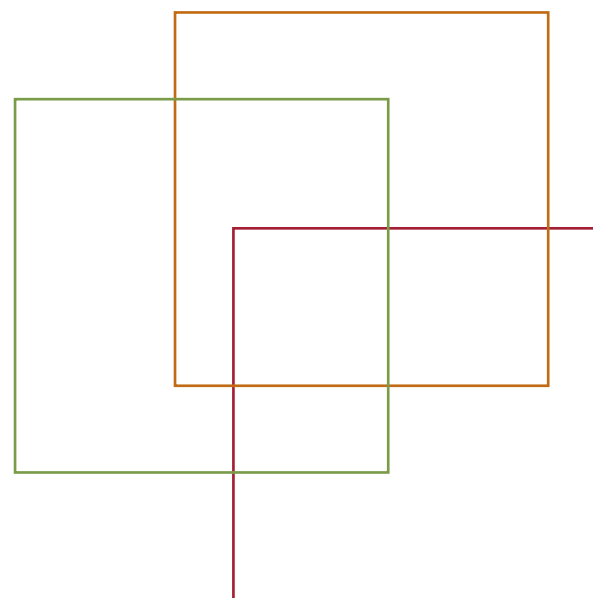




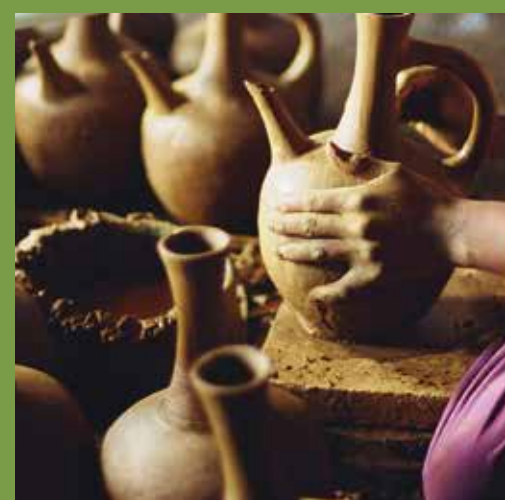
Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Los pueblos indígenas y el cambio climático

*De víctimas a agentes del cambio
por medio del trabajo decente*



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA



Los pueblos indígenas y el cambio climático

*De víctimas a agentes del cambio
por medio del trabajo decente*

SERVICIO DE GÉNERO, IGUALDAD Y DIVERSIDAD
PROGRAMA EMPLEOS VERDES

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO – GINEBRA

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2018

Primera edición 2017

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Los pueblos indígenas y el cambio climático: De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente / Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad - Ginebra: OIT, 2018.

ISBN 978-92-2-328544-9 (impreso)

ISBN 978-92-2-328545-6 (web pdf)

Publicado también en inglés: *Indigenous peoples and climate change: from victims to change agents through decent work* (ISBN: 978-92-2-130481-4 (print), ISBN: 978-92-2-130482-1 (web pdf)), Geneva, 2017. y en francés: *Les peuples autochtones et les changements climatiques: De victimes à agents de changement grâce au travail décent* (ISBN: 978-92-2-231108-8 (print), ISBN: 978-92-2-231109-5 (web pdf)), Geneva, 2018.

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, lectura y corrección de pruebas, impresión, edición electrónica y distribución.

PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: DTP-SCR-CORR-REPRO

Índice

PREFACIO	V
AGRADECIMIENTOS	VII
RESUMEN EJECUTIVO	IX
1. INTRODUCCIÓN	1
2. ¿QUIÉNES SON LOS «PUEBLOS INDÍGENAS»?	5
3. ¿POR QUÉ LOS PUEBLOS INDÍGENAS SE ENFRENTAN A AMENAZAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO QUE OTROS GRUPOS DE LA SOCIEDAD NO EXPERIMENTAN?	7
3.1. Pobreza y desigualdad	8
3.2. Erosión de los medios de vida basados en recursos naturales	9
3.3. Lugares de residencia en zonas geográficas expuestas al cambio climático	11
3.4. Migración y desplazamiento forzado	14
3.5. Desigualdad de género	17
3.6. Falta de reconocimiento, derechos, apoyo institucional e inclusión en las políticas públicas	20
4. ¿QUÉ HACE QUE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SEAN AGENTES DEL CAMBIO?	25
4.1. Una economía basada en los principios de sostenibilidad	25
4.2. Conocimientos y competencias únicos	28
5. ¿CÓMO SE PUEDE EMPODERAR A LOS PUEBLOS INDÍGENAS PARA CONVERTIRLOS EN AGENTES DEL CAMBIO?	33
5.1. Protección social, creación de empresas sostenibles y generación de medios de vida dirigidos a los pueblos indígenas con miras a abordar de manera simultánea la pobreza y la degradación ambiental	33
5.2. Reconocimiento de los derechos, promoción de la igualdad de género y creación de instituciones	35
5.3. Coordinación y colaboración en los ámbitos de política y niveles de intervención fundamentados en estudios basados en datos contrastados	37
6. EL PAPEL DEL PROGRAMA DE TRABAJO DECENTE	41

Prefacio

La adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París sobre el cambio climático supuso un gran logro por parte de la comunidad internacional y se prevé que los dos instrumentos lleven a la adopción de medidas importantes por parte de países en todo el globo para examinar y fortalecer sus estrategias, planes y programas dirigidos a hacer realidad un desarrollo inclusivo y sostenible para todos. Se prevé que el sistema de las Naciones Unidas, incluida la OIT, apoye a los Estados Miembros en la aplicación de estos nuevos e innovadores marcos para el desarrollo y la acción climática.

Los debates de política global y un corpus creciente de estudios ponen de relieve que los pueblos indígenas continúan entre los más pobres de entre los pobres, a la vez que son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático. Al mismo tiempo, hoy se reconoce que los pueblos indígenas contribuyen de manera decisiva a los esfuerzos para luchar contra el cambio climático y sus efectos.

El presente informe examina por qué los pueblos indígenas son especialmente vulnerables al cambio climático y qué puede hacerse para apoyarles en su función de agentes del cambio. A este respecto, el informe se centra específicamente en el acceso al trabajo decente, las empresas sostenibles para un crecimiento verde y en el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que proporciona un marco para la protección de los derechos, la creación de empresas sostenibles, la promoción del diálogo y la participación, y la conciliación de intereses diversos en la búsqueda de soluciones comunes.

Es de esperar que el informe contribuya a los debates en curso entre los mandantes de la OIT, los pueblos indígenas, las Naciones Unidas y los asociados para el desarrollo, y favorezca el logro de un desarrollo sostenible e inclusivo que no deje a nadie rezagado.

Manuela Tomei
Directora
Departamento de Condiciones de Trabajo
e Igualdad

Vic Van Vuuren
Director
Departamento
de Empresas



Agradecimientos

El presente informe lo han preparado Rishabh Kumar Dhir y Martin Oelz (Servicio de Género, Igualdad y Diversidad), y Marek Harsdorff (Programa Empleos Verdes). Ha contado con comentarios y colaboraciones de numerosos especialistas de la OIT, en particular Catherine Saget, Guillermo Montt, Carla Henry y Uma Rani Amara (RESEARCH); Christina Behrendt y Clara Van Panhuys (Departamento de Protección Social); Simel Esim (Unidad de Cooperativas); Lene Olsen, Carmen Benitez, Hilda Sanchez y Victor Hugo Ricco (Oficina de Actividades para los Trabajadores), y Luis González e Ilka Schoellmann (Oficina de Actividades para los Empleadores). Quisiéramos agradecer de forma especial a Moustapha Kamal Gueye, coordinador del Programa Empleos verdes, el apoyo prestado y a Manuela Tomei, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad, sus comentarios y orientaciones.

Resumen ejecutivo

El presente informe analiza la situación de los pueblos indígenas en el contexto del cambio climático. Señala que los pueblos indígenas se ven afectados en modos distintos por el cambio climático, así como por las políticas o acciones aplicadas para hacerle frente. Al mismo tiempo, pone de relieve que, como agentes del cambio, los pueblos indígenas son fundamentales para el éxito de las medidas y las políticas dirigidas a mitigar el cambio climático y a adaptarse a sus efectos, así como de las políticas de transición justa desde su condición de trabajadores. Por un lado, habida cuenta del alcance y la extensión de las amenazas a las que se enfrentan en relación con el cambio climático, en particular las amenazas específicas a sus medios de vida, culturas y modos de vida, su situación es distinta de la de otros grupos, al igual que lo es de la de los pobres. Por otro lado, los pueblos indígenas, con sus conocimientos y ocupaciones tradicionales, tienen un papel excepcional que desempeñar en la acción climática, que abarca tanto las medidas de adaptación al cambio climático como de mitigación de sus efectos, y las políticas de transición.

Por consiguiente, para que la acción climática tenga éxito, los pueblos indígenas deben ser considerados agentes del cambio poderosos, se les debe conceder acceso a oportunidades de trabajo decente y capacidad para participar en el desarrollo, la aplicación y la evaluación de políticas y medidas sostenibles destinadas a luchar contra el cambio climático. Al mismo tiempo, también es fundamental que los factores que hacen de los pueblos indígenas un colectivo excepcionalmente vulnerable al cambio climático puedan abordarse de manera diferenciada y específica.

Una combinación única de amenazas

El informe determina seis características que comparten los pueblos indígenas en relación con las políticas y los efectos del cambio climático. Ningún otro grupo de la sociedad presenta esta combinación de características.

En primer lugar, los pueblos indígenas se encuentran entre los más pobres de entre los pobres, por lo que son el segmento más amenazado de la población mundial en cuanto a vulnerabilidad social, económica y ambiental. Cerca del 15 por ciento de la población pobre del mundo pertenece a pueblos indígenas, aunque se estima que estos pueblos representan alrededor del 5 por ciento de la población mundial. Al mismo tiempo, hasta un 80 por ciento de los más de 370 millones de personas indígenas en el mundo se encuentran en Asia y el Pacífico, una región particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático. El Banco Mundial calcula que, de los 100 millones de personas en el mundo que podrían volver a sumirse en la pobreza como consecuencia del cambio climático, 13 millones de personas en Asia Oriental y el Pacífico podrían hacerlo para 2030. Esto significa que los pueblos indígenas pueden ser los más afectados.




© Taehohn Lee

Estas cifras ponen de relieve un desafío importante y difícil para lograr los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que fue adoptada con la promesa de que «nadie se quedará atrás». Para vencer este desafío será necesario centrarse en los pueblos indígenas y aprovechar su potencial como agentes del cambio y el desarrollo.

En segundo lugar, para sus actividades económicas, sociales y culturales, los pueblos indígenas dependen de los recursos naturales renovables más expuestos a la variabilidad y a los extremos climáticos. Al mismo tiempo, la utilización sostenible y productiva de los recursos naturales es un factor clave para impulsar el crecimiento verde que reviste vital importancia en la lucha contra el cambio climático. Alrededor de 70 millones de personas indígenas dependen de los bosques para atender sus necesidades de subsistencia. Aunque sólo representan un 5 por ciento de la población mundial, se ocupan del 22 por ciento de la superficie de la tierra y del 80 por ciento de la biodiversidad del planeta y las protegen. Por consiguiente, su papel reviste particular importancia tanto para la gestión sostenible de los recursos como en la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, que son esenciales para luchar contra el cambio climático.

En tercer lugar, viven en regiones geográficas y ecosistemas muy vulnerables al cambio climático. En particular regiones polares, selvas tropicales húmedas, montañas altas, islas pequeñas, regiones costeras y tierras áridas y semiáridas, entre otras. Los efectos del cambio climático en estas regiones tienen implicaciones importantes para los medios de vida basados en ecosistemas de los que dependen muchos pueblos tribales. Además, en algunas regiones como el Pacífico, la propia existencia de muchos territorios indígenas está en peligro por el aumento del nivel del mar, que no sólo amenaza gravemente los medios de vida de las personas indígenas, sino también sus culturas y modos de vida.



En cuarto lugar, su extrema vulnerabilidad y exposición al cambio climático puede obligar a las personas indígenas a migrar. En la mayoría de los casos la migración no es una buena solución para adaptarse al cambio climático, ya que los torna más vulnerables a la discriminación, la explotación y a los peligros ambientales en sus lugares de destino. Este tipo de migración también suele conducir a la pérdida de sus actividades económicas, sociales y culturales tradicionales. Y lo que es igualmente importante, les lleva a la pérdida de sus conocimientos tradicionales, que son esenciales para que la acción contra el cambio climático tenga éxito. Al mismo tiempo, la transición al trabajo en otras actividades dentro de los lugares de destino representa un desafío especial para las personas indígenas, en particular para las mujeres.

En quinto lugar, la desigualdad de género, que es un factor clave en las privaciones que sufren las mujeres indígenas, se ve agravada por el cambio climático. Aunque las mujeres indígenas desempeñan un papel decisivo en los medios de subsistencia tradicionales y no tradicionales, el trabajo no remunerado de cuidado de personas y la seguridad alimentaria, a menudo se enfrentan a la discriminación desde dentro y fuera de sus comunidades. Además, con frecuencia se las obliga a trabajar en condiciones precarias en las que carecen de acceso adecuado a la protección social y están expuestas a situaciones de violencia de género. El cambio climático amenaza con agravar la particular vulnerabilidad de las mujeres indígenas a la discriminación, la exclusión y la explotación, al tiempo que sus efectos generan nuevos riesgos.


En sexto y último lugar, a menudo existe una falta de reconocimiento de las personas indígenas, sus derechos y sus instituciones. Por consiguiente, la consulta con las personas indígenas y su participación en la adopción de decisiones está limitada debido a la ausencia de mecanismos públicos destinados a tal efecto. Su exclusión de los procesos de adopción de decisiones también se ve agravada por la capacidad limitada de sus propias instituciones, organizaciones y redes.

La falta de consultas y de participación es una causa subyacente de las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales, así como de la discriminación y la explotación a que están expuestos. Esto se aplica en mayor medida a los pobres indígenas que a los pobres no indígenas: las necesidades sociales, culturales y económicas de los pueblos indígenas no suelen abordarse en las políticas públicas, y este colectivo raramente está bien representado en las arenas políticas e institucionales. En algunos casos, las alianzas con organizaciones de trabajadores tienen el potencial de mejorar su influencia. En este contexto, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) proporciona un marco importante para fortalecer el diálogo social entre todas las partes interesadas, en particular las organizaciones de pueblos indígenas, los gobiernos, los sindicatos y las organizaciones de empleadores, con miras a asegurar unas consultas efectivas con los pueblos indígenas y la participación de éstos en la adopción de decisiones.

Agentes del cambio poderosos

A pesar, o quizás a causa, de los seis factores antes señalados, los pueblos indígenas poseen dos características únicas, que ningún otro grupo posee, y que hacen de ellos agentes clave del cambio en la acción climática.

El primero es la dependencia económica mayor que tienen de los recursos naturales y los ecosistemas, con los que también comparten una relación cultural compleja. Como su activo



productivo esencial es el capital natural, su actividad económica no deja margen para su devaluación; sus ingresos dependen del valor que extraen de la naturaleza, como por ejemplo el pescado, la carne de caza, las setas, los medicamentos, las raíces, la construcción y otros materiales productivos. Esto significa que 370 millones de personas, aproximadamente la población de los Estados Unidos, están a la vanguardia de un modelo económico moderno basado en los principios de una economía verde sostenible. Esto reviste particular importancia para la mitigación del cambio climático, especialmente en relación con las medidas dirigidas a reducir las emisiones provocadas por la deforestación y la degradación forestal. Así, por ejemplo, en el Brasil, los bosques gestionados por los pueblos indígenas han registrado una reducción 27 veces mayor de las emisiones gracias a su deforestación casi nula, frente a los bosques que se encuentran fuera de su área protegida.

El segundo factor es la naturaleza excepcional de los conocimientos tradicionales que poseen y sus planteamientos en relación con la cultura, que son de gran importancia y tienen gran valor para la adaptación al cambio climático. Por ejemplo, la agricultura climáticamente inteligente incorpora una combinación de técnicas tradicionales y modernas, una de las prácticas más citadas y promovidas para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos. De modo similar, los bancos de datos genéticos, establecidos por iniciativas privadas y públicas, se benefician de los conocimientos de los pueblos indígenas y a menudo dependen de ellos. Varios estudios han observado varias prácticas tradicionales e innovadoras de adaptación al cambio climático que pueden promover la resiliencia de las comunidades y van desde las tecnologías de construcción mejoradas hasta el almacenamiento de las aguas fluviales y la reducción de los riesgos de desastres basada en las comunidades.

El papel del Programa de Trabajo Decente

La OIT ha estado a la vanguardia en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, en particular los pisos de protección social, las oportunidades de empleo y de obtención de medios de vida, así como los tipos de empresas sostenibles, en particular las cooperativas, y tiene un papel importante que desempeñar en los esfuerzos desplegados para abordar el cambio climático y lograr el desarrollo sostenible. Un objetivo clave del Programa de Trabajo Decente de la OIT es el empoderamiento de las mujeres y los hombres indígenas, que es decisivo para asegurar una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos.

Los programas y estrategias específicos de la OIT, en particular los relacionados con los empleos verdes y los pueblos indígenas, desempeñan un papel importante en el aprovechamiento del potencial de los pueblos indígenas como agentes cruciales del cambio. También son importantes para aprovechar sus conocimientos tradicionales para una acción climática eficaz, así como para la reducción de la pobreza y el crecimiento verde. Inspirándose en el Convenio núm. 169, que insta a los gobiernos a asegurar la consulta a los pueblos indígenas y su participación en la adopción de decisiones, el enfoque de la OIT respecto del empoderamiento de los pueblos indígenas promueve soluciones sociales a problemas ambientales y está bien posicionada para abordar los desafíos que plantea el cambio climático.

1. Introducción

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)¹ de las Naciones Unidas observa inequívocamente que la influencia humana en el sistema climático es clara: las emisiones antropógenas recientes de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia y los cambios climáticos recientes han tenido impactos generalizados en los sistemas humanos y naturales de todo el mundo. El cambio climático ya ha aumentado la intensidad y la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, como las inundaciones, las sequías, las olas de calor, los incendios forestales y los ciclones, y ha contribuido a cambiar el patrón de las precipitaciones y a aumentar el nivel del mar. Estos extremos y variabilidad en el clima perjudican directamente a las personas y tienen efectos graves para los ecosistemas, el mundo del trabajo, la salud, los medios de vida, la producción de alimentos, las infraestructuras, los asentamientos y otros ámbitos de gran importancia para el bienestar de las personas.

Así pues, una transición justa,² lograda a través de medidas inclusivas de mitigación del cambio climático destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de medidas inclusivas de adaptación destinadas a minimizar las vulnerabilidades a los efectos del cambio climático, es fundamental para construir sociedades sostenibles y resilientes. En este contexto, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,³ el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres⁴ y el Acuerdo de París⁵ sobre el cambio climático ponen de relieve la preocupación internacional cada vez mayor por el cambio climático y sus implicaciones sociales, ambientales y económicas, así como el compromiso creciente de los países para abordarlo.

Los pueblos indígenas son de los primeros en experimentar los efectos directos del cambio climático, aunque contribuyen poco a las emisiones de gases de efecto invernadero.⁶ También se ven afectados directamente por la destrucción ambiental, una causa importante del cambio climático, como la deforestación, la degradación del suelo y la contaminación originada por la minería y la extracción de petróleo y gas. El cambio climático plantea distintas amenazas a sus

¹ IPCC: “Summary for Policymakers”, en Core Writing Team, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (dir.): *Cambio climático 2014: Informe de síntesis Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio climático* (Ginebra, IPCC, 2014), págs. 2-33.

² Para más información, véase OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (Ginebra, 2015)

³ Para más información, véase Naciones Unidas: *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Naciones Unidas, s.f., <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> [acceso el 9 de junio de 2016]

⁴ Para más información, véase Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres: *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, UNISDR, s.f., <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> [acceso el 9 de junio de 2016].

⁵ Para más información, véase el Acuerdo de París en el Marco de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2015, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php [acceso el 9 de junio de 2016].

⁶ Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas: *Backgrounder: Climate change and indigenous peoples*, UNPFII, s.f., http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/backgrounder%20climate%20change_FINAL.pdf [acceso el 6 de junio de 2016].

medios de vida, culturas, identidades y modos de vida porque la mayoría de los pueblos indígenas mantienen una estrecha relación cultural con el medio ambiente y a menudo dependen de los recursos que les ofrece la tierra y de los recursos naturales para satisfacer sus necesidades de subsistencia. El cambio climático también puede incrementar sus vulnerabilidades socioeconómicas.

El IPCC ha insistido en que las personas marginadas desde un punto de vista social, económico, cultural, político, institucional u otro son especialmente vulnerables al cambio climático, así como a algunas medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos.⁷ Este hecho reviste especial importancia en el caso de los pueblos indígenas, ya que se encuentran entre los colectivos más pobres de la sociedad y se enfrentan a una serie de desventajas sociales y económicas. Entre éstas cabe destacar la falta de reconocimiento y de protección de sus derechos humanos, en particular el derecho a la tierra, a ser consultados y a participar en la adopción de decisiones, su consiguiente falta de implicación en la elaboración de políticas públicas, la inseguridad que sufren en relación con sus medios de vida, la enajenación de sus tierras, la migración forzosa, la pérdida de identidad y de cultura, la discriminación y la explotación en el mundo del trabajo, y el acceso limitado a oportunidades. Las mujeres indígenas son particularmente vulnerables a múltiples formas de discriminación y explotación tanto dentro como fuera de sus comunidades. Cada vez más, se las obliga a trabajar en condiciones de trabajo precarias en las que carecen de acceso adecuado a la protección social y están expuestas a situaciones de violencia de género.

La combinación de este tipo de cuestiones sociales, económicas, políticas y ambientales a la que se enfrentan las mujeres y los hombres indígenas los sitúa en una situación de vulnerabilidad al cambio climático única frente a otros grupos de la sociedad, incluidas las personas pobres. Por consiguiente, el cambio climático y las medidas excluyentes de mitigación del mismo y adaptación a sus efectos plantean una amenaza a la diversidad cultural del planeta y pueden agravar el empobrecimiento de los pueblos indígenas.⁸

Al mismo tiempo, también es cierto que los pueblos indígenas son agentes fundamentales del cambio porque sus medios de vida, sus ocupaciones, sus conocimientos tradicionales y sus modos de vida son esenciales para luchar con eficacia contra el cambio climático.⁹ Ocurre particularmente en el caso de las medidas de mitigación dirigidas a reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal, impulsando la conservación, la ordenación sostenible de los bosques, la mejora de las reservas forestales de carbono (como REDD+), así como la adaptación de las prácticas agrícolas al cambio climático. En estos contextos, aprovechar la ventaja comparativa de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático asegurando su acceso a oportunidades de trabajo decente, promoviendo empresas sostenibles como las cooperativas, y velando por que no queden rezagados es fundamental para el logro de los

⁷ IPCC. “Summary for Policymakers”, en C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken y otros autores (dir.): *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2014), págs. 1-32.

⁸ En relación con el empobrecimiento de los pueblos indígenas, en Naciones Unidas, véase: *State of the World's Indigenous Peoples* (Nueva York, 2009), pág. 21.

⁹ El Acuerdo de París reconoce explícitamente la importancia de los conocimientos de los pueblos indígenas en la acción climática. Para más información, véase el Acuerdo de París, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php [acceso el 9 de junio de 2016].

Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la creación de sociedades sostenibles, inclusivas y resilientes.

La OIT ha estado a la vanguardia en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tiene un papel importante que desempeñar en la superación de los desafíos planteados por el cambio climático, así como de los desafíos a los que ya se enfrentan los pueblos indígenas derivados de la destrucción ambiental que conduce al cambio climático. En su enfoque a través del Programa de Trabajo Decente, la OIT se esfuerza por empoderar a las mujeres y los hombres indígenas, algo decisivo para asegurar una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. Una transición justa de la fuerza de trabajo¹⁰ no puede hacerse sin la inclusión de los pueblos indígenas, en particular habida cuenta de que, aunque han contribuido poco a las emisiones de gases de efecto invernadero, sufren desproporcionadamente los efectos perjudiciales del cambio climático.

Los programas específicos y las esferas prioritarias de la OIT, como el Programa Empleos Verdes,¹¹ también son clave para liberar el potencial de los pueblos indígenas como agentes fundamentales del cambio, para aprovechar sus sistemas de conocimientos tradicionales en aras de una acción climática eficaz, así como para reducir la pobreza y promover el crecimiento verde. Inspirándose en el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que proporciona un marco para asegurar la consulta a los pueblos indígenas y su participación en la adopción de decisiones, así como en otros instrumentos de la OIT, como el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y los instrumentos que proporcionan orientaciones sobre la creación de pisos de protección social y la promoción de transiciones a la formalidad,¹² el enfoque de la OIT al empoderamiento de los pueblos indígenas promueve soluciones sociales a problemas ambientales y está bien posicionado para abordar las amenazas que plantea el cambio climático.

¹⁰ Para más información, véase el Acuerdo de París, http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php [acceso el 9 de junio de 2016].

¹¹ Para más información, véase, *Empleos Verdes*, OIT, s.f., <http://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/lang--es/index.htm> [acceso el 10 de junio de 2016].

¹² Véase el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), y la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). Los textos de todos los instrumentos de la OIT pueden consultarse en: <http://www.ilo.org/global/standards/lang--es/index.htm>



© ILO

Pueblos indígenas: instrumentos internacionales y marcos específicos

- El *Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)* es el único tratado internacional sobre los pueblos indígenas que está abierto a la ratificación. Hasta la fecha, ha sido ratificado por 22 países.
- El *Convenio de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107)* es el instrumento anterior de la sobre el tema. Aunque ya no está abierto a la ratificación, sigue en vigor en 17 países.
- La *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2007* es el enunciado más reciente de las aspiraciones de los pueblos indígenas a nivel internacional.
- La *Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, 2014*, es el foro en el que los Estados reafirmaron su compromiso para respetar, promover y proteger los derechos de los pueblos indígenas.
- La *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, adoptada en 2015 con la promesa de que nadie se quedara atrás, instó a los pueblos indígenas a participar activamente en su aplicación, seguimiento y examen.
- En el *Acuerdo de París*, que se suscribió en la cumbre de 2015 sobre el cambio climático, los Estados subrayan la importancia de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas para combatir el cambio climático.

2. ¿Quiénes son los «pueblos indígenas»?

No existe una definición universal única de pueblos indígenas y tribales. El Convenio núm. 169 proporciona una serie de criterios objetivos y subjetivos que pueden utilizarse para determinar estos grupos¹. Al utilizar los términos «pueblos indígenas» y «pueblos tribales» y conceder a ambos grupos los mismos derechos, el Convenio ofrece un enfoque práctico e inclusivo para su determinación que también reconoce la conciencia de la propia identidad como criterio fundamental (véase infra). Por razones prácticas, el presente informe utiliza el término «pueblos indígenas», ya que es el que suele utilizarse habitualmente en la actualidad a nivel internacional para referirse a ambos grupos.

Además, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas ha observado que, en algunos países, por ejemplo en la región de Asia, si bien la gran mayoría de la población puede considerarse literalmente indígena de la región, hay grupos específicos que se distinguen de la población más amplia y entran en el ámbito de interés internacional por los pueblos indígenas.² Estos incluyen, entre otros, grupos denominados «pueblos tribales», «tribus de las montañas», «tribus registradas» y «Adivasis» o «Janajatis» que, en algunos países, aunque no se reconocen como «pueblos indígenas», reciben una atención específica en la planificación, los programas y los regímenes de desarrollo.³ En África, el Grupo de Trabajo para las Poblaciones Indígenas y las Comunidades de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos ha contribuido en gran medida a aclarar el concepto de pueblos indígenas en el contexto africano, tomando en consideración el caso de las comunidades nómadas y pastorales⁴.

¹ OIT: *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, 2013).

² Naciones Unidas: *Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: Consulta sobre la situación de los pueblos indígenas en Asia* (Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 2013).

³ Por ejemplo, en la India, aunque a juicio del Gobierno ningún grupo de su población puede considerarse «pueblo indígena», algunas disposiciones legales, así como políticas, programas y regímenes de desarrollo, están dirigidos a la categoría administrativa de «tribu registrada». Véase C.R. Bijoy, S. Gopalakrishnan y S. Khanna: *India and the rights of indigenous peoples* (Chiang Mai, Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, 2010).

⁴ Para más información, véase *Report of the African Commission's Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*, Grupo de trabajo de expertos en pueblos/comunidades indígenas en África de la Comisión Africana, 2013, <http://www.achpr.org/mechanisms/indigenous-populations/report-working-group/> [acceso el 30 de junio de 2016]. Véase también OIT: *Overview Report of the Research Project by the International Labour Organization and the ACHPR on the constitutional and legislative protection of the rights of indigenous peoples in 24 African countries* (Ginebra, 2009).

Determinación de los pueblos indígenas

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) establece una serie de criterios para determinar los grupos a los que se aplican sus disposiciones

	Criterios subjetivos	Criterios objetivos
Pueblos indígenas	La conciencia de su identidad indígena.	El hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales. La conservación de todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, cualquiera que sea su situación jurídica.
Pueblos tribales	La conciencia de su identidad tribal.	Sus condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros colectivos nacionales. Están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

Fuente: ILO: *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, 2013).



© Mari Schlanbusch

3. ¿Por qué los pueblos indígenas se enfrentan a amenazas del cambio climático que otros grupos de la sociedad no experimentan?

El Banco Mundial ha subrayado que el cambio climático está relacionado con las dimensiones sociales clave de la vulnerabilidad, la justicia social y la equidad.¹ Actúa como multiplicador de las vulnerabilidades existentes y agrava los desafíos para el desarrollo. Las personas pobres en los países en desarrollo sufren las consecuencias, aunque han contribuido poco a sus causas. Los pueblos indígenas, la mayoría de los cuales se encuentran en países en desarrollo, están sobrerrepresentados entre los pobres y, lo que es más, además de ver sus derechos, medios de vida, culturas, identidades y modos de vida amenazados por una serie de problemas sociales, económicos y ambientales, se enfrentan a una amenaza adicional por causa del cambio climático.

Es importante poner de relieve que los riesgos que plantea el cambio climático para los pueblos indígenas son distintos a los riesgos que plantea para otros grupos de la sociedad, incluidos los grupos de personas pobres (en su totalidad). Esto se debe a que los pueblos indígenas comparten seis características que, juntas, no están presentes en ningún otro grupo. Por ello, son especialmente vulnerables a los efectos directos del cambio climático; a los efectos de la destrucción del medio ambiente que conduce al cambio climático, y a las medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos.

En primer lugar, los pueblos indígenas se encuentran entre los más pobres de entre los pobres, en la situación más vulnerable al cambio climático. En segundo lugar, dependen de los recursos naturales renovables, los más expuestos a la variabilidad y a los extremos climáticos, para sus actividades económicas y medios de vida. En tercer lugar, viven en regiones geográficas y ecosistemas muy expuestos a los efectos del cambio climático, al tiempo que comparten relaciones culturales complejas con los ecosistemas. En cuarto lugar, los elevados niveles de exposición y vulnerabilidad al cambio climático obligan a los pueblos indígenas a migrar, lo que, en la mayoría de los casos no es una solución, ya que puede agravar las vulnerabilidades sociales y económicas. En quinto lugar, la desigualdad de género, que es un factor clave en las privaciones que sufren las mujeres indígenas, se ve ampliada por el cambio climático. En sexto y último lugar, muchas comunidades indígenas siguen estando excluidas de los procesos de adopción de decisiones y a menudo no gozan de reconocimiento ni de apoyo institucional.

¹ Véase en R. Mearns y A. Norton: “Equity and vulnerability in a warming world: introduction and overview”, pág. 1, en R. Mearns y A. Norton (dir.): *Social dimensions of climate change: equity and vulnerability in a warming world*, New Frontiers of Social Policy (Washington DC, Banco Mundial, 2010), págs. 1–44.

Estos factores limitan su acceso a mecanismos de reparación, aumentan su vulnerabilidad al cambio climático, socavan su capacidad para mitigarlo y adaptarse a sus efectos y, como consecuencia, plantean una amenaza a los adelantos conseguidos en el reconocimiento de sus derechos.

3.1. Pobreza y desigualdad

Según un estudio reciente del Banco Mundial, el cambio climático podría volver a sumir en la pobreza a cerca de 100 millones de personas para 2030,² planteando una grave amenaza a los avances logrados en el alivio de la pobreza durante los últimos decenios y en la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los efectos del cambio climático, como los derivados de los desastres naturales, podrían contribuir a aumentar la desigualdad y a una mayor desvinculación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza.³

El estudio señala que las personas pobres y los países pobres están expuestos y son vulnerables a todas las formas de impacto relacionadas con el clima. Así, por ejemplo, los bienes y los medios de vida pueden ser destruidos por desastres naturales; la capacidad de trabajo



© Marek Harsdorff

² S. Hallegatte, M. Bangalore, L. Bonzanigo y otros autores: *Shock waves: managing the impacts of climate change on poverty*, Climate Change and Development Series (Washington DC, Banco Mundial, 2016).

³ *Ibíd.*, pág. 79.

puede perderse por causa de las temperaturas altas o bajas; las enfermedades transmitidas por alimentos, agua o vectores pueden extenderse con los efectos de las olas de calor, las inundaciones o las sequías; pueden perderse cosechas por los cambios en el patrón de las precipitaciones; el precio de los alimentos puede aumentar como consecuencia de fenómenos meteorológicos extremos, y pueden surgir conflictos violentos o movimientos de la población a causa de la escasez de recursos. Las consecuencias de estos sucesos para la desigualdad y para la pobreza de los pueblos indígenas son particularmente graves, puesto que ya están sobrerrepresentados entre los pobres: representan cerca del 15 por ciento de los pobres del mundo, aunque no suman más del 5 por ciento de la población mundial.⁴

Además, entre un 70 y un 80 por ciento⁵ de los más de 370 millones de personas indígenas⁶ en el mundo están repartidos por Asia y el Pacífico, una región especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático.⁷ El Banco Mundial⁸ calcula que, en Asia Oriental y el Pacífico, cerca de 13 millones de personas podrían caer en la pobreza extrema para 2030 como consecuencia del cambio climático, y cuanto menor sea el rendimiento de las cosechas, más elevados serán los precios. Estas cifras son especialmente preocupantes habida cuenta de que, según cálculos del Banco Mundial⁹, salvo en algunos casos, los indicadores del desarrollo para los pueblos indígenas en Asia ya son peores que los promedios de la población.

Si bien existen datos contrastados que reflejan la disminución de las tasas de pobreza en las economías emergentes de Asia, particularmente en China, India y Viet Nam, los pueblos indígenas siguen registrando una brecha de pobreza mayor que la de los pueblos no indígenas que, además, no deja de ampliarse. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina, una región que también se está viendo muy afectada por el cambio climático, muestran una persistencia de las tasas de pobreza de los pueblos indígenas a lo largo del tiempo. Los riesgos que plantea el cambio climático para la reducción de la pobreza revisten pues especial importancia para el bienestar de los pueblos indígenas que, incluso con la disminución de las tasas de pobreza que registran algunos países, siguen siendo «los más pobres de entre los pobres».¹⁰

3.2. Erosión de los medios de vida basados en recursos naturales

La mayoría de los pueblos indígenas viven en zonas rurales y dependen de la tierra y de los recursos naturales para sus medios de vida, su empleo y su subsistencia.¹¹ Desempeñan un papel importante en la economía rural y participan en distintas ocupaciones tradicionales, como la agricultura, el pastoreo, la pesca, la producción artesanal, la caza y la recolección.

⁴ Banco Mundial: *Implementation of operational directive 4.20 on indigenous peoples: an independent desk review* (Washington DC, 2003).

⁵ La cifra facilitada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) es del 70 por ciento y la facilitada por el Banco Mundial es del 80 por ciento. Véase *Rural Poverty Portal. Statistics and key facts about indigenous peoples*, Iniciativa del FIDA, s.f., http://www.ruralpovertyportal.org/topic/statistics/tags/indigenous_peoples [acceso el 9 de junio de 2016]. Véase también Banco Mundial: *Still among the poorest of the poor*; Indigenous Peoples country brief (Washington DC, 2011).

⁶ Naciones Unidas: *State of the World's Indigenous Peoples* (Nueva York, 2009).

⁷ S. Hallegatte, M. Bangalore, L. Bonzanigo y otros autores, op. cit.

⁸ Banco Mundial: *Climate change threatens to deepen poverty in East Asia Pacific by 2030*, 2015, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/11/12/climate-change-threatens-to-deepen-poverty-in-east-asia-pacific-by-2030> [acceso el 9 de junio de 2016].

⁹ Banco Mundial: *Still among the poorest of the poor*; Indigenous Peoples country brief (Washington DC, 2011).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Véase Naciones Unidas: *State of the World's Indigenous Peoples* (Nueva York, 2009).

A nivel mundial, unos 70 millones de personas indígenas dependen de los bosques o las selvas para atender sus necesidades de subsistencia.¹² La deforestación no sólo amenaza su subsistencia, sino que contribuye al 10-12 por ciento de las emisiones mundiales de carbono.¹³

Al mismo tiempo, aunque los pueblos indígenas sólo representan alrededor del 5 por ciento de la población mundial, se ocupan de cerca del 22 por ciento de la superficie de la tierra y del 80 por ciento de la biodiversidad restante del planeta, y las protegen.¹⁴ Y lo que es más importante, la relación entre los medios de vida de los pueblos indígenas, la tierra y los recursos naturales va más allá del ámbito económico y reviste especial importancia para sus culturas y modos de vida. No obstante, el cambio climático y las medidas para hacerle frente que no incluyen a los pueblos indígenas plantean graves amenazas a sus medios de vida y hacen peligrar sus culturas diferenciadas. Estos factores también agravan la inseguridad en sus medios de vida generada por otros problemas sociales, económicos y ambientales, a pesar de su importancia como actores del desarrollo sostenible.

Como a menudo no cuentan con el reconocimiento de sus derechos a la tierra, los pueblos indígenas se enfrentan a la enajenación de sus tierras o a restricciones a su acceso a los recursos naturales o a los territorios que han ocupado tradicionalmente.¹⁵ Esto se debe principalmente a las presiones por la extracción de los recursos naturales y a la degradación ambiental, así como a las políticas sobre la conservación de medio ambiente que no toman en consideración las necesidades de los pueblos indígenas.¹⁶ Además, para muchas mujeres y hombres indígenas,

Múltiples factores generadores de estrés relacionados con los medios de vida en el Estado Plurinacional de Bolivia

En 2012, un estudio de caso sobre los agricultores indígenas en las tierras altas de Bolivia concluyó que sus medios de subsistencia tenían cada vez más posibilidades de verse amenazados por los múltiples factores generadores de estrés que se acumulaban con el cambio climático. Estos incluyen, entre otros, factores sociales y económicos, como la escasez de tierras, las incertidumbres en los mercados agrícola y laboral y la marginación institucional, y factores relacionados con el clima, como la escasez de agua, el aumento de las temperaturas y la variabilidad climática cada vez mayor. Debido a los cambios que estos factores han ido introduciendo, los agricultores indígenas han visto como perdían ingresos y seguridad alimentaria. Los factores generadores de estrés han llevado simultáneamente a la reducción del acceso a los activos del hogar para la adaptación, en particular capital natural y humano, así como capital financiero, físico y social, y de la demanda del gasto correspondiente.

«Ha cambiado. A veces la lluvia no cae en esta estación, a veces las heladas no llegan cuando les corresponde. Antes era más tarde, ahora llegan antes, como si fuesen un castigo. Ahora la lluvia cae como si dijese 'Ya no voy a volver nunca más'. El sol es muy fuerte. Antes, no era así.» — Agricultor de Palca.

Fuente: J.Z. McDowell y J.J. Hess: "Assessing adaptation: Multiple stressors on livelihoods in the Bolivian highlands under a changing climate", en *Global Environmental Change* (2012), vol. 22, núm. 2, mayo, págs. 342–352.

¹² Véase Objetivo 15: «Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad», Naciones Unidas, s.f., <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/biodiversity/> [acceso el 9 de junio 2016].

¹³ P. Smith, M. Bustamante, H. Ahammad y otros autores: "Agriculture, forestry and other land use (AFOLU)", en O. Edenhofer, R. Pichs-Madruga, Y. Sokona y otros autores (dir.): *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2014), págs. 811–922.

¹⁴ Banco Mundial: *Social dimensions of climate change: workshop report 2008* (Washington DC, 2008).

¹⁵ En Asia, por ejemplo, véase R.K. Dhir: *Indigenous peoples in the world of work in Asia and the Pacific: a status report* (Ginebra, OIT, 2015).

¹⁶ Véase Naciones Unidas: *State of the World's Indigenous Peoples* (Nueva York, 2009).



© Rishabh Kumar Dhir

las ocupaciones tradicionales ya no sirven para cubrir sus necesidades de subsistencia, mientras que su acceso a otras formas de generación de ingresos se ve obstaculizado por la falta de formación y de competencias, los escasos vínculos con el mercado, la discriminación en la economía formal y en la informal, el acceso limitado al crédito, la inseguridad respecto de la tenencia de las tierras y los bajos incentivos para la inversión. Estas circunstancias, junto al acceso insuficiente a la protección social, hacen que las mujeres y los hombres indígenas se enfrenten a una inseguridad y un empobrecimiento graves de sus medios de vida en diversas partes del mundo.¹⁷ Habida cuenta de todo ello, el clima introduce otro nivel de amenaza, por lo que tiene implicaciones significativas para los pueblos indígenas en el mundo del trabajo.

3.3. Lugares de residencia en zonas geográficas expuestas al cambio climático

Las regiones geográficas y los ecosistemas en los que suelen vivir los pueblos indígenas, como las regiones polares, los bosques tropicales húmedos, las montañas altas, las islas pequeñas, las regiones costeras y las tierras áridas y semiáridas son más propensos a sufrir los efectos del cambio climático.¹⁸ Las consecuencias en las comunidades pobres que dependen de medios de vida basados en los ecosistemas pueden ser considerables, agotando su producción de subsistencia y suprimiendo una de sus redes de seguridad.¹⁹ Así, por ejemplo, la agricultura,

¹⁷ Para casos en Asia, véase OIT: *Indigenous peoples in the world of work: snapshots from Asia* (Ginebra, OIT, 2015).

¹⁸ R. Mearns y A. Norton, *op. cit.*, págs. 1–44.

¹⁹ S. Hallegatte, M. Bangalore, L. Bonzanigo y otros autores, *op. cit.*

de la que dependen muchos pueblos indígenas para su seguridad alimentaria y la satisfacción de sus necesidades de subsistencia, es uno de los sectores más sensibles al cambio climático.

La pérdida de ecosistemas y los cambios en el patrón meteorológico tienen graves consecuencias para las culturas y los medios de vida de los pueblos indígenas, dado que algunas de estas comunidades comparten una relación cultural compleja con su entorno. Un estudio llevado a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre el Ártico ha señalado que las poblaciones indígenas son particularmente vulnerables al cambio climático debido a su estrecha relación con la tierra, el mar y los recursos naturales y a su dependencia de los mismos para su bienestar cultural, social, económico y físico.²⁰ De igual modo, un estudio reciente del Banco Mundial²¹ sobre América Latina y el Caribe observa que los cambios en los patrones de las precipitaciones y regímenes estacionales perjudican el calendario agrícola, afectan a los cultivos tradicionales y a la disponibilidad de frutos y animales silvestres, y aumentan la incidencia de las enfermedades del ganado, con graves consecuencias para la seguridad alimentaria, la salud y la identidad cultural de los pueblos indígenas.



© Salvatore Errico

²⁰ A.J. Parkinson: “Sustainable Development, Climate Change and Human Health in the Arctic”, en UNESCO (dir.): *Climate change and Arctic sustainable development: scientific, social, cultural and educational challenges* (París, UNESCO, 2009), págs.156–163.

²¹ J. Kronik y D. Verner: *Indigenous peoples and climate change in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development – Environment and Sustainable Development (Washington DC, Banco Mundial, 2010).

Los medios de vida y las culturas de los pueblos indígenas también se enfrentan a amenazas derivadas de las medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos que los excluyen. Por ejemplo, los proyectos de energías renovables a gran escala y los proyectos de conservación de la biodiversidad en las tierras y territorios tradicionales de los pueblos indígenas se han asociado a la enajenación de sus tierras y al desplazamiento forzado, provocando la pérdida de medios de vida y de identidad.²² Las características del cambio climático que multiplican las amenazas combinadas con determinadas acciones relacionadas con el clima se han convertido en importantes obstáculos que deben superarse en los esfuerzos por asegurar los medios de vida, las culturas y el bienestar de los pueblos indígenas.

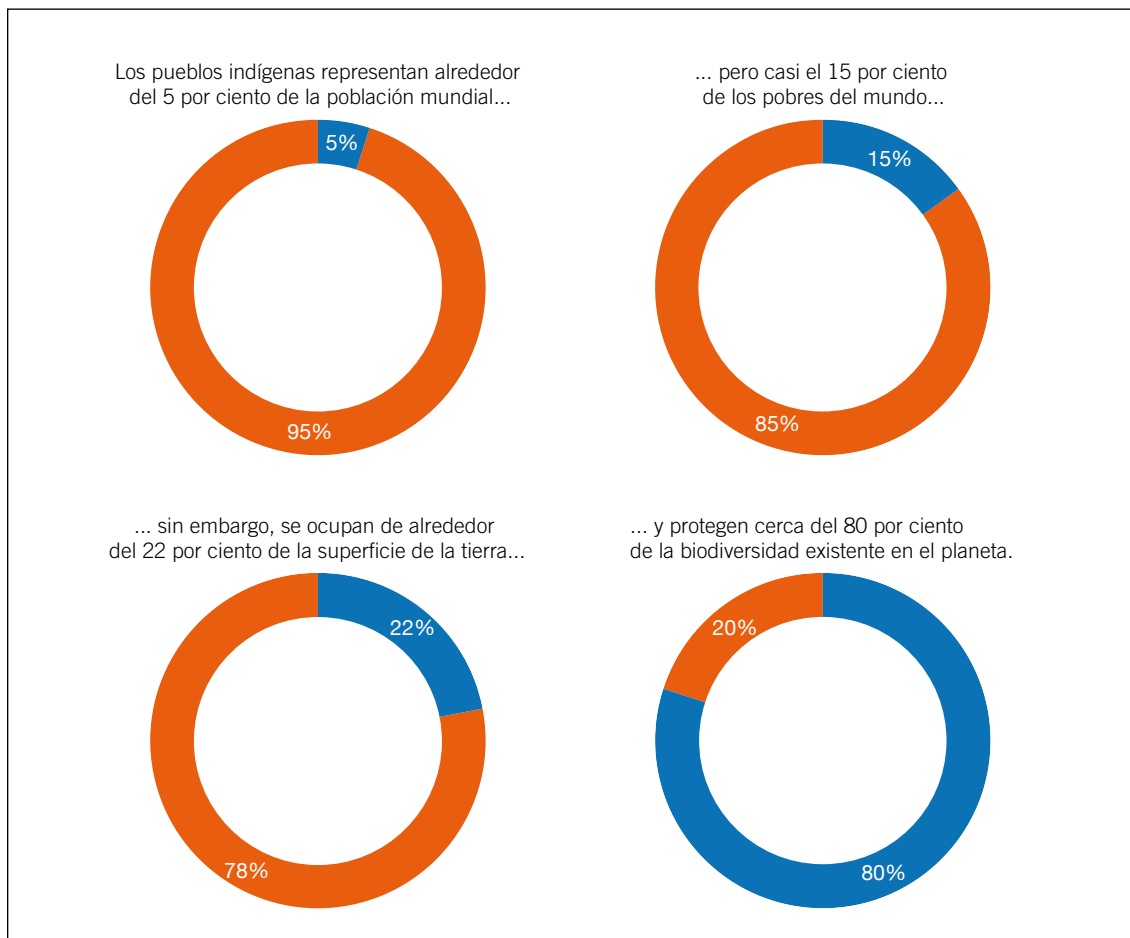
Los pueblos indígenas en la región del Pacífico

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha observado que el aumento del nivel del mar en todo el mundo tendrá efectos específicos para la región del Pacífico, que incluye pequeños estados insulares en desarrollo con tierras y territorios tradicionales de muchos pueblos indígenas. La propia existencia de muchos territorios está amenazada por el aumento del nivel del mar causado por el cambio climático. Otras amenazas son la erosión de la tierra por la actividad destructiva de las olas, las frecuentes mareas de tempestades y los deslizamientos de tierra que pueden provocar la pérdida de tierras para muchos grupos indígenas.

Al estar situados en zonas geográficas de alto riesgo, los pueblos indígenas de la región del Pacífico se enfrentan a un riesgo grave no sólo para sus medios de vida, sino también para sus culturas y modos de vida, ya que están intrínsecamente relacionados con sus tierras y territorios tradicionales. Estos riesgos y los efectos del cambio climático ya están siendo experimentados por toda la región. Así, por ejemplo, las mareas altas y los mares tormentosos han causado problemas recientemente en las Islas Marshall, las Islas Cook, Tuvalu y las islas de poca altitud de Papua Nueva Guinea. De igual modo, las plantaciones y el ganado, medios importantes de subsistencia para muchos grupos indígenas, están muy expuestos a enfermedades y pestes asociadas a las inundaciones y a otras variaciones climáticas.

Fuente: *Fact Sheet: Indigenous Peoples in the Pacific Region*, Foro permanente para las cuestiones indígenas (PFII), s.f., http://www.un.org/en/events/indigenoustoday/pdf/factsheet_Pacific_FINAL.pdf [acceso el 7 de enero de 2016].

²² Véase Naciones Unidas: *Consecuencias de las medidas encaminadas a mitigar el cambio climático para los pueblos indígenas y sus territorios y tierras. Presentado por Victoria Tauli-Corpuz y Aqqaq Lyngge, miembros del Foro.* (Consejo Económico y Social, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, 2008).



Fuentes: Banco Mundial: *Aplicación de la Directriz Operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: Un examen independiente* (Washington DC, 2003) y Banco Mundial: *Social dimensions of climate change: workshop report 2008* (Washington DC, 2008).

3.4. Migración y desplazamiento forzado

Confrontados a la inseguridad de los medios de vida y a los niveles insuficientes de ingresos procedentes del trabajo en ocupaciones tradicionales, muchas mujeres y muchos hombres indígenas han migrado fuera de sus zonas tradicionales a zonas tanto rurales como urbanas, en búsqueda de trabajo. Se prevé que los desastres naturales inducidos por el cambio climático y la pérdida de medios de vida aumenten aún más este tipo de migración y de traslado forzado. Así, por ejemplo, en el Ártico, la IPCC²³ ha observado que el pronunciado cambio registrado en el deshielo del suelo congelado, la pérdida de hielo costero, el aumento del nivel del mar, y

²³ J.N. Larsen, O.A. Anisimov, A. Constable y otros autores: "Polar regions", en V.R. Barros, C.B. Field, D.J. Dokken y otros autores (dir.) *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2014), págs. 1567–1612.



© ILO

la mayor intensidad de los fenómenos meteorológicos, están obligando a algunas comunidades indígenas de Alaska a trasladarse.

Si bien la migración puede considerarse una estrategia de adaptación²⁴ a la que se ven forzadas algunas personas por los efectos del cambio climático, también puede tornar a las mujeres y los hombres indígenas más vulnerables a la discriminación, la pérdida de identidad, la explotación y a otros riesgos sociales, económicos y ambientales en sus lugares de destino, frente a otros grupos de la sociedad, incluidas las personas pobres. El no reconocimiento de sus competencias profesionales tradicionales, la formación deficiente y la indiferencia por sus culturas y medios de vida son algunos de los obstáculos a que se enfrentan para conseguir un trabajo decente cuando migran. Un estudio reciente de la OIT que evalúa el cumplimiento del salario mínimo en diez economías en desarrollo ha observado que los trabajadores de las comunidades indígenas están expuestos a mayores brechas de incumplimiento que otros trabajadores, y sitúa a las mujeres indígenas en situación de desventaja agravada.²⁵

Las mujeres y los hombres indígenas también tienden a registrar tasas de desempleo mayores en las zonas urbanas. En la India, que cuenta con una población indígena de cerca de 104 millones de personas (que integran las denominadas «tribus registradas»), la tasa de desempleo en las zonas urbanas de los hombres de tribus registradas aumentó del 2,9 por ciento en 2004-2005 al 4,4 por ciento en 2009-2010; en el mismo período, la tasa de desempleo en las zonas urbanas de las mujeres de tribus registradas aumentó del 3,4 por ciento al 4,3

²⁴ F. Gemenne y J. Blocher: *How can migration support adaptation? Different options to test the migration–adaptation nexus*, Migration, Environment and Climate Change: Working Paper Series No. 1 (Ginebra, OIM 2016).

²⁵ U. Rani, P. Belser, M. Oelz y S. Ranjbar: «Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo» en *Revista Internacional del Trabajo* (2013) vol. 132/3-4

por ciento. La tasa de desempleo disminuyó para todos los demás grupos sociales aunque, en términos generales, durante el período señalado se mantuvo o disminuyó.²⁶

Muchas mujeres y hombres indígenas encuentran trabajo en la economía informal y participan en actividades como el trabajo ocasional y estacional en explotaciones agrícolas, plantaciones, obras de construcción en empresas informales, en la venta ambulante o como trabajadores domésticos. Estos trabajos tienden a ser precarios o peligrosos y a menudo se caracterizan por la discriminación salarial, la protección social limitada, los modalidades contractuales deficientes y los riesgos para la seguridad y salud, así como por situaciones de trabajo forzoso.²⁷ A menudo conllevan trabajar en lugares interiores sin climatización o en lugares exteriores, como explotaciones agrícolas u obras de construcción. En este contexto, el cambio climático reviste especial importancia, ya que las variaciones de las temperaturas pueden aumentar drásticamente los riesgos de enfermedad y de accidente, además de disminuir la capacidad de trabajo, lo que a su vez puede sumir a las personas en la pobreza extrema, especialmente en aquellos lugares que carecen de acceso adecuado a la protección social.

Un estudio reciente²⁸ ha observado que los aumentos de los niveles de calor en los lugares de trabajo debidos al cambio climático afectan especialmente a los trabajadores con ingresos más bajos, en particular los que se dedican a trabajos pesados y a trabajos agrícolas que requieren pocas calificaciones. El calor excesivo en el lugar de trabajo y las consiguientes temperaturas corporales elevadas y deshidratación provocan golpes de calor, insolaciones y, en algunos casos, incluso la muerte. También tiene implicaciones para la productividad, la producción económica, la remuneración y los ingresos familiares ya que la reacción natural de los trabajadores es ralentizar su ritmo de trabajo o limitar su jornada laboral.

El estudio indica que, en estas circunstancias, la pérdida de productividad de la mano de obra será mayor en la región de Asia y el Pacífico, y que no sólo afectará a los trabajadores, sino que tendrá consecuencias económicas más amplias. Estas conclusiones revisten especial importancia en relación con los pueblos indígenas, ya que la mayoría de ellos se encuentran en la región de Asia y el Pacífico, son vulnerables a los factores de riesgo sociales y económicos, dependen cada vez más de la economía informal y se concentran en lugares de trabajo expuestos a temperaturas excesivamente altas.

Los pueblos indígenas que se desplazan a zonas urbanas a menudo viven en barrios marginales que carecen de los servicios e infraestructuras mínimos.²⁹ En numerosos centros urbanos, los barrios marginales o asentamientos informales son muy vulnerables a los efectos del cambio climático, en particular los desastres naturales.³⁰ Al mismo tiempo, para muchas comunidades indígenas resulta difícil afrontar la vida en entornos donde sufren discriminación por razón de sus prácticas y modos de vida tradicionales, lo que conduce a la pérdida de identidad. Así,

²⁶ Para más información sobre las tribus registradas y su situación laboral en la India, véase R.K. Dhir, op. cit.

²⁷ Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas: *El acceso de los pueblos indígenas al trabajo decente y la protección social* (2014)

²⁸ Organización Internacional para las Migraciones, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Foro de Vulnerabilidad Climática, Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial de la Salud, UNI Global Union, Organización Internacional de Empleadores y ACT Alliance: *Climate change and labour: impacts of heat in the workplace* (2016).

²⁹ ONU-Habitat: *Urban indigenous peoples and migration: a review of policies, programmes and practices* (Nairobi, 2010).

³⁰ ONU-Habitat: *Integrating climate change into city development strategies (CDS)* (Nairobi, 2015).

Migración en la región andina

Muy dependientes de los recursos humanos para sus medios de vida, los pueblos indígenas de la región andina son extremadamente vulnerables al cambio climático, al tiempo que experimentan marginación social, política y económica. Estudios realizados al respecto ponen de manifiesto que sus medios de vida están cada vez más amenazados por la escasez de agua, la destrucción de los ecosistemas y los recursos naturales, los cambios en la biodiversidad, las enfermedades que afectan a las plantas y al ganado, y la pérdida de cosechas. Esto ha llevado a pérdidas económicas, pérdida de vidas e inseguridad alimentaria, tanto para los propios pueblos indígenas como para las poblaciones que dependen de los alimentos que producen. Estas pérdidas han provocado la migración a las ciudades, donde a los nuevos migrantes no les queda más alternativa que vivir en barrios pobres y conflictivos de las zonas periféricas. Debido a los efectos del cambio climático en sus medios de vida, los adultos indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, migran temporalmente a zonas en las Yungas o a las ciudades de La Paz o El Alto para trabajar como jornaleros. Muchos de los jóvenes ya han migrado, despertando preocupaciones en torno a la posibilidad de despoblación y de pérdida de conocimientos tradicionales y de identidad.

«Los jóvenes se han ido a La Paz, y la mayoría de las personas mayores que se quedaron trabajando la tierra ya han muerto.» – Francisca Quispe Flores, 22 años, de la comunidad Aymara de El Chair.

Fuente: J. Kronik y D. Verner: *Indigenous peoples and climate change in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development – Environment and Sustainable Development (Washington DC, Banco Mundial, 2010).

por ejemplo, los pueblos indígenas de África Oriental, que están integrados principalmente por pastores y grupos de cazadores y recolectores, se han enfrentado a numerosos problemas en su transición a la vida urbana.³¹

La migración inducida por el clima también puede provocar la pérdida de conocimientos tradicionales, con implicaciones negativas no sólo para las culturas de los pueblos indígenas, sino también para la acción climática, ya que las medidas para la mitigación del cambio climático y de adaptación a sus efectos necesitan basarse en los sistemas de conocimientos indígenas para tener éxito. Por consiguiente, las interconexiones entre cambio climático, migración y economía informal ponen de relieve una transformación importante que está produciéndose en el mundo del trabajo de los pueblos indígenas, un entorno cada vez más vulnerable a los múltiples niveles de amenaza que pueden agravar el empobrecimiento y la pérdida de conocimientos tradicionales.

3.5. Desigualdad de género

Las mujeres y las niñas indígenas desempeñan un papel decisivo en los medios de vida tradicionales y no tradicionales, en el trabajo no remunerado de cuidado de personas y en la seguridad alimentaria. Con la creciente inseguridad respecto de sus medios de vida, muchas buscan trabajo en la economía informal y actividades relacionadas, desde el trabajo agrícola

³¹ L.A. Young: “East Africa and the Horn”, en P. Grant (dir.) *State of the world’s minorities and indigenous peoples 2015* (Londres, Grupo Internacional de Derechos de las Minorías, 2015), págs. 74–86.



© ILO

asalariado en las zonas rurales al trabajo doméstico en las zonas urbanas.³² Además, muchas mujeres indígenas soportan simultáneamente la carga de generar ingresos, realizar las actividades tradicionales y ocuparse de las tareas del hogar. Al tiempo que contribuyen en gran medida a la vida social, económica y cultural de las comunidades y de la sociedad en su conjunto, las mujeres indígenas a menudo se enfrentan a la discriminación tanto dentro de sus propias comunidades como de fuera de ellas. Como resultado, están expuestas a exclusión social y económica, explotación, marginación y violencia de género.³³ El cambio climático amenaza con volverlas aún más vulnerables a dichos procesos, además de crear nuevos riesgos derivados de los efectos relacionados con el clima, como la mayor dependencia del trabajo precario y la exposición a situaciones de violencia y a violaciones de los derechos humanos.

En comparación tanto con la población no indígena como indígena masculina, las mujeres indígenas son más vulnerables a los riesgos sociales y económicos cuando migran a zonas urbanas o de otro tipo. Estos riesgos incluyen la exposición a situaciones de violencia, el acceso limitado a los servicios sociales, la discriminación y la concentración en ocupaciones o sectores

³² Véase, por ejemplo, D. Vinding y E. Kampbel: *Indigenous women workers: with case studies from Bangladesh, Nepal and the Americas* (Ginebra, OIT, 2012). Véase también OIT: *Estudio sobre la situación laboral de las mujeres indígenas en el Perú* (Lima, 2015) y OIT: *Indigenous peoples in the world of work: snapshots from Asia* (Ginebra, OIT, 2015).

³³ Por ejemplo, según los datos disponibles, en el Nepal, las mujeres y las niñas de las comunidades indígenas, junto a las mujeres de Dalit, constituyen el 80 por ciento de las víctimas de trata en el país. Véase *Seven out of every ten victims of trafficking in person are indigenous women and girls in Nepal*, D.K. Sunuwar, 2015, <http://www.indigenousvoice.com/en/7-out-of-every-10-victims-of-trafficking-in-person-are-indigenous-women-and-girls-in-nepal.html> [acceso el 9 de junio de 2016]. Véase también Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina del representante Especial del Secretario General sobre la violencia contra los niños: *Breaking the silence on violence against indigenous girls, adolescents and young women: a call to action based on an overview of existing evidence from Africa, Asia Pacific and Latin America* (2013).

propensos a condiciones de trabajo precarias y violaciones de los derechos del trabajo.³⁴ Así, por ejemplo, en muchos países, los trabajadores domésticos son principalmente mujeres pertenecientes a grupos especialmente desfavorecidos socialmente, como los pueblos indígenas.³⁵

De manera análoga, la pérdida de identidad como consecuencia de la migración inducida por el clima, y los riesgos asociados a la vida en barrios marginales o asentamientos informales afectan a las mujeres indígenas en modos distintos si se compara con sus homólogos masculinos. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ONU-HABITAT) advierte que, aunque las mujeres, en particular las mujeres pobres, son más propensas a sufrir lesiones o a morir como consecuencia de los desastres naturales, a menudo se las excluye de los procesos de planificación y de las discusiones sobre cambio climático.³⁶ Habida cuenta de que las prácticas discriminatorias conducen a la segregación de determinados grupos en barrios de alto riesgo y de que los pueblos indígenas en particular suelen estar excluidos de los procesos de adopción de decisiones, la educación, la atención de salud y de la información sobre los programas de asistencia y socorro,³⁷ la vulnerabilidad de las mujeres indígenas al menor de los impactos se ve ampliada considerablemente.

Las mujeres indígenas no sólo tienden a ser víctimas de los desastres y las situaciones de emergencia,³⁸ sino que el cambio climático juega un papel importante en el aumento de su carga de trabajo diaria y de su exposición a la violencia. Así, por ejemplo, la escasez de agua tiene implicaciones para las mujeres indígenas, ya que son las principales responsables de las actividades relacionadas con el hogar. Para ir a buscar agua tienen que andar largas distancias, lo que no sólo aumenta su carga de trabajo diaria, sino que las expone a situaciones de violencia sexual en lugares alejados de sus pueblos.³⁹ Además, la exposición a temperaturas variables, como en el caso de aumentos importantes, puede conllevar riesgos para la salud y reducir su capacidad de trabajo,⁴⁰ incluso cuando realizan actividades relacionadas con el hogar y cuidan de los hijos. Por consiguiente, la dinámica interseccional del mundo del trabajo de las mujeres indígenas y las amenazas derivadas de los efectos del cambio climático y de las acciones climáticas excluyentes plantean un desafío fundamental para el logro de la igualdad de género.

³⁴ Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL): *Guaranteeing indigenous peoples' rights in Latin America: progress in the past decade and remaining challenges (summary)* (Santiago, Chile, 2014) pág. 60.

³⁵ M. Oelz y U. Rani: *Domestic work, wages, and gender equality: lessons from developing countries*, Departamento de Investigaciones, Documento de Trabajo núm. 7 (Ginebra, OIT, 2015).

³⁶ ONU-Habitat: *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*, Informe Mundial sobre los asentamientos Humanos (Londres y Washington DC, Earthscan, 2011).

³⁷ *Ibid.*

³⁸ O. Gonzalo y F. Annelie: *Indigenous peoples and climate change*, Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión (Bruselas, Parlamento Europeo, 2009).

³⁹ J. Carling, J. Carino y L.N. Sherpa: *Asia Report on Climate Change and Indigenous Peoples* (Chiang Mai, Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, 2015).

⁴⁰ Organización Internacional para las Migraciones, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Foro de Vulnerabilidad Climática, Organización Internacional del Trabajo, Organización Mundial de la Salud, UNI Global Union, Organización Internacional de Empleadores y ACT Alliance, *op. cit.*

Las mujeres indígenas en el Camerún Meridional

Estudios sobre las mujeres Baka, que son miembros de la comunidad pigmea de cazadores-recolectores nómadas, han revelado que su vida económica y cultural corre peligro debido a la intensa explotación forestal que está dañando el entorno del que dependen y como consecuencia de los efectos del cambio climático. Señalan asimismo que las variaciones estacionales, como las temperaturas excesivamente altas, la desecación de manantiales y humedales y el caudal decreciente de los arroyos y los ríos están afectando negativamente a los medios de vida y la seguridad alimentaria. Así, por ejemplo, en el pueblo de Andoo, las mujeres han señalado que una hectárea de tierra agrícola que solía producir de 25 a 30 sacos de yute de cacahuets ahora sólo produce 10 sacos a causa de los cambios en el patrón meteorológico.

Las mujeres Baka mantienen una relación particularmente estrecha con los bosques, sobre todo en lo que respecta a las necesidades básicas del hogar, los productos medicinales, la vivienda y los alimentos, para la transmisión de las normas y prácticas tradicionales y como lugar de comunión con los antepasados. Como los bosques y los recursos naturales están cada vez más amenazados, las mujeres se ven obligadas a adaptarse a modos de vida semisedentarios, enfrentándose al mismo tiempo a la dificultad que supone tener poco para alimentar a su familia.

Fuente: Lelewal: "Indigenous women and climate change in South Cameroon", en Tebtebba Foundation (dir.): *Indigenous women, climate change and forests* (Ciudad de Baguio, 2011), págs. 75-92.

3.6. Falta de reconocimiento, derechos, apoyo institucional e inclusión en las políticas públicas

Es importante examinar la cuestión de los pueblos indígenas y el cambio climático desde la perspectiva de los derechos humanos habida cuenta de que, en el plano internacional, se han reconocido los derechos de los pueblos indígenas y se han establecido claramente los vínculos entre cambio climático y derechos humanos.⁴¹ En este contexto, es necesario detenernos tanto en los derechos sustantivos, como los derechos sobre la tierra, los territorios y los recursos naturales, y los derechos de habilitación, como en los derechos de acceso a información oportuna, consultas, participación y mecanismos de reparación. El estado del medio ambiente condiciona el disfrute de los derechos humanos. Al tiempo que el cambio climático agrava las vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales de los pueblos indígenas y genera numerosas amenazas nuevas, sus efectos tienen consecuencias particulares para el ejercicio de sus derechos,⁴² que no están asegurados y protegidos adecuadamente, a lo que cabe añadir que a menudo no hay acceso a mecanismos de reparación.

El reconocimiento expreso de los pueblos indígenas y tribales y de sus derechos sigue fuera de los marcos jurídicos, políticos e institucionales y de la práctica de muchos países. Con todo, hay excepciones, en América Latina, por ejemplo, 14 países han ratificado el Convenio núm. 169, y en Bangladesh y la India se han adoptado disposiciones especiales para la protección

⁴¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Resolución 10/4 Los derechos humanos y el cambio climático* (Consejo de Derechos Humanos, 2009).

⁴² Véase el comunicado de prensa de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre esta cuestión: «Relatora Especial de las Naciones Unidas: «Los derechos de los pueblos indígenas deben ser respetados en el acuerdo mundial sobre el cambio climático», s.f., <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/press-releases/61-clima-change-hrc> [acceso el 9 de junio de 2016].



© Vishaish Uppal

de determinados grupos tribales.⁴³ Incluso en esos países, si bien se han observado progresos en la salvaguarda de los derechos de los pueblos afectados, la aplicación sigue siendo un problema importante. En otros países, la falta de reconocimiento de los pueblos indígenas ha tenido repercusiones graves para la protección de sus derechos, lo que, a su vez, es decisivo para abordar los problemas estructurales que perpetúan su exclusión y marginación social y económica.⁴⁴

En la mayoría de los casos, independientemente de si los pueblos indígenas están o no reconocidos, los procedimientos de consulta y de participación en la adopción de decisiones que los incluyen son deficientes o no existen, aunque tanto la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas como el Convenio núm. 169 instan a su establecimiento. Además, en la mayoría de los países, el apoyo a las instituciones propias de los pueblos indígenas no existe o se presta de manera muy deficiente. Por consiguiente, los pueblos indígenas se encuentran en una situación en la que no pueden expresar sus prioridades para el desarrollo en la medida en que les afecta.

⁴³ Véase R.K. Dhir, *op. cit.*

⁴⁴ Por ejemplo, en Asia, véase *Ibíd.*

En el contexto del cambio climático, donde los mecanismos para la participación de los pueblos indígenas y la consulta con ellos son escasos y deficientes, se producen una serie de consecuencias negativas. Las medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos corren el riesgo de no obtener buenos resultados sin la participación efectiva de los grupos indígenas, al tiempo que pueden perjudicar a las comunidades. Así, por ejemplo, los proyectos de energías renovables que contribuyen a la reducción de emisiones de dióxido de carbono puestos en marcha sin la participación de los pueblos indígenas afectados o sin que hayan participado en su formulación pueden agravar los efectos negativos como la enajenación de las tierras y la inseguridad de los medios de vida, socavando con ello las instituciones, tradiciones y modos de vida de los pueblos indígenas, que son fundamentales para que los esfuerzos desplegados contra el cambio climático tengan éxito. Al mismo tiempo, la propia capacidad de respuesta de los pueblos indígenas a las vulnerabilidades climáticas se ve muy mermada sin la protección adecuada de sus derechos. A su vez, este tipo de situación aumenta considerablemente las amenazas para el bienestar de los pueblos indígenas que plantean los efectos del cambio climático y, sin procedimientos sólidos que garanticen el acceso a mecanismos de reparación,⁴⁵ puede desvirtuarse cualquier logro conseguido para asegurar sus derechos.

El derecho a opinar de los pueblos indígenas es decisivo para conciliar los distintos intereses y avanzar hacia una mayor coherencia de las políticas. Lo dicho se aplica particularmente en el caso de las intervenciones en aras del desarrollo que, cada vez más, tienen que lograr objetivos intrínsecamente ligados en relación con el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y el cambio climático.

Los pueblos indígenas, que han sufrido injusticias históricas y se encuentran entre los grupos que menos han contribuido al cambio climático, soportan sus consecuencias negativas de manera desproporcionada. Están expuestos tanto a los efectos directos del cambio climático como a los factores que lo causan. Esta cuestión plantea graves preocupaciones en relación con la justicia, la imparcialidad y la equidad en materia climática, en particular respecto de la participación efectiva en los esfuerzos desplegados para luchar contra el cambio climático, asegurando que los pueblos indígenas sean los principales beneficiarios de dichos esfuerzos.⁴⁶

Con demasiada frecuencia, en los planos internacional y nacional, la participación efectiva de los pueblos indígenas en la configuración de la acción climática es limitada.⁴⁷ Su exclusión de la formulación y la aplicación de las políticas públicas destinadas a mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos puede tener importantes efectos negativos en el disfrute de sus derechos, en sus intereses y en su bienestar.⁴⁸ Así, por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) ha señalado que los procesos REDD no están diseñados ni se aplican con detenimiento a través de un enfoque basado en los derechos, «corren

⁴⁵ Véase ACNUDH: *Key messages on human rights and climate change*, s.f., http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf [acceso el 1 de julio de 2016].

⁴⁶ Para más detalles sobre la justicia climática, véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH): *Understanding human rights and climate change: submission of the Office of the High Commissioner for Human Rights to the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, ACNUDH, 2015, <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf> [acceso el 9 de junio de 2016].

⁴⁷ Véase Reuters: “Indigenous peoples ignored in climate plans, seek voice at UN talks”, 2015, <http://www.reuters.com/article/climatechange-summit-indigenous-idUSL8N13D0FM20151118> [acceso el 9 de junio de 2016].

⁴⁸ Para más detalles sobre las repercusiones del cambio climático para los derechos humanos, véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): *Climate change and human rights* (Nairobi, 2015).

el riesgo de violar sus derechos [de los pueblos indígenas] y pueden aumentar sus vulnerabilidades socioeconómicas y ambientales». ⁴⁹ Esto hace pensar que, al tiempo que se avanza, es crucial recurrir a un enfoque basado en los derechos que asegure la participación efectiva de los pueblos indígenas a todos los niveles de la adopción de decisiones y proporcione mecanismos sólidos para asegurar su acceso a mecanismos de reparación. Un enfoque de estas características ayudaría a hacer frente a las amenazas que sufren y a combatir el cambio climático con los pueblos indígenas como asociados y agentes del cambio fundamentales.

«Los pueblos indígenas, ignorados en los planes climáticos, quieren que se les escuche en las conversaciones de las Naciones Unidas» – Reuters

Según señalaron investigadores y activistas el pasado miércoles, la función de las más de 370 millones personas indígenas en la lucha contra el cambio climático ha sido ignorada en gran medida en los planes nacionales para poner freno a las emisiones que provocan el calentamiento del planeta formulados antes de las negociaciones sobre el clima celebradas en el seno de las Naciones Unidas.

La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI, por sus siglas en inglés) observó que sólo un puñado de gobiernos incluía las tierras indígenas y la ordenación de los bosques como parte de sus estrategias climáticas presentadas a las Naciones Unidas en el período previo a las negociaciones en París para formular un nuevo pacto a fin de limitar el calentamiento global. Según palabras de un experto, un corpus cada vez mayor de estudios revela que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es clave para combatir el cambio climático, pero su ausencia en la prevención de la deforestación y la degradación de la tierra sigue siendo el punto débil programa sobre el clima. Un estudio de 2014 realizado por la RRI y el Instituto de Recursos Mundiales señala que las tasas de deforestación son notablemente inferiores en las zonas en las que los gobiernos nacionales reconocen formalmente y protegen los derechos sobre los bosques de los pueblos indígenas.

Para consultar el artículo completo en inglés, véase: <http://www.reuters.com/article/climatechange-summit-indigenous-idUSL8N13DOFM20151118>

⁴⁹ IUCN: *Indigenous peoples and REDD-plus: challenges and opportunities for the engagement of indigenous peoples and local communities in REDD-plus*, IUCN, 2010, http://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/iucn_briefing_ips_and_redd_aug_2010_summary.pdf [acceso el 9 de junio de 2016].



4. ¿Qué hace de los pueblos indígenas sean agentes del cambio?

Los pueblos indígenas no son sólo «víctimas» o «sujetos del desarrollo»,¹ son asociados fundamentales y agentes del cambio decisivos para lograr una acción climática efectiva, un desarrollo sostenible y un crecimiento verde.

El presente informe determina dos características principales que hacen de ellos agentes clave para la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos: su creación de riqueza basada en los principios de una economía verde sostenible y sus conocimientos únicos.

4.1. Una economía basada en los principios de sostenibilidad

La economía de los pueblos indígenas depende principalmente de los recursos naturales y los ecosistemas. Su activo productivo esencial es el capital natural, que utilizan de modo productivo y sostenible. También comparten una relación cultural compleja con su entorno y los ecosistemas, a los que conceden mayor valor que a meros beneficios económicos. Sus actividades económicas son principalmente la agrosilvicultura, la agricultura y la utilización de productos forestales y otros recursos naturales para sus ingresos y manutención. Estos incluyen la captura sostenible de peces, la carne de caza, frutas, hongos, medicinas, raíces y otros materiales productivos para la construcción o la artesanía. Las economías de los pueblos indígenas en todo el mundo se rigen por un modelo económico que asegura que su capital natural no se agote y se administre de manera sostenible. Aunque sus hábitats y medios de vida son muy particulares y se diferencian mucho unos de otros, comparten el mismo modo sostenible de crear riqueza.

Así, por ejemplo,² con arreglo a los sistemas de gestión de los pastores nómadas Qashqai, en la República Islámica del Irán, la tala de árboles vivos está prohibida, a menos que la situación sea de necesidad extrema, y se considera un pecado. La utilización sostenible de productos no madereros, como las resinas, las plantas medicinales y veterinarias, los tintes vegetales, los hongos y otras hierbas y frutos comestibles son la base de su economía. A lo largo de los siglos, las prácticas de caza sostenibles de los Qashqai han contribuido a asegurar la conservación de la vida silvestre. La captación y el almacenamiento de agua en zonas secas y el mantenimiento de los manantiales y las fuentes de agua para su ganado se han convertido en estrategias de adaptación. Los Qashqai emplean sistemas sofisticados de exploración y alerta temprana que les permiten predecir las sequías, tomar medidas preventivas y adoptar estrategias de respuesta. Con el tiempo, los Qashqai han desarrollado técnicas irremplazables de gestión del hábitat y rehabilitación de las tierras de pastos para mantener la diversidad de los

¹ Secretaría del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas: “Suggestions for the high level political forum’s consideration to ensure that indigenous peoples are not left behind in the 2030 Agenda”, 2016, <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=198&menu=3170> [acceso el 10 de junio de 2016]

² Para más información sobre estos ejemplos, véase FAO: *Climate smart agriculture: sourcebook* (Roma, 2013).



© ILO

sistemas bioecológicos. Los pastores Qashqai conocen los nombres y las propiedades de cada una de las especies botánicas de sus tierras de pastos. Son capaces de dar descripciones completas de su valor medicinal, alimentario y manufacturero, y del lugar que ocupan en el ecosistema, y estos conocimientos son muy apreciados y están cada vez más buscados por las empresas internacionales de protección de cultivos y de alimentación.

En el caso de las tribus Bantú en África del Sur, por ejemplo, se prohíbe la tala de bosques y las prácticas agrícolas en las tierras inclinadas debido al riesgo que conllevan de erosión del suelo. La poda de árboles sólo está autorizada durante períodos específicos del año, lo que permite que los árboles maximicen su producción. De igual modo está estrictamente prohibido fumar en los bosques para evitar incendios forestales. La razón de estas reglas tan estrictas es que los ingresos de estos pueblos dependen de la gestión sostenible de sus bienes naturales. Una vez se pierde un bosque o tierra fértil debido a un incendio o erosión, los pueblos indígenas corren el riesgo de perder sus medios de vida. Estos dos ejemplos ilustran cómo 370 millones de personas, aproximadamente la población de los Estados Unidos, están a la vanguardia de un modelo económico moderno basado en los principios de una economía verde sostenible.

Además, estudios relacionados sobre las fuentes de ingresos de las personas que viven en situación de pobreza absoluta, el grupo demográfico al que pertenece la mayoría de los pueblos indígenas, señalan que los recursos naturales representan la mayor parte de los mismos. Los cálculos del producto interior bruto (PIB) de la población pobre revelan que, en Indonesia, los recursos naturales y los servicios de los ecosistemas representan hasta el 75 por ciento de sus ingresos, en el Brasil el 89 por ciento y en la India el 47 por ciento. Con todo, cuando se calculó el valor de los recursos naturales como proporción de la totalidad del PIB para el conjunto de la población de estos países, los activos naturales representaban únicamente el 11 por ciento, el 6 por ciento y el 17 por ciento respectivamente.³

³ TEEB: *La economía de los ecosistemas y la diversidad: incorporación de los aspectos económicos de la naturaleza. Una síntesis del enfoque, las conclusiones y las recomendaciones del estudio TEEB* (2010)

En la práctica y para la mitigación del cambio climático, estos casos y estas cifras ponen de relieve el modo en que los pueblos indígenas ya han minimizado las emisiones de la deforestación, al tiempo que mantienen una relación sostenible y productiva con sus recursos naturales. Un estudio reciente realizado por el Instituto de Recursos Mundiales⁴ ha establecido que el reconocimiento de derechos legales sobre los bosques a las comunidades indígenas, y la protección por parte de los gobiernos de estos derechos, tienden a hacer disminuir las emisiones de dióxido de carbono y la deforestación, al tiempo que empoderan a las comunidades. Así pues, en el Brasil, entre el año 2000 y el 2012 la deforestación en las comunidades indígenas fue inferior al 1 por ciento frente al 7 por ciento registrado fuera de dichas zonas. La tasa de deforestación más elevada que se observó fuera de los bosques de las comunidades indígenas llevó a unas emisiones de dióxido de carbono 27 veces mayores.

El estudio también concluyó que los bosques de las comunidades indígenas contienen un 36 por ciento más de carbono por hectárea que los bosques de otras zonas de la Amazonia brasileña. En Honduras, la pérdida de los bosques fue 140 veces menor en aquellos lugares que impulsaban iniciativas forestales comunitarias. En la misma línea, un estudio del Banco Mundial sobre América Latina ha señalado que los pueblos indígenas pueden contribuir en gran medida a mitigar el cambio climático actuando como guardianes de los recursos naturales y la biodiversidad en los territorios en los que viven, siempre y cuando se reconozcan y se respeten sus derechos.⁵ Habida cuenta de que la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra representan una cuarta parte de las emisiones antropógenas netas de gases de efecto invernadero (principalmente generadas por la deforestación, las emisiones agrícolas generadas por la gestión del suelo y los nutrientes, y por el ganado);⁶ los pueblos indígenas, que se ocupan de alrededor del 22 por ciento de la superficie de la tierra,⁷ desempeñan un papel muy destacado en la mitigación del cambio climático.



© ILO

⁴ C. Stevens, R. Winterbottom, K. Reytar y otros autores: *Securing rights, combating climate change: how strengthening community forest rights mitigates climate change* (Washington DC, Instituto de Recursos Mundiales, 2014).

⁵ Véase J. Kronik y D. Verner: *Indigenous peoples and climate change in Latin America and the Caribbean*, Directions in Development – Environment and Sustainable Development (Washington DC, Banco Mundial, 2010) pág. 130.

⁶ IPCC: “Summary for policymakers”, en O. Edenhofer, R. Pichs-Madruga, Y. Sokona y otros autores. (dir.): *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2014).

⁷ Banco Mundial: *Social dimensions of climate change: workshop report 2008* (Washington DC, 2008).

La ordenación tradicional de los bosques por las mujeres de minorías étnicas en Viet Nam

La formulación y aplicación por los aldeanos del Binh Son de reglamentaciones comunitarias basándose en conocimientos tradicionales, ha obtenido resultados positivos en la ordenación de los bosques. Las mujeres son las principales trabajadoras de los pueblos, realizan trabajos agrícolas y tareas relacionadas con el hogar, y participan en la recolección de leña y productos forestales no madereros. También desempeñan un papel fundamental en la ordenación de los recursos forestales al interactuar con el bosque mucho más que cualquier otro grupo. Si bien no existen reglamentaciones escritas relativas al uso de los productos forestales, los aldeanos tienden a usarlos principalmente para uso doméstico más que con fines comerciales. Mientras, las reglamentaciones comunitarias limitan las actividades agrícolas en diversas partes de los bosques, prohíben la tala de árboles específicos y permiten a los aldeanos usar únicamente madera de baja calidad o ramas secas. La violación de las reglamentaciones acordadas por la comunidad puede incurrir en sanciones, lo que actúa como importante factor disuasorio. Como en las comunidades las mujeres tienen los mismos derechos respecto de la formulación, aplicación y control de las reglamentaciones que rigen en materia de bosques, participan activamente en la totalidad del proceso y tienden a proteger su fuente de ingresos y medios de vida más que los hombres. De este modo desempeñan un papel importante en descubrir las actividades forestales ilegales, informar sobre las mismas y prevenirlas.

Fuente: V.T. Hien y otros autores: "Ethnic minority women in traditional forest management at Binh Son Village, Thai Nguyen Province, Vietnam", en Tebtebba Foundation (dir.): *Indigenous women, climate change and forests* (Ciudad de Baguio, 2011), págs. 247–266.

Vía hacia la pesca sostenible

Un estudio que examina la pesca en el Canadá y Filipinas ha revelado que, cuando los pueblos indígenas aseguran el control de sus territorios y recursos naturales y el acceso a los mismos, y cuando gozan de competencias en la adopción de decisiones al respecto, se derivan implicaciones positivas para los medios de vida y la conservación. Garantizar los derechos crea resiliencia en las comunidades, mientras que la violación de sus derechos de acceso, en particular cuando las comunidades dependen de la pesca, puede tener consecuencias graves para su vida social, cultural y económica. El estudio pone de relieve que, en un acuerdo de gestión conjunta, los pueblos indígenas como institución tienen los conocimientos y los valores ecológicos locales que el Estado debería reconocer como depósitos de generaciones de reflexiones que pueden contribuir a su supervivencia cultural y a la sostenibilidad de los recursos.

Fuente: R.C.G. Capistrano: *Indigenous peoples, their livelihoods and fishery rights in Canada and the Philippines: Paradoxes, perspectives and lessons learned*, División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos (Nueva York, Naciones Unidas, 2010).

4.2 Conocimientos y competencias únicos

En su Quinto Informe de Evaluación, el IPCC señala que las formas de conocimiento indígenas, locales y tradicionales son una fuente importante para la adaptación al cambio climático. Indica asimismo que las comunidades que dependen de los recursos naturales, en particular los pueblos indígenas, tienen tras de sí una larga historia de adaptación a condiciones sociales y ecológicas muy variables y cambiantes. Pero observa que la relevancia de los conocimientos indígenas, locales y tradicionales se ve desafiada por los efectos del cambio climático. Subraya también que en la política y los estudios a menudo se desatienden estas formas de conocimiento, y que su reconocimiento e integración mutuos con el conocimiento científico aumentarían la eficacia de la adaptación.⁸

⁸ Véase W.N. Adger, J.M. Pulhin, J. Barnett y otros autores.: "Human security", pág. 758, en C.B. Field, V.R. Barros, D.J. Dokken y otros autores (dir.): *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Cambridge y Nueva York, Cambridge University Press, 2014), págs. 775-791.

Gestión de la biodiversidad genética en aras de la adaptación al cambio climático

En los Andes, Perú, se ha establecido una reserva única de patatas de 12.000 hectáreas para conservar la biodiversidad de la patata en la región. El objetivo de la iniciativa es poner remedio a la dificultad creciente de producir patatas, dado que los climas cálidos han alterado los patrones de cultivo de algunas variedades locales. La reserva acoge a seis comunidades indígenas Quechua, cuyos 8.000 residentes poseen la tierra y controlan el acceso a los recursos naturales, pero gestionan sus tierras comunitarias conjuntamente para su beneficio colectivo mutuo. En la reserva de patatas, ubicada en un microcentro de origen de patatas, una explotación agrícola familiar típica cultiva entre 20 y 80 variedades. La mayoría de estas variedades se cultiva para consumo local o trueques regionales.

A medida que el clima se torna más cálido, los agricultores locales de patatas experimentan con distintas variedades a mayores altitudes donde las temperaturas son más bajas. Los agricultores están cultivando muchas variedades que habían desaparecido de sus tierras pero que se habían conservado en el Banco de Germoplasma del Centro Internacional de la Papa. El Fondo de distribución de beneficios del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura está trabajando con los agricultores locales para repatriar las variedades del banco de germoplasma a sus tierras. La reserva de patatas cuenta con más de 1.345 variedades: 779 se recolectaron localmente; 410 fueron repatriadas del Centro Internacional de la Papa, y 157 se recibieron a través de intercambio de semillas. El que estas variedades estén libres de plagas y enfermedades ha ayudado a aumentar el rendimiento de las explotaciones agrícolas. La popularidad de las variedades más antiguas de patatas aumentó gracias a los esfuerzos de comercialización y a la mayor atención prestada a esas variedades. La combinación efectiva de conocimientos tradicionales y tecnología moderna, tan evidente como se refleja en este caso, subraya el papel único que los pueblos indígenas desempeñan en los enfoques modernos para adaptarse al cambio climático.

Fuente: *Best practices – the Peruvian Potato Park*, Derechos de los agricultores, 2013, http://www.farmersrights.org/bestpractices/success_benefit-sharing_7.html [acceso el 15 de agosto de 2016].

Los conocimientos y los enfoques culturales de los pueblos indígenas para interactuar con los ecosistemas, así como con los recursos naturales, son únicos y tienen gran importancia y valor para la adaptación al cambio climático. Así, por ejemplo, la agricultura climáticamente inteligente, como promueve la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), incorpora una combinación de técnicas tradicionales y modernas fundamentadas en bases de datos genéticos, establecidas por iniciativas privadas y públicas, que se benefician de los conocimientos indígenas y a menudo dependen de ellos. Al haber demostrado su elevada eficacia, la agricultura climáticamente inteligente es una de las técnicas de mitigación del cambio climático y adaptación a los efectos del mismo objeto de una promoción más amplia.⁹

Un corpus creciente de estudios observa que los pueblos indígenas tienen tras de sí una larga historia de adaptación a la variabilidad climática, basada en sus conocimientos tradicionales, lo que fortalece su resiliencia. Un estudio realizado por la UICN¹⁰ ha determinado una serie de prácticas de adaptación tradicionales e innovadoras, como la consolidación de las costas, tecnologías mejoradas de construcción; mejores sistemas de prueba de la calidad del agua; almacenamiento de las aguas fluviales; irrigación complementaria; técnicas agrícolas tradicionales para proteger las cuencas; cambio de los hábitos y períodos de caza y recolección; diversificación de los cultivos y los medios de vida; uso de nuevos materiales, e iniciativas comunitarias de reducción del riesgo. De igual modo, se han identificado algunas variedades de cultivo indígenas y prácticas agrícolas ventajosas por su tolerancia a las sequías, las pestes

⁹ FAO: *Climate Smart Agriculture: Sourcebook* (Roma, 2013).

¹⁰ M. Macchi, G. Oviedo, S. Gotheil y otros autores: *Indigenous and traditional peoples and climate change: Issues paper* (UICN, 2008).



© IWGIA

Conocimientos tradicionales que han salvado vidas

En 2004, antes de que llegase el tsunami del Océano Índico, el agua de las costas de Yan Chiak, en Myanmar, se retiró, una señal que los Moken, un grupo nómada que navega por aguas del sur de Tailandia y Myanmar, reconocieron. Todo el pueblo se desplazó a tierras más altas, salvándose muchas vidas cuando sobrevino el fenómeno. El Consejero Regional para la Cultura en Asia y el Pacífico comentó que el hecho de que los Moken sobreviviesen, mientras muchos otros no lo hicieron, apunta a algunas lecciones que debemos extraer de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. También se observó que materiales clásicos, como el bambú y la paja, utilizados en las construcciones cercanas al mar siguiendo sistemas tradicionales no provocarían la muerte de sus ocupantes en caso de derrumbe. De igual modo, recurriendo a sus conocimientos tradicionales, la comunidad indonesia de los Simeulue salvó decenas de miles de vidas durante el tsunami, ya que la comunidad, de unas 80.500 personas, se desplazó de la costa a colinas cercanas. Esta comunidad recibió el prestigioso Premio Sasakawa de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres por su eficaz respuesta.

Fuente: D. Elias y otros autores: "The knowledge that saved the sea gypsies", en *A World of Science* (UNESCO, 2005), vol. 3, núm. 2, abril-junio, págs. 20–23. Véase también *Leaders of Indonesia's Simeulue community receive a prestigious UN award*, UNISDR, 2005, <https://www.unisdr.org/archive/5602> [acceso el 1 de julio de 2016].

Con su caudal de conocimientos y prácticas tradicionales, los pueblos indígenas tienen un papel instrumental que desempeñar en el logro de los siguientes objetivos. Sin su participación efectiva, sus conocimientos y prácticas, no puede lograrse una acción climática y un desarrollo sostenible efectivos:

- Asegurar la conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos naturales, como los bosques o los recursos marinos
- Promover prácticas agrícolas sostenibles y la seguridad alimentaria
- Promover medios de vida sostenibles, crear empleos verdes y propiciar innovaciones, iniciativa empresarial y empresas que tengan en cuenta el clima
- Lograr la igualdad de género y facilitar un aumento en la participación de las mujeres en la adopción de decisiones y la gestión de los recursos naturales, entre otros ámbitos
- Aumentar la productividad y el crecimiento económico teniendo presentes consideraciones de índole ambiental
- Asegurar sociedades pacíficas, estables y resilientes necesarias para un desarrollo social y económico inclusivo
- Establecer mecanismos sólidos para controlar y rendir cuentas de modo que nadie quede rezagado

o las inundaciones. Un ejemplo son las comunidades del Delta del Mekong, que siembran arroz solar (una variedad de arroz salvaje) en tierras que se inundan con frecuencia.¹¹ Este conocimiento es fundamental para el mantenimiento y el desarrollo de medidas de mitigación del cambio climático y de adaptación a los efectos del mismo que tengan éxito.

Indefectiblemente, el espacio de vida, la conservación de la biodiversidad, la ordenación de la tierra y los bosques, los conocimientos tradicionales, las estrategias de subsistencia, las ocupaciones¹² y los modos de vida de los pueblos indígenas generan sinergias entre las medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos. En cuanto a lenguaje climático, también se generan beneficios recíprocos adicionales. Como ya se ha señalado, los conocimientos y las prácticas de los pueblos indígenas ya están marcando la pauta en agricultura y silvicultura sostenible, protegiendo los ecosistemas para el almacenamiento de carbón y proporcionando otros servicios ambientales¹³ que son fundamentales para combatir el cambio climático, al reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de la tierra, y claves para la adaptación al mismo. Los beneficios recíprocos incluyen, entre otros, una mayor seguridad de los medios de vida y crecimiento verde.



© Vishaish Uppal

¹¹ En relación con la variedad de cultivos indígenas y otras técnicas de adaptación, véase J. Carling, J. Carino y L.N. Sherpa: *Asia Report on Climate Change and Indigenous Peoples* (Chiang Mai, Pacto de los Pueblos Indígenas de Asia, 2015).

¹² Para más información sobre las ocupaciones de los pueblos indígenas, véase OIT: *Traditional occupations of indigenous and tribal peoples – emerging trends* (Ginebra, 2000).

¹³ Véase, en inglés, *la declaración oral de la Relatora Especial de sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, Consejo de Derechos Humanos, vigésimo octavo período de sesiones*, Relatora Especial de sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2015, <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/statements/63-panel-hrc-cc> [acceso el 10 de junio de 2016].



5. ¿Cómo se puede empoderar a los pueblos indígenas para convertirlos en agentes del cambio?

Si bien las pruebas indican claramente que los pueblos indígenas necesitan desempeñar un papel fundamental para que la acción climática obtenga buenos resultados, siguen existiendo obstáculos que impiden la liberación de todo su potencial. El tratamiento de estos obstáculos es un primer paso importante hacia el logro de una transición justa, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el tratamiento de las amenazas que plantea el cambio climático. Las acciones necesarias se señalan en las siguientes secciones.

5.1. Protección social, creación de empresas sostenibles y generación de medios de vida dirigidos a los pueblos indígenas con miras a abordar de manera simultánea la pobreza y la degradación ambiental.

La vulnerabilidad de los pueblos indígenas a los impactos sociales, económicos y ambientales puede reducirse considerablemente si se les incluye en los regímenes generales de protección social y se aplican programas más focalizados. Los programas de pago por servicios ambientales seleccionados¹ pueden contribuir a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos. Una cobertura efectiva de la protección social puede permitir a las comunidades encarar más riesgos e invertir en su propia capacidad productiva, proporcionándoles el potencial de promover la innovación y la iniciativa empresarial, dos requisitos previos fundamentales para el crecimiento verde.

Un estudio reciente de la OIT² examina el modo en que los objetivos de la protección social y la sostenibilidad ambiental pueden combinarse en un único programa basado en la premisa de que existen vínculos estrechos entre pobreza, protección social y medio ambiente. Los regímenes de protección social que combinan objetivos ambientales y sociales en un marco participativo para la gestión de los recursos naturales pueden desempeñar un papel importante en el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas y en el logro de resultados concluyentes para el medio ambiente. Los regímenes de este tipo también generan la seguridad que necesitan las personas para asumir riesgos e invertir en su propia capacidad productiva, propiciando de este modo innovaciones e iniciativa empresarial basadas en los conocimientos y

¹ Más información sobre el Programa de pagos por servicios ambientales disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowMainPage.action?lang=ES>

² H. Schwarzer, C.V. Panhuys y K. Diekmann: *Protecting people and the environment: Lessons learnt from Brazil's Bolsa Verde, China, Costa Rica, Ecuador, Mexico, South Africa and 56 other experiences* (Ginebra, OIT, ESE Documento de trabajo núm. 55, 2016).



© ILO

las prácticas tradicionales. Un ejemplo es el programa Bolsa Verde del Brasil, que combina un programa existente de protección social (Bolsa Familia) con un enfoque basado en el pago por los servicios ambientales. El programa tiene por objeto reducir la pobreza extrema y al mismo tiempo conservar la cubierta forestal. Las familias que reúnen las condiciones para beneficiarse del programa reciben 300 reales brasileños cada tres meses durante un período inicial de hasta dos años y se comprometen a participar en actividades sostenibles para proteger los recursos naturales.

La aplicación de programas de protección social como Bolsa Verde requiere formación en desarrollo sostenible y ordenación de los bosques. Esta práctica puede seguir desarrollándose para promover las oportunidades de trabajo decente y de empleo verde que, a su vez, son decisivas para desarrollar y mantener los conocimientos y las estrategias de subsistencia de los pueblos indígenas, así como para mejorar sus condiciones de trabajo.

La creación de empresas sostenibles y la generación de medios de vida también son decisivos para promover las oportunidades de trabajo decente para los pueblos indígenas y aprovechar su potencial como agentes del cambio. Así, por ejemplo, las cooperativas y otras empresas y organizaciones sociales y de economía solidaria de los pueblos indígenas han demostrado que mejoran la conservación ambiental basada en los conocimientos tradicionales, al tiempo que fomentan la innovación, proporcionando una fuente sostenible de ingresos y medios de vida y promoviendo su capacidad para defender sus derechos.³ Por consiguiente, facilitar el desarrollo de competencias y la formación para aumentar las capacidades de generación de ingresos,

³ Para más información, véase OIT: *Garantizar los derechos, crear puestos de trabajo y lograr la sostenibilidad: una manera cooperativa de empoderar a los pueblos indígenas*, Cooperativas y Mundo del Trabajo, núm. 5 (Ginebra, 2016).

con especial hincapié en el apoyo a las actividades económicas de las mujeres y los jóvenes indígenas, entre otros medios a través del establecimiento de vínculos más estrechos con el mercado; apoyar la innovación; crear empresas sostenibles, en particular cooperativas, y crear empleos verdes basados en los conocimientos tradicionales, es fundamental para salir de la pobreza y conseguir empleo verde.

5.2. Reconocimiento de los derechos, promoción de la igualdad de género y creación de instituciones

La ratificación y la aplicación efectiva del Convenio núm. 169 son pasos clave para asegurar que se promueven, aseguran, respetan y protegen los derechos de los pueblos indígenas. Para los países que lo han ratificado, el Convenio constituye un parámetro legalmente vinculante supervisado por la OIT, y complementa el Acuerdo de París.⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas, en el documento de resultados de la Conferencia Mundial de 2014 sobre los Pueblos Indígenas alienta la ratificación del Convenio.⁵ Como se señala en el manual de la OIT sobre el Convenio núm. 169 «Los derechos y preocupaciones de los pueblos indígenas y tribales han cobrado una importancia sin precedentes, ya que se insertan en el debate global sobre derechos humanos, gobernanza, reducción de la pobreza y desarrollo económico, economía social, cambio climático, desarrollo sostenible y protección ambiental».⁶

La salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas depende de mecanismos sólidos de consulta y participación para asegurar la participación efectiva a todos los niveles de la adopción de decisiones, en particular en lo que respecta a los planes de desarrollo y la acción climática nacionales. Esto también conlleva la formulación, con la participación de los pueblos indígenas, en particular las mujeres y los jóvenes, de políticas públicas destinadas a abordar sus vulnerabilidades sociales y económicas específicas y a crear oportunidades para que puedan perseguir sus propias prioridades de desarrollo. La creación de mecanismos nacionales de consulta efectivos es crucial. El artículo 6,1) del Convenio núm.169 insta a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Además, el artículo 6,2) establece que «Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas».⁷

Los órganos de control de la OIT, en cuyo mandato figura velar por el cumplimiento del Convenio por parte de los Estados, han señalado con frecuencia la aplicación insuficiente de estas disposiciones. Un estudio reciente de la OIT, al tiempo que examina estas cuestiones desde la

⁴ Para más información sobre los órganos y mecanismos de la OIT, véase OIT: *Las reglas del juego: Una breve introducción a las normas internacionales del trabajo* (Ginebra, 2014).

⁵ Para más información, véase Naciones Unidas: *Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas*, Naciones Unidas, 2014, <http://www.un.org/es/ga/69/meetings/indigenous/#&panel1-1> [acceso el 10 de junio de 2016].

⁶ Véase en OIT: *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*, pág. xii. *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, 2013).

⁷ Para más información sobre el requisito relativo a la celebración de consultas de conformidad con el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), véase OIT: *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)*. *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, 2013).



© IWGIA

perspectiva de los empleadores, formula varias recomendaciones, que incluyen, entre otras, asegurar los recursos necesarios para celebrar consultas; establecer espacios permanentes de diálogo entre los Estados y los pueblos indígenas; reconocer, respetar y promover el fortalecimiento de las organizaciones de pueblos indígenas, y fomentar la formación y la divulgación del Convenio núm. 169.8 Mientras avanzamos, las organizaciones de pueblos indígenas, los gobiernos, los sindicatos y las organizaciones de empleadores tienen un papel significativo que desempeñar en el fortalecimiento del diálogo para la formulación de soluciones, así como en la aplicación efectiva de éstas.

Indefectiblemente, la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones es clave para superar la desigualdad de género y la discriminación de que son objeto. Las mujeres indígenas desempeñan un papel importante en asegurar los medios de vida y los ingresos, y su situación laboral y contribuciones económicas deben gozar de una mayor visibilidad. Un estudio de la OIT realizado en Perú revela que el acceso a financiación y asistencia técnica es particularmente problemático para las mujeres indígenas, lo que dificulta sus esfuerzos por crear empresas, relacionarse con los mercados y participar en actividades como el comercio o la manufactura de bienes artesanales.⁹

⁸ OIT: *Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la consulta previa a los pueblos indígenas en proyectos de inversión. Reporte regional: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Chile* (Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2016). Para más información, véase: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_507710/lang--es/index.htm

⁹ OIT: *Estudio sobre la situación laboral de las mujeres indígenas en el Perú* (Ginebra, OIT, 2016)

El estudio también revela que las mujeres indígenas se encuentran en posición de desventaja frente a los hombres en lo que respecta a las decisiones económicas de la comunidad; por ejemplo, se les suele ofrecer menos tiempo de labranza para sus tierras. Los esfuerzos desplegados con objeto de cerrar estas brechas que limitan la participación de las mujeres indígenas en la adopción de decisiones a todos los niveles y a fin de promover su acceso a oportunidades para lograr medios de vida sostenibles y obtener ingresos son decisivos para el empoderamiento de las mujeres indígenas, que desempeñan un papel significativo en sectores como la agricultura y la silvicultura. La voz y las aportaciones económicas, sociales y políticas de las mujeres indígenas son decisivas para que la acción climática sea efectiva y el desarrollo sea sostenible.

5.3. Coordinación y colaboración en los ámbitos de política y niveles de intervención fundamentados en estudios basados en datos contrastados

La coordinación de las políticas es esencial para abordar la magnitud de las amenazas que plantea el cambio climático. Ello conlleva un mayor compromiso a través de las políticas y los regímenes relacionados con el clima, el desarrollo y las normas del trabajo y los derechos humanos, en particular una mayor coordinación entre las autoridades nacionales responsables en esos ámbitos. La colaboración entre los niveles internacional, nacional, regional y local también reviste suma importancia para el diseño y la aplicación de una acción climática sólida, con la participación clave de REDD+ , que es especialmente pertinente para los pueblos indígenas.



© IWGIA

Para una toma de decisiones documentada, uno de los primeros pasos necesarios es la producción de conocimientos a fin de conocer tanto los matices como el alcance y el ámbito completos de la vulnerabilidad de los pueblos indígenas al cambio climático. La compilación y disponibilidad de datos desglosados son componentes clave de esta producción de conocimientos. Al mismo tiempo, un mejor entendimiento de las transformaciones que está viviendo el mundo del trabajo de los pueblos indígenas, en particular respecto de sus ocupaciones y medios de vida, así como de sus implicaciones para el futuro del trabajo, es decisivo para formular políticas e intervenciones sólidas.

Además, los estudios científicos realizados sobre los conocimientos, las ocupaciones, las estrategias y los modos de vida tradicionales de los pueblos indígenas son muy limitados, por lo que debe dedicárseles una especial atención reuniendo los sistemas de conocimientos. Una producción de conocimientos que tenga en cuenta tanto los sistemas modernos como los sistemas tradicionales de conocimientos es fundamental para la formulación de estrategias dirigidas a la mitigación efectiva del cambio climático y a la adaptación a sus efectos.

Compromisos fundamentales recientes suscritos a nivel internacional en relación con el cambio climático y los derechos de los pueblos indígenas

[Énfasis añadido por los autores]

Acuerdo de París (2015)

Preámbulo

*Teniendo en cuenta los imperativos de una **reconversión justa** de la fuerza laboral y de la creación de trabajo decente y de empleos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional, Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, **los derechos de los pueblos indígenas**, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional [...]*

Artículo 7.5.

*Las Partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo mediante un enfoque que deje el control en manos de los países, responda a las cuestiones de género y sea participativo y del todo transparente, tomando en consideración a los grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables, y que dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, **los conocimientos de los pueblos indígenas** y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso.*

Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)

Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

*Meta 2.3. Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, **los pueblos indígenas**, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.*

Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Meta 4.5. De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, **los pueblos indígenas** y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

Meta 13.1. Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países.

Meta 13.2. Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

Meta 13.3. Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

Meta 13.a. Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible.

Meta 13.b. Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas.

Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (2014)

26. Reconocemos la importancia de la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer al desarrollo económico, social y ambiental por medio de las prácticas agrícolas tradicionales sostenibles, incluidos los sistemas tradicionales de suministro de semillas, y el acceso a créditos y otros servicios financieros, a los mercados, a regímenes seguros de tenencia de la tierra, a los servicios sociales y de atención de la salud, a la educación, a la capacitación, a los conocimientos y a tecnologías apropiadas y asequibles, en particular para el regadío y la captación y el almacenamiento de agua.

36. Confirmamos que los conocimientos y las estrategias de los pueblos indígenas para conservar su entorno han de respetarse y tenerse en cuenta cuando definamos los enfoques nacionales e internacionales para **mitigar el cambio climático y adaptarnos a él**.

Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030

I. Preámbulo

7. [...] Si bien cabe reconocer la función de liderazgo, regulación y coordinación que desempeñan los gobiernos, estos deben interactuar con los actores pertinentes, entre ellos las mujeres, los niños y los jóvenes, las personas con discapacidad, los pobres, los migrantes, **los pueblos indígenas**, los voluntarios, la comunidad de profesionales y las personas de edad, en el diseño y la aplicación de políticas, planes y normas [...]

IV. Prioridades de acción

24 i). Velar por que se aprovechen como corresponda **los conocimientos y las prácticas tradicionales**, indígenas y locales, para complementar los conocimientos científicos en la evaluación del riesgo de desastres y en la elaboración y aplicación de políticas, estrategias, planes y programas para sectores específicos, con un enfoque intersectorial, que deberían adaptarse a las localidades y al contexto.

27 h). Facultar a las autoridades locales, como corresponda, por medios reguladores y financieros, para que trabajen y se coordinen con la sociedad civil, **las comunidades y los pueblos y migrantes indígenas** en la gestión del riesgo de desastres a nivel local.

V. Función de los actores pertinentes

36 a) v). **Los pueblos indígenas**, por su experiencia y sus conocimientos tradicionales, proporcionan una contribución importante al desarrollo y ejecución de planes y mecanismos, incluidos los de alerta temprana



6. El papel del Programa de Trabajo Decente

La preocupación creciente relacionada con las amenazas que plantea el cambio climático se refleja claramente en los compromisos internacionales suscritos recientemente en relación con la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, así como con el logro del desarrollo sostenible. Algunos Estados, como los que integran el Foro de Vulnerabilidad Climática,¹ han insistido repetidamente en la importancia de adoptar medidas agresivas y urgentes para abordar el cambio climático, a fin de salvaguardar los progresos alcanzados durante los pasados decenios en la erradicación de la pobreza. En este contexto, una transición justa a través de un crecimiento verde inclusivo y la creación de trabajo decente serán decisivos para alcanzar un desarrollo sostenible y lograr unas medidas efectivas contra el cambio climático. Pero sin la participación en la adopción de decisiones de los pueblos indígenas, que han contribuido poco al cambio climático pero sufren sus efectos negativos desproporcionadamente, no podrá llevarse a cabo una transición justa.

Además, si no se aborda la vulnerabilidad social, económica y ambiental de los pueblos indígenas y si no se incorporan sus conocimientos tradicionales, sus ocupaciones y sus modos de vida a la acción climática, los esfuerzos por lograr un desarrollo sostenible y abordar con eficacia las amenazas del cambio climático seguirán siendo incompletos. Los pueblos indígenas como asociados y agentes del cambio fundamentales tienen un papel fundamental que desempeñar en la lucha contra el cambio climático, propiciando el crecimiento verde y haciendo realidad los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El Programa de Trabajo Decente ha servido como marco importante para el empoderamiento de los pueblos indígenas en varios países y ha hecho posible su participación efectiva en los procesos económicos, sociales y políticos. Particularmente en el contexto del cambio climático, las directrices de la OIT para una transición justa² revisten gran importancia para asegurar la justicia, la equidad y la imparcialidad en materia climática para todos, en particular las mujeres y los hombres indígenas. Las normas de la OIT relativas a la consulta con los pueblos indígenas y a su participación, y al diálogo social en general, proporcionan una base sólida para que las partes nacionales interesadas puedan acceder a evaluaciones y enfoques compartidos, conciliar posturas y perspectivas de política que, de otro modo, puedan parecer antagónicas, y diseñar intervenciones con objetivos relacionados con el desarrollo y el clima. Habida cuenta de su experiencia y conocimientos especializados sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas, así como de su enfoque basado en los derechos del empoderamiento de las mujeres y los hombres indígenas, la OIT se encuentra en una posición sólida para apoyar a las partes interesadas en su intento por lograr la mitigación del cambio climático y la adaptación a sus efectos, así como en la aplicación, control y logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹ Foro de Vulnerabilidad Climática, s.f., <http://www.thevcf.org/> [acceso el 10 de junio de 2016].

² Para más información, véase OIT: *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos* (Ginebra, 2015)



© Ioana-Maria Puscas

El enfoque basado en los derechos sobre la acción climática no sólo contrarresta las amenazas que plantea el cambio climático y los efectos negativos de las medidas de mitigación y adaptación, sino que también favorece la rendición de cuentas, la transparencia y la participación efectiva. Estos principios son de vital importancia para que las medidas de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos sean más ambiciosas, eficaces, participativas, tengan capacidad de respuesta y sean colaborativas.³ El enfoque de la OIT promueve la inversión en las comunidades indígenas y el reconocimiento de sus derechos; sitúa primero a las personas,⁴ una solución social esencial para abordar los problemas ambientales.

Además, al apoyar a los gobiernos, así como a los sindicatos, a las organizaciones de empleadores y a las organizaciones de pueblos indígenas, la OIT ha estado abordando los problemas a que se enfrentan estos pueblos desde múltiples puntos de vista, tomando como principios

³ Para más información, véase ACNUDH: *Estudio analítico de la relación entre el cambio climático y el derecho humano de todos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (versión avanzada editada)* (Consejo de Derechos Humanos, 2016)

⁴ Por ejemplo, respecto de la adaptación al cambio climático, véase M. Harsdorff, M. Lieuw-Kie-Song y M. Tsukamoto: *Hacia un enfoque de la OIT en materia de adaptación al cambio climático* (Ginebra, OIT, Documento de Trabajo núm. 104, 2011).



© ILO

básicos la igualdad de género y la no discriminación.⁵ Sus intervenciones se han centrado en la gobernanza, incluida la creación de capacidad para reformas legales y políticas, el establecimiento de mecanismos de consulta, el tratamiento de las violaciones de los derechos fundamentales en el trabajo, la promoción de medios de vida sostenibles y del desarrollo de la iniciativa empresarial, el fortalecimiento del acceso a las tierras tradicionales y los recursos naturales, y la creación de pisos de protección social inclusivos. También está prestándose más atención a las personas indígenas con discapacidad. Al mismo tiempo, los programas específicos y las esferas prioritarias de la OIT, como el Programa Empleos Verdes; el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo; la promoción del Convenio núm. 169 y el apoyo a su aplicación; la formalización de la economía informal; la promoción del trabajo decente en la economía rural, y la ampliación de los pisos de protección social abarcan los ámbitos social, económico, político y ambiental de los pueblos indígenas y pueden desempeñar un papel importante en el logro de un crecimiento verde.

El empoderamiento de las comunidades, el logro de un desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático precisan de alianzas, colaboración y diálogo entre las distintas partes interesadas. En este contexto, la OIT ha estado colaborando con sus asociados de las Naciones Unidas en la adopción de medidas para asegurar el bienestar de los pueblos indígenas a través de intervenciones en varios países de Asia, África, América Latina y Europa. Y lo que es más importante, la OIT tiene una estructura tripartita única que reúne a gobiernos, sindicatos y organizaciones de empleadores, todos ellos partes interesadas clave para abordar los efectos del cambio climático y configurar y aplicar la acción climática. Con el apoyo de

⁵ Para más información, véase el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C111 Véase también OIT: *Eliminación de la discriminación de los pueblos indígenas y tribales en material de empleo y ocupación – Guía para el convenio núm.111 de la OIT* (Ginebra, 2007)



© ILO

la OIT, los sindicatos y los pueblos indígenas de la región de América Latina han construido redes y alianzas innovadoras para promover sus intereses comunes.⁶ Esta colaboración tiene el potencial de dar mayor voz para afrontar el cambio climático y para influir en la adopción de decisiones relacionadas. La OIT se basa en un enfoque que promueve el diálogo social entre todas las partes interesadas y su estructura tripartita única le confiere la capacidad para aprovechar las alianzas, promover el sentimiento de pertenencia y cubrir los niveles local, nacional, regional e internacional, todos ellos fundamentales para abordar las amenazas que plantea el cambio climático.

⁶ OIT: *Alianzas entre sindicatos y pueblos indígenas: experiencias en América Latina* (Lima, ACTRAV/OIT, 2015).

La OIT en acción: Promover los derechos y la participación, junto a los medios de vida y las empresas sostenibles

Conseguir la seguridad de la tierra y de los medios de vida en Camboya: En colaboración con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GIZ), la OIT ha apoyado el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y a los recursos naturales en relación con la aplicación de la ley del suelo del país de 2001. A febrero de 2015, la OIT había prestado su apoyo a 166 comunidades indígenas, de las cuales 114 recibieron la certificación de identidad indígena del Ministerio de Desarrollo Rural, 97 fueron registradas como personas jurídicas y 16 obtuvieron el título de tierra comunal. Esta intervención ha fortalecido los derechos y la seguridad de los medios de vida de los pueblos indígenas en Camboya y ha desempeñado un papel importante salvaguardando sus conocimientos tradicionales y ofreciéndoles acceso al trabajo decente que, juntos, representan pasos importantes hacia el empoderamiento de las mujeres y los hombres indígenas, capacitándolos para emerger como agentes del cambio.

Fortalecer los mecanismos de consulta y de participación: La OIT ha desempeñado un papel clave en el apoyo al establecimiento de mecanismos de consulta con los pueblos indígenas y de participación de éstos a todos los niveles de la adopción de decisiones en diversos países. De este modo, ha reunido a gobiernos, sindicatos, organizaciones de empleadores y organizaciones de pueblos indígenas. En 2014 y 2015, con el apoyo del Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA), se organizó una serie de talleres en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua para mejorar las competencias de negociación y diálogo en relación con los derechos de los pueblos indígenas. En el Perú, en 2014, la OIT llevó a cabo actividades de creación de capacidad centradas en la participación en los procesos de consulta, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y en colaboración con la Dirección general para asuntos culturales. También en 2014, la OIT, junto a las agencias que integran la Alianza de Naciones Unidas con los Pueblos Indígenas, apoyó la elaboración del proyecto de ley marco previa consulta con el Estado Plurinacional de Bolivia, con más de 500 participantes, desde representantes de pueblos indígenas a funcionarios públicos. El fortalecimiento de mecanismos de consulta y participación, los ámbitos en los que la OIT posee conocimientos técnicos significativos, es el primer paso necesario para asegurar que las intervenciones en aras del desarrollo, el crecimiento económico y el cambio climático obtengan resultados positivos para todas las partes interesadas, en particular las que más riesgo corren de quedar rezagadas.

Luchar contra la discriminación y asegurar los derechos en el Camerún: Consciente del importante papel que desempeñan los medios de comunicación en la protección de los derechos y la reducción de los estereotipos, la OIT, con el apoyo de la Unión Europea, organizó actividades de formación que reunieron a personas indígenas y a profesionales de los medios. Esta intervención contribuyó a sensibilizar a los profesionales de los medios de comunicación y a fortalecer su capacidad para informar sobre cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas; estableció un canal de comunicación entre los medios de comunicación de masas y los grupos indígenas, brindándoles la oportunidad de luchar, juntos, contra los estereotipos, y promovió el respeto de su cultura, su identidad y sus derechos. Construir puentes de este tipo entre actores que desempeñan un papel fundamental en la propulsión del cambio y la finalización de los ciclos de discriminación con objeto de crear un entorno en el que la identidad, el conocimiento y la innovación puedan prosperar, es esencial para el logro de un desarrollo que sea inclusivo, sostenible y resiliente al cambio climático.

El cambio climático es uno de los desafíos más difíciles a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. Pone en peligro los avances logrados en la erradicación de la pobreza durante los últimos decenios y sus efectos representan la mayor amenaza para los grupos que menos han contribuido a sus causas, como los pueblos indígenas. Muchos consideran que se trata del desafío principal para los derechos humanos y el desarrollo, que además plantea numerosas inquietudes en relación con la justicia y la equidad. Una acción climática específica y basada en los derechos brinda una oportunidad importante para lograr una transición justa para todos hacia economías y sociedades sostenibles desde el punto de vista ambiental. Los pueblos indígenas como agentes del cambio desempeñan un papel destacado en la promoción de esta transición.



OIT - Recursos y herramientas seleccionados

Portales en línea y documentos fundamentales

- Portal web de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales
- Portal web de la OIT sobre los empleos verdes
- Derecho de los pueblos indígenas y tribales a un desarrollo incluyente y sostenible
- Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos

Informes y estudios

- Indigenous Peoples in the World of Work in Asia and the Pacific: A Status Report
- Procedimientos para la celebración de consultas con los pueblos indígenas - Experiencias de Noruega
- The Rights of Indigenous Peoples in Asia: Human rights-based overview of national legal and policy frameworks against the backdrop of country strategies for development and poverty reduction
- Estudio sobre la situación laboral de las mujeres indígenas en el Perú
- Indigenous Persons with Disabilities: Access to Training and Employment
- United Nations Indigenous Peoples Partnership success stories – Cooperating to promote and protect indigenous peoples' rights
- Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la consulta previa a los pueblos indígenas en proyectos de inversión. Reporte regional: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Chile

Notas de información

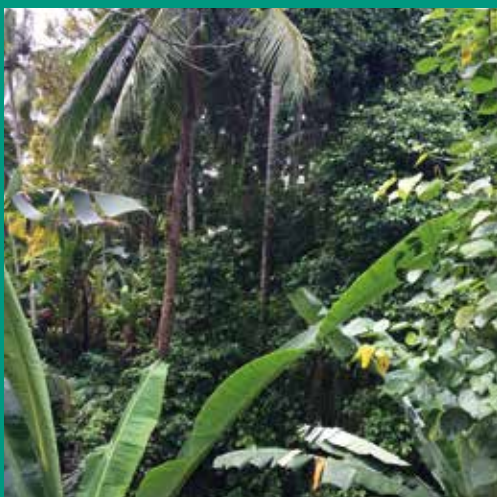
- Objetivo de Desarrollo Sostenible: Los pueblos indígenas en la mira
- Garantizar los derechos, crear puestos de trabajo y lograr la sostenibilidad: una manera cooperativa de empoderar a los pueblos indígenas
- Indigenous Peoples in the World of Work: Snapshots from Asia
- Indigenous peoples in domestic work – Facing multiple discrimination and disadvantage

Guías

- Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - Manual para los mandantes tripartitos de la OIT
- Alianzas entre sindicatos y pueblos indígenas: experiencias en América Latina
- Guía para fortalecer las capacidades de los empleadores en la aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
- Indigenous Peoples in Cameroon: A Guide for Media Professionals

Vídeos infográficos

- Indigenous Peoples: Agents of Change
- El Convenio 169 y la consulta: algunas preguntas frecuentes



Servicio de Género, Igualdad y Diversidad

Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad

Programa Empleos Verdes

Departamento de Empresas

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

4, route des Morillons

CH-1211 Geneva 22

Switzerland

Tel: +41 22 799 6730

Email: ged@ilo.org

greenjobs@ilo.org

Website: www.ilo.org

ISBN 978-92-2-328544-9



9 78 9223 285449