

Consejo de Administración

335.ª reunión, Ginebra, 14-28 de marzo de 2019

GB.335/POL/2

Sección de Formulación de Políticas
Segmento de Empleo y Protección Social

POL

Fecha: 21 de febrero de 2019

Original: inglés

SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Plan estratégico para colaborar con las entidades del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pertinentes en cuestiones relativas al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)

Finalidad del documento

En este documento se presenta un plan estratégico conforme a lo solicitado por el Consejo de Administración en su 334.ª reunión (octubre-noviembre de 2018). Se invita al Consejo de Administración a que examine el plan estratégico y proporcione orientaciones conexas para su implementación (véase el proyecto de decisión en el párrafo 20).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado/eje de política transversal pertinente: Resultado 2: Ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo.

Repercusiones en materia de políticas: Ninguna.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Conforme a lo establecido en la parte III del documento.

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

Documentos conexos: GB.334/POL/2; GB.334/POL/PV; Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169); Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los pueblos indígenas y tribales, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo.

I. Introducción

1. En su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), el Consejo de Administración dio seguimiento a la estrategia de los derechos de los pueblos indígenas para un desarrollo incluyente y sostenible, que había aprobado en noviembre de 2015. En aquella ocasión, el Consejo de Administración solicitó al Director General que le presentara, en su 335.^a reunión, un «plan estratégico para asegurar la comprensión del alcance y la aplicación del Convenio núm. 169, en consonancia con los criterios de la OIT, por parte de las otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pertinentes»¹.
2. En respuesta a la solicitud del Consejo de Administración, en la parte III de este documento se presenta un plan estratégico para colaborar con las entidades del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. En última instancia, el plan tiene por finalidad aprovechar el mandato de la OIT y sus contribuciones para mejorar la coherencia y las sinergias en todo el sistema multilateral con el fin de promover y hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Esto forma parte de un desarrollo incluyente y sostenible y está en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En la parte II del documento se proporciona información de referencia pertinente.

II. Cuestiones relativas a los pueblos indígenas, el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales: antecedentes

3. Históricamente, la OIT ha estado a la vanguardia de los esfuerzos internacionales para apoyar los derechos de los pueblos indígenas y promover activamente la colaboración en todo el sistema de las Naciones Unidas en esta esfera.
4. Con anterioridad a la adopción del Convenio núm. 169, se había elaborado el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) con la participación de los organismos de las Naciones Unidas, y la OIT había dirigido un importante programa regional de cooperación técnica del que se beneficiaron pueblos indígenas de la región andina y que se prolongó desde la década de 1950 hasta la década de 1970. Desde la adopción del Convenio núm. 169, se ha invitado a los organismos de las Naciones Unidas a que presenten información pertinente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en relación con el examen de las memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT con respecto a los Convenios núms. 107 y 169.
5. La Oficina mantiene sobre este tema una interacción periódica con los organismos, entidades y mecanismos de las Naciones Unidas. Además, proporciona a los órganos de tratados de las Naciones Unidas resúmenes de las observaciones y los informes de los órganos de control de la OIT en los que se abordan las cuestiones indígenas, en relación con los Convenios núms. 107, 111 y 169 y otros instrumentos pertinentes y, en ocasiones, los funcionarios de la OIT asisten a las reuniones de estos órganos². La OIT es miembro fundador tanto del

¹ Véase documento [GB.334/POL/PV](#), párrafo 56, c).

² De los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer tratan con frecuencia cuestiones indígenas.

Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones de los Pueblos Indígenas como de la Alianza de las Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas ³.

6. Desde la adopción del Convenio núm. 169 hace tres décadas, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional de las cuestiones y preocupaciones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales ha registrado un aumento constante. Esto ha quedado patente mediante la creación de diversos órganos, mandatos e instrumentos dedicados a los pueblos indígenas. La adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007 y la adopción de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en 2016 han sido hitos importantes en este ámbito.
7. En la actualidad existen tres mecanismos de las Naciones Unidas dedicados específicamente a los pueblos indígenas: el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que es un órgano asesor del Consejo Económico y Social; el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, y el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Tanto el Relator Especial como el Mecanismo de Expertos dependen del Consejo de Derechos Humanos.
8. Las secretarías de numerosas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han establecido puntos focales, unidades o programas, o participan en actividades relativas a los pueblos indígenas, cada vez más a nivel de país. Los puntos focales para los pueblos indígenas de más de 40 organismos del sistema de las Naciones Unidas están conectados a través del Grupo de Apoyo Interinstitucional ⁴, que facilita el intercambio de información y experiencias, la reflexión colectiva y la expresión de opiniones comunes. Éste también ha servido de plataforma para iniciar la colaboración y la interacción con los representantes de los pueblos indígenas. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas ejerce la presidencia permanente del Grupo de Apoyo Interinstitucional, junto con un copresidente de rotación anual. A la luz de la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas para un desarrollo incluyente y sostenible que se celebró en la reunión de noviembre de 2018 del Consejo de Administración, la OIT ha asumido la copresidencia del Grupo de Apoyo Interinstitucional para 2019, coincidiendo con el centenario de la OIT y con el 30.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 169. La OIT acogerá la reunión anual del Grupo de Apoyo Interinstitucional que se celebrará en septiembre de 2019.
9. El Grupo de Apoyo Interinstitucional ha promovido la elaboración de un plan de acción para todo el sistema. Tras la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas encomendó al DAES la tarea de dirigir la elaboración y coordinación de un plan de acción para todo el sistema a fin de asegurar un enfoque coherente para lograr los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas ⁵. El plan de acción para todo el sistema se elaboró en el marco del Grupo de Apoyo Interinstitucional y se presentó a la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación en noviembre de 2015. Los miembros del Grupo de Apoyo Interinstitucional presentan al DAES un informe al año sobre

³ La Alianza de las Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas se estableció en 2012 con el fin de reforzar el apoyo operativo facilitado por el sistema de las Naciones Unidas a los Estados Miembros a los efectos de la implementación de los derechos de los pueblos indígenas.

⁴ En América Latina y el Caribe existe el Grupo Interagencial Regional de Pueblos Indígenas (GIRPI), que en la actualidad está presidido por ONU-Mujeres y la OIT.

⁵ Véase documento [E/C.19/2016/5](#).

sus actividades relacionadas con el plan de acción para todo el sistema, y el DAES presenta informes de síntesis al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas ⁶.

10. A escala regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se han referido concretamente al Convenio núm. 169 en relación con su mandato relativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos también han examinado las cuestiones indígenas con arreglo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. En Europa, la participación del Consejo de Europa en las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas ha sido limitada.

III. Un plan de colaboración estratégica

11. Si bien la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es el documento más reciente de alcance mundial relativo a los pueblos indígenas, el Convenio núm. 169 es el único tratado del sistema multilateral abierto a la ratificación que aborda específica y exhaustivamente los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Muchas de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se han inspirado en el Convenio núm. 169, y la aplicación efectiva del Convenio contribuye a la consecución de los objetivos de la Declaración. La CEACR ha tomado nota de que «el Convenio y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, son dos instrumentos jurídicos de distinta naturaleza y alcance, que se complementan y refuerzan mutuamente».
12. Con el Convenio núm. 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los Estados Miembros y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas disponen de una base sólida para adoptar medidas destinadas a promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales como parte integral de un desarrollo incluyente y sostenible. Por consiguiente, corresponde a la OIT proporcionar, en el marco de su mandato y sus responsabilidades, orientación sobre el ámbito de aplicación y el significado de las disposiciones del Convenio, y los órganos de control desempeñan un papel decisivo en este sentido.
13. La claridad en lo que respecta al ámbito de aplicación y el significado de las disposiciones del Convenio es importante para que los Estados Miembros puedan asegurar su aplicación efectiva, pero pueden surgir dificultades debido a la existencia de numerosas entidades y mecanismos, en particular cuando entidades o mecanismos ajenos a la OIT realizan interpretaciones de las disposiciones que pueden divergir de las posiciones de la OIT. Por este motivo, el plan estratégico se centra en aumentar la difusión y la comunicación de las orientaciones proporcionadas por los órganos de control, así como otras orientaciones de la OIT, en particular el Manual de 2013 sobre el Convenio ⁷.
14. Habida cuenta de que es el organismo rector del Convenio núm. 169 y está fundamentado en su mandato normativo, la OIT ha contribuido notablemente a los esfuerzos del sistema de las Naciones Unidas para promover los derechos y el bienestar de los pueblos indígenas y tribales, mediante las siguientes vías: el control de las normas, el tripartismo y el diálogo

⁶ Los informes de síntesis e institucionales para 2018 están disponibles en la siguiente página web: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/2017/06/23/17-sesion/>.

⁷ Véase: https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_205230/lang--es/index.htm.

social; el papel positivo que pueden desempeñar los mandantes a nivel de país para promover, orientar y contribuir a la aplicación; los conocimientos técnicos especializados y los enfoques prácticos para trasponer los derechos a la realidad; y la capacidad de entablar contactos con los pueblos indígenas y tribales en su calidad de titulares de derechos y actores en la esfera del desarrollo y de hacer frente al cambio climático. El plan estratégico tiene por finalidad mejorar y maximizar estas contribuciones a través de vías nuevas e innovadoras para el diálogo y la colaboración, recabando la participación de los mandantes de la OIT, como medio para promover la coherencia.

A. Mejorar la visibilidad y la difusión de las orientaciones de los órganos de control

15. La Oficina concebirá y pondrá a disposición herramientas para la difusión activa de las observaciones, conclusiones, recomendaciones y orientaciones proporcionadas por los órganos de control con respecto al Convenio núm. 169 a los actores del sistema de las Naciones Unidas y los actores regionales pertinentes, incluidos los respectivos órganos de expertos y sus secretarías. En el marco de esta iniciativa, también se elaborará una recopilación anual de las observaciones de la CEACR y las conclusiones conexas de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo relativas al Convenio núm. 169, las fichas informativas de los países con las medidas adoptadas para aplicar el Convenio y las orientaciones conexas de los órganos de control, así como una recopilación temática de extractos de las observaciones de la CEACR y los informes de los comités tripartitos relativos a las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT. Además, en los portales web mundiales y regionales de la OIT sobre los pueblos indígenas se ofrecerá un acceso fácil a las entradas de NORMLEX relativas al Convenio.
16. Estas herramientas no sólo posibilitarán la difusión de información a las entidades y los mecanismos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, sino que también facilitarán el acceso de los mandantes y las oficinas exteriores y los especialistas de la OIT a las orientaciones proporcionadas por los órganos de control con miras a fortalecer su colaboración con los asociados de las Naciones Unidas a nivel de país. Habida cuenta de los numerosos vínculos que existen entre el Convenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estas herramientas también pueden ayudar a los mandantes y a la Oficina a poner de relieve cuestiones relativas al Convenio núm. 169 en el contexto de los Programas de Trabajo Decente por País, las estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo, las evaluaciones comunes de país de las Naciones Unidas y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

B. Diálogo con las entidades del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales

17. Además de asegurar la participación de la OIT en las reuniones pertinentes de las entidades y los mecanismos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, la Oficina propone celebrar diálogos periódicos sobre temas de interés y preocupación mutuos relacionados con el Convenio núm. 169. Estos diálogos reunirían a los mandantes de la OIT y a los representantes de las entidades y los mecanismos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. En 2019 se podría organizar un diálogo en Ginebra para conmemorar el 30.º aniversario del Convenio durante la reunión anual del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que se celebrará en julio o inmediatamente después. Los participantes podrían incluir miembros del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas; miembros del Mecanismo de Expertos; la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas; miembros de la CEACR; y representantes de

los Grupos de los Empleadores y de los Trabajadores y de los gobiernos interesados. En la reunión se podrían debatir las posibles vías y maneras de entablar intercambios periódicos, en particular a nivel regional y nacional, entre los mandantes de la OIT, las entidades y los mecanismos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. En función de las orientaciones que formule el Consejo de Administración, la Oficina iniciará las consultas necesarias, en particular con los homólogos de las Naciones Unidas, y pondrá en marcha los preparativos para celebrar un diálogo de este tipo.

C. Mejorar la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas

18. A pesar de que los órganos de control de la OIT y las entidades y los mecanismos regionales y de las Naciones Unidas ejercen sus respectivos mandatos de forma independiente, es competencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas — y su responsabilidad colectiva — adoptar medidas para promover los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo de manera coherente y coordinada. Aunque el plan de acción para todo el sistema se ha elaborado con esta finalidad, la Oficina considera que sería oportuno formular iniciativas para evaluar el plan de acción. Si bien éste ha servido de marco para la presentación de informes por parte de los organismos de las Naciones Unidas, todavía no se ha aprovechado su potencial como herramienta para aumentar la coherencia y reforzar la iniciativa Una ONU. Esto podría dar lugar a un plan de acción revisado que se ajuste a la arquitectura del sistema de las Naciones Unidas derivada de la reforma de la Organización, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas. En este contexto, el plan de acción podría complementarse con una declaración de política de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas, de la que carecemos en la actualidad. La Oficina iniciará consultas con los asociados de las Naciones Unidas a este respecto.

D. Creación de capacidad

19. Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales participan en diversas actividades para fortalecer la capacidad de las partes interesadas a nivel nacional en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Sin embargo, en la actualidad no hay una metodología, ni materiales de formación comunes, ni actividades de formación conjuntas. La Oficina colaborará con otros miembros del Grupo de Apoyo Interinstitucional para examinar los materiales existentes, con la participación de representantes de los pueblos indígenas, y considerará la posibilidad de desarrollar nuevas herramientas destinadas a la creación de capacidad en el marco de la iniciativa Una ONU que incluyan orientaciones sobre el Convenio núm. 169 y otras orientaciones conexas de la OIT. Esas herramientas también serán necesarias para formar al personal del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los nuevos coordinadores residentes entrantes, a fin de asegurar que conozcan y comprendan el Convenio núm. 169. La OIT también considerará la posibilidad de emprender actividades conjuntas de formación destinadas a la sensibilización en colaboración con las organizaciones pertinentes, brindando sus conocimientos especializados sobre el Convenio núm. 169.

Proyecto de decisión

20. El Consejo de Administración solicita al Director General que:

- a) implemente el plan estratégico, tomando en consideración las orientaciones proporcionadas por el Consejo de Administración;*

- b) tome en consideración el plan estratégico y las orientaciones impartidas durante la discusión al preparar las futuras propuestas de Programa y Presupuesto, de modo que la Oficina pueda colaborar de forma sostenida y estratégica con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en todas las regiones, con especial énfasis en América Latina, y*
- c) informe sobre la implementación del plan estratégico en la próxima discusión de seguimiento del Consejo de Administración sobre la estrategia de los derechos de los pueblos indígenas para un desarrollo incluyente y sostenible.*

Anexo

Plan de acción provisional

Visibilidad y difusión de las orientaciones de los órganos de control y el manual de 2013	Recopilación anual de observaciones de la CEACR y conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas relativas al Convenio núm. 169	30 de abril de 2019
	Recopilación temática de extractos de las observaciones de la CEACR e informes en virtud del artículo 24	30 de abril de 2019
	Acceso temático a NORMLEX desde los portales web mundiales y regionales de la OIT sobre los pueblos indígenas	30 de junio de 2019
	Fichas informativas de los países	28 de febrero de 2020
Diálogo con las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales	Consultas con las entidades y los mecanismos de las Naciones Unidas a fin de celebrar un diálogo con los mandantes de la OIT en la sede de la OIT en julio de 2019	abril de 2019
	Consultas con las entidades y los mecanismos de las Naciones Unidas con miras a propiciar un diálogo inclusivo sobre las medidas de aplicación a nivel de país	abril-septiembre de 2019
	18.º período de sesiones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, Nueva York: evento paralelo para conmemorar el 30.º aniversario del Convenio núm. 169 en el que participarán los mandantes	abril de 2019
Mejora de la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas	Copresidencia de la OIT en el Grupo de Apoyo Interinstitucional y el Grupo Interagencial Regional de Pueblos Indígenas (GIRPI) de América Latina y el Caribe	2019
	Recabar apoyo para una evaluación del plan de acción para todo el sistema de las Naciones Unidas en 2019	31 de diciembre de 2019
	Panel de alto nivel con motivo del 30.º aniversario del Convenio núm. 169 en la apertura de la reunión anual del Grupo de Apoyo Interinstitucional	septiembre de 2019
Creación de capacidad	Examen de los materiales de formación existentes en el sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales sobre los derechos de los pueblos indígenas	diciembre de 2019
	Consultas con los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales pertinentes con miras a elaborar materiales y actividades de formación conjuntas	diciembre de 2019