

# **La consulta, la participación y el consentimiento libre, previo e informado: una agenda internacional para la protección de los derechos de los pueblos indígenas**

**José Parra<sup>1</sup>**

---

## **Resumen**

La consulta, la participación y el consentimiento libre, previo e informado son imprescindibles para la protección de los derechos de los pueblos indígenas que en muchos casos significa garantizar su supervivencia. Con esta premisa, este artículo hace un recorrido histórico del surgimiento de estos derechos en el ámbito regional e internacional, incluyendo un análisis de los más recientes aportes de los mecanismos de protección de los derechos humanos en el ámbito regional e internacional. Con miras a formular algunos planteamientos sobre la realización de los derechos pendientes de los pueblos indígenas, se elabora un análisis de las diferentes posturas sobre la consulta, participación y el consentimiento libre, previo e informado, proponiendo algunos puntos de reflexión para futuros análisis.

**Palabras Claves:** Derechos humanos; consulta; participación; consentimiento libre, previo e informado; pueblos indígenas; marco normativo regional e internacional.

## **Consultation, Participation, Free, Prior and Informed Consent: an International Agenda for the Protection of Indigenous Peoples' Rights**

## **Abstract**

Consultation, participation and free, prior and informed consent are essential for the rights of indigenous peoples and, in many cases, to ensure their survival. In this context, the article provides an historical overview of the emergence and consolidation of these rights at the regional and international levels, including an analysis of the latest contributions by the United Nations mechanisms and the Inter-American system of human rights protection as a basis to formulate some views on how furthering the implementation of indigenous peoples' rights. The author identifies complementary trends about consultation, participation and free, prior and informed consent and formulates reflections for future analysis.

**Keywords:** Human rights; consultation; participation; free, prior and informed; indigenous peoples; regional and international normative system.

## 1. La consulta: un derecho pendiente

En el 2011 en América Latina todavía se niegan los derechos los pueblos indígenas frente a la realización de proyectos de desarrollo a gran escala. En abril, dos proyectos de represas hidroeléctricas han sido objeto de preocupación y recomendaciones por parte de mecanismos regionales e internacionales de protección de los derechos humanos. En ambos casos, se hace un llamado a la obligación de consultar con el fin de preservar los derechos territoriales así como la vida e integridad física de los pueblos indígenas.

En Brasil, el proyecto de construcción de la represa hidroeléctrica Belo Monte prevista en la cuenca del Río Xingu, en el Estado del Pará, afectaría a varias comunidades indígenas, dentro de las cuales comunidades en aislamiento voluntario, pueblos indígenas sin contacto con la sociedad y altamente vulnerables. Frente a las demandas por parte de representantes de las comunidades indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó en abril 2011 medidas cautelares con el fin preservar la vida e integridad personal de estos pueblos. Más precisamente, la Comisión solicitó a Brasil la suspensión del proyecto mientras no se diera la garantía de condiciones mínimas, entre otras:

(...) realizar procesos de consulta, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Brasil, en el sentido que la consulta sea previa, libre, informada, de buena fe, culturalmente adecuada, y con el objetivo de llegar a un acuerdo, en relación con cada una de las comunidades indígenas afectadas, beneficiarias de las presentes medidas cautelares (MC 382/10).

Entre tanto, Brasil dio luz verde para que siga el proyecto sin tomar ninguna medida adicional de consulta. El mismo mes de abril 2011, El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas visitó Costa Rica para conocer otro caso de proyecto de represa hidroeléctrica. La presa El Diquís afectaría varios territorios de pueblos indígenas. En este caso, el Relator Especial consideró que es necesario realizar una consulta adecuada con el fin de llegar a un acuerdo basado en el consentimiento libre, previo e informado.

Una vez más para estos casos, los mecanismos regionales e internacionales llaman al respeto del derecho a la consulta. Esto ocurre a pesar de los avances normativos y una consolidada jurisprudencia nacional, regional e internacional relativa al derecho a la consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado. En efecto, estos derechos siguen pendientes en la agenda nacional de varios países donde existen pueblos indígenas. Otro ejemplo reciente, de marzo del 2011, es el de Colombia en donde la Corte Constitucional adoptó un fallo en el cual consideró que el derecho a la consulta previa

en relación con varios proyectos de desarrollo ha sido denegado a los pueblos indígenas Emberá. El fallo, que se fundamenta fuertemente en la jurisprudencia regional e internacional, ordenó la suspensión de estos proyectos exhortando a los poderes legislativos y ejecutivos a materializar el derecho fundamental a la consulta previa y el consentimiento, libre previo e informado.

El respeto de estos derechos es urgente porque la consulta, la participación y el consentimiento libre, previo e informado resultan imprescindibles para la protección y la realización del conjunto de los derechos de los pueblos indígenas, incluso, en muchos casos, para garantizar su supervivencia. Con esta premisa, este artículo se propone delinear el proceso de surgimiento y de consolidación de estos derechos en el ámbito regional e internacional, incluyendo un análisis de los más recientes aportes en la materia, con miras a formular algunos planteamientos sobre la realización de los derechos pendientes de los pueblos indígenas.

## **2. Proceso normativo internacional de los derechos de los pueblos indígenas**

La consulta, la participación y el consentimiento libre, previo e informado han sido temas presentes a lo largo del proceso internacional de elaboración normativo de los derechos de los pueblos indígenas. La consulta y la participación aparecieron como normas centrales del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante Convenio 169 de la OIT) mientras estos derechos así como el consentimiento libre, previo e informado han sido presentes en la fase de elaboración y finalmente en el mismo texto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante Declaración), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2007 y que goza hoy en día de una aprobación universal.

La adopción de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007 es el hito que culmina un proceso de veinte años de desarrollo normativo. A lo largo de este proceso y desde la adopción de la Declaración, los derechos a la participación, a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado han sido abordados desde varios ámbitos internacionales, regionales y nacionales. Actualmente existe un conjunto consolidado de interpretaciones, marcos legales y jurisprudencia sobre estos derechos. El proceso de elaboración de las normas internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas ha tenido varios caminos y espacios. La elaboración de la Declaración, sin embargo, ha seguido el camino de los instrumentos internacionales de derechos humanos, mediante los órganos de promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas.

La elaboración de las normas de los pueblos indígenas ha pasado por varias etapas, desde los orígenes de la cuestión indígena en el ámbito internacional de los derechos humanos, luego de elaboración técnica de un proyecto de declaración que fue, subsecuentemente, negociado por los Estados para finalmente ser adoptado por las Naciones Unidas, primero por el nuevo Consejo de Derechos Humanos y luego por la Asamblea General, abriendo una nueva fase de este proceso: la implementación de la Declaración. Si bien esta secuencia corresponde al proceso de elaboración de la Declaración, debe mencionarse que los derechos humanos de los pueblos indígenas ya estaban protegidos por otros instrumentos de derechos humanos: ya sea a través de los Convenios de la OIT, o por otros tratados de derechos humanos. En todos los casos, el derecho a la participación, a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado ha sido presente en estas etapas.

### **3. Surgimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la consulta, la participación y al consentimiento libre, previo e informado**

Como se ha mencionado, los derechos a la consulta, la participación y al consentimiento libre, previo e informado no son nuevos o emergentes. Estos derechos han venido surgiendo y consolidándose desde los orígenes de la cuestión indígena en las Naciones Unidas hasta el periodo actual.

#### **3.1. Desde los años 20 hasta 1982: Orígenes de la cuestión indígena**

Durante los años 1923 y 1924 los primeros representantes indígenas, de la nación Iroquois de Canadá y del pueblo Maorí de Nueva Zelanda, intentaron ser escuchados a nivel internacional. Si bien la Sociedad de Naciones no abrió sus puertas a las demandas indígenas, esta acción representa un mito fundador de la cuestión indígena en las Naciones Unidas. Desde allí, la demanda fundamental de los pueblos indígenas ha sido el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de su condición de pueblo igual a otros pueblos, pero con sus propias aspiraciones. El mito incluye también la idea que el ámbito internacional puede responder a problemas nacionales. Y que la cuestión indígena en las Naciones Unidas solo puede ser basada en el uso de la voz propia de los mismos pueblos indígenas. Finalmente, el mito fundador deja claro que la participación indígena es el motor del cambio y de los logros internacionales a favor de los derechos de los pueblos indígenas, en particular hacia el reconocimiento del derecho a la auto-determinación y de los derechos colectivos.

Después de su fracaso al salir de la Segunda Guerra Mundial, en 1945, la Sociedad de Naciones fue remplazada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Es en el seno de la ONU que se desarrolla el derecho internacional de los derechos humanos y el sistema universal de protección de los mismos. De allí, después de casi cuarenta años se abrirán los espacios dedicados a los pueblos indígenas y sus derechos.

Mientras tanto, en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>2</sup>, se aborda la cuestión de la situación de los trabajadores indígenas. Esta preocupación existió desde los años 20 en el contexto de la lucha contra el trabajo forzoso. Después de la Segunda Guerra Mundial, al retomar sus trabajos, la OIT elaboró el Convenio 107 sobre las Poblaciones Indígenas y Tribales. Adoptado en 1957, este Convenio constituye el primer esfuerzo de codificación de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del derecho internacional. En este entonces, se consideraba que la integración progresiva de los pueblos indígenas en las sociedades en las cuales vivían era el mejor modo de protegerlos.

No obstante, esta visión cambió con el creciente reconocimiento de la cultura, modo de vida, tradiciones y derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. Dicho reconocimiento surge en el ámbito de los mecanismos de derechos humanos de la ONU. El principal órgano intergubernamental de derechos humanos de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos creada en 1946, se dotó el año siguiente de una subcomisión de expertos independientes para apoyarla en su mandato. Es en el seno de esta llamada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (Subcomisión), que se inició en 1972 un estudio sobre el problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas<sup>3</sup>. El experto ecuatoriano José Martínez Cobo fue encargado de realizar este estudio que tomó varios años para finalizarse. Entre otras recomendaciones, el experto propuso establecer un grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas con el fin de tratar de manera permanente esta cuestión. Diez años después del inicio de este estudio se crearía este Grupo de Trabajo.

### **3.2. 1982-1994: Elaboración normativa**

Con la creación del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, se inaugura el primer espacio dedicado exclusivamente a los derechos humanos y los pueblos indígenas. Este grupo, órgano subsidiario de la Subcomisión compuesto de cinco expertos independientes, tuvo como mandato examinar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas así como elaborar normas de protección de los derechos de los pueblos indígenas. Con el Grupo de Trabajo se inicia el proceso de elaboración normativa sobre los derechos de los pueblos indígenas que conduce finalmente a la elaboración y adopción de la Declaración. Asimismo, la creación del Grupo abre finalmente las puertas de la ONU a la participación creciente de los pueblos indígenas.

Las discusiones al interior del Grupo contribuyeron a darle resonancia a las demandas indígenas para que se les reconozcan sus derechos a determinar su propio futuro. En 1986, la OIT inició un proceso de revisión del Convenio 107 para reflejar esta nueva comprensión de la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Protección que no pasa por su integración en la sociedad dominante, sino a través del reconocimiento de su existencia propia con su

identidad, su visión del mundo, sus instituciones y su derecho a definir su propio desarrollo. Este cambio de paradigma lleva a la elaboración de un nuevo Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, el Convenio 169, adoptado en 1989. En el marco de este instrumento, la consulta y la participación fueron reconocidas en sus artículos 6 y 7 como principios fundamentales de la Convención.

Estos debates también influenciaron el trabajo de interpretación de los órganos de vigilancia tratados de la ONU<sup>4</sup> articulando los derechos de participación y de consentimiento desde los tratados de derechos humanos. En 1994, el Comité de Derechos Humanos señaló en su Observación General No. 23, en relación con los derechos de las minorías, que se debe asegurar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que los afectaban en el ejercicio de sus derechos culturales. En el año 1997, el Comité contra la Discriminación Racial consideró, en su Recomendación General No. 23, que los Estados deben garantizar la participación de los pueblos indígenas en la vida pública y que no se adoptará decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado.

En el año 1994, las Naciones Unidas lanzan el Primer Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo. Uno de sus objetivos fue precisamente la adopción de la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, después que el año anterior, en 1993, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas adoptó el proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La Subcomisión, por su parte, adoptó este texto en 1994.

Este texto fundamentalmente reconoce el derecho a la auto-determinación y, para su efectiva realización, los derechos a la participación en la toma de decisiones y al consentimiento libre, previo e informado<sup>5</sup>. Si bien en los años 80, la participación se ha definido esencialmente por medio de la consulta, el enfoque cambió desde los años 90 cuando surge y se precisa el concepto de consentimiento libre, previo e informado, que se convirtió en una de las mayores demandas de los pueblos indígenas (Méndez y Martín, 2006).

### **3.3. 1995-2006: Negociación intergubernamental sobre el proyecto de Declaración**

Al momento en que se somete el proyecto de Declaración al órgano intergubernamental de la ONU encargado de la promoción y protección de los derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos, se abre una nueva etapa de negociación intergubernamental. La Comisión no quiso adoptar el proyecto de Declaración en su estado original y decidió crear un nuevo Grupo de Trabajo sobre el Proyecto de Declaración, que se convirtió desde su primera sesión en 1995 en un espacio de negociación entre Estados donde los representantes indígenas pudieron participar formalmente como observadores y, en la práctica, como interlocutores. Este periodo se extendió hasta que la Asamblea

General de la ONU, en diciembre 2007, adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Durante esta fase, las dificultades surgieron alrededor del reconocimiento del derecho a la autodeterminación y de los derechos colectivos conexos: territoriales, jurídicos, culturales, sociales, económicos y políticos (Stavenhagen, 2006), dificultades que explican que este proceso duró unos diez años. En particular, la discusión sobre el derecho a la auto-determinación ha generado una fuerte resistencia por parte de los Estados por la percepción que el reconocimiento del derecho a la autodeterminación conduciría a la secesión o a formar Estados independientes, resistencia que fue poco a poco reemplazada por una apertura a considerar una forma propia de autodeterminación de los pueblos indígenas (Anaya, 2006).

Igualmente, durante estos años, se siguieron discutiendo y abordando los derechos de consulta, participación y de consentimiento libre, previo e informado en otros ámbitos. En 2000 y 2001, la ONU establece dos nuevos organismos especializados en cuestiones indígenas: el Foro Permanente sobre las Cuestiones Indígenas y el mandato del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas. Ambos mecanismos contribuyeron a reforzar la demanda y comprensión de los derechos de consulta, participación y de consentimiento libre, previo e informado.

Dentro de las preocupaciones relevadas por el primer Relator Especial, el Profesor Rodolfo Stavenhagen, a lo largo de su mandato (2001-2007), se encuentra la cuestión de la participación, consulta y consentimiento libre, previo e informado. Estos derechos y principios aparecieron como fundamentales en sus informes temáticos sobre el impacto de los grandes proyectos de desarrollo, la educación, la justicia indígena así como la aplicación de los derechos de los pueblos indígenas.

El profesor Stavenhagen (2003) claramente indicó que en el contexto de grandes proyectos de desarrollo, la garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas depende del respeto del consentimiento libre, previo e informado y la libre participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones (Stavenhagen, 2003). En cuanto a las reformas de los sistemas de justicia y de educación, el Relator Especial recomendó respetar el principio básico de la consulta y de libre participación (Stavenhagen, 2004 y 2005). Incluso, en su estudio sobre la aplicación nacional e internacional de las normas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Relator Especial encontró que la falta de consulta y participación explica en parte el desfase en la aplicación de normas reconocidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Stavenhagen, 2006).

Durante el periodo de negociación sobre el texto de la Declaración, la Asamblea General aprobó en Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (2005-2015), definiendo como objetivo de su programa de acción la promoción de la plena y efectiva participación de los pueblos indí-

genas en la toma de decisiones que directamente o indirectamente los afecta, considerando el principio de consentimiento libre, previo e informado (A/60/270, párr. 9).

Al mismo tiempo, el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas continuó con su mandato. En sus últimas sesiones, 2004 y 2005, el Grupo decidió elaborar un comentario jurídico y unas directrices de implementación del principio del consentimiento previo de los pueblos indígenas fundamentado y dado libremente en relación con los aspectos del desarrollo que afectan a sus tierras y recursos naturales.

En este documento, el Grupo de Trabajo reconocía que el principio de consentimiento libre, previo e informado ya estaba presente en varios ámbitos e instrumentos: en las normas internacionales, en el Convenio 169 de la OIT, en el proyecto de Declaración, en la jurisprudencia de los órganos de vigilancia de tratados y los mecanismos regionales, en las normas sobre empresas privadas y derechos humanos así como otras instituciones internacionales y algunas legislaciones nacionales<sup>6</sup>. Estos trabajos formaron la base para la formulación de algunos puntos de un entendimiento común formulado en el contexto de un seminario auspiciado en 2005 por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas.

En este seminario se definió un entendimiento común del significado del consentimiento libre, previo e informado, con base en los trabajos preliminares del Grupo de Trabajos sobre Poblaciones Indígenas:

- 1. Consentimiento:** Las consultas y la participación son componentes fundamentales de un proceso de consentimiento. Las consultas deben celebrarse de buena fe. Las partes deben establecer un diálogo que les permita hallar soluciones adecuadas en una atmósfera de respeto recíproco con buena fe, y una participación plena y equitativa. Las consultas requieren tiempo y un sistema eficaz de comunicación entre las partes interesadas. Los pueblos indígenas deben poder participar mediante sus representantes libremente elegidos y sus instituciones consuetudinarias o de otra índole. La inclusión de una perspectiva de género y la participación de las mujeres indígenas son fundamentales, así como la participación de los niños y los jóvenes, según corresponda. Este proceso puede incluir la opción de retirar el consentimiento.
- 2. Libre:** debe implicar que no hay coerción, intimidación ni manipulación;
- 3. Previo:** debe implicar que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o

comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos indígenas de consulta o consenso con los pueblos indígenas;

**4. Informado:** debe implicar que se suministra información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos:

a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;

b. La razón o las razones o el objeto del proyecto y/o la actividad;

c. La duración del proyecto o la actividad;

d. La ubicación de las áreas que se verán afectadas;

e. Una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, incluso los posibles riesgos, y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución;

f. El personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto propuesto (incluso pueblos indígenas, personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas); y

g. Los procedimientos que puede entrañar el proyecto.

Estas definiciones permiten clarificar algunos elementos cualitativos de cualquier proceso de consulta que busca efectivamente obtener el consentimiento. De igual manera, estos elementos permiten cualificar y orientar el mismo proceso de consulta.

Esta atención refleja el surgimiento y referencia importante que hace el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en el marco de su mandato de asesoría. Desde su creación más de 50 de sus recomendaciones incluyen referencias al consentimiento libre, previo e informado, en particular en lo que se refiere a los objetivos de desarrollo del milenio y a las tierras, territorios y recursos naturales (E/C.19/2011/13, párr.52).

### **3.4. 2007 Adopción y promoción de la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas**

En el año 2007 la Asamblea General adopta la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Ésta Declaración constituye el instrumento internacional más completo y avanzado sobre los derechos de los pueblos indígenas. Recoge todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y sobre el medio ambiente; reconoce los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas así como establece obligaciones de los Estados y organismos internacionales. Es también un

instrumento que reconoce el derecho a la auto-determinación dentro de la esfera del estado-nación, pero con derechos extensos de autonomías, de control sobre las tierras y, sobre todo, con el derecho de veto a proyectos de desarrollo (Eide, 2009). Estamos con la Declaración en el contexto de la vertiente interna de la libre determinación, la que plantea ejercicio de la autonomía en el marco del Estado (Bustillos, 2008).

La Declaración reconoce no solamente los derechos de participación y de consulta, sino también el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Como derechos claves para el ejercicio del conjunto de los derechos de los pueblos indígenas, es importante destacar que los derechos reconocidos por la Declaración, según su propio artículo 43, (...) constituyen las normas mínimas para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

La adopción de la Declaración ocurre en el contexto de la reforma del sistema universal de protección de los derechos humanos. En abril 2006, la Asamblea General de la ONU decide reemplazar la antigua Comisión de Derechos Humanos por un nuevo órgano llamado el Consejo de Derechos Humanos. Si bien retiene el mismo mandato de promover y proteger los derechos humanos en el mundo, incluso la competencia de elaborar y adoptar nuevos instrumentos de derechos humanos, conlleva nuevos elementos: reporta directamente a la Asamblea General, se reúne de manera casi permanente e incluye un nuevo mecanismo de monitoreo entre Estados sobre la situación de los derechos humanos de cada país, el examen periódico universal.

En este marco, el Consejo de Derechos Humanos adopta en su primera sesión de junio 2006, la Declaración. El año siguiente, es la Asamblea General que adopta la Declaración. El mismo año, el Consejo de Derechos Humanos extiende el mandato del Relator Especial y se crea el mecanismo asesor sobre los derechos de los pueblos indígenas denominado Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Mecanismo de Expertos). Estos dos mecanismos, junto con el Foro Permanente, constituirán los tres mecanismos de las Naciones Unidas con mandato específico sobre la cuestión indígena.

Los tres mecanismos tienen el mandato de contribuir a la promoción de la Declaración tomando en cuenta las particularidades de sus mandatos y funciones (Burger, 2009). De hecho, desde 2007, los mecanismos dedicados a las cuestiones indígenas han hecho varias contribuciones sobre la consulta, la participación en la toma de decisiones y el consentimiento libre, previo e informado. Es por ello que a partir de su aprobación, se inicia una fase de promoción de la Declaración, la cual incluye la clarificación de su contenido para guiar su implementación y estos mecanismos tienen un rol especialmente relevante en esta tarea.

Paralelamente, los órganos de tratados siguieron tomando en cuenta los derechos de los pueblos indígenas en su función interpretativa. Por ejemplo, en 2009 el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo por primera vez referencia al consentimiento libre, previo e informado en su Observación general No. 21 relativa al derecho de toda persona a participar en la vida cultural. El Comité considera como principio general amparado por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración: Los Estados partes deben respetar también el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los aspectos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos (E/C.12/GC/21/Rev.1, párr. 37). En cuanto a la participación de los pueblos indígenas en la vida cultural, el Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales consideró que los Estados partes tienen la siguiente obligación básica de aplicación inmediata:

Permitir y promover la participación de personas pertenecientes a minorías, pueblos indígenas u otras comunidades en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que les conciernan. En particular, los Estados partes deben obtener su consentimiento previo libre e informado cuando corra peligro la preservación de sus recursos culturales, especialmente aquellos asociados con su forma de vida y expresión cultural (E/C.12/GC/21/Rev.1, párr. 37).

Otro ejemplo proviene del Comité de los Derechos del Niño que adoptó igualmente en 2009 la Observación General No. 11 sobre los niños indígenas y sus derechos. En esta observación, el Comité recomienda la consulta a los pueblos, incluso a los niños indígenas, para garantizar la participación de estos mismos en la adopción de decisiones relacionadas con sus derechos e intereses.

#### **4. Los derechos de consulta, participación y consentimiento: normativa y jurisprudencia internacional**

En los últimos años tanto los órganos de vigilancia de tratados, como los mecanismos con mandato exclusivo sobre la cuestión indígena, han observado con preocupación la ausencia en varios países de procesos de consultas que aseguren el consentimiento libre, previo e informado. Esta falla ocurre, aunque no únicamente, en relación con la explotación de recursos naturales que se encuentran en territorios indígenas, como lo ha constatado en 2010 el Mecanismo de Expertos. Esta situación ha generado una atención especial por parte de los mecanismos de protección de los derechos humanos y dedicados a las cuestiones indígenas. En efecto, estos mecanismos han tenido la oportunidad, en el marco de sus mandatos, de contribuir a la definición del contenido y de las modalidades de aplicación de los derechos a la consulta, la participación

y al consentimiento libre, previo e informado. Gracias a ello se cuenta hoy en día con elementos substanciales para entenderlos.

## 5. La consulta

La consulta y la participación, como se ha mencionado anteriormente, son principios y normas fundamentales para la protección y realización del conjunto de los derechos de los pueblos indígenas. De acuerdo con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, el objetivo de la consulta es de garantizar que los pueblos indígenas puedan tener una participación efectiva en todos los niveles de la toma de decisiones en los órganos políticos, legislativos y administrativos y en los procesos que puedan afectarles directamente (OIT, 2009: p. 60). Por su parte, la Declaración reconoce el derecho a la consulta en varios artículos pero lo recoge explícitamente en su artículo 19:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Desde el punto de vista del Relator Especial, el objetivo último de la consulta se desprende del derecho a la auto-determinación -entendido como reparación- consagrada por la Declaración. Es por haber sufrido la violación de su derecho a la auto-determinación -entendido como derecho humano<sup>7</sup>- que los pueblos indígenas están legalmente autorizados a obtener reparación y remedio, mediante un cambio en el status quo (Anaya: 2000; Anaya 2009). Sobre esta premisa, la consulta significa según el Relator Especial,

(...) poner fin al modelo histórico de exclusión del proceso de adopción de decisiones con el objeto de que en el futuro las decisiones importantes no se impongan a los pueblos indígenas y que estos puedan prosperar como comunidades distintas en las tierras en que, por su cultura, están arraigados (Anaya, 2009: párr. 41).

De esta manera, queda planteado que la consulta y la participación se interrelacionan. Se considera que el Convenio 169 de la OIT no solo otorga un derecho de reaccionar (ser consultado) pero también de proponer (participar) y decidir sobre su propio desarrollo. La consulta es entonces uno de los medios por los cuales se garantiza la participación en la toma de decisiones y, por ende, contribuye al ejercicio efectivo del derecho a la auto-determinación. Recordemos que si la consulta es de fundamental importancia es porque representa un mecanismo de protección de todos los otros derechos frente a decisiones que afectan directamente a los pueblos indígenas.

Otro objetivo de la consulta, siguiendo la OIT, consiste en facilitar el diálogo para la reconciliación de intereses en conflicto y solucionar disputas. Por lo tanto, la consulta aparece como mecanismo de regulación de las relaciones, en muchos casos conflictivas, entre los pueblos indígenas y las diferentes estructuras del Estado-Nación. Como lo veremos más adelante, la consulta se inscribe como un elemento de la dimensión externa del derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones.

## **6. Cuándo se aplica la consulta**

Ahora bien, el contenido del derecho a la consulta implica delimitar por una parte en qué casos se aplica y, en consecuencia cuándo el Estado está en la obligación de consultar; y por otra parte, cómo se realiza la consulta, cuál sería su procedimiento y finalmente, cuál es la naturaleza de la decisión final, en términos del Convenio 169 de la OIT, acuerdo o consentimiento o, en términos de la Declaración, el consentimiento libre, previo e informado (ver artículo 19). A estos elementos los mecanismos internacionales y regionales aportaron elementos aclaratorios, veamos.

En primer lugar, se considera que la obligación de consultar tiene un carácter general, es decir que se tiene que aplicar en todos los casos en que una decisión pueda afectar los derechos, o en los términos de la Comisión interamericana, los intereses de los pueblos indígenas. En segundo lugar, los instrumentos jurídicos y la jurisprudencia van identificando de manera precisa algunos casos de aplicación de la consulta.

El Convenio 169 de la OIT prevé la consulta en los siguientes casos:

1. Al prever medidas legislativas o administrativas que pueden afectar directamente los pueblos indígenas (artículo 6(1) (a));
2. Antes de proceder a la prospección o explotación de los recursos del subsuelo en territorios indígenas (artículo 15(2));
3. Al considerar la enajenación de las tierras de pueblos indígenas o la transmisión de sus derechos sobre estas tierras a personas extrañas a su comunidad (artículo 17);
4. Con anterioridad a la reubicación de los pueblos indígenas, que sólo deberá efectuarse con el consentimiento dado libremente y con pleno conocimiento de causa (artículo 16);
5. En la organización y funcionamiento de programas especiales de formación profesional dirigidos a indígenas (artículo 22);
6. En las medidas orientadas a enseñar a leer y escribir a los niños en su propio idioma indígena (artículo 28)

En el marco del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la Comisión interamericana considera también que el derecho a ser consultado es fundamental para el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas y tribales sobre las tierras que han usado y ocupado tradicionalmente (Comisión interamericana, 2010: párr. 275). Es más, en cuanto a los derechos a la tierra y a los territorios, el Relator Especial y el Comité de expertos de la OIT coinciden en que la obligación de consultar sigue vigente aún cuando los pueblos indígenas no tengan títulos sobre sus tierras y territorios. Incluso, las estrategias nacionales de reconocimiento de los territorios indígenas, como propuesto en el caso del hábitat y tierras de los pueblos y comunidades indígenas de Venezuela, tendrían que incorporar de manera transversal el derecho a la consulta y a la participación (Aguilar, 2008).

La Corte interamericana de derechos humanos, en el caso del pueblo Saramaka Vs. Surinam, dio ejemplos de la gama de medidas estatales que requieren consulta previa: proceso de delimitación, demarcación y otorgamiento de título colectivo sobre el territorio, el reconocimiento legal de la capacidad jurídica de un pueblo indígena o en relación con estudios previos de impacto ambiental y social. En este caso, la Corte considera que se debe aplicar la consulta previa, efectiva e informada sobre medidas estatales precisas, en particular en cuanto a la delimitación, demarcación y otorgamiento de título colectivo sobre el territorio así como sobre el proceso de la consulta misma (Comisión interamericana, 2010: párr. 279).

Para otros casos, la Comisión interamericana propone un criterio para definir la aplicación y el alcance de la consulta: cuando los intereses y condiciones de los pueblos indígenas están implicados en la decisión o cuando se trata de una decisión cuyo impacto es general sobre el conjunto de la sociedad pero afectaría los intereses de los pueblos indígenas de manera particular. Es decir que la determinación del impacto potencial de cualquier medida es fundamental para justificar la consulta así como su alcance. Si se trata de buscar un acuerdo o si el consentimiento es imprescindible.

Al momento de identificar y confirmar la obligación de consultar según el caso, la obligación de hacerlo le corresponde al Estado. En efecto, el tema de quién debe hacer la consulta surge en casos que involucran actividades de empresas privadas en territorios indígenas. La interpretación del Convenio 169, con la cual el Relator Especial y la Comisión interamericana están de acuerdo, es clara: la obligación de realizarla y de preservar los derechos de los pueblos indígenas recae en el Estado y no se puede eludir o delegar a ninguna empresa privada. El Relator aclara que si bien las empresas privadas no tienen, desde un punto de vista estrictamente legal, obligaciones en materia de derechos humanos, pues se espera de ellas que sus actividades y actuación sean conforme a las normas internacionales de derechos humanos. Desde esta perspectiva, el Relator propone como medida concreta que las empresas privadas,

en particular cuando tienen actividades que puedan afectar a comunidades y territorios indígenas, adopten un código de conducta informado por los derechos de los pueblos indígenas<sup>8</sup>. Cabe mencionar que el Relator ha dedicado un estudio especial sobre la cuestión de los conflictos que involucran pueblos indígenas, Estado y empresas privadas y ha sido llamado a intervenir en casos específicos recientemente como es el caso en Guatemala (Anaya, 2010a). Estos aportes se añaden a una serie de informes sobre los temas que reflejan un constante tipo de situación, en la gran mayoría de los casos conflictiva, que se viene observando como teniendo mayores impactos sobre los derechos de los pueblos indígenas en varias partes del mundo<sup>9</sup>.

En esta línea, el Relator ha formulado un análisis de las responsabilidades que les corresponde a las empresas privadas en relación con los pueblos indígenas en el marco de las expectativas de la comunidad internacional. Estas responsabilidades incluyen identificar y tomar en cuenta, con particular atención y de manera previa y en el curso de cualquier actividad, los siguientes elementos relativos al respeto de los derechos de los pueblos indígenas:

1. Reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas y sus estructuras sociales y políticas.
2. Reconocimiento de la posesión y el uso por parte de los pueblos indígenas de sus tierras, territorios y recursos naturales.
3. Reconocer el ejercicio por parte del Estado de la obligación de consultar los pueblos indígenas en relación con actividades que les pueda afectar, y las relativas responsabilidades del sector privado.
4. Considerar debidamente los estudios de impacto y medidas de mitigación.
5. Considerar la distribución de beneficios de manera equitativa.

Con este último punto, puede verse como los órganos internacionales de protección de los derechos de los pueblos indígenas han delimitado las situaciones y criterios sobre cuando se aplica la consulta sobre situaciones que impliquen actividades y entidades empresariales. Queda por definir el cómo se tiene que desarrollar la consulta para que sea efectiva y conforme al espíritu de la norma internacional.

## **7. Cómo se realiza la consulta**

Tanto los órganos internacionales como regionales coinciden en afirmar que no existe un modelo único de consulta que se puede aplicar a todos los casos y en todos los países. En las palabras del Relator Especial no existe un modelo de procedimiento de consulta o de “buenas prácticas”. Las características del procedimiento dependen del tipo de acción sujeto a consulta: si se trata de una acción general (como una reforma constitucional) o una acción

específica (como una concesión para actividades extractivas). Mientras para el primer tipo de acción puede ser necesario considerar instituciones y mecanismos representativos, para el segundo caso una consulta enfocada a la concesión con las comunidades afectadas puede ser la más adecuada. Por otro lado, otro elemento que determina el carácter del procedimiento es la naturaleza misma de los derechos e intereses afectados y el posible impacto de las propuestas bajo consulta. De manera genérica, la OIT considera que existen varios elementos cualitativos que permiten garantizar que la consulta sea efectiva; esta tiene que ser realizada:

- a. Con instituciones indígenas representativas;
- b. Con un apoyo a las instituciones e iniciativas propias de los pueblos indígenas, incluso si fuera necesario, con recursos financieros;
- c. Bajo el principio de buena fe y en de manera apropiada a las circunstancias;
- d. Mediante procedimientos adecuados;
- e. Con el fin de lograr un acuerdo o el consentimiento y,
- f. Con la realización de evaluaciones periódicas de los mecanismos de consulta.

El Comité de expertos de la OIT ha manifestado dos grandes preocupaciones en cuanto a cómo se realiza la consulta. La primera tiene que ver con la antelación con la cual debe hacerse la consulta: resalta la importancia que sea adecuada y previa a la toma de cualquier decisión, especialmente en todos los procesos de concesiones para la exploración y explotación de recursos naturales. La consulta debe hacerse con suficientemente tiempo de acuerdo a las tradiciones y costumbres de los pueblos o comunidades indígenas afectadas. Sobre este mismo aspecto la jurisprudencia del sistema interamericano también reconoce la necesidad de realizar las consultas con suficiente antelación y, en cuanto a licencias de explotación de recursos naturales en territorios indígenas, se considera que la consulta tiene que ocurrir desde el momento que se considera la evaluación de otorgar o no la concesión, no después (Comisión interamericana, 2010: párr. 302-304).

Sobre este punto, la Comisión interamericana por su parte cualifica la consulta y precisa que tiene que ser culturalmente adecuada, informada, conducida de buena fe con el fin de llegar a un acuerdo:

- 1. Culturalmente adecuada:** significa que el proceso de consulta tiene que llevarse con instituciones representantes de los pueblos indígenas, y le corresponde a los mismos pueblos, según sus costumbres y prácticas, de nombrar sus representantes. Adicionalmente, la consulta tiene que tomar en cuenta los tiempos y prácticas propias particulares a cada

pueblo en la definición del procedimiento de la consulta.

- 2. Informada:** la consulta tiene que garantizar que los pueblos indígenas tengan acceso, incluso en su propio idioma, a la información sobre contenido, finalidad, posible impactos, negativos como positivos, así como, si fuera necesario, las previsiones de indemnización relativa a cualquier acción bajo consulta; la consulta informada incluye también el derecho de buscar, recibir y difundir información relativa al caso.
- 3. Buena fe:** la consulta no es consulta si se convierte en reuniones meramente formales de información sin ninguna intención de considerar los derechos de los pueblos indígenas y garantizar su derecho a participar en la toma de decisiones que les puede afectar. Por lo tanto la consulta tiene que ser realizada sin coerción por parte del Estados o sus agentes. Es más, la consulta es incompatible con intentos de desintegración de la cohesión social de las comunidades indígenas afectadas y llamada a consulta. En esta línea, la participación en un proceso de consulta no puede de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia limitar el ejercicio por parte de los pueblos indígenas de sus derechos, incluso de manifestar de manera pacífica. La buena fe supone también la garantía de un clima de confianza y respeto mutuo entre las partes.

La segunda preocupación del Comité de la OIT se relaciona con la necesidad de un contexto de mutua confianza y diálogo con el fin de promover un desarrollo inclusivo, prevenir y solucionar conflictos así como reconciliar intereses en conflicto. También se menciona la necesidad de respetar las particularidades de cada pueblo en cuanto a sus propias instituciones y formas de representación. Por último, pero no por ello menos, es necesario realizar la consulta sobre el procedimiento de consulta. En la misma vía y de manera complementaria, el Relator Especial propone una serie de elementos de construcción de confianza a manera de lograr consenso.

- a. Consenso sobre el procedimiento de la consulta.
- b. Garantizar el acceso a la consulta con información al respeto.
- c. Crear confianza para facilitar el diálogo.
- d. Remediar al desequilibrio de poder sin interferir en los procesos e instituciones de tomas de decisiones propias de los pueblos indígenas.
- e. Garantizar la representatividad de los interlocutores indígenas.
- f. En caso de afectar las tierras y los recursos naturales, además de

prever medidas de mitigación y compensación, también prever medios de distribución equitativa de los beneficios.

La Comisión interamericana agrega un elemento que puede ser importante para contribuir a un contexto de mutua confianza: en todos los casos se espera que los Estados presten “la debida consideración a los resultados de la consulta o, en su defecto, proporcionar razones objetivas y razonables para no haberlos tomado en consideración” (Comisión interamericana, 2010: párr. 285).

En cuanto a la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos, la Comisión interamericana también considera que la obligación de consultar incluye el deber de acomodo y el deber de adoptar decisiones razonadas. Es decir que los Estados deben “ajustar o incluso cancelar el plan o proyecto con base en los resultados de la consulta con los pueblos indígenas, o, en defecto de tal acomodo, el de proporcionar motivos objetivos y razonables para no haberlo hecho” (Comisión interamericana, 2010: párr. 324). Fallar a este deber podría considerarse como una violación del principio de buena fe y del debido proceso.

Finalmente, todos estos elementos permiten dar un marco oficial de interpretación del derecho a la consulta para su incorporación en el derecho interno y su aplicación por parte de las autoridades públicas. El primer paso de la obligación de consultar pasa por la adopción en el ámbito nacional de medidas legales y administrativas que precisamente definen el procedimiento de consulta. Es decir que se tiene que realizar una consulta sobre la consulta, lo cual es de fundamental importancia para garantizar un clima de confianza en las consultas siguientes. La legitimidad de cualquier decisión final que resulte de un proceso de consulta también depende del conjunto de estos elementos, incluyendo en ellos la efectiva participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

## **8. La participación**

El derecho de los pueblos indígenas a la participación esta recogido en varios instrumentos internacionales, pero de manera específica lo encontramos en el Convenio 169 y en la Declaración. En efecto, el derecho a participar esta en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, así como en otras provisiones aunque bajo otros términos como la obligación de cooperar (Art. 7, 20, 22, 25, 27 y 33), la obligación de no tomar medidas contrarias a las aspiraciones expresadas libremente por los pueblos indígenas (Art. 4), la obligación de conseguir el consentimiento libre y con pleno conocimiento de causa cuando se trata de traslado y reubicación de pueblos indígenas y, finalmente, en el derecho de ser consultado mediante instituciones representativas.

El Mecanismo de Expertos considera en su informe de 2010 que la Declaración contiene al menos 20 provisiones que pertenecen al derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones<sup>10</sup>. La participación aparece por tanto, como un principio fundamental del ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. De otro lado, afirma que el principio de participación en la toma de decisiones esta claramente ligado al derecho a la auto-determinación, lo cual incluye el derecho a la autonomía y al auto-gobierno, y a la obligación del Estado de consultar los pueblos indígenas en todos los asuntos que puedan afectarlos, con base en el principio del consentimiento libre, previo e informado.

El estudio del Mecanismo de Expertos sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones establece una doble dimensión en la participación: interna y externa. Así el estudio da cuenta, por una lado, de las instituciones y procesos de toma de decisiones internos de los pueblos indígenas; y por otro lado, de las instituciones y procesos de toma de decisiones externos, es decir relacionados con el Estado u otras instituciones no-estatales que afectan los pueblos indígenas.

A la dimensión interna de la participación, corresponde una esfera que tiene que ser garantizada por el Estado, pero en la cual no puede interferir. Esta dimensión esta amparada por las normas de la Declaración y el Convenio 169 de la OIT así como por otros tratados de derechos humanos y tiene que definirse, precisamente mediante procesos de consulta y participación y, en este caso, con base en el consentimiento, libre, previo e informado. La dimensión interna incluye las instituciones y procesos de toma de decisiones propios a los pueblos indígenas en el marco de la autonomía y el auto-gobierno tal y cual está previsto en la Declaración. Incluye también los parlamentos y organizaciones indígenas así como los sistemas legales propios.

La dimensión externa incluye toda una serie de instituciones, procesos y arreglos de gobernabilidad: la participación en los procesos electorales, parlamentarios y en el ejercicio de funciones gubernamentales. En este marco, el Mecanismo de Expertos también incluyó la participación en lo que denominaron los sistemas híbridos de gobernabilidad en los que los pueblos indígenas participan en procesos gubernamentales aplicando, en mayor o menor grado, sus propios estructuras y prácticas de toma de decisiones. En esta dimensión externa, se considera también el establecimiento por parte del Estado de consejos o comités indígenas, la aplicación del principio del consentimiento libre, previo e informado en el marco de proyectos de desarrollo, la participación en organizaciones no-gubernamentales y en los procesos y espacios regionales e internacionales.

Por su parte, el Relator Especial considera que la participación es esencial para la realización de los otros derechos de los pueblos indígenas. En su informe anual en el cual trata del derecho a la participación, como contribu-

ción complementaria al estudio del Mecanismo de Expertos, el Relator Especial hace hincapié sobre las obligaciones y necesarias medidas para hacer efectivo el derecho de participación (Anaya, 2010).

### **9. Las garantías para el ejercicio del derecho a participar**

En el marco de la dimensión externa de la participación en la toma de decisiones, el Relator Especial considera que los Estados tienen que adoptar medidas especiales para garantizar la efectiva participación de los pueblos indígenas en las instituciones y estructuras políticas del Estado, dado que en muchos casos la participación es inadecuada y no es proporcional. Los esfuerzos de los Estados en garantizar cuotas en los órganos legislativos, la reconfiguración de las entidades políticas o la creación de órganos consultivos abundan como medidas positivas.

El Relator Especial reitera igualmente la obligación de consultar con el fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado de acuerdo al artículo 19 de la Declaración. Respecto de la participación de los pueblos indígenas en los procesos e instituciones internacionales, mientras el Relator reconoce que existe una importante participación de los pueblos indígenas en los foros internacionales, especialmente en las sesiones anuales del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, considera que sigue existiendo una necesidad de apoyo financiero y administrativo para los delegados indígenas. El Mecanismo de Expertos es más firme en considerar que la realización del derecho a participar en la toma de decisiones incluye la participación plena y directa de los pueblos indígenas en todos los procesos internacionales que tratan temas relevantes para los pueblos indígenas.

En el marco de la dimensión interna, el Relator recuerda que se relaciona con el ejercicio de la autonomía, del auto-gobierno y de la preservación de sistemas legales y de justicia propios. Por lo tanto, el Estado tiene que garantizar y respetar los procesos e instituciones internos de los pueblos indígenas. De allí se requiere del Estado que promueva y consolide el reconocimiento legal de las instituciones de auto-gobierno. Al respecto invita a los pueblos indígenas a seguir fortaleciendo sus capacidades para asegurar el control y la gestión de sus propios asuntos y su participación efectiva en las decisiones externas que los afectan.

### **10. El consentimiento libre, previo e informado**

En el contexto de los derechos de los pueblos indígenas la noción de consentimiento surge como norma internacional en el Convenio 169 de la OIT. El consentimiento es un resultado deseable del derecho a la consulta. El consentimiento aparece como una forma de protección más fuerte frente a decisiones que afectan a los pueblos indígenas así como una manifestación del

derecho a la autodeterminación, entendido a la luz del artículo 3 de la Declaración, es decir el derecho de los pueblos indígenas a determinar libremente su condición política y de perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural. De hecho, el artículo 19 de la Declaración establece que la obligación de consultar implica obtener el consentimiento libre, previo e informado sobre cualquier medida que puede afectar que puede afectar los pueblos indígenas:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.

De esta manera, de una consulta que busca un acuerdo o el consentimiento, según el Convenio 169 de la OIT, estamos, con la Declaración, considerando un derecho a la consulta directamente orientado a la obtención del consentimiento. Lo cual es además cualificado, es decir que el consentimiento tiene que expresarse libremente, previamente y de manera informada, según las definiciones ofrecidas por el entendimiento común de mismo, presentado más arriba.

## **11. Contenido**

El Relator Especial interpreta la noción de consentimiento a la luz del Convenio 169, diciendo que éste no otorga a los pueblos indígenas un derecho o poder de veto, es decir la posibilidad de decidir de manera unilateral que un proyecto o unas medidas legales o administrativas sean anuladas. Si bien esta interpretación indica que no existiría un derecho de veto, se entiende que los objetivos de la consulta tienen que ser un acuerdo o el consentimiento pleno e informado. El Relator Especial considera también que abordar la consulta desde la cuestión del derecho de veto es poco constructivo. Según el Relator Especial, la Declaración no otorga un derecho de veto sobre las decisiones que les puedan afectar, pero simplemente establece el consentimiento como objetivo de la consulta. En este sentido, el Relator recomienda desarrollar los aspectos cualitativos de la consulta, es decir definir y aplicar con claridad los principios que deben orientar los procedimientos de consulta de manera que, como se ha explicado anteriormente, la consulta funcione efectivamente como procedimiento de protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Desde su perspectiva, el Mecanismo de Expertos coincide en que el consentimiento libre, previo e informado implica que los Estados tengan una obligación de obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en relación con toda decisión que son de importancia fundamental para sus derechos. Es más, el Mecanismo de Expertos recomienda que los Estados reconozcan que el

derecho a la auto-determinación constituye una obligación para los Estados a obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, mediante sus instituciones, no solamente que sean involucrados en un proceso de toma de decisión, pero que ejercen plenamente el derecho de determinar los resultados de este proceso.

Finalmente, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas considera que el consentimiento libre, previo e informado es una dimensión fundamental del derecho de libre determinación y por lo tanto tiene una aplicación a una amplia gama de circunstancias, adicionalmente a las que están específicamente mencionadas en la Declaración.

## 12. Alcance

Queda por preguntarse en qué casos es un requisito absoluto; cuándo es imprescindible o cuando no se puede exigir, así como las implicaciones para el procedimiento de consulta o los mecanismos de participación. Se trata de cualificar el consentimiento para garantizar que es genuinamente expresado, fuera de todo tipo de imposición y en el marco de un proceso respetuoso de los derechos de los pueblos indígenas. Por consiguiente, el consentimiento solo se requeriría cuando algunos derechos están en juego. En palabras del Relator Especial,

(...) un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas (A/HRC/12/34, párr. 47).

La Declaración prevé que el consentimiento sea obligatorio en caso de traslado fuera del territorio y en el caso de vertimiento de desechos tóxicos en las tierras indígenas (arts. 10 y 29, párr. 2). El consentimiento libre, previo e informado esta también recogido en otros artículos de la Declaración: en los artículos 11 y 28 por ejemplo con referencia al derecho de reparación cuando no se ha obtenido el consentimiento libre previo e informado, en caso de, por una parte, privación de bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales o, por otra parte, de privación de las tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Por otro lado, la Declaración articula el consentimiento libre, previo e informado a los derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales (artículo 32, párr. 2).

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

Un principio general sin embargo, es que cualquier política y proyecto que tenga un alto impacto sobre el derecho a la vida e integridad física y cultural, requiere de manera obligatoria el consentimiento del pueblo indígena amenazado (Yrigoyen, 2009). Es decir, en palabras de la Comisión interamericana, que el requisito del consentimiento representa una salvaguarda reforzada de los derechos de los pueblos indígenas que responde al principio de proporcionalidad.

El Mecanismo de Expertos, en su estudio sobre el derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones, afirma que el derecho al consentimiento libre, previo es un requisito, pre-requisito y manifestación del ejercicio del derecho a la auto-determinación, tal y como está definido por el derecho internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, es considerado como un principio fundamental para la participación en la toma de decisiones. De hecho, el proceso legislativo no queda a fuera del requerimiento del consentimiento libre, previo e informado. De acuerdo a la recomendación No. 1 de la Declaración de Chiapas, adoptada en la Conferencia Parlamentaria Internacional de 2010, los parlamentos tendrían que cerciorar

(...) de la observancia del derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, en todas las etapas de la formulación y aprobación de medidas legislativas y administrativas que les afectan; y de hacer rendir cuentas al gobierno por el cumplimiento de esas medidas.

El Mecanismo de Expertos igualmente considera que la Declaración requiere que el consentimiento sea obtenido en asuntos de fundamental importancia para sus derechos, sobrevivencia, dignidad y bienestar. Este punto de vista está en línea con lo que el Relator Especial ha desarrollado en cuanto a la obligación de consultar y en qué circunstancias se requiere de manera obligatoria la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado. Mientras el Relator precisa en determinar los casos de obligación del consentimiento, el Mecanismo de Expertos formula de manera muy general algunos criterios para evaluar la importancia de los intereses o derechos afectados por una política o medida y por lo tanto la necesidad del consentimiento:

1. La visión y prioridades de los pueblos indígenas
2. La naturaleza de la medida o proyecto bajo consulta
3. El impacto potencial sobre los pueblos indígenas afectados

Pese a la riqueza de las precedentes aportaciones, la discusión no está cerrada y continúa en la agenda la necesidad de precisar, aclarar y delinear el alcance. El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, en su reciente sesión de 2011, consideró que existe una diferencia entre consulta y consentimiento, siendo el primero una versión edulcorada del segundo. Planteó igualmente la falta de claridad sobre la implementación del consentimiento libre previo e informado. Dicho esto, recomendó la elaboración de directrices sobre la aplicación del mismo.

### **13. Consideraciones finales**

Los derechos a la consulta, participación y consentimiento libre previo e informado se encuentran entre las cuestiones salientes de la agenda de los derechos de los pueblos indígenas, en América Latina como en otras partes del mundo. No obstante, entre la norma y la práctica existe todavía una brecha que los mecanismos de vigilancia, la jurisprudencia y recomendaciones regionales e internacionales orientadas hacia implementación de estas normas tratan de cerrar. Podría afirmarse por tanto que el consentimiento libre, previo e informado sigue en gestación en los debates internacionales, regionales y nacionales.

Del análisis de las consideraciones e interpretaciones revisadas anteriormente se desprende una cierta tensión entre dos interpretaciones de estas normas. Queda claro que la consulta tiene que operarse en cualquier situación que afecte los derechos de los pueblos indígenas y que tiene que responder a criterios muy claros. Igualmente queda claro que son de suma importancia por lo que permiten garantizar la protección del conjunto de los derechos de los pueblos indígenas, incluso en muchos casos, su supervivencia.

No obstante, la discusión sobre el consentimiento libre, previo e informado parecería delinear dos tendencias sobre el alcance de estas normas, especialmente en lo que se refiere a la consulta y el consentimiento. Por una parte, se presenta una visión de la consulta orientada hacia la resolución de conflicto basada en la búsqueda del consenso, en la cual cada parte tiene que estar dispuesta a hacer compromisos mediante el diálogo intercultural. En esta interpretación se pone el énfasis sobre los criterios y calidad del proceso de consulta y participación. Sin renunciar de ninguna manera a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, y menos a los criterios que garantizan un proceso efectivo de consulta, esta perspectiva busca garantizar un marco constructivo y evitar planteamientos que conlleven a la confrontación.

Por otra parte, surge una visión que se inclina más hacia el principio de consentimiento libre, previo e informado como componente fundamental del ejercicio del derecho a la autodeterminación, que implicaría un derecho de veto a cualquier medida o proyecto. Es decir que la posibilidad de negar el consentimiento significaría invalidar el proceso de consulta que, según el texto de la Declaración, tiene precisamente como objetivo obtener el consentimiento libre previo e informado. Si la consulta no logra su objetivo, es decir que no se realiza plenamente, el Estado no podría darle seguimiento al objeto de la consulta, sea un proyecto de desarrollo o una medida administrativa o legislativa.

Es sin duda en los conflictos reales que ocurren alrededor de los derechos de los pueblos indígenas, y especialmente los relacionados con sus tierras, territorios y recursos naturales afectados por proyectos de desarrollo, en los que surgen estas dos tendencias. Buscar el consenso para resolver o prevenir un conflicto (en algunos casos abordado con violencia) con miras a favorecer la convivencia, implica que cada parte esté dispuesta a concesiones. Desde otra perspectiva, considerar que los derechos en juego no son negociables y que, por ende, ninguna medida o proyecto que afectan los pueblos indígenas puede realizarse sin el consentimiento libre, previo e informado, en otras palabras significaría un derecho de veto.

En los casos presentados en el inicio de este escrito es claro que el consentimiento libre, previo e informado no ha sido buscado, aunque en el caso de Costa Rica, el Relator Especial formuló recomendaciones que se inscriben en una tendencia de resolución de conflicto y búsqueda de consenso en tanto que en el caso de Brasil, la Comisión interamericana ha manifestado la necesidad de lograr el consentimiento libre, previo e informado. Como propuesto por el marco regional e internacional, es la naturaleza del proyecto o medida que afecta los pueblos indígenas y el impacto que pueden tener sobre ello que podría definir el carácter imprescindible de la obtención del consentimiento libre, previo e informado. En Brasil, la supervivencia de pueblos indígenas, en particular los que viven de manera aislada, esta en juego. En ambos casos, las dos tendencias interpretativas sobre la consulta, participación y consentimiento acordarían en considerar que el consentimiento es obligatorio, y que en su ausencia, el proyecto de represa tendría que pararse. No obstante, es importante tener en cuenta que son las particularidades de cada caso concreto las que eventualmente podrían definir cuál de las dos perspectivas, o que tipo de combinación, sería más pertinente para lograr una protección efectiva de los derechos.

Como lo hemos constatado, las normas de consulta, participación y consentimiento libre, previo e informado tienen una dimensión de protección frente a medidas exteriores al alcance de decisión de los pueblos indígenas, pero cuyo impacto pone en riesgo su vida y supervivencia. Los actores nacionales, ya sea el poder ejecutivo, legislativo o judicial tienen no solamente la

obligación de respetar y garantizar la consulta y el consentimiento, sino de tomar las medidas necesarias para el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a participar en las toma de decisiones.

Es necesario entonces la realización de reformas y transformaciones por parte del Estado para hacer realidad este derecho, en sus dimensiones externas (consulta y otras instituciones de participación) e internas, (el ejercicio de la autonomía y el auto-gobierno). En este sentido podría pensarse en instituciones y mecanismos de consulta permanente, como fundamento del ejercicio de una interculturalidad institucional y puesta en marcha desde el sistema político, es decir, desde el ejercicio del derecho a participar en las dos dimensiones mencionadas. Tal y como ha sido presentado por el Mecanismo de Expertos, la realización del derecho a la participación permitiría garantizar e institucionalizar mecanismos de consulta y consentimiento.

Con estas consideraciones se abren dos campos de reflexión e investigación. Por un lado, el campo normativo de análisis de casos, de implementación e incorporación de las normas internacionales y regionales en los ordenamientos jurídicos nacionales, e incluso el desarrollo legislativo y jurisprudencial. Por otro lado, surgen varias preguntas sobre el grado de apertura y de capacidad de adaptación al cambio de los varios regímenes políticos y tipos de sistemas políticos que existen en América Latina. Qué tipo de democracia, sistemas de partidos, de organización del Estado y balance entre los poderes favorecerían los cambios requeridos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en las instituciones y mecanismos relativos a las dimensiones internas y externas del derecho a participar en la toma de decisiones.

Finalmente, la participación en la toma de decisiones en los procesos e instituciones internacionales cuyas decisiones y acciones afectan los pueblos indígenas. La historia nos muestra que es por su voz propia que los representantes indígenas han logrado el reconocimiento progresivo de sus derechos así como espacios en las Naciones Unidas. El Mecanismo de Expertos incluso propone que se establezca de manera permanente un mecanismo o sistema de consulta entre Naciones Unidas y los órganos gubernamentales de los pueblos indígenas. Sin duda, en el marco de la participación internacional, este es el horizonte. Así se abriría un doble proceso de consolidación en la participación en el nivel nacional e internacional. Del ejercicio del derecho a la participación interna mediante la autonomía y el auto-gobierno: y es bajo esta figura los pueblos indígenas estarían representados a futuro en el concierto internacional de las naciones.

## Notas

<sup>1</sup> Politólogo, Magíster egresado de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ha ocupado la función de Secretario de las tres primeras sesiones del Mecanismo

de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas. Es integrante del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Indígenas del Centro de Estudios Políticos y Sociales de América Latina (CEPSAL), de la Universidad de los Andes, Mérida Venezuela. Email: parrajose@hotmail.com.

<sup>2</sup> La OIT es una organización internacional creada en 1919 al finalizar la Primera Guerra Mundial con el fin de contribuir a la justicia social y a la protección de las y los trabajadores. Su membresía es tripartita e incluye Estados, sindicatos de trabajadores y representantes empresariales. Después de la Segunda Guerra Mundial, la OIT siguió existiendo como agencia especializada de la ONU. En 1925, fue creado un Comité de Expertos como sistema de supervisión de la aplicación de las normas internacionales adoptadas en el seno de la OIT. El Comité de Expertos continúa siendo fuente de interpretación y recomendaciones para la implementación de los instrumentos jurídicos de ésta organización.

<sup>3</sup> El estudio finalizó en 1986 (E/CN.4/Sub.2/1986/78 Add.1-4 (1986)).

<sup>4</sup> Los órganos de vigilancia de tratados son comités de expertos independientes que velan porque las disposiciones de los principales tratados de derechos humanos sean cumplidas por parte de los Estados signatarios. Entre otras funciones para fortalecer su aplicación, estos órganos interpretan y dan alcance a las disposiciones contenidas en estos instrumentos a través de sus Observaciones Generales.

<sup>5</sup> Ver artículos 10, 12, 20, 27 y 30 (consentimiento libre, previo e informado), artículos 16 y 37 (consulta) y artículos 4, 19, 20 y 41 (participación).

<sup>6</sup> Se refiere a Australia, Filipinas y Nueva Zelanda entre otros (E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1)

<sup>7</sup> Tal y cual está reconocido en los artículos primeros e idénticos de los Pactos relativos a los derechos civiles y políticos así como a los derechos económicos, sociales y culturales: Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

<sup>8</sup> Ver A/HRC/12/34. Párr. 54-56.

<sup>9</sup> Entre los principales aportes en este tema, podemos mencionar los siguientes informes: "International workshop on natural resource companies, indigenous peoples and human rights: setting a framework for consultation, benefit-sharing and dispute resolution", organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Moscú en diciembre 2008; "International Expert Workshop on Indigenous Peoples' Rights, Corporate Accountability and the Extractive Industries" y el "International Workshop on Perspectives of Relationships between Indigenous Peoples and Industrial Companies" Organizados por el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en Manila, en marzo 2009 y en Salekhard en 2007, respectivamente.

<sup>10</sup> El Mecanismo de Experto identificó los siguientes artículos: 3-5, 10-12, 14, 15, 17-19, 22, 23, 36-38, 30-32, 36, 38, 40, 41.

## Referencias

- Aguilar, V. (2008), *Derechos indígenas pendientes en Venezuela*, Centro de Estudios Políticas y Sociales de América Latina, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Anaya, J. (2009), “The Right of Indigenous Peoples to Self-Determination in the Post-Declaration Era”, in *Making the Declaration Work*, edited by Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen. Copenhagen.
- (2006), “Los derechos de los pueblos indígenas”, en *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, (eds) Natalia Alvarez Molinero, J. Daniel Oliva Martínez, Nieves Zúñiga García-Falces. Catarata.
- (2000), “Self-Determination as Collective Human Right under Contemporary International Law”, in *Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination*. Institute for Human Rights Abo Akademi University, Finland.
- Burger, J. (2009), “Making the Declaration Work for Human Rights in the UN System”, in *Making the Declaration Work*, edited by Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen. Copenhagen.
- Bustillos, L. (2008), Los pueblos indígenas como sujetos de derecho internacional: ¿titulares del principio de libre determinación de los pueblos?, en *Revista Venezolana de Ciencia Política*, Número 33, Enero-junio de 2008, pp. 121-142.
- Eide, A. (2009), “The Indigenous Peoples, the Working Group on Indigenous Population and the Adoption of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, in *Making the Declaration Work*, edited by Claire Charters and Rodolfo Stavenhagen. Copenhagen.
- Mendez, M. Y Martín, D. (2006), “Introducción al Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, *Revista de Antropología Iberoamericana*. Ed. Electrónica. Vol 1. Num. 2 Marzo-Julio. Pp 331-361.
- Stavenhagen, R. (2009), “Los pueblos indígenas como nuevos ciudadanos del mundo”, en *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, (eds) Natalia Alvarez Molinero, J. Daniel Oliva Martínez, Nieves Zúñiga García-Falces. Catarata.
- Yrigoyen, R. (2009), “Integración y complementariedad de los derechos de participación, consulta previa y consentimiento a propósito de la integración de la Declaración y el Convenio 169 en una sentencia de la corte interamericana de derechos humanos”, en *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, (eds) Natalia Alvarez Molinero, J. Daniel Oliva Martínez, Nieves Zúñiga García-Falces. Catarata.

## **Documentos de las Naciones Unidas**

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2005), *Proyecto de Programa de Acción del segundo decenio internacional de los pueblos indígenas del mundo*. A/60/270.
- Foro Permanente para las Cuestiones (2011), *Proyecto de informe. Cuestiones que requieren la adopción de medidas por el Consejo Económico y Social o que se señalan a su atención*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/C.19/2011/L.2.
- Foro Permanente para las Cuestiones (2005), *Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/C.19/2011/L.2.
- Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (2004), *Documento de trabajo preliminar sobre el principio del consentimiento previo de los pueblos indígenas fundamentado y dado libremente en relación con los aspectos del desarrollo que afectan a sus tierras y recursos naturales, que sirva de marco para la redacción de un comentario jurídico sobre este concepto por parte del Grupo de Trabajo*, presentado por la Sra. Antoanella-Iulia Motoc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/4.
- Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (2005), *Legal Commentary on the Concept of Free, Prior and Informed Consent*. E/CN.4/Sub.2/AC.4/2005/WP.1.
- Comité de los derechos del niño (2009), *Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención*. Observación General No. 11. CRC/C/GC/11.
- Comité sobre los derechos económicos, sociales y culturales (2009). *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural*. Observación General No.21. E/C.12/GC/21/Rev.1.
- Comité contra la Discriminación Racial (1997), *Pueblos indígenas*. Recomendación General No. 23. A/52/18.
- Comité de Derechos Humanos (1994), *Observación General No. 23 del relativa a los derechos de minorías*. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).
- Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2010), *Progress report on the study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making*. A/HRC/15/35.
- Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2011), *Estudio definitivo sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. A/HRC/EMRIP/2011/2.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010), *Contribución al estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*. Informe de la Secretaria. A/HRC/EMRIP/2010/3.

Anaya, James (2011), La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas.

----- (2010), *Informe anual*. A/65/264.

----- (2010a), *Observaciones sobre la situación de los derechos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos, y otro tipo de proyectos, en sus territorios tradicionales*. A/HRC/15/37.

----- (2009), *Informe anual*. A/HRC/12/34.

Stavenhagen, Rodolfo (2006) *Informe anual*. E/CN.4/2006/78.

----- (2005) *Informe anual*. E/CN.4/2005/88.

----- (2004) *Informe anual*. E/CN.4/2004/80.

----- (2003) *Informe anual*. E/CN.4/2003/90.

Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones (2011), *Análisis preparado por la secretaria del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: desarrollo económico y social, medio ambiente y consentimiento libre, previo e informado*. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. E/C.19/2011/13.

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (1986). *Estudio del Problema de la Discriminación contra Poblaciones Indígenas* E/CN.4/Sub.2/1986/78.

### Otros documentos

Comisión Interamericana de derechos humanos (2010), *derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de derechos Humanos*.

Comisión Interamericana de derechos humanos (2010), *Medidas Cautelares- Comunidades Indígenas de la Cuenca del Río Xingu, Pará, Brasil*. MC 382/10.

Conferencia Parlamentaria Internacional (2010), *Declaración de Chiapas: Los parlamentos, las minorías y los pueblos indígenas: participación política efectiva*, Tuxtia Gutiérrez, Chiapas, México.

OIT (2009), *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica -Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT*. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. Ginebra.

### Instrumentos internacionales

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo.