

REPÚBLICA DE PANAMÁ

INSTITUCIÓN: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

Informe Sustantivo de Misión Oficial en el Exterior

201701019 9:25AM OIRH

Nombre del Funcionario (a): Beatriz Manzur Barreda Núm. Cédula: N-16-343

Cargo: Jefa del Área de Colaboración con la OIT y No. Plan. 01 No. Posic. 02339

Fecha de la Misión: Desde: 22 de noviembre de 2017 Hasta: 25 de noviembre de 2017

Número de Cheque: Cuenta ACH X Monto B/. 300.00

País: Perú

Misión Oficial: Participar en el "Foro Regional de Alto Nivel sobre la Aplicación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169): Compartiendo Experiencias, Construyendo Alianzas y Sosteniendo el Progreso".

19DEC17 9:23AM
DIR. ADMINISTRATIVA

INFORMACIÓN SUSTANTIVA

Objetivo de la Participación

19DEC17 9:23AM

El Foro Regional tuvo como objetivo el generar en América Latina y el Caribe, una reflexión en el marco de la OIT y sus constituyentes (gobiernos, empleadores y trabajadores) respecto a la aplicación del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, con la finalidad de: 1) examinar los retos y las oportunidades que representa la Estrategia de la OIT para la acción relativa a los pueblos indígenas y tribales, endosada por el Consejo de Administración de la OIT; 2) brindar un espacio de diálogo entre los constituyentes de la OIT, así como entre los mismos y otros participantes de la Estrategia de la OIT, los retos y oportunidades asociados; y 3) promover una posible colaboración y alianzas entre la OIT, organismos internacionales y otros socios, para fortalecer la capacidad de los constituyentes y de las organizaciones indígenas con respecto al Convenio 169.

El Gobierno de Panamá, a través del MITRADEL, participó en este Foro, en razón de la invitación recibida de la OIT, y en el interés de conocer con mayor profundidad el alcance del Convenio 169, la experiencia y desafíos que los países de la región tienen respecto a la aplicación de esta normativa internacional en materia de poblaciones indígenas y tribales; más aún cuando la aplicación del mismo es tan compleja, porque entre otras cosa impulsa cambios estructurales y de gobernanza.

Destacamos, que si bien el Foro era dirigido a los países que han ratificado el Convenio 169, Panamá que no tiene ratificado este Convenio, fue invitada por la OIT a participar en el Foro dado el interés de hacerlo; por lo que en ese sentido el Gobierno Nacional viene estudiando el mismo, a efecto de determinar la viabilidad o no de ratificar este instrumento internacional de la OIT.

Fue examinada en las deliberaciones, la Estrategia de la OIT para la acción relativa a los pueblos indígenas y tribales, que es un marco de orientación para la acción que incluye los siguientes temas: la promoción del Convenio 169; el fortalecimiento del diálogo institucionalizado; la consulta y la participación, la mejora de los medios de vida y de las condiciones de trabajo; la extensión de la protección social; el rol de las mujeres indígenas; colmar la brecha de conocimientos; y la construcción de alianzas de colaboración.

Participantes:

- Gobiernos: Representantes de: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú. (Destacamos que todos los Gobiernos participantes al Foro, con excepción de Panamá, tenían ratificado el Convenio 169).
- Organizaciones de Empleadores: Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB); Confederación de la Producción y del Comercio de Chile CPC, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI); Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP); Federación Nacional de Cámaras de Industrias y Producción del Ecuador (CIP); Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) de Guatemala; Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP; Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) de Paraguay; y Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) del Perú.
- Organizaciones de Trabajadores: Central de Trabajadores de Argentina (CTA-T); Central Obrera Boliviana (COB); Unión General de Trabajadores de Brasil (UGT); Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT); Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT); Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) de Costa Rica; Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas Unitarias de Trabajadores (CEDOCUT); Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG); Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUT-H); Coordinadora Nacional Plan de Ayala de UNT de México; Convergencia Sindical (CSA) de Panamá; Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) de Paraguay; Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CTP)
- Organizaciones Indígenas: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), Consejo Coordinador Nacional Indígena Salvadoreño (CCNIS).
- OIT: José Manuel-Xirinachs, Director General Asistente y Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe; Carlos Rodríguez, Director Adjunto OIT; Carmen Moreno, Directora de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana; Philippe Vanhuynegem, Director de OIT para los Países Andinos; Humberto Villasmil; Tania Carón; Oscar Valverde; Manuela Tomei; Víctor Hugo Ricco; Carmen Benítez; Andrés Yuren; Javier González Olachea; María José Chamorro; Claudia Ruiz; Marie Jeanjean; Gloria Laguna; Miguel Angel Beretta; María Arteta; Elena Montobbio; Olga Gómez; Martín Oelz; Mercedes Gática-Cantón; Antonia Rivas; María Mercedes Zevallos; Hernán Coronado; y Khiabet Salazar.
- Observadores: Organización Internacional de Empleadores (OIE); Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA); Central Unitaria de Trabajadores (CUT); Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); Banco Mundial; Defensoría del Pueblo del Perú, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) Ministerio de Cultura del Perú; Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; y Congreso de la República del Perú.
- Panelistas:
 - José Manuel-Xirinachs, Director General Asistente y Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
 - Leilio Bentes Correa, Juez del Tribunal Superior de Trabajo del Brasil. Miembro de la CEACR de OIT.
 - Francisco Eguiguren, Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (OEA).
 - Alfonso Grados Carraro, Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú.
 - Tania Pairona, Miembro del Congreso de la República del Perú.
 - Ángela Acevedo, Directora General de los Derechos de los Pueblos Indígenas, del Ministerio de Cultura del Perú.

- Mirna Cunningham, Presidenta del Consejo Directivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC).
- Fabiana Del Popolo, Coordinadora de Área, Demografía e Información sobre Población – CELADE de CEPAL.
- Jaime Gajardo, Fiscal, del Ministerio de Desarrollo Social de Chile
- Sebastián Donoso, Profesor Asistente Adjunto, Departamento de Derecho Público, Universidad Católica de Chile.
- Luis Felipe Duchilea, Asesor Senior para Pueblos Indígenas del Banco Mundial.
- Julio César Bazán, Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT Perú) y Miembro del Consejo Ejecutivo de la Confederación Sindical de Trabajadores de las Américas (CSA)
- Manuel Terán, del Consejo Técnico de la Cámara de Industria y Construcción de Ecuador.
- Pablo Bobic (CPC de CHILE)
- Idjawala Rosa Karajá (UGT-Brasil)
- Roberto Suarez, Secretario General Adjunto de la OIE

Resultados (valor agregado en el desempeño de su cargo): _____

Con el valioso intercambio de conocimientos y experiencias adquiridas por los países que han implementado el Convenio 189, se ha podido constatar la complejidad con que resulta la aplicación de muchas de las disposiciones del Convenio.

En ese sentido, la participación de Panamá en el Foro nos permitió conocer de primera mano no solo las experiencias de la aplicación del Convenio 169, sino también las complejidades, los problemas y desafíos que confrontan los países que han ratificado el Convenio 169, a efecto de que Panamá pueda hacer una evaluación más integral para determinar si es o no conveniente ratificar el Convenio 169 de la OIT.

Como resultado del fructífero intercambio que se llevó en el Foro, se ha podido hacer un resumen de las conclusiones que se llegó a las que llegó el Foro, aunque si bien no se firmó ningún documento al respecto, se logró destacar lo siguiente:

- En el Foro se dio un valioso intercambio de información, donde sobre todo se destacó el valioso conocimiento de la realidad de los pueblos indígenas, tomado ello desde diversas perspectivas y de personas con diferentes orígenes, identidades y posiciones en las sociedades latinoamericanas.
- Pese a la diversidad de posiciones se destacó la gran voluntad de diálogo y de superar los problemas y obstáculos que se confrontan para implementar el Convenio 169: el cual de por sí es bastante complejo por las áreas donde debe aplicarse y dado que los pueblos indígenas cuentan con una historia de conflictividad y una gran falta de comprensión mutua.
- En cuanto a los indicadores objetivos sobre la inclusión productiva, laboral y social de las poblaciones indígenas, fue notorio comprobar que si bien ha habido progreso en diversas dimensiones, como por ejemplo en educación y salud, también persisten grandes brechas en estas áreas, así como en pobreza, ingresos y también en acceso a otros servicios

públicos, y acceso a empleos de calidad. En ese sentido, los datos sobre los indicadores sociales, laborales y de ingreso mostraron que son amplias, y podrían ser inaceptablemente altas, las brechas entre indígenas y no indígenas.

- Respecto al Convenio 169 hubo una amplia coincidencia de que el mismo fue un hito histórico en 1989, pues reconoce los derechos de los pueblos indígenas y profundiza la democracia a todos los sectores. Se ha considerado al Convenio como una gran influencia en la legislación de muchos países y en la construcción de políticas públicas mucho más inclusivas. En ese sentido se dio un amplio reconocimiento al Convenio 169 por ser una herramienta fundamental para construir sociedades inclusivas y romper círculos de exclusión social y política, no solo con una visión de grupos vulnerables sino con una visión integral de derechos colectivos.

- Se logró un panorama bastante completo sobre los “avances y desafíos” en la implementación del Convenio 169. De allí que se reconoció que aplicar el mismo es bastante complejo, no solo por el tema de la consulta previa, sino porque se trata de promover cambios estructurales y de gobernanza. Se destacó que el Convenio 169 es un instrumento de protección de derechos, pero también es un instrumento de desarrollo, de orientación de políticas, económicas y sociales.

✓ Entre los avances se mencionaron varios temas:

- La influencia muy positiva del convenio sobre las legislaciones nacionales y sobre la construcción de una institucionalidad encargada de temas indígenas que antes no existía, aunque todavía esta institucionalidad es muy débil en una mayoría de países o incluso no existe del todo en algunos.
- La influencia positiva también en recolectar estadísticas en los censos y encuestas.
- Con el Convenio se ha logrado pasar de la protesta a la propuesta, y canalizar la conflictividad social hasta cierto punto. Aunque, de nuevo, existe mucha conflictividad y para resolverla y canalizarla en resultados positivos se necesita fortalecer los mecanismos institucionales a nivel nacional y local.

✓ En materia de desafíos de implementación, a pesar de los avances, hay una conciencia muy clara de que el panorama es muy desafiante, hay muchos rezagos y brechas que cerrar.

- La mayoría de los Estados que han ratificado no tienen los mecanismos institucionales suficientemente fuertes que las realidades demandan.

- Se habló también de la influencia negativa que tiene la desconfianza de los diversos sectores, no solo entre ellos, sino desconfianza en la voluntad o compromiso político de algunos Estados o los gobiernos con la aplicación correcta del convenio. También se mencionó el problema serio de que cuando las instancias de consulta no hacen su trabajo, la judicialización de los conflictos crea otros problemas.

- La consulta que establece el Convenio, es el tema que generó más debate, en donde se destacó lo siguiente:

✓ Sobre la interpretación sobre si el convenio implica **derecho de veto**, hubo un consenso en el sentido de que el derecho a la consulta no implica un derecho de veto, pero que esto tampoco significa que es aceptable una imposición unilateral. El

problema es cuál es el debido proceso de consulta y qué pasa o qué se hace cuando no hay acuerdo.

✓ Se enfatizó repetidamente que no se trata de hacer imposiciones unilaterales, que los procesos de consulta no debe escatimar esfuerzos en buscar soluciones..

✓ Se señaló que la consulta no debe verse como una traba y que no debe recargarse de responsabilidades que van más allá de la consulta en cuestión.

✓ Se señaló que hay una gran responsabilidad, irrenunciable, del Estado en materia de la consulta: para lo cual se requiere desarrollar una institucionalidad con capacidades técnicas, operativas y políticas.

✓ En este campo se señaló que en varios países hay un proceso de profesionalización, de institucionalización de las consultas; destacándose el caso de Chile y el caso de Perú.

✓ En materia de la consulta se mencionó varias veces el concepto de ganar-ganar, en el sentido de que todas las partes sientan que lograron avanzar sus objetivos de manera significativa y que lograron acomodar sus intereses de manera mutuamente aceptable...

✓ Se enfatizó también que **la consulta es un proceso que cuesta dinero y que los gobiernos deben hacer las inversiones necesarias para darte calidad y sostenibilidad a los procesos de consulta.** El representante de Chile dijo que el proceso de consulta que él describió costó 4 millones de dólares. Pero también hay que agregar que si bien son costosos estos procesos, hay que verlos como una inversión en futuro y en el desarrollo de los países que con toda seguridad da un balance de costo beneficio positivo.

✓ Otros temas que se mencionaron es el reto de la **Autodeterminación, y también el tema de la demarcación de los territorios y el ordenamiento territorial con respeto a los derechos de los pueblos indígenas.** Esta fue llamada una pelea muy desigual por uno de los representantes de las poblaciones indígenas.

➤ Respecto al papel de la OIT, se hizo énfasis en la necesidad que la OIT tuviera un papel más preponderante respecto a la promoción y apoyo en la aplicación del Convenio. Hubo varias intervenciones que sugirieron directa o indirectamente algunas líneas de trabajo y de apoyo muy concretas por parte de OIT como institución tripartita y por supuesto como custodio de la aplicación del Convenio169.

Se mencionó por supuesto el papel de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones de la OIT (CEACR) y la importancia de que los países tomen en cuenta y cumplan con las observaciones y recomendaciones de la Comisión. Se escuchó también una visión ampliamente compartida en el sentido de que la OIT puede y debe hacer una contribución muy importante para operativizar mejor el Convenio y la Estrategia de OIT sobre las Poblaciones indígenas.

✓ Se mencionaron varias líneas de acción:

- **La Asistencia Técnica**, sobre todo en materia de ayudar en la construcción de instituciones nacionales fuertes y efectivas que permitan la participación y consulta de los pueblos indígenas, tanto en lo que respecta a las políticas públicas como a proyectos específicos de desarrollo. Asimismo, la Asistencia

Técnica debe concentrarse en materia de gobernanza y fortalecimiento institucional.

- **La Capacitación.** Se informó que la OIT está en conversaciones internas, para organizar un Curso sobre el Convenio 169 y los retos asociados en 2018. Además, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Española se va a diseñar una plataforma digital de información sobre el Convenio 169, con herramientas, estudios de caso y otros materiales relevantes.
- **La Investigación y documentación de buenas prácticas.** Se incluyó que todos estamos aprendiendo y que todos los actores han estado en un proceso de prueba y error. Por lo tanto, la documentación de buenas prácticas y la investigación de varios temas clave es una forma de mejorar el acervo de conocimientos prácticos sobre los desafíos tanto de los procesos de consulta como mucho más ampliamente, sobre cómo superar las situaciones de exclusión y discriminación que afectan a los pueblos indígenas, es decir, el tema más general del desarrollo económico y social y de las políticas públicas.
- **Dialogo social.** Se destacó la importancia de promover más espacios de diálogo social entre los constituyentes de OIT y los pueblos indígenas, así como la de otros actores relevantes.

Este es un resumen de las conclusiones a que se llegaron en el Foro sobre la aplicación del Convenio 169, que resulta por demás muy interesante: pero asimismo muestra todas las dificultades que tendría que enfrentar nuestro país de ratificar el Convenio en mención.

Su implementación no es fácil y resulta muy compleja, pero también es muy costosa su aplicación, especialmente en lo relativo a la consulta que contempla el Convenio con las poblaciones indígenas. Habrá que continuar estudiando y examinando este asunto con mayor detenimiento, e ir cerrando con urgencia las brechas en la implementación del Convenio así como en mejorar las políticas públicas en general en materia de crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible.

El impacto en las funciones bajo su responsabilidad, será a:

Corto Plazo: ☒ Mediano Plazo ☐ Largo Plazo ☒

Presentado por: Beatriz Manzur Barreda

Firma: Beatriz Manzur Barreda

Fecha: 12/12/2017

Vo.Bo. (Máxima Autoridad Institucional)

Firma: Lucy Echeverri



PARA USO DE LA OFICINA DE FISCALIZACIÓN GENERAL EN:

Fecha de recibido: _____

¿Cumple el término? Si: _____ No: _____

Comentarios sobre el Informe: _____

Firma del Fiscalizador: _____

Observación: cuando la modalidad esté relacionada con una capacitación, deberá adjuntar copia del certificado que otorga el Organismo respectivo.
Fundamento Legal: Artículo 270 de la Ley No. 63 del 2 de diciembre del 2016 "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2017".