



Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de marzo de 2006
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Quinto período de sesiones

Nueva York, 15 a 26 de mayo de 2006

Tema 3 del programa provisional*

**Tema especial: Los objetivos de desarrollo del Milenio
y los pueblos indígenas: redefinición de los objetivos**

Información recibida del sistema de las Naciones Unidas

Nota de la Secretaría

En su informe sobre su cuarto período de sesiones, celebrado del 16 al 27 de mayo de 2004, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas identificó propuestas, objetivos, recomendaciones y esferas de posible adopción de medidas en el futuro y recomendó a los Estados, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales, los pueblos indígenas y las organizaciones no gubernamentales que prestaran asistencia en su realización. En la presente nota y sus adiciones se consigna la información recibida al respecto de organizaciones no gubernamentales.

Organización Internacional del Trabajo

Resumen

En el informe escrito presentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas en su quinto período de sesiones se esboza el estado actual de una serie de proyectos y programas de la OIT en los que se abordan las cuestiones indígenas. El presente informe ha sido coordinado por el Grupo Consultivo Intersectorial sobre las cuestiones indígenas, recientemente creado por la OIT. En él se reúnen información y datos pertinentes para los pueblos indígenas y tribales procedentes de diversos programas de la OIT, prestando especial atención a aquéllos útiles para la redefinición de los objetivos de desarrollo del Milenio. En las secciones correspondientes del informe se incluyen también una serie de sugerencias y recomendaciones surgidas de la información que en él figura.

* E/C.19/2006/1.



Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Respuesta a las recomendaciones del Foro dirigidas exclusivamente a determinados organismos, fondos, programas y departamentos | 1–7 | 3 |
| II. Respuestas a las recomendaciones del Foro dirigidas a uno o más organismos o al sistema de las Naciones Unidas | 8–17 | 4 |
| III. Obstáculos para la aplicación de las recomendaciones del Foro Permanente y de otras políticas pertinentes para los pueblos indígenas | 18 | 7 |
| IV. Otra información importante sobre las políticas, programas o actividades recientes relacionados con las cuestiones indígenas dentro de la OIT | 19–43 | 7 |
| V. Información y sugerencias en relación con el tema especial del quinto período de sesiones, “Los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas: redefinición de los objetivos”. | 44–90 | 14 |

I. Respuesta a las recomendaciones del Foro dirigidas exclusivamente a determinados organismos, fondos, programas y departamentos

1. A continuación figuran breves respuestas a las recomendaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas que figuran en su informe sobre su cuarto período de sesiones¹.

Recomendación

(E/2005/43, párr. 31)

2. Esta recomendación se refiere a una serie de prioridades y procesos bien diferenciados. Según la experiencia de la OIT, la creación de capacidad entraña un proceso de intervenciones a mediano y largo plazo precedidas por fases de investigación y consulta destinadas a determinar las necesidades concretas que se han de cubrir mediante esa creación de capacidad. Este es el caso tanto para las comunidades y las organizaciones indígenas como para las instituciones que buscan mejorar su capacidad para abordar las necesidades de los pueblos indígenas y tribales. En efecto, ambos tipos de creación de capacidad van de la mano, pues las instituciones deben trabajar en colaboración y consulta con las organizaciones de los pueblos indígenas a la hora de abordar las dificultades a las que éstos se enfrentan.

3. Si bien los seminarios resultan útiles porque sirven para congregarse a múltiples interesados, generan una comprensión común de las preocupaciones indígenas y permiten a los agentes atender de manera más eficaz las cuestiones relativas al desarrollo indígena, se ha de procurar que no resulten meros acontecimientos aislados, sino que formen parte de programas continuos y a más largo plazo. En la actualidad, la OIT participa en varias actividades de determinación de necesidades y creación de capacidad que pueden contribuir al desarrollo de la capacidad en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio, como se sugiere en la recomendación del Foro. En este sentido, las actividades de determinación de necesidades incluyen una serie de proyectos de investigación, entre ellos:

a) El análisis de 14 documentos nacionales de estrategia de lucha contra la pobreza desde el punto de vista de su contenido étnico;

b) Tres estudios de países sobre la participación de los pueblos indígenas y tribales en la preparación y aplicación de los documentos nacionales de estrategia de lucha contra la pobreza, y sobre las percepciones indígenas de la pobreza;

c) Exhaustivas consultas nacionales sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y el trabajo decente en Nepal;

d) Cinco microestudios de casos sobre el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio en una serie de comunidades indígenas de Bolivia, Camboya, el Camerún, Guatemala y Nepal.

4. Gracias a esta investigación comprendemos mejor y más a fondo, entre otras cosas, las necesidades de creación de capacidad en diversos contextos, lo cual contribuye a esbozar estrategias y prioridades para avanzar hacia la inclusión de las cuestiones indígenas en los procesos relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio. Uno de los objetivos generales de esta investigación, desde la escala internacional hasta la local, ha sido determinar las necesidades particulares de

creación de capacidad de una serie de agentes, instituciones, gobiernos y comunidades y organizaciones indígenas concretas que tienen una importancia clave para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.

5. Con respecto a la creación de capacidad, la OIT participa en actividades a mediano y largo plazo a escala internacional, nacional y local, junto con las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales, gobiernos y organizaciones de los pueblos indígenas, entre las que cabe citar las siguientes:

a) Actividades en Camboya a escala nacional, provincial y local, en el marco del proyecto sobre un enfoque del desarrollo de los pueblos indígenas basado en los derechos humanos;

b) Actividades en Kenya a escala nacional, con diversas organizaciones indígenas;

c) Actividades en Nepal, con la organización nacional que agrupa a aquellas que se ocupan de los pueblos indígenas y el Gobierno de Nepal.

6. A escala institucional y basándose en su experiencia técnica, la OIT continúa organizando actividades de creación de capacidad entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad de donantes multilaterales con el fin de ayudarlos a crear instrumentos para trabajar de manera eficaz de acuerdo con los pueblos indígenas y tribales. Como ejemplos de esas actividades cabe citar los siguientes:

a) Un seminario técnico en octubre de 2005 sobre la cooperación para el desarrollo y los pueblos indígenas y tribales para representantes de los organismos del sistema de las Naciones Unidas, departamentos de las Naciones Unidas y donantes, gracias al cual los distintos organismos que se enfrentan a dificultades similares en el ámbito de los derechos humanos pudieron compartir sus experiencias;

b) Un seminario de capacitación en Turín (Italia) destinado al personal clave de la OIT, los organismos de las Naciones Unidas y los donantes. El objetivo era mejorar los instrumentos y la capacidad de estos agentes para abordar las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas;

c) Aprovechando las experiencias de 2005, en 2006 se ampliarán las actividades de capacitación de la OIT y el seminario técnico se celebrará de nuevo en el mes de octubre.

7. Todas estas actividades, que se explican más en detalle en la sección IV del presente informe, dan muestras de la continua contribución de la OIT a la creación de capacidad para el desarrollo sostenible de las comunidades indígenas y de la participación activa de la organización en el proceso de los objetivos de desarrollo del Milenio.

II. Respuestas a las recomendaciones del Foro dirigidas a uno o más organismos o al sistema de las Naciones Unidas

8. A continuación se presentan breves respuestas a las recomendaciones del Foro que resultan pertinentes para la OIT. No son respuestas exhaustivas pero, en los casos necesarios, se incluyen referencias a otras fuentes de información. La mayor parte

de la información relativa a las recomendaciones se incluye en el presente informe en secciones con otros títulos, a fin de evitar la duplicación y de contextualizarlas debidamente.

Recomendación

(E/2005/43, párr. 8)

9. La OIT destaca la labor de investigación y concienciación que lleva a cabo en colaboración con la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, descrita brevemente en el apartado b) del párrafo 22 del presente documento.

Recomendación

(E/2005/43, párr. 15)

10. La OIT recopila datos sobre las cuestiones indígenas derivados de la presentación de informes por parte de los países sobre la aplicación de las disposiciones del Convenio de la OIT relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes tribales (Convenio No. 107), de 1957, y del Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (Convenio No. 169), de 1989, y de los productos de los proyectos de cooperación técnica relacionados con las cuestiones indígenas llevados a cabo con el apoyo técnico de la OIT (por ejemplo, sobre los derechos de los pueblos indígenas o sobre el trabajo forzoso). Por consiguiente, estas estadísticas no son plenamente representativas de todos los grupos indígenas, ni a escala nacional ni a escala mundial. En la información cuantitativa de la que dispone la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales existen lagunas considerables.

11. No obstante, hace poco el Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales ha avanzado algo en este sentido. En consulta con los pueblos indígenas, se han realizado tres estudios de casos sobre la participación indígena en los procesos de las estrategias de lucha contra la pobreza en Camboya, el Camerún y Nepal. Sus principales conclusiones figuran en los párrafos 53 a 61 del presente informe. Sin embargo, aparte de esas conclusiones, los estudios plantearon importantes preocupaciones sobre las percepciones que los pueblos indígenas y tribales tienen sobre la pobreza, que con frecuencia son bastante distintas de las de la población mayoritaria.

12. Los estudios realizados en Camboya y el Camerún, por ejemplo, se basaron en exhaustivas consultas con varias comunidades indígenas. De esas consultas se pueden extraer las siguientes conclusiones generales comunes sobre los indicadores de pobreza propios de los pueblos indígenas:

a) Las percepciones de los pueblos indígenas sobre la pobreza no son estáticas, sino que van cambiando en función del grado de integración de los pueblos en la sociedad general y la economía de mercado, así como de los problemas específicos a los que se enfrentan como consecuencia de la falta de acceso a la tierra y los recursos;

b) Las comunidades consultadas mencionan la falta de derechos sobre la tierra y los recursos como el principal indicador de pobreza;

c) Los pueblos afectados también consideran que la falta de reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es un obstáculo para la concepción de formas eficaces y más apropiadas de hacer frente a su situación de pobreza;

d) La falta de acceso a los servicios (educación, salud) es un importante indicador de pobreza;

e) La seguridad alimentaria es clave para las percepciones indígenas de la pobreza;

f) La pobreza cultural (con particular referencia a la erosión gradual de los procesos de toma de decisiones tradicionales) también se destacó como importante indicador de pobreza;

g) La falta de conocimientos e información es otro importante factor que contribuye a la situación de pobreza de los pueblos indígenas.

13. Estas conclusiones son el resultado de las consultas celebradas con comunidades y organizaciones indígenas concretas. Debe destacarse, pues, que en esta esfera debe profundizarse la labor para generar resultados que puedan tener una aplicación más amplia. No obstante, estos estudios pueden servir de orientación para los trabajos ulteriores encaminados a la formulación de indicadores. Es sumamente importante que toda formulación de indicadores específicos para los indígenas se base en consultas celebradas con los representantes de las comunidades y los pueblos afectados.

14. La OIT está a punto de emprender un examen de los posibles indicadores de la actividad económica y las condiciones de trabajo de los grupos indígenas en el marco de otros proyectos que están a punto de comenzar. Éstos todavía no podrán ser de aplicación general, pero pueden servir de base para trabajos posteriores.

Recomendación

(E/2005/43, párr. 16)

15. Como se ha mencionado anteriormente, la creación de capacidad para abordar las cuestiones indígenas es una parte esencial de la labor del equipo del Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales (Proyecto para promover el Convenio No. 169). En la sección IV del presente documento se explican resumidamente las actividades institucionales, regionales y específicas para cada país relativas a la creación de capacidad.

Recomendación

(E/2005/43, párr. 70)

16. La OIT ha financiado la traducción del Convenio No. 169 sobre los pueblos indígenas y tribales a varios idiomas, incluidas lenguas indígenas. Estas traducciones pueden consultarse en <http://www.ilo.org/indigenous>. A efectos de las actividades que se desarrollan a escala nacional, está previsto traducir diversos materiales de capacitación a las lenguas indígenas.

Recomendación

(E/2005/43, párr. 73)

17. Como se indica en el párrafo 36 del presente informe, la OIT brindó su apoyo a la Fundación Nacional del Indio del Brasil para la organización del primer simposio internacional sobre pueblos indígenas aislados de la región del Amazonas, precisamente con el fin de responder a la necesidad de formular políticas comunes de protección para los pueblos indígenas aislados.

III. Obstáculos para la aplicación de las recomendaciones del Foro Permanente y de otras políticas pertinentes para los pueblos indígenas

Recomendación

(E/2005/43, párr. 22)

18. Para un examen de las cuestiones relativas a la formación de alianzas entre las organizaciones internacionales y los pueblos indígenas, véanse los párrafos 84 a 90 del presente informe. La OIT trabaja basándose en procesos de consulta y participación de los pueblos indígenas y tribales, pero también es consciente de las dificultades que entraña tratar con organizaciones indígenas pequeñas, sobre todo debido al vacío de organizaciones que suele existir entre los planos internacional y local. Asimismo, es importante tener en cuenta los problemas que supone imponer a los pueblos indígenas la lógica organizativa de las organizaciones internacionales.

IV. Otra información importante sobre las políticas, programas o actividades recientes relacionados con las cuestiones indígenas dentro de la OIT

19. Muchas de las actividades que se exponen resumidamente a continuación están tratadas con más detalle en el último *Boletín sobre la labor de la OIT respecto de los pueblos indígenas y tribales*, que se puede consultar en el sitio web de la organización (<http://www.ilo.org/indigenous>) y en versión impresa solicitándola al equipo del Proyecto para promover el Convenio No. 169.

A. Grupo Consultivo Intersectorial sobre las cuestiones indígenas

20. Recientemente se ha formado un grupo consultivo con el fin de coordinar las actividades de los departamentos de la OIT relacionadas con los derechos y la reducción de la pobreza destinadas a los pueblos indígenas y tribales. Además de propiciar el desarrollo de un marco estratégico general para la labor de la OIT sobre las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas y tribales, el objetivo del grupo es hacer más evidentes los vínculos entre esas cuestiones y las esferas de actividad básicas de la OIT. Por ejemplo, las actividades relacionadas con los derechos fundamentales, la pobreza, el trabajo infantil, el trabajo forzoso o en condiciones de servidumbre, la migración y la discriminación incorporan con cada vez más frecuencia la cuestión de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Así, el grupo consultivo desempeña una importante función en el marco más general de la incorporación de las preocupaciones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales en todas las esferas de trabajo de la OIT.

B. Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales (Proyecto para promover el Convenio No. 169)

21. Las esferas prioritarias y las estrategias futuras del proyecto son las siguientes:

a) **Capacitación del personal:** las experiencias iniciales en esta esfera han sido muy positivas y el objetivo es seguir mejorando la capacidad del personal de la OIT para abordar las cuestiones indígenas mediante la formación continua en 2006. Además de la capacitación interregional, se organizarán dos actividades regionales en África y Asia, donde las necesidades son mayores;

b) **Incorporación de las cuestiones indígenas en la actividad general:** el Proyecto para promover el Convenio No. 169 sigue indicando y buscando vías de acceso por medio de iniciativas de la OIT en otras esferas, por ejemplo, en relación con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. El Proyecto para promover el Convenio No. 169 actúa como centro de coordinación para el Grupo Consultivo Intersectorial sobre las cuestiones indígenas de la OIT (véase el párrafo 20 del presente informe);

c) **Aplicación:** si bien el Convenio No. 169 de la OIT ofrece un marco de orientación para la consulta y la participación, urge examinar los procesos concretos que conlleva la aplicación de sus principios. De acuerdo con este objetivo y como medida inicial tendente hacia la elaboración de directrices para los gobiernos, los pueblos indígenas y otros agentes competentes, el Proyecto para promover el Convenio No. 169 empezará a documentar las prácticas recomendadas en esta esfera.

Labor del Proyecto para promover el Convenio No. 169 financiada por la Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos

22. El Proyecto para promover el Convenio No. 169 acaba de lograr que la Iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos le proporcione financiación para cubrir un plan de trabajo trienal que incluye los tres componentes siguientes:

a) **El intercambio de experiencias sobre la aplicación de los principios del Convenio No. 169 de la OIT a escala mundial:** como primer paso, se celebrarán consultas regionales con los gobiernos y las organizaciones indígenas de África, América Latina y Asia con miras a determinar asociaciones para la investigación de prácticas recomendadas relacionadas con la aplicación de los principios del Convenio No. 169 de la OIT. Esta investigación abarcará evaluaciones de las repercusiones; la reforma constitucional y la elaboración de un marco institucional adecuado; la gestión autónoma; los derechos sobre la tierra y los recursos naturales; el derecho consuetudinario; la prevención y solución de conflictos; la cooperación para el desarrollo; el empleo y las economías tradicionales; y la salud y la educación. Los resultados de la investigación se utilizarán para preparar una serie de prácticas recomendadas en que se prestará particular atención a la consulta y la participación;

b) **Promoción de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas en África mediante la documentación y el análisis de las disposiciones legislativas y constitucionales pertinentes:** se llevará a cabo un proyecto de colaboración con el Grupo de Trabajo sobre poblaciones y comunidades indígenas de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos con objeto de realizar una investigación sobre las disposiciones legislativas y constitucionales y su

aplicación en una serie de países africanos. Se ha creado un comité directivo del Proyecto para gestionar la colaboración entre la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Proyecto para promover el Convenio No. 169 y las instituciones de aplicación. El principal fruto de la investigación será un documento y una base de datos exhaustivos con información sobre la legislación africana pertinente que se distribuirá entre todos los agentes que se dedican a la promoción y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en África;

c) **Creación de capacidad para el diálogo en Asia meridional:** este componente se centrará en la facilitación del diálogo sobre las cuestiones indígenas en Bangladesh, la India, Nepal y el Pakistán, con la participación de los gobiernos, las instituciones indígenas y las organizaciones de la sociedad civil. Las redes de diálogo permitirán elaborar programas de capacitación específicamente dirigidos a las organizaciones indígenas, las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. En los países en que el Convenio No. 107 de la OIT está en vigor (Bangladesh, la India y el Pakistán), éste se utilizará como plataforma para el diálogo y las actividades de creación de capacidad destinadas a fomentar la concienciación sobre las cuestiones indígenas. Además, la especial atención que se prestará al trabajo decente servirá para determinar los principales obstáculos para el empleo y el desarrollo económico de los pueblos indígenas y tribales en las zonas afectadas.

Capacitación del personal

23. En septiembre de 2005, el Proyecto para promover el Convenio No. 169 organizó en Turín (Italia) un seminario dirigido al personal clave de la sede de la OIT y las oficinas sobre el terreno, así como a organismos bilaterales y multilaterales. El objetivo del seminario era mejorar la capacidad de los participantes para promover y aplicar los principios del Convenio No. 169 de la OIT. En el seminario intervinieron especialistas indígenas que compartieron sus experiencias con los participantes. A partir de 2006 se organizarán nuevos seminarios a escala regional en América Latina, Asia y África.

Seminario técnico

24. En octubre de 2005, la OIT celebró un seminario técnico dirigido a los representantes de los departamentos de las Naciones Unidas, los organismos del sistema y los donantes, gracias a lo cual los organismos que se enfrentan a dificultades similares en el ámbito de los derechos de los indígenas tuvieron la posibilidad de compartir sus experiencias. El seminario también brindó una oportunidad para reforzar las relaciones interinstitucionales y determinar esferas para la colaboración futura y la acción conjunta.

Actividades del Proyecto para promover el Convenio No. 169 en Nepal

25. En Nepal, el Proyecto para promover el Convenio No. 169 llevó a cabo las siguientes actividades:

a) En diciembre de 2005, el Proyecto para promover el Convenio No. 169 editó dos publicaciones en Nepal: *Convention No. 169 and Peace Building in Nepal e Indigenous Peoples, Poverty Reduction and Conflict in Nepal*;

b) Los representantes del Proyecto para promover el Convenio No. 169 participaron en la primera consulta regional sobre el trabajo decente para los pueblos indígenas, celebrada en Dharan, y en un seminario sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas de Nepal. Ambos eventos resultaron eficaces plataformas para fomentar la concienciación sobre la labor de la OIT en pro de los pueblos indígenas y tribales del Nepal y para abordar los problemas de la exclusión social y la consolidación de la paz;

c) Entre los miembros de un grupo de pueblos janajati, en peligro de desaparición, en la zona norte del distrito de Dolakha se está llevando a cabo un estudio sobre el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio (véanse los párrafos 66 y 67 del presente informe);

d) El Proyecto para promover el Convenio No. 169 está organizando dos seminarios de promoción para dar más relieve a las cuestiones de las mujeres indígenas en Nepal, uno dirigido al Gobierno y las organizaciones no gubernamentales nacionales y otro dirigido a las organizaciones no gubernamentales indígenas, que tendrán lugar en 2006.

Proyectos en Camboya y el Camerún

26. En Camboya y el Camerún, el Proyecto para promover el Convenio No. 169 ha emprendido estudios de casos sobre la pertinencia de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para los pueblos indígenas y tribales y su participación en el proceso de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Estos estudios se terminaron durante 2005 y en el cuarto período de sesiones del Foro se iniciaron a escala internacional y en sus países respectivos. Para obtener información sobre las recomendaciones contenidas en los informes y sobre la labor de seguimiento, véanse los párrafos 53 a 60 del presente informe.

Camboya

27. En mayo de 2005 se celebró un seminario para presentar un proyecto sobre el enfoque del desarrollo de los pueblos indígenas en Camboya basado en sus derechos. Con él se pretende mejorar el entorno legislativo y normativo para los pueblos indígenas y tribales en Camboya y fortalecer las organizaciones que los representan, de modo que desempeñen una función más activa en los procesos de desarrollo y toma de decisiones. El seminario incluyó la celebración de consultas con 27 representantes indígenas de 14 provincias. Todos ellos se reunieron y se prepararon durante un día antes de reunirse con otras partes interesadas y con los donantes bilaterales y multilaterales.

28. Como consecuencia del seminario, el proyecto nacional pasó a centrarse en dos objetivos fundamentales: la mejora del entorno normativo relacionado con los pueblos indígenas y tribales en Camboya y la facilitación de la aplicación efectiva de la legislación, y el fortalecimiento de las organizaciones que representan a los pueblos indígenas y tribales, de modo que desempeñen una función más activa en los procesos de desarrollo y toma de decisiones.

El Camerún

29. El Proyecto para promover el Convenio No. 169 y la oficina subregional de la OIT en Yaundé llevan más de dos años ocupándose de las cuestiones indígenas. Para dar seguimiento a esta labor, del 15 al 17 de junio de 2005 se celebró un seminario en el Camerún. El objetivo del seminario era facilitar un diálogo nacional constructivo entre los pueblos indígenas y tribales, los agentes estatales, los sindicatos y otros agentes afectados y lograr un entendimiento común de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos indígenas y tribales en el Camerún.

30. El seminario también se basó en las recomendaciones de dos proyectos de investigación: un estudio sobre el marco jurídico para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el Camerún (una empresa participativa que incluía un estudio teórico y la celebración de consultas con representantes de los pueblos indígenas, funcionarios gubernamentales y organizaciones no gubernamentales en tres provincias del país)² y un estudio sobre la participación de los indígenas en la preparación de la estrategia nacional de lucha contra la pobreza, así como sobre las percepciones de los indígenas sobre ésta³. Este seminario fue de gran importancia por ser el primer seminario nacional en reunir a representantes de todos los grupos considerados pueblos indígenas y tribales en el Camerún.

31. Con el fin de aplicar las recomendaciones formuladas tras el seminario consultivo, se está formulando un proyecto de creación de capacidad de dos años de duración.

Microestudios de casos sobre los objetivos de desarrollo del Milenio

32. En la actualidad se están llevando a cabo microestudios de casos en Bolivia, Camboya, el Camerún, Guatemala y Nepal. En cada uno de los países, la investigación se centra en el análisis de los factores de pequeña y gran escala en las comunidades o aldeas individuales que se deben abordar con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Junto con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, estos estudios ayudan al Foro en su labor de asesoramiento al sistema de las Naciones Unidas sobre el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio para los pueblos indígenas y tribales.

Proyecto para examinar el derecho consuetudinario indígena en Marruecos

33. La investigación sobre cómo puede integrarse el derecho consuetudinario marroquí en la legislación general del país para consolidar la participación de los pueblos indígenas en los procesos sociales y del desarrollo que los afectan es el fruto de un proyecto de colaboración llevado a cabo por Tamaynut, una asociación de pueblos indígenas de Marruecos, y la OIT.

34. Los objetivos inmediatos del estudio son tener en cuenta el derecho consuetudinario en la legislación nacional en diversos ámbitos jurídicos y facilitar un debate a escala nacional sobre la creación de procedimientos sistemáticos que permitan la participación de las estructuras organizativas económicas, sociales y culturales de las comunidades amazig en los programas, proyectos o políticas relacionados con el desarrollo de sus tierras.

35. A tal efecto, el compendio del derecho consuetudinario amazig, que se publicará en tamazig, árabe y francés, y el análisis comparativo de la legislación nacional y el derecho consuetudinario constituirán la plataforma para el diálogo entre el

Gobierno, los pueblos indígenas, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas.

Actividades de la OIT en América del Sur

Primer Simposio internacional sobre los pueblos indígenas aislados de la región del Amazonas

36. La OIT prestó su apoyo a la Fundación Nacional del Indio del Brasil para la organización del primer simposio internacional sobre los pueblos indígenas aislados de la región del Amazonas. La Fundación propuso la celebración del simposio con el fin de entablar un diálogo destinado a la formulación de políticas de protección comunes para los grupos indígenas que viven aislados o con los que no se ha entrado en contacto en la región del Amazonas.

Capacitación en materia de normas nacionales e internacionales relacionadas con los pueblos indígenas destinada a dirigentes y letrados indígenas

37. El curso de capacitación, de dos días y medio de duración, se celebró en la oficina de la OIT en Brasilia en julio de 2005 para promover un mejor conocimiento de los procedimientos nacionales e internacionales y consolidar y mejorar la capacidad de los pueblos indígenas para defender sus propios derechos e intereses. Ese mismo curso de capacitación se repetirá en 2006.

C. El Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas de la OIT

38. El Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas de la OIT continúa con su labor para aliviar la pobreza y fortalecer las economías de los pueblos indígenas y tribales en África y Asia. La mayor prioridad sigue siendo mejorar sus medios de vida y apoyar su participación en los procesos de desarrollo por medio de sus propias instituciones, basadas en sus culturas y sus necesidades propias. Los esfuerzos encaminados a incorporar el objetivo de la igualdad entre los géneros en la actividad general se realizan a todos los niveles de aplicación, tanto en la labor del Programa en materia de políticas y programas de empleo como en los programas de creación de capacidad para las comunidades indígenas.

39. La experiencia del Programa demuestra que el desarrollo y la reducción de la pobreza entre los pueblos indígenas y tribales se deben basar en el respeto fundamental de sus culturas y sus percepciones de la pobreza. En 2005 se ampliaron los proyectos de desarrollo de las comunidades en Filipinas, prestando más atención al establecimiento de conexiones entre las experiencias de base y la formulación de políticas. En este sentido, una de las principales dificultades radica en el aumento de la participación de los pueblos indígenas en el proceso y en el fomento de la inclusión de las aspiraciones y necesidades de los pueblos indígenas en las políticas y programas nacionales de empleo.

40. En el futuro, las iniciativas de desarrollo de las comunidades de Filipinas, Viet Nam y Camboya se centrarán en el fortalecimiento de las economías indígenas y el establecimiento de vínculos entre la participación local y las políticas nacionales. Se reforzarán los procesos consultivos y los mecanismos de diálogo sobre el empleo y la reducción de la pobreza, manteniendo el respeto a la igualdad entre los géneros.

D. Programa In-focus sobre la promoción de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

41. De conformidad con la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se han llevado a cabo dos importantes actividades directamente pertinentes para los pueblos indígenas y tribales: el examen étnico de los procesos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en 14 países (véanse los párrafos 49 a 52 del presente informe) y la investigación sobre los pueblos indígenas y el trabajo forzoso en América Latina.

Programa especial de acción para combatir el trabajo forzoso

42. En 2005, el programa especial de acción para combatir el trabajo forzoso publicó tres estudios en los que se documentaban casos de coerción y servidumbre por deudas de que habían sido víctimas pueblos indígenas en zonas rurales de Bolivia, el Paraguay y el Perú. Los estudios, que se examinaron en una serie de seminarios con los gobiernos y con organizaciones de trabajadores y empresarios, dieron lugar a importantes avances en materia de políticas. Tanto Bolivia como el Perú han creado comisiones nacionales que tienen el mandato de formular políticas eficaces para luchar contra las prácticas de trabajo forzoso, y el Paraguay ha anunciado la apertura de una oficina del Ministerio de Trabajo en la región del Chaco. Un nuevo proyecto de la OIT de un año de duración, financiado por el Gobierno de Suecia, brindará la oportunidad de apoyar estos avances y de reforzar la cooperación en relación con el problema más amplio de la discriminación de los indígenas en el mercado laboral. Con el proyecto se pretende fomentar un enfoque integrado de la lucha contra la discriminación y el trabajo forzoso, uniendo las iniciativas de lucha contra el trabajo forzoso a políticas sociales más amplias destinadas a luchar contra la discriminación por motivos étnicos y a promover la justicia étnica en el mundo laboral. La sección V del presente documento contiene información adicional sobre la pertinencia de esta cuestión para los pueblos indígenas y tribales.

E. Actividades interinstitucionales

43. Además de la cooperación interinstitucional a escala regional y nacional, la OIT ha participado activamente en el trabajo que se está realizando a escala internacional en relación con las cuestiones indígenas. Entre las contribuciones de la OIT a esta labor en 2005 cabe citar las siguientes:

a) La celebración de un seminario técnico en octubre de 2005 sobre las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y tribales destinado a los representantes de los organismos y departamentos del sistema de las Naciones Unidas, así como a los donantes;

- b) La realización de una contribución sustancial al Seminario internacional sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, la participación de los indígenas y la buena gobernanza;
- c) La participación en el grupo de trabajo interinstitucional sobre las mujeres indígenas;
- d) Las recomendaciones sobre las prioridades para un nuevo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo;
- e) La acogida de becarios en el marco del programa de becas de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en los meses de junio y julio;
- f) La participación en la reunión del grupo interinstitucional de apoyo sobre las cuestiones indígenas celebrada en septiembre en Ciudad de Panamá.

V. Información y sugerencias en relación con el tema especial del quinto período de sesiones, “Los objetivos de desarrollo del Milenio y los pueblos indígenas: redefinición de los objetivos”

A. Contribución general de la Organización Internacional del Trabajo a los objetivos de desarrollo del Milenio

44. El objetivo de trabajo decente para todos va de la mano de los compromisos que figuran en la Declaración del Milenio; la OIT colabora estrechamente con otras organizaciones multilaterales y con la sociedad civil en apoyo de la Declaración del Milenio. La OIT también hace hincapié en la importancia de que los países se hagan cargo de los programas sobre trabajo decente y las estrategias de lucha contra la pobreza a través de las cuales los países más pobres procuran alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Esto se pone de manifiesto en la participación de la OIT en la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y programas de trabajo decente nacionales en los países más pobres. Se reconoce cada vez más ampliamente que también se debe tener en cuenta en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza la existencia de necesidades diferentes entre los pueblos dentro de los países, dado que, muchas veces, grupos como los pueblos indígenas y tribales sufren desproporcionadamente la pobreza y el hambre crónicas. En el sitio web del Departamento de Integración de Políticas de la OIT (<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/integration/index.htm>) figura más información sobre la contribución general de la OIT al proceso de los objetivos de desarrollo del Milenio.

45. En un examen de los efectos de la participación de la OIT en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, su Comisión de Empleo y Política Social observó, en noviembre de 2005, que la metodología y el enfoque consolidados por la organización en su labor relativa a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza seguirán basándose en el fortalecimiento de la capacidad de los miembros y en la maximización de los beneficios más amplios derivados de la participación en los diálogos sobre políticas referentes a la pobreza; la organización deberá asumir ahora una función cada vez más activa, contribuyendo a evaluar los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en los planos mundial y nacional, tratando

de influir en los procesos presupuestarios y abogando por una estrategia de crecimiento basada en el empleo, así como por la inclusión de los derechos de algunos grupos a veces desatendidos, tales como los trabajadores agrícolas, los trabajadores de la economía informal, los migrantes y los pueblos indígenas y tribales (véase <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb294/pdf/esp-5.pdf>).

46. Aunque los principales aportes institucionales de la OIT al proceso de los objetivos de desarrollo del Milenio están incluidos en el mandato de trabajo decente del Departamento de Integración de Políticas (centrado particularmente en el trabajo decente para los jóvenes), muchos de los programas de la OIT dirigidos a los pueblos indígenas y tribales coinciden con los objetivos de desarrollo del Milenio, y las investigaciones realizadas por varios departamentos distintos pueden influir en la cuestión de cómo redefinir los objetivos con miras a promover la integración de los pueblos indígenas y tribales.

47. En el informe presentado al Foro Permanente en su cuarto período de sesiones (E/C.19/2005/4/Add.5) se trataban solamente los objetivos 1 y 2 de los objetivos de desarrollo del Milenio. A continuación se proporcionará información sobre los avances de la OIT en esos dos ámbitos, centrada especialmente en cómo se pueden redefinir los objetivos a fin de enfrentar los problemas particulares de los pueblos indígenas y tribales. Se presentará también información nueva relativa a la contribución de la OIT a la comprensión de los objetivos 3, 7 y 8, y se hará particular hincapié en el último de los objetivos.

B. Seguimiento del objetivo 1 de los objetivos de desarrollo del Milenio: erradicar la pobreza extrema y el hambre

48. Varios departamentos de la OIT se ocupan de la necesidad de desarrollar medidas para que los pueblos indígenas y tribales participen en el desarrollo, las medidas de reducción de la pobreza y las iniciativas en pro del trabajo decente; sus actividades se exponen a continuación.

Auditoría étnica de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en 14 países

49. La auditoría se llevó a cabo para establecer a ciencia cierta si se habían tenido en cuenta los derechos y las necesidades de los pueblos indígenas y tribales, dado que el proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza estaba dirigido a alcanzar a los grupos tradicionalmente marginados.

50. Entre las principales conclusiones del estudio se observaron significativas diferencias en el tratamiento de las cuestiones indígenas y tribales en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. En África, el debate sigue estando en una etapa inicial. En América Latina, en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se analizan la pobreza de los pueblos indígenas y sus causas subyacentes, aunque es posible que la ejecución de medidas dirigidas a enfrentar la situación esté retrasada. En Asia, la preocupación por el desigual desarrollo de los pueblos indígenas y tribales oscila entre la verdadera preocupación, la atención pasajera y la absoluta desatención, como queda de manifiesto en lo siguiente:

a) Sólo en dos de los 14 documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se incorporaron con éxito las cuestiones indígenas y tribales;

b) No hay garantía de que las medidas, estén dirigidas a las zonas pobres donde viven los pueblos indígenas o a las propias comunidades indígenas y tribales, enfrenten las causas estructurales de su pobreza;

c) Faltan estadísticas confiables, precisas y actualizadas desglosadas por origen étnico;

d) Sólo unos pocos documentos de estrategia de lucha contra la pobreza examinan las dimensiones de género y la dinámica del empobrecimiento de los pueblos indígenas y tribales.

51. La participación de los pueblos indígenas y tribales en las consultas relacionadas con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (si estas se llevan a cabo) es insuficiente por muchos motivos, entre ellos, que sus cuestiones no figuran en los programas nacionales de desarrollo; no hay organizaciones indígenas fáciles de identificar; hay una gran distancia geográfica y existen barreras idiomáticas y los requisitos para participar en las consultas son restrictivos.

52. Se destacan las siguientes medidas, por considerarse fundamentales para la futura incorporación de los pueblos indígenas en los procesos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza:

a) Determinación de mecanismos que permitan a las organizaciones indígenas participar, por ejemplo, en la realización de un catálogo de las organizaciones indígenas existentes;

b) Determinación de los mecanismos más eficientes en función de los costos para incorporar a los pueblos indígenas en diferentes niveles del proceso de consulta para enfrentar cuestiones distintas en diversas etapas;

c) Reconocimiento del hecho de que los pueblos indígenas y tribales no constituyen un grupo homogéneo y de que, por lo tanto, es necesario que diferentes grupos de discusión se ocupen de grupos distintos.

Inclusión de los pueblos indígenas y tribales en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza: estudio de casos de Camboya, el Camerún y Nepal

53. Se realizaron estudios de casos en Camboya, el Camerún y Nepal con miras a complementar la auditoría étnica de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (véanse los párrafos 49 a 52). Aunque estos tres estudios se llevaron a cabo en contextos muy diferentes, se determinó que los pueblos indígenas no participaban de manera significativa en el proceso de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en ninguno de los países estudiados. En la mayoría de los casos, en el nivel local, los representantes indígenas ni siquiera sabían de la existencia de este proceso.

Camboya

54. El estudio realizado en Camboya⁴ se centró en las percepciones de los propios pueblos indígenas respecto de la pobreza. El actual documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Camboya muestra que el Gobierno se está volviendo más consciente de la exclusión social y la marginación política de las minorías étnicas en Camboya, pero, por el momento, no hay ninguna estrategia concreta dirigida a ocuparse de los problemas de los pueblos indígenas.

55. Las prioridades mencionadas con más frecuencia por los pueblos indígenas de Camboya para sus vidas son la disponibilidad de tierras cultivables, la seguridad en la tenencia de la tierra y la posesión de alimentos suficientes para todo el año, lo que refleja el hecho de que, en la actualidad, las comunidades indígenas deben competir con extranjeros por sus tierras ancestrales.

56. Camboya ha transitado recientemente un proceso de descentralización y las nuevas estructuras administrativas, como los jefes de aldea y las autoridades de comuna, distrito y provincia, imponen formas diferentes de tomar decisiones que chocan con las estructuras colectivas tradicionales al comunicar instrucciones y órdenes en forma vertical.

57. En el informe se formulan recomendaciones prácticas para la colaboración para el desarrollo con los pueblos indígenas y tribales, y se está haciendo un seguimiento de ellas en el contexto del proyecto nacional de la OIT sobre los pueblos indígenas en Camboya, incluso en la capacitación en los niveles nacional y provincial.

Camerún

58. En el estudio realizado en el Camerún⁵ se evaluó el nivel de participación de los pueblos indígenas y tribales en la elaboración y ejecución del documento de estrategia de lucha contra la pobreza del país, a través de un análisis combinado de las políticas gubernamentales y de información obtenida directamente de consultas realizadas con pueblos indígenas y tribales. En el estudio se llegó a la conclusión de que apenas se tienen en cuenta las aspiraciones y los derechos de esos pueblos y de que existe el riesgo de que aplicar el modelo de desarrollo unitario actual plasmado en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza de hecho los empobrezca más.

59. Entre las recomendaciones sobre la incorporación de las preocupaciones de los pueblos indígenas en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza del Camerún figuran las siguientes:

a) A fin de que se tengan en cuenta sus opiniones, las consultas con los pueblos indígenas y tribales deben estar basadas en el reconocimiento de sus derechos colectivos como pueblos con culturas concretas;

b) Deben tenerse en cuenta sus formas de utilizar las tierras y los recursos;

c) Es necesario que los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se basen en información desglosada confiable, reunida sobre la base de los criterios e indicadores de pobreza de los propios pueblos indígenas; por lo tanto, hay que realizar estudios adecuados para comprender mejor las aspiraciones concretas de los pueblos indígenas;

d) Se debería consultar a los pueblos indígenas y tribales y éstos deberían participar activamente en la definición de sus prioridades en materia de desarrollo;

e) Se debe determinar los conocimientos tradicionales e incorporarlos en las estrategias de reducción de la pobreza.

60. Se está haciendo un seguimiento de las recomendaciones que conciernen directamente a la OIT (en particular, la capacitación y la entablación de diálogos) en el marco de la labor actual de la organización en el Camerún.

Nepal

61. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Nepal es su décimo plan quinquenal (2002-2007). En él por primera vez una estrategia o plan se centra exclusivamente en la reducción de la pobreza. Lamentablemente, no se consultó a las 59 naciones indígenas de Nepal durante la formulación del documento. El estudio de este caso pone de manifiesto las consecuencias de la falta de consultas suficientes en el proceso del documento de estrategia de lucha contra la pobreza: los pueblos indígenas son marginados de la gestión de los asuntos públicos; los pueblos indígenas no asumen como propios los programas del Gobierno y de los donantes; y, sobre todo, están cada vez más involucrados en conflictos armados internos. Las actividades de la OIT que se reseñan a continuación tienen como objetivo generar oportunidades para el diálogo y la participación de los pueblos indígenas y tribales en el contexto nacional.

El programa de trabajo decente en Nepal: incorporación de las cuestiones indígenas

62. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Nepal ha abierto el camino para la promoción del trabajo decente para las naciones indígenas. En la Declaración de Katmandú Adivasi-Janjati sobre el Convenio No. 169 y la consolidación de la paz en Nepal, aprobada en enero de 2005, se recomendó concretamente a la OIT que elaborara, junto con los miembros de la organización y las naciones indígenas, un plan de trabajo decente para las naciones indígenas, en el marco de una asociación entre los sectores público y privado. La OIT responde a los pedidos y las preocupaciones de las naciones indígenas facilitando un diálogo continuo entre ellas y el gobierno, ofreciendo capacitación y generando capacidad en materia de derechos indígenas, y determinando los principales elementos de un programa de trabajo decente para las naciones indígenas.

63. En las consultas preliminares se pusieron de relieve algunas formas de promover el trabajo decente para los pueblos indígenas y tribales:

- a) Creación de empleo sostenible a través del fomento de la capacidad empresarial y la formación práctica en ocupaciones tradicionales;
- b) Facilitación de iniciativas sobre los medios de subsistencia tradicionales a través de cooperativas y grupos de autoayuda;
- c) Cooperación con las organizaciones laborales tradicionales de las naciones indígenas;
- d) Colaboración con sindicatos y concentración en cuestiones de derechos, especialmente el acceso a los recursos naturales y las certificaciones forestales, de tierras y de ciudadanía.

C. Seguimiento del objetivo 2 de los objetivos de desarrollo del Milenio: lograr la enseñanza primaria universal

Orientaciones del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) y el Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales

64. El número de niños indígenas sometidos a las peores formas de trabajo infantil es desproporcionado; se necesitan estrategias concretas para ocuparse eficazmente de sus necesidades y derechos. Con ese objetivo se organizaron tres seminarios nacionales, en Filipinas, Kenya y Guatemala, que reunieron a funcionarios de la OIT, asociados y representantes indígenas para determinar problemas relativos a países concretos y brindar recomendaciones para el establecimiento de programas de trabajo infantil con los pueblos indígenas y tribales. Por ejemplo, en el seminario celebrado en Kenya en octubre de 2005 se analizaron los puntos vulnerables particulares de los niños que pertenecen a comunidades de pastores y de cazadores y recolectores, y se determinaron varios desafíos para la lucha contra el trabajo infantil en esos grupos.

65. Como resultado de investigaciones realizadas en 2005, el Proyecto para promover el Convenio No. 169 y el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) están elaborando notas de orientación práctica para funcionarios de la OIT y asociados sobre las formas de combatir el trabajo infantil en los pueblos indígenas.

Estudio del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil: exclusión social y trabajo infantil en Nepal, con especial referencia a las janjati (naciones indígenas)

66. La explotación del trabajo infantil es un problema alarmante en Nepal, donde la falta de tierras, el analfabetismo, la explotación en el trabajo y la pobreza son las causas básicas de largo plazo del trabajo infantil. Por ejemplo, el 58% de los niños sometidos a las peores formas de trabajo infantil proviene de familias sin tierra. En el estudio se analizaron las causas, los efectos y la naturaleza de la discriminación contra los niños trabajadores indígenas de las janjati en Nepal en el contexto de su exclusión de la sociedad nacional en términos más amplios.

67. El estudio muestra claramente que el trabajo infantil en las janjati es un fenómeno complejo relacionado con la pobreza, la exclusión social y la discriminación. Es evidente que el trabajo infantil es un problema tanto político como social, dado que el empoderamiento económico de las janjati se ve obstaculizado por su exclusión social y su falta de representación en los procesos de toma de decisiones y de acceso a los recursos, a causa de prácticas gubernamentales discriminatorias. Además, la educación se imparte en idioma nepalés y no en su lengua, lo que excluye a este grupo indígena del proceso educativo. Una estrategia que reconociera sus derechos y promoviera la movilización social podría ser un mecanismo importante para generar conciencia y el logro de cambios positivos. Hasta ahora, no ha habido una política clara e inclusiva del Gobierno o de organizaciones no gubernamentales para ocuparse del trabajo infantil en las janjati y su situación sigue estando poco documentada en Nepal. Es necesario realizar más investigaciones al respecto.

D. Objetivo 3 de los objetivos de desarrollo del Milenio: promover la igualdad de género y la potenciación de la mujer

68. La OIT ha determinado que las cuestiones de género están presentes en todos sus programas y actividades en el ámbito del trabajo y las condiciones laborales.

Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil

69. Se han realizado investigaciones cualitativas sobre las dimensiones de género del trabajo infantil indígena en varias comunidades indígenas del Perú. Se están realizando actividades de seguimiento de un estudio sobre el trabajo infantil en las poblaciones indígenas del Amazonas, actividades que tienen por objetivo determinar estrategias que contribuyan a luchar contra el trabajo infantil en los pueblos indígenas a través de una evaluación de los factores socioculturales y económicos que rigen el uso del tiempo de los niños indígenas.

Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales

70. Mediante el Proyecto para promover el Convenio No. 169 se ha procurado alentar la participación de las mujeres y la realización de consultas con ellas en los procesos de toma de decisiones inherentes a todos los proyectos que se emprenden. En algunos casos, la falta de participación de las mujeres ha hecho necesario adoptar actividades en los proyectos (en el marco de proyectos nacionales) dirigidas concretamente a incorporar en ellas perspectivas de género.

E. Objetivo 7 de los objetivos de desarrollo del Milenio: garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

71. La Red de Turismo Comunitario de América Latina está formada por comunidades, instituciones y técnicos rurales e indígenas dedicados a prestar apoyo al desarrollo sostenible del turismo y el desarrollo empresarial ecológico en América Latina, al mismo tiempo que procura hacer compatibles los objetivos de eficiencia económica, igualdad social e identidad cultural. La Red fortalece el turismo basado en la comunidad por medio de la prestación de una serie de servicios de apoyo a las empresas locales que les permite acceder a nuevos mercados de manera más eficaz, mejorar la calidad de sus servicios e incrementar su competitividad.

72. En 2005, la Red proporcionó:

a) Acceso a tecnologías de la información y de las comunicaciones para fomentar y comercializar casi 200 destinos turísticos comunitarios a través de su sitio web, el “Portal de las Culturas Vivas” (véase <http://www.redturs.org/>);

b) Conocimientos e intercambio de experiencias a través de consultas regionales realizadas en Panamá, donde representantes de 10 países adoptaron códigos de conducta y una marca registrada colectiva para comercializar sus servicios.

73. La Red también está desarrollando medidas dirigidas a evaluar la sostenibilidad económica, social, cultural y ambiental de las experiencias turísticas basadas en la comunidad y ha llevado a cabo dos estudios para documentar el suministro de servicios turísticos comunitarios en Ecuador y otros países de América Latina.

En breve se publicará un documento de políticas sobre el trabajo decente y el desarrollo sostenible con comunidades indígenas en América Latina.

74. En 2006, la Red seguirá trabajando en pro de la generación de capacidad para el desarrollo sostenible de empresas ecológicas en América Latina, por ejemplo, a través de la realización de actividades de capacitación en la gestión del turismo en cinco países y la publicación de un manual de capacitación para el turismo comunitario.

F. Objetivo 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio: establecer una alianza mundial para el desarrollo

75. Como este objetivo es extremadamente amplio, la OIT se centrará en las actividades que fomenten la buena gestión de los asuntos públicos en relación con los pueblos indígenas y tribales, de conformidad con el Convenio No. 169, y demostrará de qué modo la organización promueve estos principios a lo largo del proceso de preparación y ejecución de sus propios programas y proyectos, y en las cuestiones conexas relacionadas con la colaboración con los pueblos indígenas.

La buena gestión de los asuntos públicos y los pueblos indígenas y tribales: principales desafíos

76. En el informe final del proyecto de desarrollo del Milenio (2005)⁶ se establece que las deficiencias en la gestión pública son una de las cuatro razones de que no se puedan alcanzar plenamente los objetivos de desarrollo del Milenio y se subraya la necesidad de que los gobiernos colaboren con todos los grupos interesados y de que todos los sectores de la población participen en los procesos de toma de decisiones. Esta convicción se reiteró en el informe del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas sobre su período de sesiones de 2004 (véase E/C.19/2005/2), donde se puso de relieve que los enfoques del desarrollo y la buena gobernanza basados en los derechos son fundamentales para que los pueblos indígenas alcancen los objetivos de desarrollo del Milenio y para que se logren las metas más amplias de la democratización y el establecimiento de sociedades más inclusivas.

77. Además del Convenio No. 169 de la OIT, existen varios instrumentos de la organización relativos a la administración del trabajo en general o a la discriminación que contienen una serie de principios y disposiciones para la buena gestión de los asuntos públicos. El criterio básico es que los pueblos indígenas deberían tener derecho a gozar de los mismos derechos y oportunidades ofrecidos a la población en general y, al mismo tiempo, de derechos y medidas especiales dirigidos a proteger sus instituciones, cultura, idiomas y tierras.

El Convenio No. 169 de la OIT y la buena gestión de los asuntos públicos

78. El Convenio No. 169 puede proporcionar un marco útil para el diálogo, la buena gestión de los asuntos públicos y la inclusión de los pueblos indígenas y tribales en los procesos de toma de decisiones y de desarrollo que los afectan. En él, se hace especial hincapié en los principios de consulta y participación, y se estipula que los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas (inciso a) del apartado 1 del artículo 6);

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente a todos los niveles en la adopción de decisiones (inciso b) del apartado 1 del artículo 6);

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de los pueblos indígenas (inciso c) del apartado 1 del artículo 6).

79. Estas disposiciones relativas a la consulta y la participación se relacionan directamente con otras disposiciones del Convenio relativas al proceso de desarrollo, donde se estipula que los pueblos indígenas tienen derecho a:

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;

b) Controlar su propio desarrollo económico, social y cultural;

c) Participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo susceptibles de afectarles directamente apartados del artículo 7).

80. De acuerdo con el Convenio, los gobiernos son los principales responsables de salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas y tribales, pero también se hace hincapié en que estos tienen sus propias instituciones sociales, económicas y políticas. Por lo tanto, para tizar la buena gestión de los asuntos públicos, deberían existir estructuras de gobernanza inclusivas que proporcionaran el marco para el reconocimiento de los derechos de los indígenas y de sus estructuras de gobierno, que deben ser respetadas y fortalecidas en el proceso de desarrollo. Subyace al Convenio la importancia de unir a las partes, a través del diálogo, para que colaboren en el desarrollo de una sociedad más inclusiva, en beneficio mutuo.

81. El principal problema que subsiste en los países que han ratificado el Convenio No. 169 de la OIT es la aplicación de mecanismos y marcos legislativos coherentes y amplios para ocuparse de consultas y de cuestiones de derechos relacionados con la tierra. Con frecuencia no se realizan consultas, especialmente en cuanto a la explotación de los recursos naturales y en casos de actividades mineras y forestales en las tierras ocupadas o utilizadas por pueblos indígenas y tribales. La mejora de los procedimientos de consulta con pueblos indígenas y tribales en cuestiones relacionadas con las tierras y los recursos, y con varias otras cuestiones, puede ayudar a mejorar significativamente la gobernanza, lo que llevaría a un desarrollo más sostenible y a la mejora de las relaciones entre los pueblos indígenas y tribales y los Estados.

Actividades y estrategias que ejecuta la OIT que son pertinentes para que los pueblos indígenas y tribales participen en el logro del objetivo 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio

82. Todos los proyectos reseñados en la sección IV son pertinentes para la promoción del objetivo 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio, entendido en los términos más amplios. Por ejemplo, para avanzar hacia el establecimiento de buenas prácticas de gestión de los asuntos públicos en África, es necesario analizar antes hasta qué punto la legislación y las constituciones protegen los derechos de las poblaciones indígenas en el Continente. Asimismo, el examen del derecho consuetudinario indígena marroquí y los procesos dirigidos a entablar diálogos están dirigidos

a armonizar los elementos indígenas con los dominantes de la sociedad nacional. La OIT también se ocupará de los problemas que surjan en la aplicación del principio de consulta en un seminario subregional que se celebrará en Guatemala en 2006 y se centrará en las responsabilidades de los países de esa región que han ratificado el Convenio No. 169 de la OIT.

83. Como se analiza en la sección I, la generación de capacidad es una preocupación primordial para todas las actividades de la OIT en este ámbito y, por lo tanto, forma parte de todos sus programas. El objetivo de resolver conflictos, cuando procede, también constituye una parte importante de las actividades de la OIT en el nivel nacional dirigidas a establecer vínculos entre los gobiernos y los pueblos indígenas. Actualmente, los organismos de las Naciones Unidas consideran fundamental el desarrollo de indicadores y de información desglosada para los pueblos indígenas. La OIT, con su departamento de estadísticas, estudiará formas de ocuparse de esta cuestión en el 2007.

La Organización Internacional del Trabajo y los pueblos indígenas: desafíos de la alianza para el desarrollo

84. El concepto de alianza es de vital importancia para la OIT en su labor con los pueblos indígenas y tribales y, por lo tanto, los principios de consulta y participación consagrados en el Convenio No. 169 de la OIT informan las metodologías de trabajo de la organización y constituyen la forma fundamental en que procura garantizar que los pueblos indígenas y tribales participen en los procesos de desarrollo que los afectan. Sin embargo, no es un desafío menor tratar con gobiernos y con organizaciones de pueblos indígenas y tribales con capacidades de organización muy diferentes.

85. En Camboya, por ejemplo, las estructuras de organización superiores a las aldeas se ven limitadas por una falta general de educación, de conocimientos básicos de derecho y del idioma khmer, además de por la falta de acceso físico. Por consiguiente, la participación de las comunidades indígenas en cualquier proyecto de desarrollo se limita al nivel de las aldeas, situación que hace difícil para la OIT trabajar directamente con estructuras tradicionales. A fin de reducir al mínimo esta brecha, la OIT se ha establecido con organizaciones no gubernamentales sobre el terreno que tienen considerable experiencia en el trabajo en comunidades indígenas.

86. La necesidad de este tipo de organizaciones intermedias queda de manifiesto si se tiene presente que la OIT es una organización internacional cuyo valor agregado reside en el ámbito de su mandato normativo y su capacidad de realizar una labor normativa. Los componentes técnico y de investigación son un complemento necesario de esas prioridades y, muchas veces, es fundamental establecer asociaciones con las organizaciones de ejecución para alcanzar esos objetivos. Este tipo de asociaciones puede, con frecuencia, ser un paso intermedio para la generación de capacidad de los propios pueblos indígenas, ya que crea una forma de establecer vínculos entre los marcos en los niveles internacional, nacional y local.

87. En el marco del Proyecto para promover el Convenio No. 169, se ha prestado apoyo a una serie de actividades en Kenya dirigidas a reforzar la influencia de pastores y de cazadores y recolectores y de las organizaciones que los representan en los debates sobre políticas pertinentes, especialmente los relativos a su participación en el proceso de revisión de la Constitución. Los desafíos planteados por esas

asociaciones demostraron ser muy distintos de los realizados en Camboya y, como se iniciaron hace más tiempo, ya pueden ser evaluados.

88. En Kenya, el nivel de organización es relativamente alto, aunque está algo fragmentado. Esto parece deberse a la distancia geográfica y a la falta de recursos, que hacen más difícil celebrar reuniones de organización y contribuyen a la existencia de conflictos de intereses y de poder entre distintos grupos. Las organizaciones indígenas entablan cada vez más asociaciones con organizaciones no gubernamentales.

89. Entre las experiencias adquiridas por las redes con las que la OIT ha colaborado figuran las siguientes:

a) El apoyo proporcionado por la OIT permitió a los pastores y a los cazadores y recolectores: definir una posición común en el proceso de revisión de la Constitución; elaborar documentos sobre las cuestiones sustantivas más importantes; lograr que se nombrara a sus representantes para ocupar puestos fundamentales en el proceso; plasmar sus principales preocupaciones en el proyecto de constitución; y transmitir y consolidar sus posturas por medio de consultas con la comunidad y capacitación;

b) El apoyo directo de la OIT a otros proyectos aseguró cierto grado de participación de los jóvenes y las mujeres en el proceso y la legitimación de una organización de mujeres indígenas en sus contactos posteriores con otros posibles donantes;

c) Al imponer la mayoría de los donantes el requisito de que los fondos dirigidos a organizaciones que formaran parte de la red se canalizaran a través de la organización anfitriona no se tuvo en cuenta la diversidad existente sobre el terreno e incluso se generaron intereses encontrados entre organizaciones.

90. Sobre la base de la experiencia de la OIT en Camboya y Kenya, la OIT ha llegado a la conclusión de que los siguientes elementos son esenciales para el establecimiento de asociaciones eficaces y eficientes con pueblos indígenas y tribales:

a) Los asociados deberían coincidir en cuanto a los objetivos sustantivos, en lugar de tener objetivos institucionales distintos;

b) Se debería hacer hincapié en el fortalecimiento de la influencia y la participación de los pueblos indígenas en los procesos normativos y de toma de decisiones que afectan sus vidas, con la participación de los diferentes actores que influyen en dichos procesos;

c) Se debería dar prioridad a la generación de capacidad, y la fijación de conceptos y preparación de dicha generación de capacidad deberían ser considerados un proceso a largo plazo con una evolución y puntos de referencia claros;

d) Los pueblos indígenas y los gobiernos, funcionarios de las organizaciones y otros agentes pertinentes deben participar en el proceso de generación de capacidad a fin de subsanar las diferencias desde ambos lados;

e) Habría que realizar evaluaciones conjuntas con los asociados y las asociaciones deberían ser consideradas procesos de aprendizaje mutuo;

f) Habría que documentar las experiencias adquiridas y el intercambio con otros asociados;

g) Se debería prestar especial atención a la participación de las mujeres y al análisis de cuestiones de género con los asociados.

Notas

¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento No. 23 (E/2005/43).*

² Véase Barume, A., K., *Cadre légal pour la protection des peuples indigènes et tribaux au Cameroun*, Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, OIT Ginebra, 2005 (sólo en francés).

³ Véase Tchoumba, B., *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cameroon*, Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, y Centro para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Yaoundé, 2005.

⁴ Véase Chhim, K., *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cambodia*, Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, y Centro de Estudios Avanzados, Phnom Penh, 2005.

⁵ Véase Tchoumba, B., *Indigenous and Tribal Peoples and Poverty Reduction in Cameroon*, Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, y Centre for Environment and Development, Yaoundé, 2005.

⁶ El texto completo del informe figura en el sitio http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm.