



Foro Regional sobre implementación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)
Compartiendo experiencias, construyendo alianzas y sosteniendo el progreso

Lima, noviembre 2017

Documento de Trabajo

1. Antecedentes

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha ocupado de las cuestiones de los pueblos indígenas y tribales durante los últimos noventa años. Es responsable del Convenio sobre pueblos indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), que es el único tratado internacional vinculante abierto a ratificaciones que trata específicamente del tema.

“El Convenio refleja el consenso logrado por los mandantes tripartitos de la OIT en relación con los derechos de los pueblos indígenas y tribales dentro de los Estados-nación en los que viven y las responsabilidades de los gobiernos de proteger estos derechos. El Convenio se fundamenta en el respeto a las culturas, recursos naturales, así como el derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. El objetivo del Convenio es superar las prácticas discriminatorias que afectan a estos pueblos y hacer posible que participen en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Por lo tanto, los principios fundamentales de consulta y participación constituyen la piedra angular del Convenio. Además, el Convenio cubre una amplia gama de cuestiones relativas a los pueblos indígenas, que incluyen el empleo y la formación profesional, la educación, la seguridad social y la salud, el derecho consuetudinario, las instituciones tradicionales, las lenguas, las creencias religiosas y la cooperación a través de las fronteras”¹.

A octubre de 2017, el Convenio ha sido ratificado por 22 países de los cuales 15 son de América Latina y el Caribe: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Del mismo modo ha sido ratificado por Dinamarca, España, Fiyi, Nepal, Noruega, Países Bajos y República Centroafricana².

En tal sentido, el Convenio núm. 169 de la OIT ha proporcionado de manera complementaria un marco normativo preciso para las políticas y acciones de un desarrollo basado en los derechos humanos. Desde su ratificación, en muchos de los países se han realizado reformas constitucionales, desarrollado legislación específica y se han creado instituciones encargadas de atender las cuestiones indígenas. Los mandantes y pueblos indígenas han generado esfuerzos para hacerse de una mayor capacidad en su interacción. De igual modo, el instrumento ha sido un referente de la jurisprudencia nacional y regional. El Convenio

¹ Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013, página 1. http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_205230/lang-es/index.htm

² Los Países de la Región que no han ratificado el Convenio núm. 169 y en los que aún está vigente el Convenio núm. 107 de la OIT son: República Dominicana, El Salvador, Panamá, Cuba y Haití



también ha influido en la labor que han venido realizando distintas organizaciones internacionales mundiales y regionales en el contexto de los pueblos indígenas y tribales. Resulta por tanto evidente que en los últimos años, los derechos de los pueblos indígenas han ocupado un papel importante en el derecho internacional y en el derecho nacional de los países que han ratificado el instrumento.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos desplegados, subsisten brechas en la implementación del instrumento, a causa de, entre otras, debilidades institucionales, la poca predictibilidad de los procesos y el desconocimiento de los alcances del instrumento de parte de los actores interesados.

Además, existe abundante evidencia de que en general las condiciones de vida de los pueblos indígenas siguen estando marcadas por la discriminación, la exclusión y la pobreza. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas estima al año 2010, sobre la base de la información oficial recogida de los censos, que existen alrededor de 45 millones de personas pertenecientes a pueblos indígenas³.

De acuerdo con el Banco Mundial (2015)⁴, la población indígena representa un 7.8% de la población total de la región, 43% de los hogares indígenas vive en situación de pobreza, mientras que 24% vive en situación de pobreza extrema. Por otro lado, 49% de la población indígena vive en zonas urbanas, 51% vive en zonas rurales. *“En términos más generales, la creciente desigualdad económica entre indígenas y no indígenas de América Latina está asociada a una desventajosa inclusión al mercado. En las ciudades, los indígenas acceden principalmente a empleos precarios y mal remunerados. En países con grandes poblaciones indígenas, como Perú, Ecuador, Bolivia y México, el porcentaje de indígenas que tiene un empleo calificado y estable es entre dos y tres veces menor que el porcentaje de no indígenas. Asimismo, en muchos países la probabilidad de trabajar en el sector informal ha aumentado o se ha estancado durante toda la “década dorada” para los trabajadores indígenas”*⁵.

Una publicación del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2012) destaca que *“El acceso a la educación es, probablemente, el éxito más importante de la década, ya que los niños y niñas indígenas están próximos a igualar a los no-indígenas en cuanto a asistencia a la escuela primaria y, en menor grado, al nivel secundario. En México, Nicaragua y Ecuador, prácticamente se cerraron las brechas de asistencia a la escuela primaria, mientras que en El Salvador, Panamá y Perú, las brechas son inferiores al 6%. Las brechas rural/urbano también se redujeron considerablemente en algunos países; México y Ecuador están a la cabeza de la región en cuanto a igualdad de acceso, que asciende al 96% en el caso de los hogares indígenas, tanto rurales como urbanos. Todos estos avances indican que un clima económico favorable, sumado a las políticas adecuadas, puede generar resultados muy positivos”*.⁶ Además, es

³ CEPAL- Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Noviembre 2014.

⁴ Banco Mundial. (2015). Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera década. Washington D.C.: Banco Mundial.

⁵ Banco Mundial. (2015). Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera década. Washington D.C.: Banco Mundial. Página 11

⁶ Hugo Ñopo, *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean* (Washington, DC: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).



importante señalar, tal y como se destaca en el informe del Banco Mundial (2015), que *“estadísticamente, la intersección entre género e indigenidad tiene grandes impactos negativos en los resultados educativos. En general, los niveles de analfabetismo y las tasas de deserción escolar de las mujeres indígenas y rurales son más elevados, lo que menoscaba su capacidad para aprovechar las oportunidades económicas y contribuye a incrementar sus tasas de desempleo y su vulnerabilidad. En términos del nivel educativo, la combinación de género, etnicidad, edad y lugar de residencia tiene, aparentemente, un efecto disuasivo mayor que el género por sí solo”*.⁷

La escasa información disponible acerca de los temas de género refleja, no obstante, que las mujeres indígenas ganan menos que las mujeres no indígenas, y también menos que los hombres indígenas y no indígenas. A modo de ejemplo, se puede observar según el Banco Mundial (2015), que *“las indígenas bolivianas ganan alrededor de 60% menos que las mujeres no indígenas por el mismo tipo de trabajo. Al comparar los datos censales se observa que los hombres indígenas brasileños ganan, en promedio, 39% menos que los hombres no indígenas, mientras que las mujeres indígenas ganan casi 58% menos que los hombres no indígenas. En Panamá, los hombres indígenas ganan, en promedio, 57% menos que los no indígenas, mientras que las mujeres indígenas ganan alrededor de 70% menos”*⁸ A su vez, la actividad económica de la población indígena gira principalmente alrededor de la economía informal y aquellos que viven en zonas rurales dependen principalmente de la agricultura (Patrinos y Skoufias, 2007)⁹.

En resumen, es claro que los pueblos indígenas y tribales continúan experimentando serias situaciones de exclusión, discriminación y pobreza y que 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 esas situaciones de exclusión y discriminación y alcanzar la meta de un desarrollo incluyente y sostenible para todos.

2. La estrategia para la acción de la OIT relativa a los pueblos indígenas y tribales

Durante la 325^a sesión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional de Trabajo realizada en Ginebra en noviembre de 2015, se puso a consideración un documento sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales en el contexto del desarrollo incluyente y sostenible. El documento contiene una estrategia para la acción de la Oficina relacionada con los pueblos indígenas y tribales *“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”*.¹⁰ El Consejo de Administración solicitó al Director General que tomara en consideración la estrategia y las orientaciones impartidas en la discusión en el Consejo¹¹.

La estrategia para la acción de la OIT relativa a los pueblos indígenas y tribales contiene los

⁷ Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera década*. Washington D.C.: Banco Mundial. Página 82.

⁸ Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera década*. Washington D.C.: Banco Mundial. Página 6.

⁹ Patrinos, H.A. y Skoufias, E. (2007). *Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington D.C.: The World Bank.

¹⁰ Consejo de Administración 325.a reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015 “Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible”, GB.325/POL/2 de 7 de octubre de 2015.

¹¹ Actas de la 325.a reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, paginas 119- 124.



siguientes elementos¹²:

- A. *Promoción del Convenio núm. 169.*- El documento destaca que si bien en muchos países el tema forma parte del debate público, aún existe un gran desconocimiento sobre el contenido y las implicaciones que tiene el Convenio para los Estados, para los mandantes y para los miembros de pueblos indígenas. El documento sugiere algunas estrategias de intervención para fortalecer el rol y las capacidades de los países para aplicar el Convenio núm. 169: se destaca 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; la 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; y la promoción de experiencias entre los países y las regiones.
- B. *Fortalecimiento del diálogo institucionalizado, la consulta y la participación.*- La consulta y la participación son determinantes para aumentar la coherencia de las políticas, conciliar intereses divergentes, lograr acuerdos y crear entornos favorables para el desarrollo en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas. 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 en 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.
- C. *Mejora de los medios de vida y de las condiciones de trabajo.*- 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, y como asalariados.
- D. *Extensión de la protección social.*- El foco se centra 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.
- E. *Mujeres indígenas.*- 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.
- F. *Colmar la brecha de conocimientos.*- Para promover el acceso de las mujeres y los

¹² Consejo de Administración 325.a reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015 “Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible”, GB.325/POL/2 de 7 de octubre de 2015, páginas 3-6.



hombres indígenas al trabajo decente y la protección social, se requiere una sólida base de conocimientos que permita tomar decisiones informadas.

- G. *Alianzas de colaboración.*- El documento destaca el rol de los instrumentos de protección de derechos indígenas afirmando que *“Si bien la Declaración [Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas] 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”*¹³. Es por ello que en relación con el sistema de Naciones Unidas, se destaca el rol de la OIT en continuar trabajando a través del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (IASG). De igual modo, se destaca la colaboración 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».

3. La aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT en la región.

América Latina es la región con mayor cantidad de ratificaciones del Convenio núm. 169 de la OIT - 15 países de la región de los 22 que lo han ratificado - siendo México el primer país de la región en ratificar el Convenio en 1990, hasta Nicaragua, que ratificó el instrumento en 2010.

	País	Fecha ratificación
1	Argentina	03 julio 2000
2	Bolivia	11 diciembre 1991
3	Brasil	25 julio 2002
4	Chile	15 septiembre 2008
5	Colombia	07 agosto 1991
6	Costa Rica	02 abril 1993
7	Dominica	25 junio 2002
8	Ecuador	15 mayo 1998
9	Guatemala	05 junio 1996
10	Honduras	28 marzo 1995
11	México	05 septiembre 1990
12	Nicaragua	25 agosto 2010
13	Paraguay	10 agosto 1993
14	Perú	02 febrero 1994
15	Venezuela	22 mayo 2002

¹³ Consejo de Administración 325.a reunión, Ginebra, 29 de octubre - 12 de noviembre de 2015 “Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible”, GB.325/POL/2 de 7 de octubre de 2015, párrafo 6.



En estos 26 años de vigencia del Convenio, los países de América Latina cuentan con información sobre pueblos indígenas, han realizado censos poblacionales e incorporado la variable étnica mediante la pregunta de autoidentificación (art. 1). En esta tarea Perú ha sido el último país en realizar un censo (2017) e incorporar por primera vez la pregunta de autoidentificación

De igual modo, se puede observar que todos los países que han ratificado el Convenio han desarrollado alguna medida de protección constitucional orientada a pueblos indígenas, ya sea, inspirada por el debate político o a través de la jurisprudencia. Aunque existen países que no hacen un reconocimiento expreso de la figura de pueblos indígenas en su Constitución Política (Perú, Honduras, Guatemala, Chile, Brasil,) se puede observar que estos han desarrollado el contenido a través del reconocimiento de la diversidad cultural o la protección constitucional del Convenio núm. 169 de la OIT a través de su jurisprudencia Constitucional. Cabe resaltar la reforma constitucional anunciada por el Gobierno de Chile, la cual tiene prevista la incorporación de la categoría pueblos indígenas. En síntesis, la obligación de cumplimiento del Convenio núm. 169 de la OIT tiene protección constitucional en los 14 países de la región. Ello sin duda tiene serias implicancias en la gestión pública y en el ejercicio de derechos a través de tribunales nacionales y regionales.

Todos los países de la región que han ratificado el instrumento, cuentan con alguna institución o mecanismo que se encarga de atender las cuestiones indígenas. Sin embargo, se requiere un mayor análisis para poder conocer si estas instituciones cumplen con el mandato del artículo 2º y 33º del Convenio Sin perjuicio de lo anterior, se puede observar que en algunos países como Bolivia, Guatemala, Colombia existe más de un mecanismo; mientras que en países como Argentina, Paraguay, Brasil estos mecanismos e instituciones son incluso anteriores a la aprobación del Convenio núm. 169. De igual modo, en países como Perú, Colombia, México existen espacios de participación en mesas nacionales donde se discuten asuntos relativos a pueblos indígenas.

Un aspecto central que desarrolla el Convenio núm. 169 de la OIT es el relativo al derecho a la participación, en especial en los espacios de toma de decisiones e instancias electivas. Esto se puede apreciar en términos del artículo 6, párrafo 1, b). Algunos de los mecanismos de participación política utilizados en la región han sido el desarrollo del sistema de cuotas, la reserva de escaños o incluso las circunscripciones electorales indígenas. Sin entrar al detalle sobre la eficacia de esos mecanismos, es importante destacar que países como Colombia, Venezuela, Bolivia, México, Nicaragua y Paraguay tienen menciones expresas en sus Constituciones, respecto al derecho a la participación política. Mientras que Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Perú no hacen mención a dicho derecho en sus respectivas cartas fundamentales.

La obligación de los estados de llevar adelante consultas a los pueblos indígenas es uno de los elementos centrales del Convenio núm. 169 de la OIT. Este derecho, junto con el derecho a la participación, constituye la piedra angular del Convenio. Cabe indicar que la obligación de consulta está directamente relacionada con el derecho de los pueblos indígenas *“a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o*



*utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural*¹⁴.

En al menos 09 países de la región, que han ratificado el Convenio núm. 169, existe alguna disposición específica sobre consulta previa. Chile, México, Ecuador, Perú, Venezuela cuentan con algún mecanismo legal específico y un anteproyecto de ley de consulta previa está pendiente ante la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. Actualmente el Perú es el único país que cuenta con una legislación general sobre consulta previa (2011), reglamento (2012) e instrumentos de gestión pública.

De igual modo, existen países que cuentan con “protocolos, manuales o guías” como es el caso de Guatemala, Argentina, Brasil y Paraguay que abordan los procedimientos de consulta previa. Destaca el papel de Colombia, que cuenta con una experiencia importante en el desarrollo de consultas y ha dado a conocer recientemente un Anteproyecto de Ley de Consulta Previa.

Independientemente de lo señalado, es posible constatar que los diferentes actores tienen diferentes lecturas sobre el Convenio núm. 169 de la OIT, y también que existen importantes debilidades en la institucionalidad estatal responsable de llevar una acción coordinada y sistemática e implementar el instrumento. A ello se suma que son pocos los países que cuentan con algún espacio de planificación de políticas públicas para pueblos indígenas (Colombia, México y Perú). Otro factor que se evidencia es que existe poca comprensión respecto de las obligaciones referidas a la institucionalidad, por cuanto los países suelen limitar sus acciones a la creación de instituciones (art. 33) y no necesariamente logran articular las obligaciones referidas al artículo 2, 4, 6 y 7 del Convenio núm. 169 de la OIT.

Una dificultad asociada a este tema es que no se conocen mayores experiencias de uso de fondos públicos que contribuyan al fortalecimiento de los pueblos indígenas en su relación con el Estado, tal y como se establece en el artículo 6, párrafo 1, c), el cual señala la obligación de *“establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin”*. Casi siempre esa contribución ha venido del lado de la cooperación técnica, sociedad civil e, incluso en algunos casos, estos costos han sido asumidos por el sector privado. Con frecuencia los pueblos indígenas tienen limitaciones de gestión y de recursos humanos y económicos, que se traducen en capacidades limitadas en los procesos en los cuales intervienen. Los pueblos indígenas abordan hoy en día una serie de cuestiones y, en muchos casos, a pesar de los esfuerzos, estas no han generado mayores recursos para fortalecer su representatividad.

Un reto adicional, es que el Convenio no es leído como un instrumento de gobernabilidad y de gestión pública. Es clara la demanda de parte de los estados para traducir el Convenio núm. 169 al lenguaje de la administración pública. Es preciso comprender que el Convenio núm. 169 puede ser, además de un instrumento legal, un instrumento de gestión pública, por tanto *“El Convenio núm. 169 es un instrumento de buena gobernanza y una herramienta para la solución de conflictos y reconciliar intereses distintos. Si se respetan los derechos de*

¹⁴ Convenio sobre pueblos indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), art. 7.1



los pueblos indígenas y sus aspiraciones en el proceso de desarrollo, los pueblos indígenas se asocian plenamente al desarrollo, incrementando así considerablemente su contribución a las economías nacionales”¹⁵

Con respecto a la consulta previa, es importante continuar los esfuerzos para dotar de predictibilidad y certeza jurídica a los procesos, así como fortalecer la institucionalidad y representatividad. En la mayoría de países el debate ha estado centrado solo en la consulta previa, con especial énfasis en la relacionada con actividades extractivas. Sin embargo, un elemento transversal a todo el Convenio núm. 169 sigue siendo el derecho a la participación, la cual, sin desconocer la importancia de la consulta previa, establece derechos y obligaciones que contribuyen a una nueva relación Estado – Pueblos Indígenas.

Un factor central en la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT es el rol que adquiere la participación de las mujeres indígenas en los planes, programas, proyectos y políticas. Pocas veces los estados logran cruzar las realidades de las mujeres indígenas, las cuales en muchos casos sufren formas de discriminación acumuladas por cuestiones culturales, por ser mujeres, por su condición indígena, condición económica y condición social. Esta invisibilización tampoco ha permitido identificar el rol de otros grupos al interior de pueblos indígenas, que con frecuencia han sido marginalizados o discriminados o que no tienen las mismas posibilidades de participación como es el caso de mujeres, niños y niñas, jóvenes y personas indígenas que presentan alguna discapacidad.

Sigue siendo un reto trabajar en la generación de mayor información y desplegar esfuerzos para abordar los asuntos relacionados con los medios de vida de los pueblos indígenas. Si bien ha existido un trabajo de formación de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, existe poca información que de cuenta y evidencie el rol de los pueblos indígenas como actores clave del desarrollo sostenible.

En conclusión, existe información oficial sobre pueblos indígenas, protección constitucional y/o normativa, la cual toma en consideración el Convenio núm. 169, así como instituciones encargadas de asuntos indígenas y están en marcha algunos mecanismos de participación y consulta previa. Sin embargo, según lo descrito en los párrafos anteriores, es claro que existen importantes brechas y vacíos y por lo tanto diversos escenarios favorables para fortalecer la acción de la OIT con miras a mejorar la implementación del Convenio núm. 169.

4. Agendas Políticas Globales

En la actualidad, instrumentos como la Agenda 2030 subrayan el papel de la inversión y la innovación como motores de la productividad, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y la creación de más y mejores empleos, y pide a los actores privados que apliquen su creatividad e innovación para resolver los desafíos del desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, la agenda 2030 tiene la ambición de no dejar a nadie atrás y reconocer la inclusión, la igualdad y la participación como la clave para hacer de esto una

¹⁵ Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013, página 10



realidad. El logro exitoso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere atención a los asuntos de los pueblos indígenas¹⁶

“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”¹⁷.

En el mismo sentido, el Acuerdo de París sobre el cambio climático ha reconocido el papel que desempeñan los pueblos indígenas, a través de sus conocimientos tradicionales, en la acción contra el cambio climático¹⁸. Los pueblos indígenas se ven particularmente afectados por los impactos del cambio climático, pero también son socios importantes en la lucha contra el cambio climático. Su acceso a oportunidades de trabajo decente y la capacidad de participar en el desarrollo, la implementación y la evaluación de estrategias y programas para el desarrollo sostenible y la mitigación y adaptación al cambio climático es esencial para permitir que los pueblos indígenas hagan sus contribuciones al respecto.

5. Orientaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones con respecto al Convenio núm. 169

A través del mecanismo regular de control, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha dirigido observaciones y recomendaciones a los Estados que han ratificado el Convenio. El CEACR ha señalado que los asuntos que con frecuencia ha examinado están relacionados con la «obligación de consultar». Al respecto dirigió observaciones generales en el año 2008 y 2010 en relación con el Convenio núm. 169 de la OIT, las cuales principalmente hacen referencia a tres procesos interrelacionados: la acción gubernamental coordinada y sistemática, la participación y la consulta.

La CEACR, ha dirigido observaciones y recomendaciones a los gobiernos, alentándolos a: proseguir sus esfuerzos con la participación de los pueblos indígenas y tribales y que en próximas memorias transmitan informaciones sobre las medidas adoptadas respecto al desarrollo de las medidas y mecanismos previstos en los artículos 2 y 33 del Convenio; establecer mecanismos de participación para la formulación de planes de desarrollo (art. 7), incluir el requisito de consulta previa en la legislación relacionada con la exploración y explotación de los recursos naturales (art. 15) y realizar consultas sistemáticas sobre las medidas legislativas y administrativas mencionadas en el artículo 6 del Convenio.

De igual modo, la CEACR se ha pronunciado sobre la importancia de la acción coordinada y sistemática (art. 2) y el funcionamiento de las entidades encargadas de los asuntos

¹⁶ OIT, *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Los pueblos indígenas en la mira*, 26 de julio 2016, http://www.ilo.org/global/topics/indigenous-tribal/publications/WCMS_533596/lang-es/index.htm

¹⁷ Consejo de Administración 325.a reunión, Ginebra, 29 de octubre – 12 de noviembre de 2015 “Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible”, GB.325/POL/2 de 7 de octubre de 2015, párrafo 8

¹⁸ Acuerdo de París, art. 7(5).



indígenas (art. 33). Se ha reiterado la importancia del derecho de decidir sus propias prioridades de desarrollo y de participar en la formulación, implementación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les pueden afectar directamente, tal y como establece el artículo 7 del Convenio.

En el mismo sentido, a lo largo de los años de vigencia del Convenio núm. 169, los interlocutores sociales haciendo uso del procedimiento de reclamación previsto en el artículo 24 de la Constitución de la OIT han presentado un gran número de reclamaciones; las cuales son examinadas en un comité tripartito compuesto por tres miembros designados por el Consejo de Administración (un representante de los trabajadores, un representante de los empleadores y un representante de los Gobiernos), quienes luego de examinar una posible vulneración de alguna de las disposiciones del Convenio dirigen recomendaciones al Estado concernido. Es así que desde que el Convenio entró en vigor en 1991, el Consejo de Administración declaró admisible 16 reclamaciones¹⁹.

Finalmente es importante destacar que la *“OIT se fundamenta en el principio del tripartismo, que incluye diálogo y cooperación entre los gobiernos, los empleadores y los trabajadores para la formulación, adopción y supervisión de normas laborales. Como en el caso de todos los demás convenios de la OIT, los trabajadores y los empleadores juegan un papel crucial para promover y aplicar el Convenio núm. 169”*²⁰. En ese escenario y de manera concordante con el Convenio, es importante incluir y destacar la participación de los pueblos indígenas en relación con la implementación de sus derechos.

Para ello, los esfuerzos se están encaminado en asegurar un mayor conocimiento del Convenio núm. 169 como instrumento de gobernanza y dialogo, fortalecer la institucionalidad estatal y la representatividad indígena, dotar de predictibilidad y certeza jurídica a los procesos, garantizar mejores condiciones de vida y protección social, y destacar el papel que cumplen los pueblos indígenas como socios en la lucha contra el cambio climático y la construcción de un desarrollo sostenido, inclusivo y sostenible.

¹⁹ Al años 2014 las 16 reclamaciones corresponden a los siguientes países: Argentina(1), Bolivia (1), Brasil(1), Colombia(2), Chile(1), Dinamarca(1), Ecuador (1), Guatemala(1), México (5), Perú(2).

²⁰ Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2013, página 8