



Consejo de Administración

325.^a reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015

GB.325/POL/2

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Empleo y Protección Social

POL

Fecha: 7 de octubre de 2015

Original: inglés

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible

Finalidad del documento

Teniendo en cuenta las experiencias y acontecimientos registrados desde la adopción del Convenio núm. 169, hace más de 25 años, y el enfoque integrado que se introdujo con la reforma de la Oficina para luchar contra la desigualdad y la discriminación, el presente documento traza las líneas generales de una estrategia para la acción de la Oficina relacionada con los pueblos indígenas y tribales a fin de reforzar el papel de la OIT a este respecto.

Se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientaciones a la Oficina sobre cómo modificar, mejorar o complementar la estrategia para la acción de la Oficina relacionada con los pueblos indígenas y tribales, y a que solicite al Director General que tome en consideración sus orientaciones sobre la puesta en práctica de la estrategia: en la aplicación del Programa y Presupuesto, las futuras propuestas de Programa y Presupuesto y la preparación del próximo Marco de Políticas y Estrategias (véase el proyecto de decisión del párrafo 29).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Repercusiones en materia de políticas: Se espera que la estrategia propuesta refuerce la capacidad de la OIT para promover el derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible, en conformidad con las normas y políticas de la OIT.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Véase el punto para decisión.

Unidad autora: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY/GED).

Documentos conexos: Convenio núm. 169, resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales CIT, 1989; Programa y Presupuesto 2016-2017.

I. Introducción

1. La situación de los pueblos indígenas y tribales es un tema que ha preocupado a la OIT desde su fundación. El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) fue el primer instrumento internacional que abordó de manera global las condiciones de trabajo y de vida de los pueblos indígenas y tribales. En 1989, la Conferencia adoptó el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), para revisar el Convenio núm. 107, que actualmente se considera superado ¹.
2. El Convenio núm. 169 se basa en el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. El Convenio recalca los principios de igualdad, consulta, participación y cooperación, y es un marco para la democracia participativa, la paz social y el desarrollo sostenible.
3. Hasta 2013, las actividades de la OIT relativas a los pueblos indígenas y tribales se realizaban principalmente mediante un programa específico para promover el Convenio núm. 169, con arreglo al seguimiento de la Declaración de 1998, que se centraba en el trabajo infantil y en el trabajo forzoso, y tenía en cuenta el desarrollo económico local. Posteriormente, con la reforma de la Oficina se introdujo un enfoque integral para abordar la desigualdad y la discriminación que ofrece nuevas oportunidades para abordar las cuestiones indígenas y tribales de manera más integrada. Además, a nivel internacional se han producido varios hechos clave, en particular, la muy reciente adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
4. En este contexto y a partir de las experiencias registradas desde la adopción del Convenio hace más de 25 años, en el presente documento se proponen las líneas generales de una estrategia para la acción de la OIT relativa a los pueblos indígenas y tribales destinada a reforzar el papel de la OIT en este ámbito ².

II. Fortalecimiento de la acción de la OIT relacionada con los pueblos indígenas y tribales: contexto y razón de ser

5. Desde su adopción, el Convenio núm. 169 ha tenido repercusiones de gran alcance en las legislaciones y las sociedades de los Estados Miembros ratificantes. Se han llevado a cabo importantes reformas, como las reformas constitucionales para reconocer y proteger los derechos de los pueblos indígenas, su identificación y visibilidad en los censos y el reconocimiento de los derechos sobre la tierra. Los países ratificantes también han desarrollado legislaciones específicas en materia de consulta, a menudo con el apoyo de la OIT. Sin embargo, la influencia del Convenio no se limita a los países que lo han ratificado: también ha contribuido a modelar las leyes y las políticas de muchos otros

¹ Hasta la fecha, el Convenio núm. 169 ha sido ratificado por 22 países; el Convenio núm. 107 ha sido ratificado por 27 países y sigue vigente en 17 países.

² La Oficina colaboró con los Gobiernos de Dinamarca y México, Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) y la Universidad de Lucerna para celebrar un seminario en noviembre de 2014 para conmemorar el 25.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 169. El resumen de las discusiones (texto inglés solamente) se puede consultar en el sitio: http://www.ilo.org/gender/Events/WCMS_339096/lang--en/index.htm.

países y también ha influido en la labor de las organizaciones internacionales mundiales y regionales.

6. Los derechos y las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales ahora son parte integrante de las principales agendas de nivel mundial, incluidas las relacionadas con el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Las negociaciones sobre un instrumento de las Naciones Unidas relativo a los pueblos indígenas condujeron a la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas en 2007³. Si bien la Declaración constituye la expresión más reciente y completa de las aspiraciones de los pueblos indígenas, el Convenio núm. 169 es un tratado en el que se definen medidas específicas para su puesta en práctica.
7. Ahora es necesario centrarse más bien en los esfuerzos que se realizan en los países para hacer realidad los derechos de los pueblos indígenas y tribales reconocidos internacionalmente. El documento final de la reunión plenaria de alto nivel de 2014 de la Asamblea General conocida como la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas contiene una serie de compromisos globales en este sentido, en particular un llamado para aumentar el nivel de ratificación del Convenio núm. 169⁴.
8. La preocupación por los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y tribales también forma parte integrante de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que busca luchar contra la pobreza y la desigualdad mediante el empoderamiento de los grupos en situación de vulnerabilidad socioeconómica. En la Agenda de Acción de Addis Abeba se reconoce que los conocimientos, las innovaciones y las prácticas tradicionales pueden servir de apoyo a los medios de vida sostenibles, y también se exhorta a dar una atención prioritaria a los pueblos indígenas en el contexto de la protección social.
9. La consecución de los ambiciosos objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible planteará retos y exige concentrarse en los pueblos indígenas y tribales, que se calcula representan más de 370 millones de personas en todo el mundo. Según estimaciones del Banco Mundial, constituyen alrededor del 5 por ciento de la población mundial, pero el 15 por ciento de la población pobre⁵. Incluso en los lugares donde el crecimiento económico ha permitido reducir los niveles globales de desigualdad, los pueblos indígenas y tribales generalmente no se benefician de esos progresos; los niveles de pobreza de esta población están aumentando en general⁶.
10. El fortalecimiento de la acción de la OIT relacionada con los pueblos indígenas y tribales puede desempeñar un papel importante y contribuir a las iniciativas para superar la exclusión y la discriminación contra los pueblos indígenas y tribales y alcanzar la meta de un desarrollo incluyente y sostenible para todos.

³ Resolución de la Asamblea General, 61/295, adoptada el 13 de septiembre de 2007.

⁴ Resolución de la Asamblea General, 69/2, adoptada el 22 de septiembre de 2014.

⁵ *Implementation of Operational directive 4.20 on Indigenous Peoples: An independent desk review*, Banco Mundial, 2003.

⁶ Hall y Patrinos: *Indigenous Peoples, Poverty and Development*, 2014.

III. Elementos de una estrategia de la OIT

11. A partir del enfoque integrado para luchar contra la desigualdad y la discriminación que fue introducido con la reforma de la OIT y de las experiencias adquiridas con intervenciones anteriores de la OIT relacionadas con los pueblos indígenas y tribales, la estrategia busca reforzar la capacidad de la OIT para responder a las necesidades de los mandantes, pero con la participación de los pueblos indígenas y tribales. La acción de la OIT a este respecto se inspira en el Convenio núm. 169⁷ y en la resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales, de 1989.
12. La OIT proporcionará apoyo a los mandantes, atendiendo las solicitudes y las necesidades, en los países que hayan ratificado los convenios pertinentes y también en los países que no los hayan ratificado. Las intervenciones se ajustarán a las condiciones nacionales y se basarán en metodologías y enfoques que permitan la participación de los pueblos indígenas y tribales en calidad de asociados. Todas las intervenciones incorporarán de manera eficaz las cuestiones de género, y se prestará atención a los jóvenes indígenas y a las personas indígenas con discapacidad.

A. Promoción del Convenio núm. 169

13. A pesar de su visibilidad, sigue habiendo un gran desconocimiento del contenido y de las implicaciones del Convenio entre los responsables de las políticas y las personas con capacidad de decisión, entre los mandantes de la OIT, y entre los pueblos indígenas y tribales, sobre todo en el plano local. La OIT divulgará de manera más activa el Manual de 2013 sobre el Convenio núm. 169 entre los mandantes de la OIT⁸, incluso publicándolo en otros idiomas, y desarrollará otras herramientas adaptadas a diferentes contextos y necesidades. Es necesario incrementar las actividades de formación y promoción para lograr que se comprenda mejor y de la misma manera el Convenio; dichas actividades podrían incluir programas de formación por países, pero también de nivel subregional, además de los cursos interregionales que se organizan en el Centro de Formación de Turín.
14. Las intervenciones destinadas a reforzar la capacidad de los países para aplicar el Convenio se combinarán con diversos tipos de actividades, en particular la promoción del diálogo entre los mandantes de la OIT y los pueblos indígenas y tribales, la asistencia técnica relativa a las normas, y la documentación, evaluación e intercambio de datos sobre las experiencias y buenas prácticas existentes en el marco de un proceso en el que participen los mandantes de la OIT y los pueblos indígenas y tribales. También se ha de promover el intercambio de experiencias entre los países y las regiones⁹. Esto podría conducir a la formulación de directrices de la OIT o de un repertorio de recomendaciones prácticas.

⁷ También hay otros instrumentos particularmente pertinentes que incluyen los convenios fundamentales y de gobernanza e instrumentos recientes sobre temas como el VIH y el sida, los trabajadores domésticos, los pisos de protección social, el trabajo forzoso y la formalización de la economía informal.

⁸ *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) – Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, OIT, Ginebra, 2013. Véase la dirección: http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_205230/lang--es/index.htm.

⁹ Por lo que se refiere a la región de África, se puede apoyar en actividades anteriores realizadas con la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

15. El Convenio núm. 169 registra en total 22 ratificaciones: 15 ratificaciones de América Latina y el Caribe, cuatro de Europa, dos de la región de Asia y el Pacífico y una de África¹⁰. En varios países, incluso en regiones que actualmente registran un bajo nivel de ratificación, hay discusiones en curso acerca de su ratificación. La OIT promoverá la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio y proporcionará el apoyo necesario, incluso facilitando el diálogo entre los mandantes y el diálogo con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y tribales; y a través de actividades de apoyo para efectuar evaluaciones preliminares; y actividades de fortalecimiento de la capacidad para establecer un marco jurídico, normativo e institucional adecuado para la aplicación del Convenio.

B. Fortalecimiento del diálogo institucionalizado, la consulta y la participación

16. La consulta y la participación de los pueblos indígenas y tribales son determinantes para aumentar la coherencia de las políticas, conciliar intereses divergentes, lograr acuerdos y crear entornos favorables para el desarrollo. La falta de marcos jurídicos e institucionales apropiados de consulta y participación tiene repercusiones negativas para las comunidades indígenas, pero generalmente también es una fuente de incertidumbre jurídica para las empresas. Los órganos de control de la OIT con frecuencia señalan las lagunas en la aplicación de las disposiciones del Convenio en materia de consulta y participación, en el caso de proyectos de desarrollo específicos pero también en términos más generales, respecto de los planes de desarrollo y las políticas públicas. En los casos en que existen procedimientos de consulta y participación, a menudo tienen problemas de funcionamiento debido, entre otras razones, a la falta de capacidad de los actores involucrados y a la desconfianza entre las partes¹¹.

17. La acción de la OIT se centrará de manera estratégica en la promoción institucionalizada del diálogo entre los pueblos indígenas y tribales y las instituciones estatales, así como de las actividades para aumentar la capacidad de los mandantes de la OIT y de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales a fin de establecer y reforzar los procedimientos de consulta y participación en ámbitos clave de las políticas públicas. Esto incluiría hacer un inventario y evaluar las prácticas y los retos actuales relacionados con esos mecanismos y promover el diálogo, dando participación a los mandantes de la OIT y a los pueblos indígenas y tribales, a fin de buscar soluciones para superar las dificultades conexas, en conformidad con las normas de la OIT. Se prestará una atención especial a garantizar una participación activa de las mujeres y los jóvenes indígenas en los procesos de consulta y participación.

¹⁰ En la resolución de la Conferencia, de 1989, se insta a los Miembros a considerar la posibilidad de ratificar el Convenio a la mayor brevedad posible.

¹¹ Próximamente se publicará un informe regional que preparó la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) en el que se examina el funcionamiento de los procedimientos de consulta previa en relación con los proyectos de inversión en Chile, Colombia, Costa Rica y Guatemala. En el informe se señalan las dificultades que afectan al sector privado y se formulan las recomendaciones pertinentes.

C. Mejora de los medios de vida y de las condiciones de trabajo

18. La OIT proseguirá sus actividades para mejorar los medios de vida y las condiciones de trabajo de las mujeres y hombres indígenas, tomando en consideración sus aspiraciones y necesidades y la diversidad de situaciones con que se enfrentan. Esto incluirá intervenciones participativas para apoyar las actividades tradicionales de subsistencia, así como el apoyo a actividades económicas que combinen los medios de vida tradicionales con nuevas formas de generar ingresos, tales como la iniciativa empresarial, los pequeños negocios, el trabajo independiente y las cooperativas.
19. Los trabajadores indígenas y tribales que buscan un empleo asalariado lo hacen desde una situación de desventaja, que se debe en parte a las limitaciones que tienen para acceder a los servicios públicos de sus comunidades, en particular a servicios de educación y formación profesional acordes con sus necesidades y sus aspiraciones. Esto aumenta su vulnerabilidad frente a la discriminación y la explotación, incluso al trabajo forzoso. Los trabajadores indígenas y tribales suelen encontrarse en la economía informal — tanto en las zonas urbanas como en las rurales — y en sectores u ocupaciones donde hay lagunas de cobertura y cumplimiento en materia de legislación laboral, tales como el trabajo doméstico o la agricultura, o trabajo peligrosos. La respuesta de la OIT incluirá actividades para la protección de los trabajadores indígenas frente a formas inaceptables de trabajo en sectores específicos, la promoción del trabajo decente en la economía rural y actividades para abordar los retos con que se enfrentan en la economía informal ¹².

D. Extensión de la protección social

20. Como parte de los esfuerzos para ayudar a los Estados Miembros a extender la seguridad social, incluso mediante el establecimiento de pisos de protección social, la OIT se centrará de manera específica en las condiciones, las necesidades y las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales, en los obstáculos que les impiden acceder a la protección social, y en su consulta y participación en el proceso de diseño y aplicación de las prestaciones y programas conexos. Esto incluirá recopilar y evaluar las experiencias y prácticas existentes, con la participación de los mandantes de la OIT y de los pueblos indígenas, y preparar herramientas de orientación para la formulación y aplicación de políticas.

E. Mujeres indígenas y tribales

21. Las mujeres indígenas y tribales sufren de discriminación por numerosos motivos, tanto fuera como dentro de sus comunidades. La OIT desarrollará iniciativas para abordar los obstáculos y los retos con que se enfrentan. Esto incluiría intervenciones para dar voz a las mujeres en las economías tradicionales, apoyo a los emprendedores, y actividades de sensibilización y movilización para prevenir y combatir la violencia de género ¹³.

¹² Véanse el párrafo 7, *i*), de la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) y el documento GB.325/POL/1 (Seguimiento de la resolución relativa a los esfuerzos para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal).

¹³ Véase, por ejemplo, OIT/PNUD, UNICEF, UNFPA/ONU Mujeres, *Breaking the Silence on Violence against Indigenous Girls, Adolescents and Young Women*, 2013.

F. Colmar la brecha de conocimientos

22. Para promover el acceso de las mujeres y los hombres indígenas al trabajo decente y la protección social se requiere una sólida base de conocimientos que permita tomar decisiones informadas. En 2014-2015, la Oficina aceleró su labor para mejorar los conocimientos sobre las condiciones socioeconómicas de las mujeres y los hombres indígenas. La OIT busca elevar el nivel cuantitativo y cualitativo de sus actividades de investigación, incluidas las encuestas *ad hoc*, para abordar las lagunas actuales en materia de conocimientos y datos relativos a los pueblos indígenas y tribales en el mundo del trabajo, y para apoyar la recopilación de datos desglosados. Esto contribuirá a incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los planes de desarrollo nacionales.

G. Alianzas de colaboración

23. La OIT, en su calidad de miembro activo del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (IASG), seguirá dando mayor visibilidad al Convenio núm. 169 y promoviéndolo en el sistema de las Naciones Unidas, en particular asumiendo la dirección de los grupos interinstitucionales pertinentes en las regiones y en los países. Buscará oportunidades para llevar a cabo intervenciones conjuntas, aprovechando las experiencias de la Alianza de las Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas (UNIPP)¹⁴.
24. En respuesta a una solicitud de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, el Secretario General de las Naciones Unidas está desarrollando actualmente un plan de acción para todo el sistema de las Naciones Unidas destinado a garantizar un enfoque coherente que permita alcanzar los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, en consulta y colaboración con los pueblos indígenas, el IASG y con los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Se espera que el plan de acción ofrezca oportunidades para promover el Convenio núm. 169 y ampliar las intervenciones e iniciativas conjuntas con las Naciones Unidas.
25. La OIT seguirá colaborando con el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas y el Pacto Mundial en relación con las orientaciones destinadas a las empresas como parte de los procesos de «debida diligencia», y actuará de enlace con los interlocutores sociales a este respecto. La OIT también generará y compartirá conocimientos sobre las políticas y prácticas de las empresas en relación con el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

IV. El camino a seguir

26. En el Programa y Presupuesto para 2016-2017 la Oficina se compromete a abordar las cuestiones relativas a los pueblos indígenas y tribales en el contexto del eje de política transversal relativo a la igualdad de género y no discriminación, así como los resultados específicos correspondientes a los resultados de política. La Oficina tiene la intención de basarse en la estrategia propuesta para garantizar un enfoque coherente de la OIT en lo relativo a los pueblos indígenas y tribales, aprovechando al máximo las sinergias entre los diferentes resultados e intervenciones en materia de políticas. Las actividades que se realicen con arreglo a la estrategia aportarán una contribución a la iniciativa para el centenario relativa a las mujeres en el trabajo, así como a la iniciativa para poner fin a la pobreza.

¹⁴ UNIPP *Success Stories: Cooperating to promote and protect indigenous peoples' rights*, mayo de 2014.

27. La Oficina ha establecido una red para los pueblos indígenas y tribales que se compone del personal de la sede y de las oficinas exteriores correspondientes. El Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED) facilitará la red que se ha de utilizar para el intercambio de información y para diseñar las actividades, conjuntas o coordinadas, dentro de los equipos técnicos mundiales y entre ellos. También servirá de interfaz en la promoción de una mejor comprensión del Convenio núm. 169 y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas entre el personal de la OIT.
28. Las intervenciones de la OIT relativas a los pueblos indígenas y tribales se apoyarán en recursos del presupuesto ordinario y en recursos extrapresupuestarios.

Proyecto de decisión

29. *El Consejo de Administración tal vez estime oportuno:*

- a) *proporcionar orientaciones a la Oficina sobre cómo modificar, mejorar o complementar la estrategia para la acción de la OIT relativa a los pueblos indígenas y tribales, y*
- b) *solicitar al Director General que tome en consideración la estrategia y las orientaciones impartidas en la discusión en la puesta en práctica del Programa y Presupuesto para 2016-2017, al preparar el próximo Marco de Políticas y Estrategias y en las futuras propuestas de Programa y Presupuesto, y en la facilitación de recursos extrapresupuestarios.*