

PROMOVER EL TRABAJO DECENTE PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES A TRAVÉS DE PROGRAMAS DE EMPLEO E INVERSIÓN

Esta reseña de políticas ofrece una visión más clara sobre los diversos proyectos supervisados por el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo a favor de los pueblos indígenas y tribales.

Los pueblos indígenas y tribales representan el 5 % de la población, pero el 15 % de los pobres del mundo. Pese a la existencia de un marco de políticas específicas y programas de desarrollo, siguen perteneciendo a los segmentos de población más vulnerables y marginados de las zonas rurales.

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aboga por la creación de programas integrados de desarrollo de infraestructuras que puedan beneficiar a los pueblos indígenas y tribales.

¿POR QUÉ ES PRECISO ACTUAR?

Se estima que hay unos 370 millones de hombres y mujeres que pertenecen a pueblos indígenas y tribales distribuidos en más de 70 países en todo el mundo. Su diversidad es inmensa, pero comparten una relación única con sus tierras tradicionales y recursos naturales, que son, a su vez, el pilar fundamental de su cultura y tradiciones.

Históricamente, los pueblos indígenas y tribales han sufrido injusticias. La persistente discriminación de que son objeto sigue siendo un factor subyacente de su exclusión de las actividades económicas. Sus medios de subsistencia tradicionales se han visto sometidos a presiones ocasionadas por diversos factores, en particular la

sobreexplotación y la pérdida de sus tierras, los conflictos militares y el cambio climático. Al no poder mantener sus formas de vida tradicionales, deben recurrir a actividades económicas alternativas que suelen ser precarias,

Recuadro 1. Marco de la OIT para los pueblos indígenas y tribales

La OIT ha estado a la cabeza de los esfuerzos por abordar las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas en la economía rural y salvaguardar sus derechos. Tiene la responsabilidad institucional conferida por los Convenios núm. 169 y 170, los únicos tratados vinculantes referidos específicamente a los pueblos indígenas y tribales.

El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107) fue el primer instrumento de la OIT en la materia. Aunque ya no está abierto a ratificaciones, sigue estando vigente para varios países. El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) ofreció un marco actualizado para promover el trabajo decente entre los pueblos indígenas y tribales en la economía rural. En él se reafirma que los derechos de esos pueblos no son “especiales”, sino que son los mismos derechos humanos y libertades fundamentales de que gozan los demás seres humanos. Los pueblos indígenas y tribales deberían poder ejercer control sobre su propio desarrollo y participar en los procesos de adopción de decisiones que afectan sus vidas.

El Convenio núm. 169 opera como una herramienta para orientar el diseño y la ejecución de todos los proyectos de desarrollo que tienen a esas comunidades como objetivo. La OIT presta asistencia técnica y promueve el desarrollo de capacidades, en particular ayuda a los países a hacer cumplir el Convenio a nivel nacional y garantizar el respeto de los derechos indígenas.

Recuadro 2. Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)

El PIIE apoya a los Estados miembros de la OIT en el diseño, la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas y programas encaminados a abordar el desempleo y el subempleo mediante la inversión pública, típicamente en el desarrollo y el mantenimiento de infraestructuras.

El PIIE es parte del Departamento de Políticas de Empleo de la OIT y ha evolucionado en los últimos 40 años desde un conjunto de programas de infraestructura intensivos en mano de obra hasta un repertorio completo e integrado de intervenciones que contribuyen tanto a la provisión de infraestructura mejorada y resiliente al cambio climático como a la creación de empleos decentes. El PIIE influye en las inversiones públicas para que estén más orientadas al empleo, mediante el desarrollo de conocimientos, la creación de capacidad y la prestación de servicios de asesoramiento técnico a nivel normativo, institucional y operacional.

peligrosas e informales, como el trabajo en las explotaciones agrícolas, las plantaciones o las minas. Otra grave amenaza para los pueblos indígenas y tribales es la pérdida de sus instituciones y cultura, así como la erosión de los conocimientos tradicionales entre los jóvenes.

Si bien los grandes proyectos y programas de desarrollo se llevan a cabo en zonas rurales, en la experiencia del PIIE, los pueblos indígenas y tribales no siempre obtienen suficientes beneficios de las mejores oportunidades que estos proporcionan. Esto se debe, en parte, a la discriminación social, la inseguridad en la tenencia y los conflictos en torno a la tierra, el menosprecio de sus derechos, pero también las dificultades en el acceso a las instituciones y a los procesos de consulta durante las fases de diseño y ejecución de los proyectos. Para solucionar estos problemas, es preciso aplicar políticas e intervenciones específicas.

RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA

Promover las obras públicas para la creación de empleo

Los programas de inversión pública y las obras públicas son instrumentos de política gubernamentales encaminados a promover oportunidades de empleo productivo y un crecimiento en favor de los pobres. Para muchos de los trabajadores de la industria de la construcción, entre los que se encuentran mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, en su mayoría poco calificados, pueden ser un puente desde la economía informal a la formal y la posibilidad de adquirir competencias.

El PIIE ha venido demostrando reiteradamente que las inversiones en infraestructura basadas en mano de obra constituyen una estrategia beneficiosa para todas las partes, pues no solo impulsan la productividad económica general y la creación de empleo, sino que también repercuten de forma significativa en el ámbito económico, social y ambiental. Si bien las actividades de construcción basadas en la mano de obra crean empleo a corto plazo, las infraestructuras mejoradas contribuyen a aumentar el rendimiento económico de otros sectores, lo que genera un efecto multiplicador del empleo y los ingresos en toda la economía.

Recuadro 3. Estudio de caso de Filipinas

En diciembre de 2012, el tifón Bopha devastó las regiones orientales de Mindanao, en Filipinas, y arrastró enormes cantidades de desechos a las zonas y aldeas costeras, lo que causó la muerte inmediata de cientos de personas y una destrucción generalizada. A principios de 2013, la OIT recibió una donación de 597 060 dólares de los Estados Unidos para poner en marcha el proyecto "Enfoque de generación de empleo basado en recursos locales". Su objetivo era crear actividades de limpieza a corto plazo en cuatro municipios de Baganga. El proyecto contribuyó a crear un entorno propicio para la rehabilitación de los medios de subsistencia locales, la reconstrucción de la infraestructura agrícola y el desarrollo de las capacidades técnicas locales.

Esto es especialmente cierto en el caso de los pueblos indígenas y tribales, que a menudo viven en zonas rurales remotas donde la falta de acceso al agua, la energía, la tierra, los servicios de salud, la educación, el transporte y los mercados suele ser uno de los factores subyacentes de la pobreza.

Promover un enfoque basado en los recursos locales y las tecnologías intensivas en empleo para la construcción

El enfoque basado en los recursos locales utiliza una mezcla eficaz en función de los costos de mano de obra, materiales y equipos, que da prioridad a la mano de obra y la complementa con equipos adecuados solo en los casos necesarios por motivos de calidad o costo. El resultado es la creación de oportunidades de empleo y la estimulación de los mercados locales, la iniciativa empresarial y la industria, así como la optimización de los efectos sociales y económicos de las inversiones. Este enfoque ha sido utilizado con éxito por el PIIE para obras de construcción, mejora y mantenimiento, en una gran variedad de países y contextos, sin incrementar los costos ni comprometer la calidad.

La elección de la tecnología es crítica a la hora de aprovechar al máximo los efectos del proyecto. Habida cuenta de la relativa escasez de capital y mano de obra calificada, y la relativa abundancia de mano de obra no calificada en las zonas rurales, el crecimiento en beneficio de los pobres puede lograrse mediante la aplicación de tecnologías favorables al empleo en la mayor cantidad posible de sectores de infraestructura.

El enfoque del PIIE basado en los recursos locales reconoce y promueve el conocimiento, los valores y las tradiciones indígenas y explora las habilidades y tecnologías locales para aumentar la participación de los grupos vulnerables en la sociedad, y así crear activos y competencias a nivel local. En particular, como parte de la formación para el trabajo en la construcción, las comunidades indígenas y tribales pueden recibir una certificación formal que amplíe sus conocimientos empíricos sobre métodos de construcción y materiales. Este enfoque ha demostrado ser eficaz para fortalecer la autoestima y las instituciones de los pueblos indígenas y tribales marginados, así como para refutar los prejuicios locales contra su capacidad de trabajo. Asimismo, la formación y la experiencia adquiridas durante los proyectos pueden impulsar la empleabilidad de esas comunidades una vez concluido el proyecto.

Promover un enfoque participativo en el diseño de proyectos y políticas

En la experiencia del PIIE, la adopción de un enfoque participativo desde el inicio de cualquier intervención es

Recuadro 4. Contratación comunitaria

La contratación comunitaria es un enfoque del desarrollo en el que la comunidad gestiona y ejecuta los proyectos. Requiere un fuerte apoyo técnico y administrativo, combinado con formación a medida y tutorías durante todo el proyecto. A diferencia de la contratación convencional, esta modalidad permite a las autoridades locales y a los contratistas retener la experiencia y las competencias relacionadas con la gestión de las obras de infraestructura. Además, como asegura la participación inclusiva de la comunidad, se crea un fuerte sentido de propiedad.

Este enfoque puede ser eficaz en zonas remotas donde no existe un fuerte sector privado y donde las condiciones no son atractivas desde el punto de vista económico.

clave para lograr el empoderamiento y el sentimiento de propiedad de las comunidades locales respecto de los programas y proyectos. Los enfoques participativos también promueven el diálogo entre los interesados del proyecto, así como la transparencia y la rendición de cuentas.

Uno de los principales problemas a que se enfrentan los pueblos indígenas y tribales es que suelen tener poca influencia en el diseño y la puesta en marcha de los proyectos que tendrán un efecto directo en sus vidas. El enfoque participativo supone idear, de consuno con los pueblos indígenas y tribales, políticas encaminadas a abordar sus vulnerabilidades sociales y económicas particulares y crear oportunidades para atender las prioridades de su propio desarrollo.

Reconocer los derechos y promover la igualdad de género

La garantía de los derechos de los pueblos indígenas depende de la existencia de sólidos mecanismos de consulta y participación que aseguren un impacto significativo en todos los niveles de la adopción de decisiones, en particular en lo tocante a los planes nacionales de desarrollo.

Los programas y proyectos de empleo basados en la mano de obra han sido espacios de aplicación de normas laborales, fundadas en derechos tales como los procedimientos de contratación justos, la igualdad de remuneración, la libertad de asociación, la no discriminación (por motivos de género o etnia), la seguridad social y sanitaria, y los equipos de protección personal para mujeres, jóvenes y grupos desfavorecidos, como las personas con VIH/SIDA, migrantes, etc.

Esto es especialmente importante para las mujeres indígenas, ya que a menudo desempeñan un papel crucial en las prácticas de obtención de medios de vida tradicionales y la generación de ingresos, pero que están expuestas a la discriminación dentro y fuera de sus comunidades, lo que las hace más vulnerables desde el punto de vista económico y social.

Recomendaciones para empoderar a los pueblos indígenas y tribales en los proyectos de desarrollo:

El empoderamiento de los pueblos indígenas y tribales exige un enfoque específico basado, idealmente, en estudios antropológicos y etnográficos. En particular, se deberá prestar especial atención a:

- Identificar las relaciones de poder internas y las estructuras y niveles de adopción de decisiones políticas para permitir la participación inclusiva, el diálogo social y la negociación. Es de vital importancia comprender la estructura social y la posición y el papel de las mujeres, los mayores, los jóvenes y las personas con discapacidad dentro de la comunidad, así como su relación con el acceso, la gestión y el control de sus recursos naturales y económicos.
- Tener en cuenta la percepción local del tiempo, lo que significa que es posible que los encargados de la ejecución del proyecto y los dirigentes indígenas tengan diferentes perspectivas a la hora de comprender los proyectos. Es fundamental que el objetivo del proyecto sea claro y se ajuste a las necesidades e intereses de las personas. Es posible que se necesiten dos o tres reuniones para llegar a un entendimiento común.

- Determinar las prácticas tradicionales, los indicadores biológicos relacionados con la gestión de los recursos naturales y el desarrollo de infraestructuras y promover los conocimientos locales y las tecnologías y experiencia tradicionales.
- Determinar la ubicación de lugares sagrados y rituales relacionados con el proyecto, por ejemplo, caminos, fuentes de agua
- Promover auditorías sociales

Recuadro 5. Estudio de caso del Paraguay

En 2007, el Banco Mundial solicitó a la OIT que prestase asistencia técnica al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones del Paraguay para la mejora, la gestión y el mantenimiento de carreteras en un contexto de fuertes diferencias sociales y culturales. Se asignó especial atención al establecimiento de microempresas indígenas.

Se crearon seis microempresas, de las cuales una era de la etnia Mbyá Guarani. El hecho de que esta microempresa recibiera formación en su propia aldea, y en su propia lengua local, alentó a otros miembros de la comunidad a participar en esta formación y trabajar en el mantenimiento de carreteras mediante un sistema rotativo dentro de la empresa.

En conclusión, el PIIE ofrece un sólido enfoque para apoyar los medios de vida y el trabajo decente de los pueblos indígenas y tribales. El PIIE fortalece sus medios de subsistencia mediante su inclusión en las actividades de desarrollo a través de mecanismos jurídicos y de gobernanza adecuados. Para ellos, su identidad cultural es muy importante, algo que las autoridades centrales muchas veces pasan por alto. Por lo tanto, el enfoque altamente participativo del PIIE garantiza que las prioridades de los pueblos indígenas y tribales tengan un lugar central en el diseño y la ejecución de los programas, así como en la distribución de los beneficios. La incorporación de enfoques múltiples y antidiscriminatorios ha ayudado a centrar las intervenciones de los proyectos en los grupos marginados.

Principales recursos de la OIT

1. Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)
https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_205230/lang--es/index.htm
2. OIT 2010 Local resource-based approaches to infrastructure investment, Source book, Oficina Subregional para África Meridional, 2010
<http://www.ilo.org/dyn/asist/docs/F1132677515/022%20-%20200491.pdf>
3. Oakely, P. (2001). Organization, negotiation and contracting in development programmes and projects – A study of current practice at the community level. OIT.
http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/download/org_contr_negot.pdf
4. ONU Agua; Water for sustainable development From Vision to Action
http://www.un.org/waterforlifedecade/waterandsustainabledevelopment2015/pdf/MTeresa_Gutierrez_CaseGDG.pdf
5. Guías para el desarrollo de procesos de planificación integrada del acceso rural en el sector de agua y saneamiento
https://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_472270/lang--es/index.htm
Guía No. 1: Guía conceptual para la planificación integrada del acceso rural y contratación comunitaria en el sector agua y saneamiento
Guía No. 2: Desarrollo de procesos de planificación integrada del acceso rural en el sector agua y saneamiento
Guía No. 3: Contratación comunitaria para la ejecución de obras y la administración de servicios
6. Lazarte, A Understanding the drivers of rural vulnerability: Towards building resilience, promoting socio-economic empowerment and enhancing the socio-economic inclusion of vulnerable, disadvantaged and marginalized populations for an effective promotion of Decent Work in rural economies. EMPLOYMENT Working Paper No. 214
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_568736/lang--en/index.htm

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018

Contacto:

Departamento de Política de Empleo
Programa de Inversiones Intensivas en Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suiza

Para más información sobre la labor del PIIE relativa a los pueblos indígenas y tribales, sírvase ponerse en contacto con:

gutierrezm@ilo.org

Visite nuestro sitio web:

www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment