

Los derechos de los pueblos indígenas – el trabajo internacional de Noruega

*Guía para el Ministerio de Asuntos Exteriores y
para las Misiones de Servicio Exterior de Noruega*



MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA



Un niño participa en un acto de celebración por la protección del bosque tropical en el Amazonas en el marco de la conferencia Rio+20, Río de Janeiro, Brasil, 2012. Foto: Christophe Simon / NTB Scanpix

Índice	4
1. Introducción y objetivo	6
2. Lista de comprobación	8
Lista de comprobación para las embajadas, delegaciones y consulados en el extranjero	8
Lista de comprobación para el Ministerio	10
3. Quiénes son los pueblos indígenas?	11
Definición	11
Algunas cuestiones centrales	14
Consultas	17
4. Los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo noruega	20
Cooperación bilatera	20
Cooperación a través de organizaciones no gubernamentales	21
Cooperación multilateral:	
El sistema de la ONU y los bancos para el desarrollo	21
Cooperación climática y forestal	22
5. Los derechos de los pueblos indígenas y las empresas	25
El marco internacional sobre las empresas y los derechos humanos	25
La supervisión noruega de los Principios Rectores de la ON	28
La iniciativa noruega de energía limpia («Energy+»)	28
Anexo	32
Anexo I: Presentación del marco internacional de los derechos de los pueblos indígenas	32
– <i>Convenios de especial importancia para la protección de los derechos de los pueblos indígenas</i>	32
– <i>Los La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI)</i>	36
– <i>Los tres mecanismos de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas</i>	37
Anexo II: Fuentes	40
– <i>Marco internacional relevante para los derechos de los pueblos indígenas</i>	40
– <i>Directivas y estándares relevantes para los derechos de los pueblos indígenas</i>	40
– <i>Una selección de instituciones y organizaciones que trabajan con cuestiones relacionadas con los pueblos indígena</i>	42

Noruega quiere ser una pionera en la labor internacional para asegurar la protección y el avance de los derechos de los pueblos indígenas y la mejora de las condiciones de vida de los pueblos indígenas en todo el mundo.

Esta guía proporciona información básica sobre los pueblos indígenas y sobre los derechos de los pueblos indígenas, especialmente enfocado en las áreas de trabajo relevantes de la política exterior y de desarrollo noruega.

La política de desarrollo noruega e internacional ha cambiado mucho los últimos años. Cuestiones de desarrollo, explotación de recursos naturales y actividad industrial están cada vez más entrelazadas. La cooperación internacional en las áreas del clima, bosque e industria son muestra palpable de ello.

Hay una necesidad continua de información acerca de, y enfoque en, los derechos de los pueblos indígenas y en cómo el trabajo de Noruega por los pueblos indígenas puede ser lo mejor posible. En los últimos años ha tenido lugar a nivel internacional un desarrollo positivo en lo que concierne a los derechos de los pueblos indígenas. La declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en el 2007 y es un importante reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas.

Se han establecido mecanismos de seguimiento y los temas concernientes a los pueblos indígenas están al orden del día en los procesos internacionales donde representantes de los pueblos indígenas también participan. Un ejemplo de ello es el trabajo en el campo climático, la cooperación forestal y el desarrollo en el campo de los derechos humanos y el comercio y la industria.

Las líneas directrices relativas a los esfuerzos noruegos por promover el trabajo con los pueblos indígenas en la cooperación para el desarrollo del 2004 contienen política, mucha y buena, sobre la cual basamos nuestra actividad, aunque en ciertos puntos está anticuada. El tema de los derechos de los pueblos indígenas está en continuo desarrollo. En el 2014 la ONU organizará un encuentro a alto nivel sobre los derechos de los pueblos indígenas. El Ministerio de Asuntos Exteriores estudiará con posterioridad a ese encuentro si hay necesidad de unas líneas directrices actualizadas o un plan de acción propio para este asunto.

Deseamos que esta guía sea a la vez informativa y sensibilizadora para el Ministerio de Asuntos Exteriores, Norad y las embajadas, consulados y delegaciones en el extranjero, y ser una guía en el trabajo con los derechos. Las organizaciones no gubernamentales, los actores comerciales y otros que reciban subvenciones noruegas para proyectos que pueden concernir cuestiones de los pueblos indígenas también podrán beneficiarse de esta guía. Este trabajo está sujeto a obligaciones noruegas e internacionales en el campo de los derechos humanos, incluyendo los derechos de los pueblos indígenas.

Queremos pedirles a todos estudiar la guía concienzudamente y utilizarla de manera activa reflexionando sobre cómo la labor de integración de los derechos de los pueblos indígenas puede ser relevante en vuestro lugar de trabajo.

Esperamos una cooperación positiva para la protección y el avance de los derechos de los pueblos indígenas en todos los proyectos apoyados por Noruega.

1 Introducción y objetivo

Los derechos humanos internacionales constituyen la base normativa para nuestra política de desarrollo y los mismos son como mínimo tan importantes para el trabajo relacionado con los pueblos indígenas como para otras políticas de desarrollo.

Un objetivo de esta guía es entre otras cosas informar acerca de las obligaciones de derecho internacional que Noruega ha contraído respecto de la protección de los pueblos indígenas. Conociendo esas obligaciones y respetándolas contribuiremos a un desarrollo sostenible que salvaguarde los derechos humanos, inclusive los derechos de los pueblos indígenas. Así mismo, otro objetivo es integrar los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación internacional apoyada por Noruega. Es importante identificar que los pueblos indígenas se reconozcan como actores principales y poseedores de derechos en la política de desarrollo que pueda afectar sus vidas y sus tierras.

En el libro blanco del Parlamento noruego, informe número 13 (2008-09), *Clima, conflicto y capital*, se señala que una política de desarrollo informada por derechos humanos proporciona una base normativa sólida. El uso activo de los derechos humanos como marco en el trabajo de cooperación fortalecerá la concienciación tanto de estados como de los habitantes.

El resultado es una base local mejor y mayor sostenibilidad. El cumplimiento de las convenciones de derechos humanos son por tanto a la par un objetivo en sí al igual que un medio integrado y una consideración en toda la cooperación al desarrollo.

El libro blanco del Parlamento noruego, informe número 25 (2012-13) *Compartir para crear* dice al respecto de la política de desarrollo noruega basada en derechos, que los principios de no-discriminación, participación, codecisión, dignidad humana, apertura, seguridad jurídica y atribución de responsabilidad son principios transversales en una perspectiva basada en derechos, que como tal adquiere importancia en todas las facetas de la cooperación al desarrollo noruega.

El trabajo internacional noruego se extiende a lo largo de un campo amplio e incluye entre otras cosas la iniciativa del clima y el bosque, la iniciativa para



Una niña aborigen baila una danza tradicional en un festival en Sídney, Australia. Foto: Richard Milnes / NTB Scanpix

el avance de la energía limpia y por otra parte el comercio/industria noruega. Las labores en los distintos campos pueden actualizar desafíos que se plantean en la política noruega de derechos humanos. Esta guía va a contribuir a afianzar una política noruega armonizada e integral que incluya que la consideración hacia los derechos de los pueblos indígenas sea salvaguardada.

Nuestro objetivo superior es contribuir a que los derechos de los pueblos indígenas sean respetados de tal modo que el servicio exterior noruego:

- Tenga conocimientos del tema y un enfoque hacia los pueblos indígenas en todos los contextos relevantes.
- Sea una fuerza promotora y ponga las cuestiones referentes a los pueblos indígenas en los órdenes del día en los contextos bilaterales y multilaterales
- Cuenten con las relevantes convenciones de la ONU (incluyendo el Convenio de la OIT no. 169 sobre los pueblos indígenas y la población tribal en estados independientes) y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas como base para las iniciativas que Noruega apoye en el área de la política de desarrollo.
- Contribuyan a asegurar que los derechos de los pueblos indígenas se integren en el trabajo normativo internacional que tenga importancia para los pueblos indígenas.
- Tenga un enfoque en los derechos de los pueblos indígenas en la actividad comercial que Noruega apoye y en el diálogo con las empresas noruegas que tengan una actividad comercial en países con pueblos indígenas.

2 Lista de comprobación

Lista de comprobación para las embajadas, delegaciones y consulados en el extranjero

La lista de comprobación de abajo está destinada a contribuir a aumentar el enfoque en los derechos de los pueblos indígenas en las embajadas, consulados y delegaciones en el extranjero. Las respuestas a las preguntas ponen al descubierto cuestiones y desafíos que debemos ver más de cerca:

- ✓ Hay pueblos indígenas en el país? Estad atentos al hecho de que las autoridades de varios de los países con los que cooperamos no utilizan el concepto de pueblos indígenas y que el concepto de pueblo indígena puede tener varias denominaciones en distintos países
- ✓ Reconocen las autoridades que viven pueblos indígenas en las fronteras de su país? Han ratificado el Convenio de la OIT no. 169 sobre los pueblos indígenas y la población tribal en estados independientes y/o reconocido la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas?
- ✓ Refleja la legislación del país las obligaciones internacionales que el mismo ha asumido en relación a los derechos de los pueblos indígenas?
- ✓ Tienen los pueblos indígenas reconocidos derechos territoriales en el país?
- ✓ Tienen reconocidos derechos culturales (incluyendo una educación basada en la lengua materna o educación bilingüe)?
- ✓ Cómo son las condiciones de vida de los pueblos indígenas? Y la situación de las mujeres y los niños indígenas? Y la situación de los indígenas en poblaciones urbanas?
- ✓ Están los pueblos indígenas organizados en un una organización paraguas o red nacional/regional?
- ✓ Han establecido las autoridades un organismo con poder propio y responsabilidad en asuntos de pueblos indígenas?
- ✓ Cómo están los pueblos indígenas organizados en lo que concierne el contacto con las autoridades? Se ha establecido un mecanismo de consulta previa?
- ✓ Cómo es la participación política de los pueblos indígenas en el país? Se dan las condiciones para que los pueblos indígenas tengan una posibilidad real de participar en la vida política al igual que el resto de la población del país?

- ✓ Hay representantes de los pueblos indígenas/activistas por los derechos humanos que hablen a favor de los pueblos indígenas? Qué temas se han tratado? Se han resuelto de una manera satisfactoria?
- ✓ Hay representantes de los pueblos indígenas en el país que participen en el trabajo que se realiza en foros internacionales?
- ✓ Hay cooperación entre representantes de pueblos indígenas en el país y representantes de pueblos indígenas/organizaciones de otros países?
- ✓ Qué cuestiones relativas a los pueblos indígenas tienen importancia en el país?
- ✓ Hay conflictos activos o latentes, incluyendo conflictos relacionados con la tierra, entre los pueblos indígenas y las autoridades/empresas que actores noruegos deban conocer para que los mismos puedan evitar conflictos y violaciones de derechos humanos? En qué medida son relevantes las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en las actividades noruegas en el país (bosque, energía, empresas, industria extractora, mujeres, cultura, otros temas)?
- ✓ Qué organizaciones de la ONU o qué otras organizaciones internacionales en el país trabajan de forma activa en el área de los pueblos indígenas? Tiene por ejemplo la PNUD un rol coordinador que pueda contribuir a asegurar que la actividad operativa de la ONU sea compatible con los estándares de derechos humanos propios de la ONU, incluyendo la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas?
- ✓ Cuándo será la próxima vez que se evalúe la situación de los derechos humanos del país en los órganos institucionales de la ONU? Debería Noruega abordar la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el país concreto en las audiencias por naciones de la ONU sobre la situación de los derechos humanos (EPU)?
- ✓ Es de relevancia abordar temas de los pueblos indígenas con las autoridades respectivas, inclusive en consultas bilaterales sobre derechos humanos?
- ✓ Es de relevancia cooperar con organismos nacionales en el área de los pueblos indígenas?
- ✓ Es de relevancia apoyar a organizaciones de pueblos indígenas locales directamente o a través de socios?
- ✓ Afectan las actividades de las empresas noruegas a las comunidades indígenas del país y en caso afirmativo de qué manera afectan las mismas a las comunidades indígena?
- ✓ Cómo es la situación de las mujeres indígenas en el país? Se las escucha en los procesos que sean relevantes para ellas?

Lista de comprobación para el Ministerio

Se recomienda el uso de la lista de comprobación de abajo en el Ministerio para contribuir a asegurar que los derechos de los pueblos indígenas estén debidamente salvaguardados en nuestra cooperación al desarrollo multilateral y bilateral:

- ✓ Observar que en los planes de acción y en los informes de las embajadas se incluya de forma explícita información sobre el trabajo de la embajada con los derechos de los pueblos indígenas.
- ✓ Incluir los derechos de los pueblos indígenas en discusiones relevantes en los órganos directivos de los fondos, programas y organizaciones especiales de la ONU, así como en las reuniones de los consejos directivos de los bancos de desarrollo. Solicitar la implementación de las Guías del PNUD y de los propios estándares de los bancos. Lo mismo también se puede hacer con motivo de las reuniones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, donde la ejecución de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es objeto de audiencias específicas.
- ✓ Asegurar que se actúe en los proyectos multilaterales en conformidad con los estándares propios de las organizaciones. Las obligaciones de derecho internacional serán una referencia para todos los acuerdos bilaterales que Noruega concluya. A la hora de elegir un colaborador para una iniciativa específica, un elemento importante de la valoración será ver los estándares medioambientales y sociales que tenga la/s organización/es.
- ✓ Asegurar que los documentos relativos a las posiciones de Noruega y los acuerdos entre otras temas en la cooperación climática, bajo el programa de Energía y Petróleo para el desarrollo (Ofu, por sus siglas noruegas) salvaguarden la atención a los derechos de los pueblos indígenas y aseguren la participación de los pueblos indígenas al tratar aquellos temas que tengan relevancia para los pueblos indígenas.
- ✓ Asegurar que los derechos de los pueblos indígenas sean salvaguardados en los procesos internacionales en la iniciativa forestal y asegurar la participación de los pueblos indígenas en sus países en la creación y ejecución de los planes nacionales.

3 Quiénes son los pueblos indígenas?

Definición

No hay ninguna definición internacionalmente aceptada de los pueblos indígenas. La característica típica de los pueblos indígenas es que no son el pueblo mayoritario dentro de una sociedad mayor de la que forman parte y que tienen un vínculo tradicional a una zona geográfica concreta, anterior al establecimiento de las fronteras nacionales actuales.

Tienen generalmente una cultura propia que está estrechamente ligada a los recursos naturales y que se diferencia socialmente, culturalmente y/o lingüísticamente de la población mayoritaria. Los pueblos indígenas constituyen así mismo frecuentemente una minoría en el país, aunque no es así en todos los casos. En algunos países en América Latina como Guatemala y Bolivia, los pueblos indígenas constituyen la mayoría de la población. Un rasgo común para muchos pueblos indígenas es que las autoridades han intentado reprimir su cultura y que han sido sometidos durante largo tiempo a una política de asimilación.

Lo que diferencia los pueblos indígenas de las minorías étnicas nacionales es esencialmente el vínculo de los pueblos indígenas a sus tierras tradicionales. Para que los pueblos indígenas puedan conservar su cultura y su modo de vida es fundamental que puedan conservar su vínculo a sus tierras tradicionales. El Convenio de la OIT no. 169 sobre los pueblos indígenas y tribales en estados independientes (1989) contiene preceptos relativos al derecho de propiedad y usufructo de los recursos naturales y de las tierras de los pueblos indígenas.

Es importante, igualmente, recordar que ciertos países por razones políticas utilizan otros conceptos como por ejemplo «minorías étnicas» para referirse los grupos de población que normalmente se consideran como pueblos indígenas. Otras denominaciones que se usan son pueblos tribales y pueblos forestales. Ello puede ser porque así no se les tiene que reconocer los derechos que otorga el estatus de pueblos indígenas.

El Convenio de la OIT que Noruega ratificó en el 1990 define los pueblos indígenas de la siguiente manera en el artículo no. 1 b:



Foto: Dean C. Worcester/ National Geographic Society/ NTB Scanpix



Foto: The Granger Collection / NTB Scanpix



Foto: Steven Kazlowski/Science Faction/Corbis / NTB Scanpix



Foto: Dolores Ochoa / AP / NTB scanpix



Foto: Jan Sochor / Demotix / NTB Scanpix



Foto: Morton Beebe/Corbis / NTB Scanpix

«A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.»

La conciencia de su identidad indígena o tribal es un criterio fundamental para determinar a quién se aplican las disposiciones del Convenio. Sin embargo no es una condición para que el Convenio se aplique que el pueblo en concreto fuese el primero en establecerse en la región geográfica de que se trate. Es suficiente que el pueblo estuviera ubicado allí antes de que las fronteras actuales se establecieran.

Según la definición del Convenio 169 de la OIT hay cerca de 370 millones de pueblos indígenas que viven en más de 70 países. Hay amplias diferencias nacionales y regionales en la situación de los pueblos indígenas que por la mayor parte están relacionadas con el marco político, jurídico y económico que los estados han establecido. Viven pueblos indígenas en todas las partes del mundo aunque aproximadamente un 70 por ciento viven en Asia.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) artículo no. 33 (1) define la propia identidad de los pueblos indígenas:

«Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los estados en que viven.»

Tanto el Convenio del OIT no. 169 como la declaración de la ONU de los pueblos indígenas tratan sobre derechos fundamentales para los pueblos indígenas del mundo. Tratan sobre derechos humanos individuales que las personas individuales con orígenes indígenas poseen, así como derechos de una naturaleza más colectiva que abarcan a todos los pueblos indígenas vistos como grupos unitarios.

Algunas cuestiones centrales

Ha habido un desarrollo positivo normativo a nivel internacional respecto a los temas de pueblos indígenas las dos últimas décadas. En la práctica, sin embargo, los pueblos indígenas continúan sufriendo graves atentados contra sus derechos humanos.

Un ejemplo de ello es que los pueblos indígenas en varios continentes están amenazados de extinción por motivo de la pérdida de derechos a la tierra y los recursos o como consecuencia del ejercicio de poder de las autoridades y de otros grupos/actores, especialmente en relación a la explotación de los recursos naturales. Otro reto fundamental es que los pueblos indígenas en muchos países sienten que sus derechos no son respetados. Los pueblos indígenas están expuestos a discriminación estructural y tienen en la mayor parte de las naciones pocas posibilidades de participar en los procesos de decisión referentes a cuestiones que les afectan. Los pueblos indígenas son aún los más pobres entre los pobres y tienen un rango más bajo que otros grupos de población en la mayoría de los índices de condiciones de vida, incluyendo la educación y salud.



En Phoenix, Arizona, tocan el tambor por el respeto y los derechos de los pueblos indígenas, en el marco del movimiento «Idle no more» (Nunca más inactivos) que surgió en Canadá en el 2012. Foto: Parker Haeg / Demotix / NTB scanpix

Otro reto fundamental es que muchos países no reconocen que haya pueblos indígenas dentro de su territorio porque ello produce una serie de obligaciones de derecho internacional que el Estado debe cumplir. Varios países escogen, en vez, tener una política propia para lo que llaman minorías étnicas o nacionales que no abarcan los derechos de los pueblos indígenas tal y como son recogidos en el marco jurídico del derecho internacional. Lo dicho también se da con respecto de varios de los países con los que Noruega coopera y países donde los intereses comerciales noruegos pueden ser prominentes. El hecho de que haya países que no reconozcan la existencia de pueblos indígenas dentro de sus propias fronteras no significa que Noruega reconozca que esos pueblos no tengan un derecho a una protección especial de sus derechos.

No obstante, lo más importante, no es ponerse de acuerdo en una definición universal que pueda clasificar a todos los pueblos indígenas sino identificar dónde (a nivel nacional, local) viven los pueblos indígenas y reconocerles sus derechos.

Los retos a los que se enfrentan serán los mismos sea cual sea la elección de definiciones que hagamos de los pueblos indígenas en un contexto nacional. Por ejemplo, los pueblos forestales en la República Democrática del Congo afrontan los mismos retos independientemente de si los llamamos pueblos forestales o pueblos indígenas.

La Comisión de derechos humanos africana formó en el 2000 un *Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas/las Comunidades en África* para avanzar el debate sobre el tema y sugerir recomendaciones sobre cómo se pueden proteger y fomentar los derechos de los grupos más marginalizados y excluidos en el continente africano. El primer informe del grupo de trabajo concluye que La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos garantiza la protección de los pueblos indígenas y que la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en África es alarmante. El grupo de trabajo ha visitado distintos países africanos y hay informes por países que incluyen en otros a Burundi, Botsuana, Namibia, Libia, República del Congo, Níger, Uganda, República Centroafricana, Gabón, Ruanda, República Democrática del Congo y Kenia.

Los retos ligados a los cambios climáticos globales y una presión creciente sobre los recursos naturales mundiales han empeorado en muchos casos la situación de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas se organizan para combatir por sus intereses y derechos, y participan entre otras cosas de forma activa en las negociaciones climáticas.

Integrando la perspectiva de los pueblos indígenas en las negociaciones demuestra cómo los cambios climáticos y las medidas propuestas para las reducciones de emisiones de gases y adaptación pueden influir sobre sus sustentos vitales y derechos. Asimismo los pueblos indígenas necesitan aún protección para poder continuar su modo de vida local.

«Los pueblos indígenas han vivido en una «economía verde» durante siglos. Cuando las economías hoy día buscan modelos para un crecimiento sostenible deberían ver cómo las sociedades indígenas han practicado esto. Antiguas tradiciones indígenas pueden contribuir a resolver problemas modernos.»

Secretario General de la ONU Ban Ki-Moon, discurso de apertura en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU -10 (2011)

Grandes proyectos de desarrollo e inversiones comerciales en las regiones tradicionales indígenas pueden afectar de forma negativa a las sociedades indígenas. La explotación de los recursos naturales puede acarrear grandes consecuencias medioambientales y sociales. En algunos casos tales proyectos pueden ocasionar una reducción del sustento vital de los pueblos indígenas. Un ejemplo de actividades que pueden afectar el modo de vida tradicional de los pueblos indígenas es la extracción petrolera, la industria mineral, las plantaciones y la tala de árboles.

Es importante que tanto autoridades como compañías sean conscientes de las consideraciones que la industria debe tener en cuenta donde haya pueblos indígenas, entre otras cosas para evitar violar los derechos humanos.

Consultas

De conformidad con el artículo 6 del Convenio de la OIT no. 169 los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados en asuntos que les puedan afectar de forma directa. La consulta a los pueblos indígenas serán un instrumento importante para cumplir con las obligaciones de derecho internacional del Estado.

La obligación de consultar se considera normalmente como una de las piedras angulares del Convenio de la OIT no. 169 y las consultas sobre los intereses de los pueblos indígenas afectados son frecuentemente un requisito para que se aplique el resto de los preceptos del Convenio.

OIT 169, artículo 6, establece lo siguiente con respecto a la consulta de los pueblos indígenas :

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, 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.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas contiene también estipulaciones sobre el derecho de co-decisión y el involucramiento de los pueblos indígenas en las decisiones. La declaración no es

vinculante en derecho internacional, pero establece pautas importantes para el trabajo futuro para determinar qué derechos tienen los pueblos indígenas. No establece derechos nuevos o especiales para los pueblos indígenas pero se basa en derechos humanos universales ya existentes y los enlaza con la situación especial de los pueblos indígenas. La declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas tendrá por ello importancia especialmente en los países donde viven pueblos indígenas donde no se haya ratificado el Convenio de la OIT número 169.

De acuerdo con el artículo 6 del Convenio de la OIT número 169 el Estado tiene una obligación de consulta de los pueblos indígenas con el objetivo de alcanzar un acuerdo o consentimiento. Por otra parte, el artículo 19 de la declaración de la ONU sobre los pueblos indígenas habla de la obligación de cooperar y consultar a los pueblos indígenas para conseguir un consentimiento previo informado otorgado con libertad y autonomía (*CLPI – consentimiento libre, previo e informado*).

Los elementos principales son los mismos si uno se basa en el Convenio de la OIT o en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas. El consentimiento o el acuerdo no es una condición absoluta pero las autoridades tienen que entrar en el proceso con buena voluntad y con el objetivo de alcanzar el consentimiento o el acuerdo.

En Noruega la obligación de consultar se ha adoptado mediante un decreto real de 1 julio 2005 relativo a los Procedimientos para las consultas entre las autoridades estatales y el parlamento sami.

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultado está relacionado con la cuestión del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, algo que también está recogido en la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas (artículo 3). El contenido concreto del derecho a la libre determinación no está determinado.

La cuestión relativa a la **representatividad** es importantísima cuando se habla de consultas a los pueblos indígenas. Según el artículo 6 del Convenio de la OIT, el Estado consultará a tales pueblos por medio de procedimientos adecuados y especialmente a través de sus órganos representativos. En un contexto nórdico el punto de partida es que el parlamento sami es el órgano representativo de todos los intereses varios de los samis. Sin embargo, las autoridades estatales

pueden estar obligadas a consultar otros grupos samis en lo concerniente a intereses adicionales tales como la cría de renos.

Lo dicho debe examinarse de forma concreta en cada caso individual. En otros países donde los pueblos indígenas están peor organizados la cuestión de la representatividad es más complicada. Sin embargo la incertidumbre respecto a quien puede representar los intereses de los pueblos indígenas de que se trate no puede aceptarse nunca como excusa para no consultar a los pueblos indígenas. Se debe utilizar el tiempo que sea necesario para identificar qué sociedades y grupos están afectados y qué mecanismos tienen los mismos para participar en la vida política y en la toma de decisiones.

La inclusión de las **mujeres indígenas** en las consultas es importante. En sociedades donde hay conflictos entre los pueblos indígenas y la población mayoritaria las mujeres indígenas pueden sentir que las cuestiones de géneros dividen internamente a la sociedad indígena y por esa razón las mujeres indígenas pueden dejar de informar acerca de casos de discriminación por razón de sexo que tengan lugar a nivel interno en la sociedad. En muchas sociedades indígenas hay además poca costumbre de que las mujeres participen en órganos directivos o de que los puntos de vista de las mujeres sean oídos y adoptados en la toma de decisiones.

Muchas mujeres indígenas sufren por ello una «discriminación doble»: como mujeres en la sociedad indígena y como pueblo indígena en la sociedad general.



Mujer Ainu en su casa. Las autoridades japonesas han reconocido recientemente al pueblo Ainu como indígena en Japón. Foto: Ko Sasaki / The New York Times/ NTB Scanpix

4 Los derechos de los pueblos indígenas en la cooperación al desarrollo noruega

Noruega apoya proyectos en el área de los pueblos indígenas tanto a nivel bilateral como multilateral. Ese apoyo tiene lugar por medio de varias vías tales como el apoyo que se proporciona desde las embajadas, las organizaciones noruegas e internacionales, los fondos y programas de la ONU. Dentro de las iniciativas temáticas como por ejemplo el bosque y la energía limpia también se apoyan proyectos que se dirigen a los pueblos indígenas. Se trata tanto de cooperación duradera como de apoyo ad hoc.

Áreas temáticas de trabajo actuales son el apoyo a la organización y formación de redes de contacto de los pueblos indígenas, la formación experta de indígenas y cuerpos con potestad nacional en distintos campos de derechos (por ejemplo procesos legislativos nacionales relacionados con la explotación de los recursos naturales y la administración forestal), o la participación de los pueblos indígenas en las negociaciones internacionales/encuentros en áreas que pueden afectar los intereses de los pueblos indígenas.

Noruega también ha prestado asistencia a las autoridades nacionales de distintos países que quieren aprender de las experiencias noruegas con la aplicación del Convenio de la OIT número 169, y en especial sobre las experiencias ligadas a las consultas entre las autoridades y el parlamento sami.

Cooperación bilateral

Varias embajadas noruegas están involucradas en temas de cooperación cuyo objetivo es fortalecer los derechos de los pueblos indígenas y la organización de los mismos. Se trata, entre otros, de programas sobre pueblos indígenas con cooperación directa con organizaciones de pueblos indígenas (Brasil), apoyo a través de organizaciones de las Naciones Unidas (Guatemala) e iniciativas enmarcadas en la cooperación bilateral forestal (Indonesia). Se le han proporcionado recursos financieros a varias embajadas. A la par se ha creado un fondo pequeño de dinero que financia decisiones de apoyo a distintas iniciativas locales que las embajadas adoptan (por ejemplo en América Latina).

Cooperación a través de organizaciones no gubernamentales

Una gran parte del apoyo a las organizaciones indígenas está canalizado por medio de ONGs noruegas e internacionales. Norad administra una gran parte de este apoyo. Las ONGs y sus socios hacen un trabajo importante en muchos países para fortalecer los derechos de los pueblos indígenas e informar acerca de las violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Varias de las organizaciones noruegas e internacionales que perciben apoyo noruego, contribuyen por medio de su trabajo a reforzar las organizaciones indígenas y sus posibilidades de participar en la vida política de la sociedad.

Se han establecido sistemas de apoyo propios para las sociedades civiles con motivo de proyectos noruegos grandes y priorizados como la cooperación climática y forestal y el Petróleo para el desarrollo. Parte de esta ayuda va a organizaciones que trabajan para mejorar los derechos de los pueblos indígenas.

Cooperación multilateral – El sistema de la ONU y los bancos para el desarrollo

Las Guías del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD) sobre temas de pueblos indígenas es una guía que trata cómo las delegaciones locales de la ONU por países tienen que trabajar con cuestiones referentes a pueblos indígenas en todas sus actividades operativas.

Las directrices fueron realizadas por un grupo constituido por representantes de distintos fondos de la ONU y de organizaciones y constituyen un trabajo suplementario claro de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Las directrices contribuyen con información concerniente al marco internacional de los derechos humanitarios y orientan la dirección a seguir en el trabajo de la ONU en temas de pueblos indígenas, a la par que contribuyen con consejos prácticos para la formación de programas con un enfoque especial en los pueblos indígenas.

Tanto el Banco Mundial como los bancos de desarrollo regionales desempeñan un papel central en muchísimos países con población indígenas con sus exhaustivas actividades prestamistas y proyectos, y sin olvidar su rol de promotores en relación a las estrategias de desarrollo nacionales. Los bancos de desarrollo financian una larga serie de proyectos de desarrollo que tienen

un impacto directo en el día a día de los pueblos indígenas y en el modo de vida tradicional de los mismos.

El Banco Mundial tiene unas guías para los pueblos indígenas, *Políticas Operativas sobre Pueblos Indígenas 4.10* (revisadas en el 2013). También tienen el Banco Interamericano de desarrollo (BID). El Banco de Desarrollo Africano (AfDB, siglas en inglés) y el Banco de Desarrollo Asiático (AsDB, siglas en inglés) no han creado sus propios estándares/guías para los pueblos indígenas.

Los derechos de los pueblos indígenas también han notado un creciente centro de atención los últimos años en organismos donde anteriormente tenían una débil presencia. En especial merece atención nombrar que la Conferencia de las Partes (COP, siglas inglesas) para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, CMNUCC, en varias decisiones habla de los pueblos indígenas y exige que los derechos de los pueblos indígenas sean respetados. Ver más al respecto más abajo.

Cooperación climática y forestal

El Convenio de la OIT número 169 y la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas marcan las pautas para la iniciativa forestal y climática noruega. La Conferencia de las partes a la Convención de la ONU sobre el Cambio Climático también ha establecido una serie de mecanismos de salvaguardia que deben respetarse en los programas relativos a la preservación del bosque y del clima. Varios de estos mecanismos de salvaguardia versan sobre los pueblos indígenas y exigen que los derechos de los pueblos indígenas sean respetados y que se asegure su participación completa y efectiva. Lo anterior también es obligatorio para la iniciativa forestal noruega.

En la iniciativa forestal noruega la cooperación tiene lugar a través de acuerdos respectivos bilaterales y multilaterales así como por medio de organizaciones no gubernamentales.

En cuanto a los programas multilaterales administrados por la ONU (ONU-REDD) y el Banco Mundial – Fondo para Reducir las Emisiones de Carbono mediante la Protección de los Bosques (FCPF) – y el Programa de Inversión Forestal (PIF), los estándares relativos a los pueblos indígenas establecidos en los mismos son los que se aplican en la cooperación. El estándar establecido por el programa de la ONU-REDD, que forma parte del sistema de la ONU,

es más elevado que el del Banco Mundial porque la ONU está obligada a controlar los distintos acuerdos internacionales que tengan importancia para los pueblos indígenas. De especial importancia en este contexto son los principios sobre la participación y las consultas con el objetivo de alcanzar consenso (o consentimiento libre, previo e informado, abreviado a menudo en inglés FPIC). En países donde varios actores cooperan en la preservación del bosque es el estándar más elevado el que se aplica. La ONU y el Banco Mundial han realizado unas directrices comunes sobre cómo los programas han de involucrar a los pueblos indígenas.



Jefe de la tribu Tukano, Amazonas, Brasil. Foto: Tom Schandy / NN / Samfoto / NTB Scanpix

Las mismas están plasmadas en las *Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques*.

La ONU-REDD también ha desarrollado unas directrices más específicas para involucrar y consultar a los pueblos indígenas cuyo objetivo es alcanzar consenso (o consentimiento previo, libre e informado). Las directrices establecen que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación activa en la toma de decisiones y en la elaboración de medidas e iniciativas que los afecten.

En la cooperación forestal es necesario identificar los derechos e intereses de la sociedad afectados, incluyendo los derechos territoriales de los pueblos indígenas y cómo los mismos deben controlarse.

Las consultas y la participación son una exigencia en los acuerdos de Noruega sobre el clima y el bosque, además de ser un requisito para proporcionar apoyo noruego. En lo que respecta a la preservación del bosque se pone énfasis en que la comunidad local en muchas ocasiones es la que posee el conocimiento sobre la administración responsable de los recursos naturales; un conocimiento que es necesario para asegurar un proyecto sostenible. Además hay que tener en cuenta que el bosque en muchos casos es el sustento vital de los pueblos indígenas.

Noruega y nuestros países socios tenemos muchas obligaciones comunes relativas a los derechos humanos en nuestros acuerdos forestales bilaterales. Si tiene lugar una violación de los derechos humanos dentro de proyectos apoyados por Noruega la discutiremos con las autoridades competentes de los países respectivos. Noruega ha concluido acuerdos con varios países, entre otros, Brasil, Guyana, Tanzania e Indonesia. El único de los países mencionados anteriormente que ha ratificado el Convenio de la OIT número 169 es Brasil. También participan en la ejecución de los proyectos organizaciones multilaterales que también juegan un papel en el control de calidad de la cooperación existente en varios de esos países como por ejemplo en Guyana e Indonesia.

5 Los derechos de los pueblos indígenas y las empresas

El marco internacional sobre las empresas y los derechos humanos

Noruega desempeñó un papel central en la creación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas que fueron aprobados por consenso en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio del 2011. Los principios rectores son un estándar global para saber cómo prevenir y tratar violaciones contra los derechos humanos como consecuencia de actividades empresariales.

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció ese mismo año el grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre empresas y los derechos humanos con un mandato trianual para estudiar la implementación de los principios en los distintos países.

Las razones del establecimiento de los principios rectores es un reconocimiento creciente internacional de que las violaciones de derechos humanos relacionadas con las actividades empresariales representan grandes retos en todo el mundo. Los principios reposan sobre tres pilares fundamentales, Proteger, Respetar y Remediar, que se concretizan en el texto del documento. Los principios contribuyen a definir los roles respectivos y las áreas de responsabilidad que los estados y las empresas tienen de proteger y respetar los derechos humanos. Además, los principios proporcionan recomendaciones tanto a estados como a empresas sobre cómo pueden prevenir y protegerse contra atentados a los derechos humanos, así como proporcionar más fácilmente compensación en caso de que se cometa una injusticia.

Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas reposan sobre tres pilares:

Proteger: La obligación de los estados de proteger contra las violaciones de los derechos humanos.

Respeto: La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos.

Remedio: Acceso a mecanismos de reparación para las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Los principios también son orientativos respecto a cómo los estados y las compañías deben actuar en caso de que existan planes de actividad que puedan afectar a las tierras de los pueblos indígenas y su uso de los recursos naturales.

Ello se efectúa por medio de exhaustivos exámenes de riesgo y realizando las diligencias debidas, mediante el estudio de la situación de los pueblos indígenas del país, la legislación nacional al respecto y la responsabilidad en materia de derechos humanos de las empresas.



Manifestación en Manila, Filipinas, contra una mina que temen conllevará que los indígenas deban abandonar sus tierras. Photo: Bullit Marquez / AP / NTB Scanpix

Otros estándares internacionales importantes para conducir a las empresas a ejercer responsablemente sus actividades son:

- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) *directivas para compañías transnacionales* proponen condiciones a las empresas sobre cómo deben tratar situaciones sociales y medioambientales, incluyendo los derechos de los pueblos indígenas. Las directivas de la OCDE tienen un capítulo propio sobre derechos humanos donde se pide a las compañías que lleven a cabo diligencias previas para asegurarse de que cumplen con su deber de respeto de los derechos humanos.
- CFI (Corporación Financiera Internacional) Estándar de Rendimiento no. 7 presenta requisitos al empresariado relativos al deber de consideración hacia los pueblos indígenas de conformidad con los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Tanto los estándares de la OCDE como de la CFI fueron revisados en el 2011 y actualmente en su mayor parte se han adaptado en conformidad con los Principios Rectores de la ONU para las empresas y los derechos humanos.

Como país miembro de la OCDE, Noruega está obligada a tener un punto de contacto para las directivas de la OCDE sobre comercio responsable. El punto de contacto noruego para la OCDE en materia de comercio responsable examina denuncias contra compañías noruegas con actividad internacional sobre las violaciones de los derechos humanos así como daños medioambientales. El punto de contacto no adopta decisiones jurídicamente vinculantes pero puede considerar si una compañía ha actuado en contravención de las directivas. Este tipo de mecanismo de denuncias no existe en ninguna otra directiva internacional relativa al comercio responsable.

Las embajadas en países con presencia industrial/comercial noruega deben conocer las condiciones internacionales vinculadas a actividades empresariales contenidas en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas, las directivas de la OCDE y los estándares del Banco Mundial/IFC.

La supervisión noruega de los Principios Rectores de la ONU

Las empresas noruegas expanden sus actividades hacia muchos países, incluyendo países con pueblos indígenas. Los Principios Rectores de la ONU van a ser un instrumento extremadamente útil para evitar que los intereses comerciales noruegos entren en conflicto con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, incluidos los derechos de pueblos indígenas.

Lo esencial en este contexto es que las empresas realicen evaluaciones del riesgo y diligencias previas con su centro de atención puesto en los derechos humanos, incluyendo asimismo los derechos de los pueblos indígenas (comparar con el Convenio de la OIT número 169 y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas). También es totalmente decisivo que las autoridades consulten los grupos indígenas de que se trate en caso de que se vayan a adoptar medidas que puedan afectar sus intereses y su modo de vida.

Las autoridades noruegas van a elaborar un plan de acción sobre el seguimiento nacional de los Principios Rectores de la ONU. El plan de acción será aplicable para todos los ministerios y las instituciones estatales que de distintas maneras interactúen con las empresas.

En el plan se indicará cómo las autoridades noruegas a través de distintas medidas contribuirán a que las empresas cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos.

La iniciativa noruega de energía limpia («Energy+»)

En el 2011 se lanzó la iniciativa de energía y clima internacional «Energy+». El objetivo de la iniciativa es contribuir a proporcionar a todas las personas acceso a la energía por medio del desarrollo de la energía renovable y la optimización de la energía en los países en vías de desarrollo. Estas iniciativas también contribuirán a reducir los gases de efecto invernadero. Energy + se basa en una cooperación entre el sector público y privado. Los objetivos son conseguir que el sector privado incremente sus inversiones en energía renovable y en la optimización de la energía en países en vías de desarrollo. Esta meta se alcanzará utilizando un método que compagine un mayor acceso a la energía y una reducción de los gases invernaderos en el país de que se trate por medio de financiación basada en resultados. Asimismo Energy+ va a contribuir a crear mejores instituciones, mejores leyes y reformas en el sector de la energía.

Las iniciativas facilitarán en el sector privado la realización de las inversiones necesarias. Energy+ está concebido de una manera similar a la iniciativa forestal REDD.

El respeto a los derechos humanos y la consideración debida a los pueblos indígenas se salvaguarda por medio de la siguiente referencia de ámbito general:

«Todas las inversiones y actividades implementadas bajo el patrocinio de la Sociedad Energy+ cumplirán con las obligaciones, estándares y prácticas sociales y medioambientales nacionales e internacionales.»

Un mayor acceso a la energía también es importante de mira a las posibilidades de desarrollo de los pueblos indígenas aunque intervenciones de mayor calado en la naturaleza pueden, a su vez, incidir de forma negativa en su modo de vida tradicional. Varios ejemplos muestran que tales construcciones han tenido consecuencias negativas para la sociedad indígena.

La mayor parte de las construcciones hidroeléctricas tienen tal dimensión que hacen que sea importante centrarse en cómo se pueden realizar de la forma más «sostenible» posible. Los aspectos sociales y medioambientales de las construcciones tienen que tratarse de una manera prudente y compatible con los estándares internacionales en este campo.

Los estándares internacionales para asuntos sociales y medioambientales serán aplicados como base en el proyecto noruego. Se ha establecido un grupo de trabajo que velará por que la participación internacional de Noruega en el sector hidroeléctrico cumpla con los estándares más elevados para los asuntos sociales y medioambientales, ver el libro blanco del Parlamento no. 14 (2010-2011) *Hacia un desarrollo más verde. Sobre la relación entre las políticas de medioambiente y desarrollo.*

Ejemplo de experiencia noruega, con especial atención hacia el sector hidroeléctrico:

En Noruega hemos tenido un proyecto de diálogo interesante de dos años de duración entre compañías en el sector energético noruegas, organizaciones medioambientales y de desarrollo así como autoridades noruegas sobre inversiones en energía de naturaleza sostenible. En el trabajo con el proyecto se han observado los estándares internacionales sociales y medioambientales. Además se ha prestado atención especial a los pueblos indígenas y a qué implica el deber de consulta a los grupos afectados.

En la práctica esto significa que antes de que se adopte una resolución de inversión se tiene que realizar una evaluación de los estándares CFI que sean relevantes para el proyecto. Normalmente suele traducirse en un análisis del medioambiente y de las consecuencias sociales teniendo los estándares IFC como referencia, además de un estudio de las leyes y reglas del país de acogida. El análisis clarificará si viven poblaciones indígenas en el área proyectada y si los mismos han sido consultados de una manera satisfactoria en relación con el proceso de licencias, generalmente, y en especial con motivo de la evaluación del proyecto.

Nuestra experiencia en especial con respecto de los proyectos hidroeléctricos indica, sin embargo, que no hay ninguna garantía de que no vaya a haber oposición por parte de las poblaciones indígenas durante la ejecución del proyecto y con posterioridad a un análisis del medioambiente y de las consecuencias sociales con conclusiones positivas.

En el proyecto de diálogo de este ejemplo se alcanzó un consenso en torno a los tres temas relacionados con cuestiones de pueblos indígenas que se resumen en lo siguiente:

- Los inversores y constructores deben esforzarse porque los proyectos sean compatibles con el Convenio de la OIT número 169.
- Las consultas a los pueblos indígenas sobre la construcción de centrales hidroeléctricas se realizan con el objetivo de alcanzar un acuerdo o consentimiento sujeto al Convenio de la OIT número 169, e igual objetivo bajo la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas relativo al consentimiento libre, previo e informado (CLPI).
- La realización de consultas con los pueblos indígenas es sobre todo responsabilidad de los estados, pero también es en el interés de las empresas. Para el proyecto hay un riesgo considerable si las autoridades no llevan a cabo las mismas de una forma responsable. .

La falta de acuerdo con la población local puede acarrear protestas, manifestaciones y/o juicios, y con ello demoras y gastos adicionales para el proyecto. Noruega no proporcionará ayuda al proyecto y recomendará a las empresas noruegas a retirarse del mismo si las consultas con los pueblos indígenas no se han realizado.



Niño que trabaja en una fábrica de ladrillo a las afueras de Antigua, Guatemala. Foto: Robert Harding Images

Anexo I: Presentación del marco internacional de los derechos de los pueblos indígenas

El marco normativo internacional en el área de los pueblos indígenas ha visto grandes cambios las últimas décadas. El desarrollo internacional también ha tenido una gran importancia para el trabajo nacional en cuanto se refiere a los derechos de los samis en Noruega. Varias organizaciones internacionales han elaborado o revisado sus estándares sociales y medioambientales con referencias a los derechos de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas están protegidos tanto por los derechos humanos aplicables a todos así como los instrumentos de derecho internacional que de manera explícita versan sobre los pueblos indígenas. Noruega ha desempeñado un rol líder en el desarrollo del marco normativo internacional en el área de los pueblos indígenas. Los preceptos legales sobre los derechos están ideados para reforzar la protección jurídica de los pueblos indígenas, incluyendo su derecho a co-decidir.

Convenios de especial importancia para la protección de los derechos de los pueblos indígenas

El Convenio de la OIT número 169 sobre los pueblos indígenas y la población tribal en estados independientes (1989) es una parte importante de los estándares legales internacionales cuyo fin es asegurar el mantenimiento y desarrollo del modo de vida de los pueblos indígenas y de su cultura.

El Convenio de la OIT número 169 constituye el único instrumento de derecho internacional vinculante que se centra únicamente en los pueblos indígenas y en los derechos de las poblaciones tribales, y cuyo objeto es proteger a los pueblos indígenas contra abusos de los estados.

El Convenio constituye una parte esencial de la base para la política del Gobierno noruego sobre los pueblos indígenas. El Convenio reemplaza el Convenio de la OIT número 107 sobre los pueblos indígenas y la población tribal (1957) que tenía una perspectiva inicial que se ha quedado anticuada y que se percibía como discriminatoria. La OIT ha resuelto en varias ocasiones que las consultas y la participación constituyen la piedra angular del Convenio de la OIT no 169. Además, el Convenio tiene varios preceptos sobre una serie de sectores en la sociedad como por ejemplo el derecho a la tierra, la educación, lengua y cultura.

Noruega tuvo un papel de promotora en el trabajo con el Convenio de la OIT número 169 y fue el primer país en ratificarlo en 1990. 22 países han ratificado hasta hoy (2013) el Convenio de la OIT número 169. La mayoría de ellos son países en América Latina: México

(1990), Bolivia (1991), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Venezuela (2002), Dominica (2002), Brasil (2002), Chile (2008) y Nicaragua (2010).

Otros tres países europeos han ratificado el convenio: Dinamarca (1996), Países Bajos (1998) y España (2007).

En la región del Pacífico sólo Fiji (1998) por ahora lo ha ratificado. Nepal lo ratificó en el 2007 y se convirtió en el primer país asiático en hacerlo y en África por el momento sólo la República Centroafricana ha ratificado el convenio (2010).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (1966) contiene un artículo 27 que es un precepto esencial en derecho internacional sobre la protección de las minorías aunque también es aplicable a los pueblos indígenas. El artículo es importante entre otras cosas porque está contenido en un pacto que ha sido ratificado por la mayoría de los estados y porque el pacto es vinculante en derecho internacional. El artículo determina que donde existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

El artículo protege la cultura ideal y las formas de expresión culturales tales que la lengua y la religión de los pueblos indígenas y de otras minorías. En lo que se refiere a los pueblos indígenas, la interpretación general que se da al artículo es que el mismo también abarca las condiciones materiales para el desarrollo cultural total de los pueblos indígenas. Lo dicho también se conoce por el nombre de la base natural de la cultura. Además de la protección cultural el Consejo de Derechos Humanos de la ONU también ha interpretado en sus observaciones generales así como en denuncias particulares, que el artículo contiene un requisito procesal: el derecho de los pueblos indígenas a la participación activa en los procesos de decisión. El contenido específico de este derecho no está claro.

- **La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial** (1969) es el convenio más importante para asegurar la igualdad entre los miembros de distintos grupos étnicos. El objeto de la convención es proteger a las personas individuales frente a la discriminación motivada por su raza o su origen étnico.
- **La Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO** (2005) refiere to i(2005) trata de los derechos culturales de los pueblos indígenas tales y como se han determinado en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, así como el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU , el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 5 de la Convención OIT no. 169.

La cultura de los pueblos indígenas en varios continentes corre peligro por culpa de la pérdida de derechos a las tierras y a los recursos, el ejercicio de poder por parte de las autoridades y de otros grupos/actores. Hay, en concreto, dos aspectos relativos a la cultura que son especialmente relevantes en este contexto: el derecho a su propia cultura y el derecho a un desarrollo sostenible.

El artículo 2 (3) de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de la ONU establece que: *La protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales presuponen el reconocimiento de la igual dignidad de todas las culturas y el respeto de ellas, comprendidas las culturas de las personas pertenecientes a minorías y las de los pueblos autóctonos.*

Está basado en la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural aprobada por la Conferencia General de 2001. En el artículo 4 de la Declaración se determina que: *La defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos indígenas.*

- **El Convenio de la ONU sobre la Diversidad Biológica (CDB)** (1993) contiene preceptos de relevancia para los pueblos indígenas que tratan entre otras cosas sobre la importancia de respetar el conocimiento tradicional con motivo de la conservación de la naturaleza. El artículo 8 (j) tiene una significancia especial para los pueblos indígenas. Habla del respeto y preservación de la cultura tradicional de los pueblos indígenas. Se han elaborado dos directrices de carácter voluntario en apoyo de la ejecución de este artículo. (<http://www.cbd.int/traditional/default.shtml>)
- **El Protocolo de Nagoya al CBD** contiene preceptos sobre el acceso a y la distribución de los beneficios derivados del conocimiento tradicional sobre los recursos genéticos de las sociedades locales y los pueblos indígenas. El acuerdo pone énfasis en la importancia de que se dé un consentimiento informado y previo, PIC (siglas inglesas) de la parte de las sociedades indígenas y locales, o de su aprobación y participación, y que se hayan establecido condiciones aceptadas de forma recíproca. Noruega firmó en el 2011. El Parlamento aprobó su ratificación el 10 de junio de 2013. El protocolo entrará en vigor cuando se haya ratificado por 50 estados.
- **Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)** trabaja por el uso y la protección de los derechos materiales e intelectuales. Los pueblos indígenas tienen un derecho colectivo e individual a la protección de este tipo de derechos. Se está trabajando para asegurar una protección jurídica efectiva de los conocimientos tradicionales y de las expresiones culturales tradicionales. Un grupo de trabajo ad hoc trabaja con estas cuestiones en la OMPI, ver <http://www.wipo.int/tk/es/igc/>
- **La Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU** (1989) y la **Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer** (1979) incluyen derechos respectivo para la protección de los niños y las mujeres indígenas. El artículo 30 de la Convención de los Derechos del Niño dice que:
«En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.»

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI)

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por una abrumadora mayoría en la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre del 2007.

La declaración trata sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas en todo el mundo y fue el resultado de muchos años de trabajo. No introduce derechos nuevos o especiales para los pueblos indígenas pero se basa en los derechos humanos universales existentes y vincula los mismos con la situación especial de los pueblos indígenas.

La declaración trata tanto de derechos humanos individuales, que las personas indígenas poseen en tanto que individuos, así como de derechos de naturaleza más colectiva que se aplican a toda población indígenas en tanto que grupo unitario.

La declaración posee preceptos relativos tanto a los derechos civiles y políticos como a las necesidades básicas tales como la comida, salud y educación, así como preceptos relativos al uso de los recursos tradicionales y de las tierras. La declaración reconoce los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y a los recursos naturales que han poseído y usado tradicionalmente. Esos derechos están limitados al derecho de propiedad, usufructo, desarrollo y control de las tierras y recursos que hoy poseen como consecuencia de una vinculación tradicional.

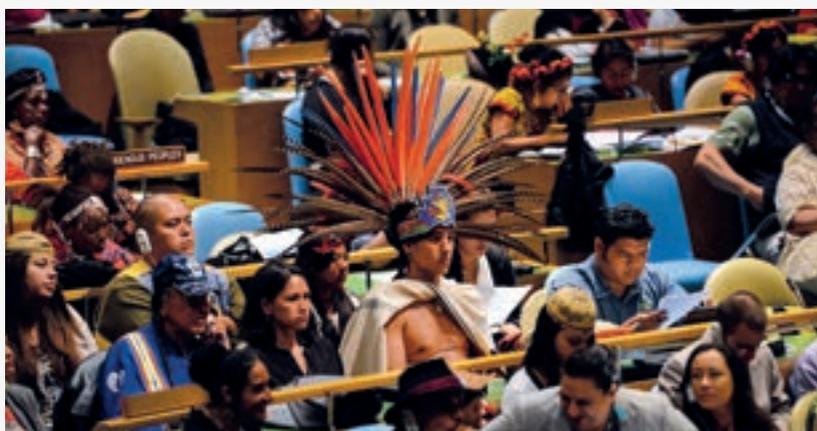
Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos (artículo 18). Los estados además están obligados, según el artículo 19, a mantener consultas con los pueblos indígenas antes de adoptar y aplicar medidas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado (CLPI).

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados está relacionado con la cuestión del derecho de los mismos a la libre determinación tal y como se recoge en el artículo 3 de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El contenido específico de ese derecho a la libre determinación no está todavía determinado. La libre determinación puede a menudo realizarse por medio de la concesión a los pueblos indígenas de un derecho a la autonomía y al autogobierno en aquellas cuestiones que afecten sus asuntos internos y locales (recogido en el artículo 4 de la declaración), a la par que los pueblos indígenas participan plenamente y efectivamente en una sociedad democrática y en especial en los procesos de decisión que sean relevantes para los mismos.

La Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas está elaborada en estrecha colaboración entre los estados y los representantes de distintos grupos indígenas. Noruega participó activamente en el trabajo con la declaración y en estrecha cooperación entre otros con el parlamento sami. El objetivo de Noruega fue que se aprobara una declaración que contribuiría a fortalecer la protección de los pueblos indígenas en todo el mundo.

Los tres mecanismos de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas

En el sistema de la ONU hay establecidos hoy tres mecanismos que se centran en cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Estos tres mecanismos operan al unísono para coordinar las actividades internacionales en el área de los pueblos indígenas. Noruega ha sido un colaborador importante en la creación de los tres mecanismos en el sistema de la ONU y en las tareas de los mecanismos relacionadas con la ejecución de sus respectivos mandatos. En el 2014 se organizará, bajo los auspicios de la ONU, la primera conferencia mundial sobre los pueblos indígenas. Noruega proporciona ayuda económica para la participación de los representantes de los pueblos indígenas en las reuniones internacionales de la ONU y en los procesos que son relevantes para sus comunidades. Noruega contribuye, igualmente, al elevar temas relativos a los pueblos indígenas en foros de la ONU donde es lógico que se traten como por ejemplo durante las sesiones de la Asamblea General de la ONU y en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, comprendiendo también las audiencias nacionales del Comité (UPR, siglas inglesas, Revisión Periódica Universal).



El foro permanente de la ONU sobre cuestiones indígenas. Foto: Niu Xiaolei / Xinhua / Sipa / NTB scanpix

■ El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU

(fue establecido en el 2001 con la misión de ser el órgano consultivo y coordinador de la ONU en cuestiones de pueblos indígenas. El establecimiento del foro significó que los estados y representantes de otros órganos no estatales tuviesen por primera vez el mismo estatuto de representantes en un órgano permanente de representantes de la ONU. El foro tiene reuniones anuales donde se discuten distintas cuestiones temáticas. Ejemplos de temas discutidos son entre otros los pueblos indígenas y los objetivos del milenio, los cambios climáticos y los pueblos indígenas, los países y territorios de los pueblos indígenas y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

■ El Relator Especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU decidió en el 2001 nombrar un relator especial para los derechos de los pueblos indígenas. La tarea principal del relator especial es evaluar la situación de los pueblos indígenas en los distintos países y escribir recomendaciones y propuestas de medidas que puedan contribuir a fortalecer los derechos de los pueblos indígenas a nivel nacional. Hay informes de años anteriores de los siguientes países: Perú, Ecuador, Guatemala, Chile, Panamá, Australia, y Rusia. El relator especial también ha escrito un informe sobre la situación de los samis en Noruega, Suecia y Finlandia.

El relator especial también recibe denuncias y elabora estudios temáticos. En los últimos años el relator especial ha revisado entre otras cosas las consultas y los derechos de los pueblos indígenas relacionados con la actividad empresarial.

El relator especial informa cada mes de septiembre al Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

El Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH) presenta a la par su informe sobre el trabajo de la ONU con los derechos de los pueblos indígenas el año anterior.

■ **Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

(MEDPI) fue creado en el 2007 por el Consejo de Derechos Humanos. Está compuesto por cinco expertos independientes, uno procedente de cada región con población indígena. Tiene por misión presentar estudios y consejos basados en temas en el área de los pueblos indígenas al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y a los estados miembros de la ONU. Ha elaborado informes temáticos sobre por ejemplo los pueblos indígenas y la educación, la lengua, la participación política, la actividad comercial y los derechos de los pueblos indígenas. El mecanismo de expertos desempeña un rol importante en el trabajo con la implementación de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Anexo II: Fuentes

Marco internacional relevante para los derechos de los pueblos indígenas

- Convenio de la OIT no. 169 sobre los pueblos indígenas y la población tribal en estados independientes (1989)
- Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI) (2007)
- La versión infantil de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DDPI). Producida en el 2013 por la UNICEF en colaboración con el secretariado del ONUFPAI y la Fracción Indígena Global «Know your rights». (Versión noruega publicada en colaboración con Galdu: «Conoce tus derechos»)
- La Declaración universal de los Derechos Humanos de la ONU (1948)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU (PIDCP) (1966)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR) (1966)

Directivas y estándares relevantes para los derechos de los pueblos indígenas

- Guías del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) sobre temas de los Pueblos Indígenas
- Política Operacional del Banco Mundial sobre Pueblos Indígenas 4.10 (revisada en el 2013)
- Corporación Financiera Internacional (CFI) Estándares de Rendimiento Medioambiental y Social- Estándar de Rendimiento no. 7 sobre pueblos indígenas
- La Política Operativa sobre Pueblos Indígenas y la Estrategia sectorial para el desarrollo indígena del Banco Interamericano de Desarrollo

- Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas (2011)
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) directivas para compañías transnacionales
- Directrices ONU-REDD (Directrices unificadas sobre la participación de las partes interesadas en REDD + Preparación Con un Enfoque sobre la Participación de los Pueblos Indígenas y Otras Comunidades Dependientes del Bosque)
- Fondo del Amazonas (2012): Protección del bosque tropical basada en derechos. Por qué asegurar los derechos de los pueblos forestales es el modo correcto to salvar el bosque
- Libro blanco del Parlamento noruego, informe número 25 (2012-13) Compartir para crear. Democracia, distribución equitativa y crecimiento en la política de desarrollo
- Libro blanco del Parlamento, informe no. 14 (2010-2011) Hacia un desarrollo más verde. Sobre la relación entre las políticas de medioambiente y desarrollo.
- Libro blanco del Parlamento no 13 (2008-2009) Clima, conflicto y capital
- Libro blanco del Parlamento no 10 (2008-2009) La responsabilidad social de las empresas en una economía global
- Proyecto de Ley no. 76 (2005-2006) presenta la Convención sobre la diversidad de la UNESCO (sólo en noruego)
- Información sobre el trabajo con los derechos humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores noruego y otras guías temáticas sobre los derechos humanos accesible en http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/menneskerettigheter/oversikt_veiledere.html?id=737663

Una selección de instituciones y organizaciones que trabajan con cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas:

- Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) con un link a los informes temáticos sobre los derechos de los pueblos indígenas ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP
- Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU con link a informes temáticos <http://undesadspd.org/IndigenousPeoples.aspx>
- La página web de James Anays, el relator especial de la ONU para los derechos de los pueblos indígenas con link a estudios temáticos e informes nacionales unsr.jamesanaya.org
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/hrcindex.aspx>
- Página web de la OIT sobre los pueblos indígenas ilo.org/indigenous
- Centro de Documentación, Investigación e Información de los Pueblos Indígenas (DoCip), Ginebra www.docip.org
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) iwgia.org
- Grupo Internacional sobre los Derechos de las Minorías (MRG) minorityrights.org
- Centro de Recursos de Derecho Indio (ICRC) indianlaw.org
- Pacto de los Pueblos Indígenas Asiáticos (AIPP) aippnet.org
- El programa de los pueblos forestales forestpeoples.org
- El fondo para el bosque tropical regnskog.no/en/home
- Gáldu Centro de Recursos para los derechos de los pueblos indígenas: galdu.org/web/?giella1=eng
- Sámediggi – el Parlamento sami sametinget.no
- El Consejo sami saamicouncil.net
- El foro para la cooperación al desarrollo con los pueblos indígenas: uit.no/sesam/forum
- El Comité Intergubernamental de la OMPI sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore (CIG): <http://www.wipo.int/tk/es/igc/>
- El Ministerio para la Reforma, Administración y la Iglesia, información en la web sobre la política sami noruega www.regjeringen.no/en/dep/fad/Selected-topics/Sami-policy.html?id=1403



El festival indígena Riddu Riddu se celebra cada año en Manndalen, en la provincia de Nord-Troms, Noruega.
Foto: Paul Sigve Amundsen / Samfoto / NTB scanpix

Publicado por:
Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega

Las instituciones públicas pueden pedir ejemplares adicionales en:
Departementenes servicesenter
Internet: www.publikasjoner.dep.no
E-mail: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Teléfono: +47 22 24 20 00

Código de publicación: E-926 spansk
Diseño: 07 Media
Fotos de la portada, de izquierda a derecha:
Kevin Frayer / AP / NTB Scanpix,
Christophe Simon / TOPSHOTS / AFP / NTB Scanpix,
Tim Wimborne / REUTERS / NTB Scanpix

Print: 11/2013 – tirada: 300