *artículos 2 y 6* establecen la responsabilidad de los gobiernos. En virtud del *artículo 6* los gobiernos deberán «consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados...» y «establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente...».

En relación con la naturaleza de las consultas, de la revisión de los trabajos preparatorios en relación con el Convenio núm. 169 y de la revisión del Convenio en los dos textos que dan fe, la Comisión concluye que la intención de los redactores del Convenio era que la obligación de consultar en virtud del Convenio significase que:

1. las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe<sup>26</sup>; 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;
2. tienen que establecerse mecanismos apropiados a escala nacional y ello debe realizarse de una forma adaptada a las circunstancias;
3. tienen que llevarse a cabo consultas a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas y administrativas;
4. deben llevarse a cabo consultas con el *objetivo* de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas.

De todo lo anterior se desprende que, las consultas pro forma o la simple información no cumplirán con los requisitos del Convenio. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto<sup>27</sup> ni su *resultado* será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr el consentimiento<sup>28</sup>.

La Comisión espera que las aclaraciones anteriores ayudarán a los gobiernos a aplicar de manera efectiva el Convenio y a los pueblos indígenas y tribales a gozar de la protección y beneficios del Convenio. Asimismo, confía en que fortalezcan el diálogo entre los gobiernos, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en relación con los objetivos y el contenido del Convenio, con la participación activa de organizaciones e instituciones de pueblos indígenas y tribales, tal como se pide en la resolución adoptada por la Conferencia en 1989.

La Comisión considera que su entendimiento del significado de las consultas ha permanecido fiel tanto a la letra como al espíritu de las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 169, los trabajos preparatorios que condujeron a su adopción y las conclusiones de los comités tripartitos establecidos por el Consejo de Administración para examinar las reclamaciones presentadas contra ciertos Estados Miembros en relación con el incumplimiento del Convenio núm. 169.

En cumplimiento de sus funciones, la Comisión formula recomendaciones para promover la aplicación efectiva del Convenio. En relación con la cuestión de si la Comisión puede realizar recomendaciones en relación con la suspensión de actividades a la espera de consultas, la Comisión quiere señalar que queda claro que no es un tribunal de justicia y como resultado de ello no tiene poder de requerimiento ni de dictar medidas provisionales. La Comisión observa que, en los casos en los que ha realizado una recomendación que se ha interpretado como tal, había estado comunicándose con los países interesados durante una serie de años pidiéndoles que adoptasen las medidas necesarias para consultar con los pueblos indígenas y tribales interesados de conformidad con las disposiciones del Convenio.

Por consiguiente, la Comisión concluye que el Convenio requiere, en primer lugar, que se realicen consultas en profundidad con las instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales y que después se hagan los esfuerzos necesarios, en la medida de lo posible, para encontrar soluciones conjuntas, ya que esto es la piedra angular del diálogo. También constituye una herramienta importante para alcanzar un desarrollo sostenible.

## Argentina

### **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (ratificación: 2000)**

La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a la comunicación de la Asociación de Profesionales de Salud de Salta (APSADES) de 12 de junio de 2009 y a la comunicación de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) de 31 de agosto de 2009. La Comisión toma nota también de la comunicación de la Asociación del Personal de los Organismos de Control (APOC) de fecha 27 de agosto de 2010. La Comisión toma nota también de los comentarios de la CTA de 31 de agosto de 2010 y de los comentarios de la Confederación General del Trabajo (CGT) de 29 de octubre de 2010. **La Comisión pide al Gobierno que envíe sus comentarios al respecto, así como sobre la comunicación de la**

<sup>26</sup> Véase CIT, 76.ª reunión, 1989, Informe IV (2A), págs. 19-21.

<sup>27</sup> *Ibid.*, párrafo 74.

<sup>28</sup> *Ibid.*

*Unión de Trabajadores de la Educación de Río Negro (UNTER) de 28 de julio de 2008 en relación con el incumplimiento de los artículos 6, 7, 15, 2), y 17, 2), del Convenio.*

## Brasil

### **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) (ratificación: 2002)**

La Comisión toma nota de los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI), de 1.º de septiembre, que fueron enviados al Gobierno el 8 de septiembre de 2010 para su respuesta.

La Comisión *lamenta* tomar nota de que no se ha recibido la memoria del Gobierno. Por consiguiente, la Comisión se ve obligada a reiterar su observación anterior, redactada como sigue:

La Comisión toma nota de la comunicación del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras Rurales de Alcántara (STTR) y del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar de Alcántara (SINTRAF), de fecha 20 de octubre de 2009, enviada al Gobierno el 6 de noviembre de 2009. La Comisión la examinará en su próxima reunión junto con las observaciones que el Gobierno estime oportuno formular al respecto. **La Comisión solicita al Gobierno que conteste a la comunicación del STTR y SINTRAF.**

La Comisión recuerda que el 27 de agosto de 2008 recibió una comunicación del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras Rurales de Alcántara (STTR) y del Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar de Alcántara (SINTRAF) acerca de la aplicación del Convenio en el país, que se transmitió al Gobierno el 5 de septiembre de 2008. Recuerda asimismo que recibió una comunicación de la Central Única de Trabajadores (CUT), el 1.º de septiembre de 2008, que se transmitió al Gobierno el 18 de septiembre de 2008. Esta comunicación adjuntaba, además, comentarios efectuados por las siguientes organizaciones indígenas: Articulación de los Pueblos Indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espírito Santo (APOINME), Consejo Indígena de Roraima (CIR), Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña (COIAB), y Warã Instituto Indígena Brasileño. Además, la Comisión recuerda que recibió una comunicación de fecha 19 de septiembre de 2008, del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Federal de Santa Catarina (SINTUFSC), enviada al Gobierno el 4 de noviembre de 2008.

*Comunidades quilombolas de Alcántara.* La Comisión toma nota de que mediante comunicación de 26 de diciembre de 2008, el Gobierno proporcionó información en relación a las observaciones formuladas por el STTR y el SINTRAF. La Comisión nota que la información transmitida por el Gobierno se refiere sólo a una de las cuestiones planteadas por el STTR y el SINTRAF, a saber la situación de las comunidades quilombolas de Alcántara frente a la implantación y expansión del Centro de Lanzamientos de Alcántara (CLA) y del Centro Espacial de Alcántara (CEA) en territorio ocupado tradicionalmente por comunidades quilombolas, sin su consulta y participación.

La Comisión toma nota de que según se desprende de la información suministrada por el Gobierno, se publicó el Estudio Técnico de Identificación y Demarcación. Tras un procedimiento administrativo de conciliación entre las entidades gubernamentales interesadas (Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio del Desarrollo Agrario, Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), Agencia Espacial Brasileña, y Centro Espacial de Alcántara), el Estudio estableció que 78.105,3466 hectáreas serán consideradas como territorio de las comunidades quilombolas de Alcántara. La Comisión entiende que ello implica la reducción del territorio ocupado por las comunidades quilombolas y nota que las indicaciones en cuanto a la extensión de dicha reducción son divergentes. La Comisión nota además que, según el artículo 11 del decreto núm. 4887/2003, cuando las tierras ocupadas por descendientes de las comunidades quilombolas coincidan con, entre otros, áreas de seguridad nacional, se deben tomar medidas apropiadas para garantizar la sostenibilidad de dichas comunidades, conciliando, al mismo tiempo, los intereses del Estado. Al respecto, la Comisión toma nota de que según el Parecer/AGU/MC/Nº 1/2006 del Abogado General en casos de superposición de intereses, hay que solucionar los conflictos de manera «razonable».

La Comisión recuerda que, tal como lo indicó en su observación anterior, las comunidades referidas parecen cumplir los requisitos para estar cubiertas por el Convenio y se autoidentifican como poblaciones tribales en el sentido del *artículo 1, párrafo 1, a), del Convenio*. En la medida en que estas comunidades cumplan los requisitos indicados en el *artículo 1* del Convenio, corresponde aplicar los artículos del Convenio al tratar el asunto objeto de la comunicación. La Comisión recuerda la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos cubiertos por el Convenio reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera y la obligación que los gobiernos tienen de respetar dicha relación. La Comisión considera que el reconocimiento y la protección efectiva de los derechos de estos pueblos a las tierras que tradicionalmente ocupan conforme al *artículo 14* del Convenio es de importancia crucial para la salvaguarda de su integridad y, en consecuencia, para el respeto de los demás derechos consagrados en el Convenio.

La Comisión resalta igualmente que los gobiernos tienen la obligación, según el *artículo 6* del Convenio, *párrafos 1, a), y 2*, de consultar los pueblos cubiertos por el Convenio, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. La Comisión también señala a la atención del Gobierno que, conforme al *artículo 7, párrafo 3*, del Convenio, los gobiernos deben velar por que 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 puedan tener sobre esos pueblos. La Comisión no puede dejar de subrayar que los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. La Comisión toma nota que la información proporcionada por el Gobierno no contiene ninguna referencia a la participación de las comunidades afectadas en el procedimiento mencionado anteriormente ni a su consulta. **A la luz de lo anterior, la Comisión solicita al Gobierno que proporcione información detallada sobre:**

- i) *la manera en que se aseguró la participación y consulta de las comunidades quilombolas afectadas, a través de sus instituciones representativas, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de la solución del caso, incluyendo información sobre la participación de dichas comunidades en la preparación del Estudio Técnico de Identificación y Demarcación;*
- ii) *la manera en que se tomó debidamente en consideración la obligación de garantizar la integridad cultural, social y económica de las comunidades quilombolas afectadas al conciliar los intereses en conflicto de las diversas partes interesadas en el asunto de que se trata;*

- iii) *las medidas adoptadas para efectuar estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que la implantación y expansión del Centro de Lanzamientos de Alcántara (CLA) y del Centro Espacial de Alcántara (CEA) pueda tener sobre las comunidades afectadas, incluso con miras a asegurar la viabilidad de las actividades tradicionales de dichas comunidades;*
- iv) *los progresos alcanzados en la identificación y demarcación de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades quilombolas después de la adopción del Estudio Técnico de Identificación y Demarcación y las medidas adoptadas para garantizar los derechos de propiedad y de posesión de estas comunidades sobre sus tierras tradicionales y para salvaguardar su derecho a utilizar las tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia, y*
- v) *las medidas especiales adoptadas, con arreglo al artículo 4 del Convenio, para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de las comunidades interesadas en tanto se proceda al reconocimiento y a la demarcación de sus tierras.*

*Comunicación del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Federal de Santa Catarina (SINTUFSC) de fecha 19 de septiembre de 2008. La Comisión solicita al Gobierno que conteste a la comunicación de la SINTUFSC para permitirle examinar detalladamente dicha comunicación en su próxima reunión.*

*Artículo 1, 2). Debilitamiento de la aplicación del criterio de autoidentificación.* Indica la CUT asimismo que el criterio de la autoidentificación consagrado en el artículo 1, 2), del Convenio fue incorporado a la legislación nacional por medio del decreto núm. 4887/2003, que reglamenta el procedimiento para otorgar títulos de las tierras ocupadas por remanentes de comunidades quilombolas. Sostienen que, sin embargo, el Gobierno está debilitando la autoidentificación mediante legislación posterior (decreto núm. 98/2007) evitando de ese modo regularizar sus tierras puesto que la regularización depende de la inscripción de las comunidades en el registro. Según el sindicato cada vez habría más dificultades para que las comunidades obtengan inscripción en el registro para así cerrar las puertas a la aplicación de otros derechos, fundamentalmente sobre las tierras. Indican que, por ejemplo, la violación del criterio de autoidentificación se verifica también en el conflicto que oponen la comunidad quilombola de la Isla de Marambai y la Marina. Indican que las comunidades se identifican como indígenas y reclaman la aplicación del Convenio. Indican que, aunque sea menos frecuente, tampoco se reconoce la identidad indígena de los indios del nordeste, con lo que se dificulta el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras tradicionalmente ocupadas. La Comisión considera que a la luz de los elementos proporcionados, las comunidades quilombolas parecen reunir los requisitos establecidos por el artículo 1, párrafo 1, apartado a), del Convenio según el cual el Convenio se aplica: «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». Además, el párrafo 2 del mismo artículo establece que: «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». *La Comisión solicita al Gobierno que proporcione informaciones sobre la aplicación del Convenio a las comunidades quilombolas, y que, en caso de que el Gobierno considere que estas comunidades no constituyen pueblos tribales en el sentido del Convenio, le solicite que exprese sus motivos.*

#### *Comunicación de la CUT*

*Artículos 2, 6, 7, y 33. Consulta y participación.* Indica la comunicación que aunque hay un incremento del diálogo social la efectividad de esos foros es cuestionada por los pueblos indígenas por sus características (lugares de difícil acceso, o citas con poca anticipación o discusión superficial) y que existe la impresión de que esas consultas populares, cuando se realizan, tienen la finalidad exclusiva de validar las políticas públicas. La Comisión recuerda, como ya lo ha señalado de manera repetida, que la consulta y participación no deben ser sólo formales pues se vacía su contenido, sino que debe constituir un verdadero diálogo, mediante mecanismos adecuados, para que resulte en proyectos incluyentes donde los pueblos cubiertos por el Convenio puedan ser partícipes en su propio desarrollo. *La Comisión invita al Gobierno a examinar los mecanismos de consulta y participación existentes, en cooperación con las organizaciones indígenas, de manera a asegurarse que guardan conformidad con el Convenio, y a brindar información al respecto.*

*Artículo 6. Consulta y legislación.* La comunicación indica que no se efectúa consulta respecto de las medidas legislativas y administrativas contempladas en el artículo 6 del Convenio. Citan como ejemplo el decreto núm. 98/2007 relacionado con la Fundación Cultural Palmares, el proyecto de ley que trata de la minería en tierras indígenas (PL núm. 1610/1996) y el proyecto de decreto núm. 44/2007, que suspende la aplicación del decreto núm. 4887/2003, el cual reglamenta el procedimiento de titularización de tierras quilombolas. *La Comisión indica que los gobiernos tienen la obligación de consultar a los pueblos cubiertos por el Convenio cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente y solicita informaciones sobre el particular.*

*Artículo 14. Tierras.* Indica la CUT que la Constitución garantiza el derecho de indios y comunidades quilombolas a los territorios que ocupan pero que, aunque hay 343 territorios indígenas registrados y 87 territorios quilombolas, la mayor parte de las tierras sigue sin regularizarse: 283 tierras indígenas y 590 quilombolas en trámite administrativo y 224 tierras indígenas que ni han alcanzado ese estado. Indica que ha aumentado el número de indígenas asesinados, en particular en Mato Grosso do Sul, debido a conflictos no resueltos de tierras. *La Comisión solicita al Gobierno se sirva proporcionar informaciones sobre la aplicación del artículo 14 del Convenio respecto de las comunidades quilombolas.*

*Artículos 6, 7, y 15. Participación, consulta y recursos naturales.* Se refieren detalladamente a cinco proyectos sin participación ni consulta: 1) Hidroeléctrica de Belo Monte, 2) Trasvase del Río San Francisco, 3) Proyecto de ley núm. 2540/2006 que propone autorización para una hidroeléctrica en la Cascada de Tamandúa en el Río Cotíngio en el Territorio Indígena Raposa Terra del Sol, 4) Tierra Indígena de los Guarani-Kaiwoá, donde viven 12.000 indígenas confinados en reservas como la de Dourados, que viven en la miseria total y se implementan proyectos y políticas sin ninguna consulta ni participación, 5) Minería en la Tierra Indígena de los Cinta Larga, donde tendrá fuerte impacto la ley sobre minería en trámite, sin consulta con este pueblo. *La Comisión expresa su preocupación por los alegatos planteados y recuerda al Gobierno que en virtud del artículo 7 se deberán efectuar 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 puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas. La Comisión solicita detalladas informaciones sobre los casos planteados.*

*La Comisión espera que el Gobierno proporcionará información detallada al respecto. Solicita al Gobierno que se sirva transmitir sus comentarios sobre estas comunicaciones, junto con su respuesta a los presentes comentarios. Tomando nota de*



*que la memoria del Gobierno no contiene respuesta a las preguntas formuladas por la Comisión en su solicitud directa de 2005, la Comisión le solicita asimismo que responda a los comentarios de 2005.*

*La Comisión espera que el Gobierno haga todo lo posible para adoptar, en un futuro cercano, las medidas necesarias.*

## Chile

### **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)** (ratificación: 2008)

La Comisión toma nota de la detallada primera memoria y de los completos anexos proporcionados por el Gobierno, que demuestran la atención particular que éste brinda a la aplicación del Convenio. La Comisión toma nota asimismo de los comentarios de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH), y de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT) en nombre de la Coordinación de Organizaciones y Comunidades Mapuches, Región de la Araucanía y del Centro de Cultura Pueblos Nación Mapuche Pelón Xaru, ambos de 30 de agosto de 2010, así como de los comentarios de la CUT de 1.º de octubre de 2010. La Comisión toma nota asimismo de los comentarios presentados por la Confederación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Panificadores (CONAPAN) el 3 de noviembre de 2010. La Comisión examinará estas comunicaciones en su próxima reunión junto con toda observación que el Gobierno desee presentar al respecto. *La Comisión pide al Gobierno que responda a los comentarios de la CONAPACH, de la CUT y de CONAPAN.*

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

## Colombia

### **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)** (ratificación: 1991)

La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a los comentarios de la Confederación Sindical Internacional (CSI), de 31 de agosto de 2009, y a los comentarios del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Nacional Minera Minercol Ltda. (SINTRAMINERCOL) recibidos el 28 de agosto de 2010. La Comisión toma nota también de los comentarios de la Confederación General de Trabajadores (CGT), de 3 de junio de 2010, y de los comentarios de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT), y de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), de 30 de agosto de 2010, que se refieren a las cuestiones pendientes. Toma nota también de la comunicación de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) recibida el 2 de septiembre de 2010. *La Comisión pide al Gobierno que envíe sus comentarios al respecto.*

## Perú

### **Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)** (ratificación: 1994)

La Comisión toma nota de la discusión que tuvo lugar en la Comisión de la Conferencia en junio de 2010 y de sus conclusiones. La Comisión toma nota también de los comentarios de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) elaborados con la colaboración de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (CONACAMI), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Asociación Paz y Esperanza, el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAP), CARE Perú, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Instituto del Bien Común (IBC) y el Servicio de Información Indígena (SERVINDI), de 27 de julio de 2010, que se refiere a las cuestiones pendientes, en particular a la falta de promulgación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, y a la existencia de un proyecto de ley que permite los desplazamientos de población en caso de proyectos de gran escala y la existencia de numerosos decretos tendientes a parcelar y reducir los territorios comunales. La Comisión toma nota también de los comentarios de la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT), de 25 de agosto de 2010, relativos a la falta de reconocimiento de los pueblos indígenas existentes en el país, el desconocimiento del derecho de consulta a los pueblos indígenas, problemas en la determinación de las tierras que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente; la falta de instituciones idóneas en el país que se ocupen de los problemas de los pueblos indígenas, ya que el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) no cumple con sus funciones y no existe participación indígena en su consejo directivo. Por ello según la CUT, el Gobierno ha debido crear mesas de diálogo para resolver los conflictos con los pueblos indígenas amazónicos. La Comisión toma nota de que por comunicación de 7 de octubre de 2010, el Gobierno envía sus observaciones a los comentarios de la CGTP. La Comisión señala que algunas de las cuestiones planteadas por las organizaciones sindicales son objeto de una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución y en consecuencia serán examinadas en dicho contexto.

*Seguimiento a las conclusiones de la Comisión de la Conferencia.* La Comisión de la Conferencia se refirió en 2009 a diversas cuestiones, entre las que se encuentran los incidentes de Bagua en los que hubo numerosos muertos y heridos entre los pueblos indígenas y la policía. Asimismo, en 2010 la Comisión de la Conferencia instó al Gobierno a que informara sobre la promulgación y aplicación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios adoptada el 19 de mayo de 2010, por el Congreso y las medidas transitorias relacionadas, a fin de evaluar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio. La Comisión también consideró necesaria la reforma del INDEPA con la plena participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, con el objeto de asegurar su legitimidad y su auténtica capacidad de acción y para garantizar la aplicación de la ley de consulta. La Comisión también solicitó información sobre la aplicación del plan de desarrollo para la región de la Amazonía. Asimismo, estimó que se necesitaban progresos en relación con la formulación y aplicación de planes de acción que traten de forma sistemática los problemas pendientes relativos a la protección de los derechos de los pueblos cubiertos por el Convenio e hizo hincapié en la necesidad de garantizar que estos planes de acción se desarrollen e implementen con la participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, de conformidad con los *artículos 2 y 6 del Convenio*. Por último, la Comisión de la Conferencia pidió al Gobierno que envíe informaciones acerca de los efectos, sobre la formación de los profesores bilingües de la resolución ministerial núm. 0017-2007-ED que establece criterios de admisión para los candidatos a profesores y alentó al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para garantizar que se realicen progresos adecuados en la aplicación del Convenio.

*Investigación de los sucesos de Bagua.* La Comisión recuerda que en sus comentarios anteriores instó al Gobierno a que tomara sin demora las medidas necesarias para que se investigaran de manera eficaz e imparcial los acontecimientos de Bagua de junio de 2009, en los que murieron 23 policías y diez civiles, y a que proporcionara información específica sobre el particular. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, se constituyó la mesa núm. 1 integrada por tres representantes del Poder Ejecutivo, tres representantes de los pueblos indígenas y un representante de los gobiernos regionales. Dicha mesa elaboró un informe por la mayoría y un informe por la minoría de sus miembros, los cuales fueron, según el Gobierno, aprobados por la presidencia del Consejo de Ministros y derivados a las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo, Ministerio Público y Poder Judicial. La Comisión toma nota también de que el Poder Legislativo conformó la «Comisión investigadora multipartidaria sobre los hechos acontecidos en la ciudad de Bagua, aledaños y otros», la cual elaboró también informes que fueron sometidos al pleno del Congreso. Por su parte, la Fiscalía Provincial Penal de Utcubamba inició diversos procesos judiciales por delito de homicidio, violencia, resistencia a la autoridad y tenencia de armas de fuego. La Comisión toma nota de que la CGTP señala que el informe de la mayoría elaborado por la mesa núm. 1 no esclarece los hechos sucedidos ni determina quiénes fueron responsables de los mismos. Tampoco fue aceptado por los pueblos indígenas. La CGTP subrayó también que el informe del Congreso concluyó que los sucesos fueron ocasionados debido a la vulneración de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas. ***La Comisión pide al Gobierno que informe sobre las medidas adoptadas como consecuencia de los distintos informes elaborados en el marco de la mesa núm. 1 del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, las conclusiones formuladas por el pleno del Congreso respecto de los informes elaborados por la Comisión investigadora multipartidaria así como sobre el resultado de los procesos judiciales en trámite en relación con los hechos sucedidos en Bagua.***

*Artículo 6. Consulta.* La Comisión recuerda que la Comisión de la Conferencia expresó su aprecio por la adopción por parte del Congreso de la República de la ley de consulta previa, y manifestó su confianza en que la misma sería promulgada rápidamente por el Presidente de la República. La Comisión recuerda también que dicha ley había sido el resultado de las negociaciones llevadas a cabo entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones amazónicas en el marco de la mesa de diálogo núm. 3 que tenía como objeto consensuar una ley de consulta. A este respecto, la Comisión ***lamentaba*** tomar nota de la información del Gobierno, según la cual, después de la adopción de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios por el Congreso, la misma no fue promulgada por el Poder Ejecutivo, el cual formuló observaciones a la misma (oficio núm. 142-2010-DP/SCM). El Gobierno añade que se devolvió la ley al Congreso para su revisión, que la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ecología y Ambiente ya se han pronunciado al respecto y que el pleno del Congreso la examinará próximamente. La Comisión toma nota de que en sus observaciones a la ley aprobada por el Congreso, el Poder Ejecutivo: 1) observó que se debía precisar en la ley que los pueblos indígenas no son titulares del derecho de veto en el proceso de consulta sobre los proyectos de exploración y explotación de recursos naturales que han sido debidamente informados y analizados con los pueblos indígenas comprendidos en el ámbito de desarrollo de los referidos proyectos (observación núm. 1); 2) consideró que la posibilidad prevista en el artículo 9 de la ley de que los pueblos indígenas impugnen las decisiones del Poder Ejecutivo respecto de la participación de determinados pueblos indígenas ante el Poder Judicial era «reiterativa pues cualquier persona o institución puede hoy interponer recursos de garantía, demandas de nulidad o de indemnización ante el Poder Judicial (observación núm. 5); 3) consideró que «la ley debe precisar claramente la diferencia entre los territorios de propiedad pública en la Amazonía y las áreas asignadas en propiedad a las comunidades nativas [...]. Es en estas últimas donde debe ejercerse el derecho de consulta» (observación núm. 6).

En este contexto, la Comisión recuerda su observación general de este año, según la cual «la obligación de consultar» en virtud del Convenio significa que: «1) 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; 2) tienen que establecerse mecanismos apropiados a escala nacional y ello debe realizarse de una forma adaptada a las circunstancias; 3) tienen que llevarse a cabo consultas a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas y administrativas; 4) deben llevarse a cabo consultas con el *objetivo* de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas». En estas condiciones, la Comisión subraya que el derecho de consulta de los pueblos indígenas no puede limitarse exclusivamente a aquellas medidas que afectan territorios en donde existen tierras indígenas titularizadas, tal como parece deducirse de la observación núm. 6 del Poder Ejecutivo, sino a todas aquellas medidas administrativas o legislativas que pudieren afectarles directamente, incluso cuando afectan tierras o territorios indígenas, que tradicionalmente ocupan o utilizan, independientemente de que estén titularizados o no. Los pueblos indígenas deben también poder, de conformidad con el *artículo 12* del Convenio, iniciar procedimientos legales individuales o colectivos para proteger eficazmente sus derechos, incluyendo sus derechos a la consulta. ***La Comisión expresa la firme esperanza de que la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios será aprobada próximamente por el Congreso, que la misma será el resultado del proceso de consultas en marcha con las instituciones representativas de los pueblos indígenas incluso respecto de las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo y que estará en plena conformidad con las disposiciones del Convenio. Asimismo, la Comisión pide al Gobierno que asegure el pleno respeto del derecho a que los pueblos indígenas y tribales participen y sean consultados antes de la adopción de medidas legislativas y administrativas que puedan afectarlos directamente. La Comisión pide también al Gobierno que garantice la existencia de disposiciones específicas de modo que los pueblos indígenas puedan iniciar procedimientos legales individuales o a través de sus representantes en caso de que consideren que no se ha respetado su derecho a ser consultados sobre las medidas que los afectan directamente. La Comisión pide al Gobierno que informe sobre toda evolución al respecto.***

La Comisión toma nota también de la resolución aclaratoria del Tribunal Constitucional, de 24 de agosto de 2010 (relacionada con el expediente núm. 06316-2008-PA/TC) según la cual debe establecerse que la obligatoriedad del derecho de consulta debe considerarse como vinculante desde la publicación (...) de la sentencia núm. 022-2009-PI/TC, sujetándose a las consideraciones vertidas en tal pronunciamiento. La Comisión pone de relieve que la sentencia núm. 022-2009-PI/TC tiene fecha 9 de junio de 2010. Por lo tanto, el derecho de consulta no se consideraría obligatorio antes de dicha fecha. A este respecto, la Comisión recuerda que de conformidad con el *artículo 38* del Convenio, el mismo entrará en vigor para cada Miembro de la OIT, 12 meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación. Teniendo en cuenta que el Perú ratificó el Convenio el 2 de febrero de 1994, la Comisión recuerda que todas sus disposiciones, incluidas aquellas relativas a la obligación de consulta son vinculantes desde el 2 de febrero de 1995. ***En virtud del mencionado artículo 38 del Convenio y a la luz del artículo 12 del Convenio relativo a la protección judicial de los derechos reconocidos en el Convenio, la Comisión solicita al Gobierno que indique cómo se garantiza que los pueblos indígenas puedan disponer de una tutela judicial efectiva del derecho a la consulta a partir de la entrada en vigor del Convenio.***

*Artículos 2 y 33. Plan de acción coordinada y sistemática.* En sus comentarios anteriores la Comisión instó al Gobierno a que asegure la plena y efectiva participación y consulta de los pueblos indígenas, a través de sus instituciones representativas, en la elaboración del plan de acción concebido con el fin de abordar de manera coordinada y sistemática los problemas pendientes respecto de la protección de los derechos de los pueblos cubiertos por el Convenio y poner la legislación y la práctica nacionales de conformidad con las disposiciones del Convenio. La Comisión también pidió al Gobierno que proporcionase información sobre el particular y sobre las actividades de los diversos órganos referidos, indicando la manera en que se asegura la participación de los pueblos interesados y la coordinación entre las actividades de estos órganos así como entre las actividades de estos órganos y la elaboración del plan de acción. La Comisión toma nota de que la CGTP señala que no existe todavía un plan de acción concertado ni un diálogo o consulta sobre su implementación y que las diversas entidades estatales continúan sus políticas sectoriales sin ninguna participación real de los pueblos indígenas. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos se constituyó la mesa núm. 4, denominada Plan Nacional de Desarrollo de la Amazonía, en el seno de la cual se realizaron 82 reuniones de trabajo y se elaboró un Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Amazónicos fruto del consenso entre representantes del Gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las dos organizaciones indígenas más representativas (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Perú (CONAP)). Dicho Plan prevé medidas (algunas de las cuales fueron requeridas por la Comisión) en los siguientes ámbitos: derecho de propiedad y seguridad jurídica, educación intercultural bilingüe, sistema intercultural de salud, participación de los pueblos indígenas en el aprovechamiento de los recursos naturales, políticas de desarrollo y proyectos productivos, entre otros. La Comisión reitera su *preocupación* acerca de que la proliferación de órganos con competencias, a veces coincidentes, pueda minar el desarrollo de una respuesta coordinada y sistemática a los problemas relativos a la protección y garantía de los derechos de los pueblos indígenas y recuerda que los *artículos 2 y 33* del Convenio prevén una acción coordinada y sistemática, con la participación de los pueblos indígenas desde la concepción hasta la evaluación de las medidas previstas en el Convenio. ***La Comisión pide al Gobierno que:***

- i) ***informe si el Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Amazónicos está siendo implementado y que indique los resultados alcanzados;***

- ii) *informe si existe otro plan elaborado en consulta con los pueblos indígenas a nivel nacional o regional destinado a los pueblos indígenas en general o que cubra específicamente a las comunidades andinas;*
- iii) *envíe información suplementaria sobre las funciones que cumplen las diversas entidades mencionadas por el Gobierno indicando si permanecen activas y el modo en que se coordinan entre ellas.*

*Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA).* La Comisión pone de relieve que la Comisión de la Conferencia tomó nota de la información del Gobierno según la cual la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios atribuye un papel central a este organismo y consideró necesaria su reforma con la plena participación de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, con el objeto de asegurar su legitimidad y su auténtica capacidad de acción. La Comisión toma nota de que la CGTP señala una vez más que la reforma institucional del INDEPA no ha sido consultada con los pueblos indígenas. A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno señala que en cumplimiento de las conclusiones de las mesas de trabajo constituidas en el marco del Grupo Nacional de Coordinación en las que participaron los representantes de organizaciones de pueblos indígenas, el INDEPA había quedado adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros y fue declarado organismo público técnico especializado (decreto supremo núm. 022-2010-PCM y decreto supremo núm. 048-2010-PCM). El Gobierno indicó asimismo que se ha previsto la conformación de un consejo directivo del INDEPA integrado por representantes de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. El Gobierno indica que el INDEPA tiene cuatro sedes de coordinación a nivel nacional, con representantes indígenas, que han sido recientemente creadas. Ello permite articular los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos con los gobiernos regionales y locales, prevenir conflictos, fomentar la participación y generar un espacio de participación permanente. En la actualidad, el Consejo de Ministros está revisando el reglamento de organización de funciones del INDEPA. La Comisión toma nota asimismo que desde la adopción de la ley núm. 29565, el 22 de julio de 2010, el INDEPA ya no está adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros sino al Viceministerio de Interculturalidad dependiente del Ministerio de Cultura. La Comisión observa la marcada inestabilidad institucional que afecta al INDEPA desde hace años el cual ha cambiado en varias ocasiones de jerarquía y ha dependido en el tiempo de ministerios y autoridades diversas. ***La Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva de las instituciones representativas de los pueblos indígenas en la reforma institucional del INDEPA, en la conformación de su consejo directivo y en la revisión de su reglamento de organización de funciones, a fin de asegurar su legitimidad y su auténtica capacidad de acción. La Comisión pide al Gobierno que envíe información al respecto así como sobre el impacto de la reciente creación de las cuatro sedes del INDEPA en el diálogo entre los gobiernos regionales y locales con los pueblos indígenas interesados, en la participación de éstos en las actividades del INDEPA y en la prevención de conflictos.***

*Seguimientos a los comentarios de la Comisión. Artículo 1. Pueblos cubiertos por el Convenio.* La Comisión recuerda que en sus comentarios anteriores tomó nota de un proyecto de ley marco de los pueblos indígenas u originarios del Perú, que establece una definición de estos pueblos con el fin de eliminar las ambigüedades en la legislación nacional en cuanto a la identificación de los pueblos a los que se refiere. En dicha ocasión, la Comisión pidió al Gobierno que armonizara, en consulta con los pueblos indígenas, la definición contenida en el proyecto de ley marco con el Convenio. La Comisión también pidió al Gobierno que informara sobre la manera en que se aseguró la consulta y la participación efectivas de los pueblos indígenas en la elaboración de dicho proyecto así como sobre las medidas adoptadas para asegurar que todos los que estén comprendidos en el *artículo 1* del Convenio queden cubiertos por todas sus disposiciones y gocen de los derechos contenidos en el mismo en igualdad de condiciones. La Comisión toma nota de los comentarios de la CUT según los cuales no hay voluntad política de consultar con los pueblos indígenas, a fin de unificar criterios para su identificación. La Comisión toma nota también de que la CGTP se refiere a la exclusión de las comunidades de la zona andina y costeña de la protección de la Ley sobre el Derecho de Consulta Previa.

A este respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa que en el marco del Grupo Nacional de Coordinación se ha llevado a cabo un proceso participativo y de consulta con los representantes de los pueblos indígenas para la armonización de la legislación nacional en cuanto a la definición de los pueblos indígenas (mesa núm. 3). Las opiniones presentadas fueron analizadas en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ecología y Ambiente, que elaboró un predictamen del proyecto de ley sobre el derecho a la consulta previa mencionado. La Comisión toma nota de que los artículos 5 a 7 del proyecto se refieren a las personas cubiertas por la ley y que el artículo 7 en particular se refiere a los criterios de identificación que son: descendencia directa de las poblaciones originarias; estilos de vida, vínculos espirituales e históricos con el territorio que ocupan; instituciones sociales y costumbres propias; patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población. La Comisión toma nota de que el Gobierno en su observación al proyecto de ley de consulta (oficio núm. 142-2010-DP/SCM) se opone a la inclusión de la comunidad campesina andina y costeña en la definición de los «pueblos indígenas» (observación núm. 6). A este respecto, la Comisión recuerda que en comentarios anteriores tomó nota de la información del Gobierno según la cual la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (núm. 28495) se refiere en su artículo 2 a los pueblos andinos, pueblos amazónicos y pueblos afroperuanos y que las comunidades campesinas y las comunidades nativas están incluidas en el reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales como colectividades similares a los pueblos indígenas, enfatizando los aspectos sociales, políticos y culturales, lo cual coincide con lo dispuesto en los artículos 89 y 149 de la Constitución de la República. La Comisión recuerda que en dicha ocasión subrayó la necesidad de que las comunidades indígenas estén cubiertas por el Convenio, independientemente de su denominación. La Comisión observa asimismo que

el artículo 1 del Convenio se refiere a la «descendencia» y manifiesta su preocupación por el hecho que la referencia a la «descendencia directa» podría tener efectos restrictivos. **Recordando la necesidad de unificar, en consulta con los pueblos indígenas, los criterios para la identificación de los pueblos indígenas, la Comisión pide al Gobierno que asegure que el proyecto de ley sobre el derecho de consulta a los pueblos indígenas y originarios garantice que los mismos gozan plenamente de la protección prevista en el Convenio, independientemente de su denominación y que informe sobre toda evolución al respecto. La Comisión pide asimismo al Gobierno que indique el estado parlamentario del proyecto de ley marco de los pueblos indígenas u originarios del Perú.**

**Artículo 7. Participación.** En su observación anterior, la Comisión instó al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica nacional de conformidad con los artículos 2, 6, 7 y 15 del Convenio, teniendo en cuenta el derecho de los pueblos cubiertos por el Convenio a establecer sus propias prioridades y participar en los planes y programas de desarrollo nacional y regional. La Comisión toma nota de que la CGTP señala que no se han desarrollado normas ni instituciones que permitan implementar el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus prioridades de desarrollo ni se han abierto espacios de concertación al respecto. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que la medida de mayor trascendencia es el diálogo llevado a cabo en el marco del Grupo Nacional de Coordinación que contó con la amplia participación de las comunidades amazónicas. **La Comisión pide al Gobierno que continúe informando sobre las medidas adoptadas como resultado del diálogo llevado a cabo en el marco del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, su implementación y efectos así como sobre todo otro plan o programa adoptado en beneficio de otras comunidades o pueblos indígenas. La Comisión pide asimismo al Gobierno que indique las medidas adoptadas con miras a poner la legislación y la práctica nacional de conformidad con el Convenio a fin de garantizar el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propias prioridades y participar en los planes y programas de desarrollo nacional y regional.**

**Planes, programas y proyectos de desarrollo nacional.** La Comisión observa que en sus observaciones al proyecto de ley sobre el derecho de consulta previa (oficio núm. 142-2010-DP/SCM), el Poder Ejecutivo se opone a que el artículo 2 de dicha ley prevea que «[t]ambién corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente» los derechos colectivos de los pueblos indígenas y sostiene que «el Convenio no prevé la obligación de consulta respecto de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional, con lo cual se amplía innecesaria e inconvenientemente los alcances del Convenio, lo que bien podría paralizar la ejecución de importantes obras de infraestructura para el país». **A este respecto, observando que el artículo 7 establece que los pueblos interesados deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente, la Comisión pide al Gobierno que indique el modo en que se garantiza la participación prevista en el Convenio.**

**Estudios de impacto y protección del medio ambiente.** En sus comentarios anteriores, la Comisión pidió al Gobierno que informara sobre las medidas tomadas, en cooperación con los pueblos indígenas, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan, conforme al artículo 7, párrafo 4, del Convenio, incluyendo información sobre la coordinación entre el Organismo Supervisor de Inversiones en Energía y Minería (OSINERGMIN) del Ministerio de Energía y Minas y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) del Ministerio del Ambiente. A este respecto, el Gobierno informa que el Ministerio de Energía y Minas se encarga de la promoción de las inversiones mientras que las acciones de fiscalización de los proyectos mineros y energéticos recaen en el Ministerio de Ambiente, para lo cual se transferirán las funciones de fiscalización al OEFA.

La Comisión toma nota también de que el Gobierno señala que: 1) el reglamento de consulta y participación ciudadana para las actividades de hidrocarburos y para las actividades eléctricas (decreto supremo núm. 012-2008-EM y resolución ministerial núm. 223-2010-MEM/DM) prevé la consulta y participación ciudadana para la elaboración de los estudios ambientales y prevé también mecanismos de monitoreo y vigilancia ciudadana con posterioridad a la aprobación de dichos estudios a fin de involucrar a los pueblos indígenas y a la población en la protección ambiental; 2) el régimen especial para la administración de reservas comunales aprobado por resolución de intendencia núm. 019-2005-INRENA-IANP prevé un mecanismo de coordinación con los pueblos indígenas para la protección de las áreas naturales protegidas; 3) se han realizado diálogos tripartitos relacionados con la actividad de hidrocarburos en la selva peruana tendientes a la protección del medioambiente del departamento de Madre de Dios; 4) se ha aprobado el desarrollo de un Programa nacional de conservación de bosques, en el marco del cual se han llevado a cabo 67 consultas con las comunidades nativas Ashaninkas en la selva central, y 5) se ha aprobado el proyecto de mitigación y adaptación del cambio climático orientado a las áreas protegidas de la selva central habiéndose financiado un programa de actividades económicas sostenibles con los pueblos indígenas del área. La Comisión toma nota también de que el decreto supremo núm. 002-2009-MINAM aprueba el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales. Dicho reglamento prevé un mecanismo de participación ciudadana en la definición y aplicación de las políticas relativas al ambiente en el proceso de toma de decisiones públicas sobre materias ambientales, así como en su ejecución y fiscalización. También dispone que las decisiones y acciones de la gestión ambiental buscan la concertación con la sociedad civil (artículo 21). Asimismo, se prevé que los mecanismos de consulta pueden adquirir diversas formas: talleres participativos, audiencias públicas, encuestas de opinión, buzón de sugerencias, comisiones ambientales, regionales y locales, grupos técnicos y comités de gestión, y deben llevarse a cabo en español y en la lengua predominante en el lugar (artículo 29). El proyecto de estudio ambiental debe estar elaborado en español o lengua del

lugar y en lenguaje sencillo, y mencionar los impactos identificados y las medidas de mitigación o compensación previstas (artículo 34). El reglamento prevé asimismo un mecanismo de fiscalización ciudadana. La Comisión valora positivamente esta información y pone de relieve que el Convenio requiere que se establezca un diálogo genuino entre las partes interesadas que permita buscar soluciones concertadas y que, si se cumplen estos requisitos las consultas pueden desempeñar un papel decisivo en la prevención y resolución de conflictos. **La Comisión pide al Gobierno que continúe informando sobre todas las medidas adoptadas, en cooperación con los pueblos indígenas, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. La Comisión pide también al Gobierno que informe sobre la aplicación específica en la práctica a los pueblos indígenas del decreto supremo núm. 002-2009-MINAM sobre participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales y de la legislación sectorial sobre participación ciudadana, y que indique si los estudios de impacto ambiental evalúan también la incidencia social, espiritual y cultural además de las actividades de desarrollo en los pueblos indígenas, tal como está previsto en el artículo 7, 3), del Convenio.**

**Artículo 14.** La Comisión recuerda que en sus comentarios anteriores se refirió al decreto legislativo núm. 994 de 2008, que establece un régimen especial para promover la inversión privada en proyectos de irrigación de tierras eriazas con aptitud agrícola de propiedad del Estado. El artículo 3 del decreto dispone que son de propiedad del Estado todas las tierras eriazas con aptitud agrícola, salvo aquellas sobre las que exista título de propiedad privada o comunal inscrito en los registros públicos. En dicha oportunidad, la Comisión tomó nota de que dicho decreto no tutela los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras tradicionales en los casos en que carecen de un título formal de propiedad, pidió al Gobierno que informara sobre las medidas adoptadas para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión, inclusive a través del acceso efectivo a procedimientos adecuados para solucionar sus reivindicaciones de tierra. La Comisión toma nota de que la CGTP y la CUT se refieren a esta cuestión incluyendo al decreto legislativo núm. 1089 sobre tenencia y propiedad rural. La Comisión toma nota asimismo de que el Gobierno informa que los distintos proyectos de titulación y registro de tierras realizados entre 2002 y 2006 beneficiaron a 550 comunidades campesinas y 55 comunidades nativas de la selva amazónica, habiéndose titulado hasta fines de 2009 el 84 por ciento del total de comunidades campesinas y el 87,42 por ciento de comunidades nativas. El Gobierno añade que entre 1975 y 2009 se han reconocido 1.447 comunidades nativas de las cuales se han titulado 1.265 y que los procesos de demarcación y titulación del territorio se rigen por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva (decreto-ley núm. 22175) y su reglamento (decreto supremo núm. 003-79-AA). Además, la Ley núm. 24657 sobre Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas prevé la formalización del derecho de propiedad de las comunidades nativas sobre los territorios que ocupan. El Gobierno señala también que el decreto legislativo núm. 1089 y su reglamento (decreto supremo núm. 032-2008-VIVIENDA) establecen un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales y prevén que el mecanismo de titulación no se aplica a las áreas ubicadas dentro del territorio de las comunidades campesinas y nativas. La Comisión toma nota asimismo de que el Tribunal Constitucional confirmó que el decreto legislativo núm. 1089 y la norma que lo reglamenta no son aplicables a los territorios de los pueblos indígenas, cuenten o no con reconocimiento tal como lo establecen los artículos 3, 1) y 15 del reglamento (expediente núm. 0022-2009-PI/TC, sentencia de 9 de junio de 2010). **La Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente. Asimismo, al tiempo que toma nota de que el decreto legislativo núm. 1089 no es aplicable a los territorios que los pueblos indígenas ocupan tradicionalmente, la Comisión pide al Gobierno que informe sobre el modo en que se asegura la plena aplicación del artículo 14 del Convenio, y en particular sobre los procesos de titulación y registro de tierras en curso, las superficies tituladas y las comunidades beneficiadas. La Comisión pide al Gobierno que indique la legislación aplicable a dichos procesos. La Comisión pide también al Gobierno que asegure que el artículo 12 del decreto legislativo núm. 994, de 2008, que prevé la posibilidad de desalojar las tierras eriazas en caso de invasión o usurpación no se aplique a aquellos pueblos indígenas que ocupan tradicionalmente las tierras, aunque carezcan de título formal de propiedad.**

**Artículo 15. Consulta en relación con los recursos naturales.** La Comisión toma nota de la existencia de un pre proyecto de reglamento de consulta a los pueblos indígenas para las actividades minero energéticas elaborado por el Ministerio de Energía y Minas, en seguimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio de 2010, que ordenó a dicho Ministerio que, dentro de sus competencias, emitiera un reglamento especial que desarrolle el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, de conformidad con los principios y reglas establecidos por el Convenio (TC núm. 05427-2009-PC/TC). La Comisión toma nota asimismo del proyecto de ley que modifica el marco jurídico del sector eléctrico y autoriza a elaborar el texto único ordenado de las normas que regulan las actividades del sector, enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso (núm. 4335/2010-PE) y del proyecto de ley forestal pendiente ante el Congreso, respecto del cual la Defensoría del Pueblo solicitó que se realizaran consultas. **La Comisión pide al Gobierno que suministre informaciones suplementarias en relación con dichos proyectos, y su estado parlamentario y que indique las medidas adoptadas con miras a someterlos a un proceso de consultas con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.**

En lo que respecta a los comentarios anteriores de la Comisión relativos a las actividades de exploración y explotación de recursos naturales que afectan a los pueblos cubiertos por el Convenio y a la necesidad de asegurar la participación y consulta de los pueblos afectados a través de sus instituciones representativas en un clima de pleno respeto y confianza, la Comisión toma nota de que el Gobierno subraya la importancia de la minería para el desarrollo de las economías locales y la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los distritos con presencia de la minería.

Además, el Gobierno promueve la responsabilidad social empresarial. El Gobierno añade que no se otorgan concesiones mineras en las áreas naturales protegidas de uso indirecto y en las reservas indígenas declaradas. El Gobierno señala que las concesiones mineras sólo conceden el derecho de exploración o explotación de manera preferencial, y el inicio de las actividades está supeditado a la autorización ambiental y la negociación con el propietario superficial. El Gobierno añade que una vez que el titular decide la realización de la exploración o explotación se debe llevar a cabo el procedimiento de consulta y participación ciudadana previsto en el reglamento de participación ciudadana, (decreto supremo núm. 028-2008-EM). Al tiempo que toma nota de esta información, la Comisión observa que el Gobierno no suministra ninguna información respecto de los casos de actividades de exploración y explotación de recursos naturales que afectan a los pueblos indígenas (pueblo indígena en aislamiento voluntario Cacataibo, los pueblos Awajun y Wampís y las comunidades de la provincia de Chumbivilcas) a los que se refirió en sus comentarios anteriores y que fueron presentados por la CGTP. La Comisión toma nota de que la CGTP se refiere en sus últimos comentarios a las actividades de explotación minera que se desarrollan en el caserío de San Antonio de Juprog (comunidad quechua hablante), en el distrito de San Marcos, provincia de Huaria, y que según diversos estudios efectuados tendrían efectos contaminantes y dañinos para la salud de los habitantes (contaminación con plomo, cadmio, zinc y arsénico). Según dichos comentarios, existirían además planes para desplazar a dicha comunidad. Sin embargo, ninguna de las medidas adoptadas hasta ahora han sido objeto de consultas con los pueblos indígenas afectados. La CGTP se refiere también a las concesiones otorgadas para actividades hidrocarburíferas en el territorio del pueblo Matses sin haberlos consultado previamente. ***La Comisión pone de relieve la importancia del deber del Estado de llevar a cabo consultas previas sobre toda medida que pueda afectar directamente a los pueblos indígenas. La Comisión pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para llevar a cabo consultas con los pueblos indígenas mencionados sobre las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales en los territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera (artículo 13 del Convenio) antes de emprender o autorizar cualquier actividad y para determinar si los intereses de dichos pueblos han sido perjudicados, y en qué medida, con miras a adoptar las medidas de mitigación e indemnización apropiadas. La Comisión pide también al Gobierno que tome las medidas necesarias para que se investiguen las denuncias relativas a la contaminación de los territorios ocupados por los pueblos indígenas y si se corrobora la existencia de dicha contaminación, despliegue todos los esfuerzos necesarios para proteger la vida y la integridad de los miembros de estas comunidades.***

***Participación en los beneficios.*** En cuanto a las medidas adoptadas para asegurar que los pueblos interesados participen en los beneficios obtenidos por las actividades de explotación de los recursos naturales existentes en sus tierras y perciban una indemnización equitativa por los daños que puedan sufrir como resultado de estas actividades, la Comisión toma nota de que el Gobierno señala que el decreto de urgencia núm. 028-2006 prevé que los gobiernos regionales y locales deberán invertir el 5 por ciento de los fondos asignados por concepto de canon al financiamiento de proyectos de inversión pública y gasto social en las comunidades ubicadas dentro de las zonas de explotación. La Comisión toma nota también de que el decreto de urgencia núm. 026-2010 aumentó la asignación de dichos fondos (10 por ciento para los gobiernos regionales y 5 por ciento para los gobiernos locales). La Comisión toma nota de que dicho decreto prevé la participación de representantes de las comunidades campesinas y nativas en el control de las decisiones de asignación de dichos fondos. El Gobierno se refiere también a iniciativas privadas que aseguran la participación de los pueblos indígenas en los beneficios y garantizan las indemnizaciones previstas en la legislación sectorial. El Gobierno indica que en el período 2007-2009 las transferencias a las regiones por canon minero ascendieron a 13.300 millones de soles y las transferencias por canon y sobrecanon de hidrocarburos ascendieron a 3,9 millones de soles. ***Recordando que el artículo 15 del Convenio prevé que los pueblos indígenas deberán participar siempre que sea posible en los beneficios resultantes de las actividades de explotación de los recursos existentes en sus tierras, la Comisión pide al Gobierno que se asegure que los cánones previstos permitan dicha participación en la práctica y que informe sobre las medidas adoptadas al respecto y su impacto real en la vida de los pueblos indígenas, en su desarrollo y en las zonas en las que habitan.***

***Artículos 26 a 29. Educación.*** En cuanto a la solicitud de la Comisión de la Conferencia de que se enviaran informaciones acerca de los efectos sobre la formación de los profesores bilingües de la resolución ministerial núm. 0017-2007-ED que establece el requisito de lograr una nota mínima de 14 puntos (sobre 20 puntos) para poder acceder a la formación en tanto que maestros bilingües, y que ello podría tener como resultado que los candidatos indígenas se vean excluidos de la formación, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa sobre las disposiciones legales que regulan la educación e indica que la Dirección de Educación Superior Pedagógica (DESP) regula los institutos y escuelas de educación superior pedagógicas para que puedan ofrecer la carrera profesional de profesor en educación bilingüe. Dicha Dirección aprueba los planes de formación docente propuestos por las propias instituciones de manera que puedan responder a las necesidades de sus propias comunidades. Asimismo, regula la formación y aprobación de los diseños curriculares de la educación superior pedagógica. Cinco institutos de la región andina ofrecen formación para maestros de educación primaria. En cuanto a las condiciones para ingresar en los estudios docentes, el Gobierno informa que según las estadísticas ha habido un incremento en la participación y que los estudiantes que no alcanzaron la nota mínima de 14 pero que obtuvieron entre 11 y 13,99 puntos pueden acceder al ciclo de nivelación académica. ***La Comisión pide al Gobierno que continúe informando sobre las medidas adoptadas y su impacto en la cantidad de maestros bilingües indígenas que se han formado.***

***Por último, tomando nota de la sugerencia de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, la Comisión recuerda al Gobierno que la asistencia técnica de la OIT se encuentra a su disposición.***

La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

*[Se invita al Gobierno a que responda de manera detallada a los presentes comentarios en 2011.]*

## Túnez

### **Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) (ratificación: 1962)**

La Comisión *lamenta* tomar nota de que no se ha recibido la memoria del Gobierno, a pesar de que la Comisión había pedido al Gobierno que respondiera de manera detallada a sus comentarios. Por consiguiente, la Comisión se ve obligada a reiterar su observación anterior, redactada como sigue:

La Comisión toma nota de la breve memoria del Gobierno, que indica que no se plantean en Túnez los asuntos relativos a las poblaciones indígenas y tribales. Además, el Gobierno indica que, en virtud del artículo 6 de la Constitución, todos los tunecinos tienen iguales derechos y deberes y son iguales ante la ley.

Al tiempo que toma nota de esas indicaciones, la Comisión también toma nota de que el Informe del grupo de trabajo de expertos sobre poblaciones/comunidades indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, de 2003, había abordado la situación de los bereberes (Amazigh) del Norte de África, que se identifican a sí mismos como pueblos indígenas. El grupo de trabajo se refiere a las estimaciones según las cuales el 5 por ciento de la población de Túnez se considera Amazigh.

La Comisión recuerda que el Convenio había sido revisado por el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que se orienta al respeto y a la protección de las culturas, modos de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales. *Como indicara en su observación general de 1992, la Comisión alienta, por tanto, al Gobierno a que considere la ratificación del Convenio núm. 169.*

La Comisión toma nota de que, pendiente de tal consideración, el Gobierno se mantiene en la obligación de dar efecto a las disposiciones del Convenio núm. 107, que siguen siendo pertinentes, incluidos los *artículos 5, 7 y 11*, o cualquier otra disposición que pueda aplicarse, mientras se respetan los principios de derechos humanos generalmente aceptados correspondientes a los pueblos indígenas y tribales. *La Comisión solicita al Gobierno que comunique información sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes del Convenio, incluida la información acerca de las medidas adoptadas para buscar la colaboración de los representantes de cualquier población que se encuentre dentro del campo de aplicación del Convenio, como se prevé en el artículo 5, a).*

*La Comisión espera que el Gobierno haga todo lo posible para adoptar, en un futuro cercano, las medidas necesarias.*

## Solicitudes directas

Además, se han enviado directamente a los siguientes Estados solicitudes relativas a ciertos puntos: el **Convenio núm. 169** (*Chile, Dinamarca, España, Fiji, Nepal, Perú*).