

Cambios en el componente de Pueblos Originarios del Programa Nacional ONU-REDD

INTRODUCCIÓN

El Programa Nacional ONU-REDD (en adelante, Programa Nacional) comenzó su ejecución el 15 de julio de 2015 con la aprobación, por parte de la Junta de Proyecto, de un Marco de Resultados y Plan Operativo Anual donde se establecieron metas y actividades para los distintos componentes del Programa Nacional. Desde tal inicio, se estableció como prioridad asegurar la participación plena y efectiva de los pueblos originarios en la fase de preparación de REDD+ en Argentina, en el marco de un proceso de diálogo intercultural y de gestión conforme a las *“Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado”*.

Originalmente, se dispuso alcanzar la meta de contar para finales de 2017 con un *“Protocolo de consulta REDD+ para Pueblos Originarios definido”*.

En julio de 2016 se realizó la segunda Junta de Proyecto en la que, entre distintas actualizaciones al Marco de Resultado y Plan Operativo de Trabajo 2016-2017, se acordó añadir al componente a aquellas comunidades que, sin ser estrictamente pueblos originarios, viven y dependen del bosque, tales como los campesinos, pequeños productores, comunidades criollas, colonos, etc.

El camino recorrido al momento por parte del Programa Nacional durante 2016 ha permitido al equipo evidenciar distintos aspectos sociales e institucionales que conducen a la necesidad de revisar, en la próxima Junta de Proyecto que se realizará el 02 de agosto de 2017, las metas y planificación de actividades con el fin de capitalizar algunas lecciones aprendidas al momento y rediseñar una nueva hoja de ruta en materia de participación de pueblos originarios y comunidades que dependen de los bosques, en el proceso de construcción de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.

Cabe mencionar que el Programa Nacional se encuentra tramitando formalmente una solicitud de prórroga ante el Secretariado del Programa ONU-REDD global, hasta diciembre de 2018. Con motivo de ello, en la próxima Junta de Proyecto se revisará, discutirá y aprobará entre sus miembros, un nuevo Marco de Resultados y Plan de Trabajo 2017-2018 que, por un lado, reflejen los cambios en la visión política del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS) y, por el otro, capitalice las lecciones aprendidas en el camino recorrido por el Programa Nacional hasta el momento.

En este sentido, el presente informe pretende documentar tales cambios de visión, así como las experiencias y lecciones aprendidas en el camino recorrido con el componente de pueblos originarios, a fin de visitar el componente, junto a sus metas y plan de trabajo, en miras a lograr delimitar aspiraciones y proyecciones reales según el contexto actual del país.

Para ello, se comenzará por una descripción general de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias en el contexto del sistema federal de gobierno en política ambiental y de pueblos originarios, y una delimitación del marco legal e institucional nacional vigente, con la finalidad de coadyuvar al entendimiento del contexto en el que se inserta el Programa Nacional y sus alcances posibles.

A continuación se expondrán los cambios de visión política del MAyDS y su repercusión en el Programa Nacional, así como el camino recorrido hasta el presente en miras de exponer los fundamentos sobre los que se apoya la propuesta de revisión del marco de resultados en la próxima Junta de Proyecto.

Organización de competencias nacionales y provinciales en materia ambiental

En materia ambiental, la Constitución Nacional establece que cada provincia tiene el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Artículo 124), lo que conduce a la plena competencia para legislar sobre ellos, fiscalizar cumplimiento e imponer sanciones.

Sin embargo, a fin de armonizar estándares de protección ambiental en todo el territorio nacional, se instituye a la Nación para dictar normas de “presupuestos mínimos” (Artículo 41) con la finalidad de conceder una tutela ambiental uniforme y común en todo el territorio nacional. Este sistema funciona como un “piso” de protección ambiental establecido por el Congreso Nacional, pudiendo cada provincia regular con criterios más estrictos pero nunca por debajo del tal umbral.

En este entramado se encuentra la Ley de Presupuesto Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (N° 26.331) que ordena una serie de disposiciones a ser cumplimentadas por las provincias en materia de ordenamiento y gestión ambiental de bosques nativos habidos en sus respectivas jurisdicciones. Dicha ley dispone las distribuciones de competencia entre Autoridad Nacional de Aplicación (MAyDS) y Autoridades Locales de Aplicación (según cada gobierno provincial), no pudiendo la primera excederse en competencias sobre las segundas ni viceversa.

Todos los aspectos relativos a la implementación de dicha Ley se discuten y se deciden en términos políticos - institucionales en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), a través de la Comisión de Bosques Nativos. El COFEMA es un organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros. Se encuentra integrado por las provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires y la nación quienes adoptan reglamentaciones o normas generales que resuelve la Asamblea y que se expiden en forma de resolución.

En el orden internacional, Argentina ratificó el [Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo](#) (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley 24.071). El mismo obliga al país a asegurar un conjunto de derechos de los pueblos originarios que habitan en el territorio, tales como:

- I) El derecho a [la igualdad y no discriminación](#) que impone promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- II) El [derecho a la participación](#), que consiste en 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 se dispone que la consulta a pueblos originarios debe ser previa, libre e informada.
- III) El [derecho a la autodeterminación](#) que envuelve la noción de autogobierno de las comunidades indígenas en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.
- IV) [El derecho a la cultura](#), que ordena reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de los pueblos;
- V) [El derecho a la tenencia de la tierra](#), que abarca tanto el derecho al territorio que tradicionalmente han poseído y utilizado, así como los recursos naturales existentes en sus tierras.
- VI) [El derecho a la distribución equitativa de beneficios y derechos procesales](#), consistentes en garantizar procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con el Estado u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos.

Por otra parte, el país ha suscripto la [Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas](#) que impone al Estado el deber celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos originarios interesados, por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Asimismo, Argentina es parte del [Convenio de Diversidad Biológica](#) (CDB), cuyo artículo 8 inciso J, obliga a respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. En línea con esto, el [Protocolo de Nagoya](#) sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización del CDB, dispone que el país debe establecer criterios y/o procesos para obtener el consentimiento fundamentado previo o la aprobación y participación de las comunidades indígenas y locales para el acceso a los recursos genéticos.

En el ámbito interno, el país ha reconocido la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios en la [Constitución Nacional](#) (artículo 75 inc. 17). También garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconoce la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, regulándose la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; y establece que ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos.

A escala legal, se cuenta con un marco legal completo que permite salvaguardar los derechos indígenas en todas sus aristas:

Ley nacional	Disposiciones
<p>Ley 23.302 – de Política Indígena y Apoyo a Comunidades Aborígenes</p>	<p>Establece la implementación de planes que permitan el acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de la producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes.</p>
<p>Ley 26.160 – de Emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas</p>	<p>Que suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras antes referidas. Y le encarga al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas realizar un relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y promover acciones conjuntas con el Consejo de Participación Indígena, los institutos aborígenes provinciales, universidades nacionales, entidades nacionales, provinciales y municipales, organizaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales.</p>
<p>Código Civil</p>	<p>Con la reforma del año 2015, se reconoce la posesión y propiedad comunitaria de los pueblos originarios reconocidos, sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano (artículo 18).</p>
<p>Ley 26.331 - de Protección Ambiental de Bosques Nativos</p>	<p>Prevé que todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos debe reconocer y respetar los derechos de las comunidades originarias que tradicionalmente ocupen esas tierras. Asimismo, los fondos de la Ley obtenidos por las provincias, pueden destinarse a la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas. Por último, entre los criterios de sustentabilidad ambiental dispuestos para el ordenamiento territorial de los bosques nativos se encuentra el valor que las comunidades indígenas y campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas</p>

	colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura.
Ley 27.118 - de Agricultura Familiar	Declara de interés público y promueve políticas de desarrollo rural, producción, conservación de la biodiversidad, seguridad y soberanía alimentaria, entre otros aspectos, de la agricultura familiar, campesina e indígena.
La Ley 25.607 – de Difusión de los Derechos de los Pueblos Indígenas	Establece campañas gráficas, televisivas y radiales de difusión de derechos de pueblos originarios, con la participación activa y directa.
La Ley 26.522 - de Servicios de Comunicación Audiovisual	Prevé la aplicación de políticas que preserven, afirmen, respeten y promuevan la diversidad de la expresión cultural, los conocimientos y las tradiciones indígenas; el desarrollo de capacidades en poblaciones indígenas para elaborar contenidos en sus propios idiomas y la colaboración con las poblaciones indígenas y las comunidades tradicionales para ayudarlas a utilizar más eficazmente sus conocimientos tradicionales en la sociedad de la información.
La Ley 26.206 - de Educación Nacional	Indica como uno de los fines y objetivos de la política educativa nacional el asegurar a los pueblos indígenas el respeto a su lengua y a su identidad cultural, promoviendo la valoración de la multiculturalidad en la formación de todos los educandos.

Cabe destacar que, más allá de las regulaciones nacionales, cada provincia cuenta con su legislación, instituciones y programas en materia derecho de los pueblos originarios, regularización dominial de los territorios en que habitan comunidades, así como la promoción de sus actividades productivas, forestales, mineras, etc.

A su vez, cada jurisdicción provincial cuenta con sus respectivos ordenamientos territoriales de bosques nativos (OTBN), instituidos por leyes provinciales.

Contexto institucional nacional en materia de pueblos originarios

En el país existen diferentes instituciones y organizaciones que representan a los distintos pueblos originarios y tienen diferente grado de legitimidad, por lo que no existe un único espacio de diálogo y consenso.

Es importante resaltar que según la cosmovisión indígena, la forma de organización más legítima es el ámbito comunitario y su órgano de decisión es la asamblea comunitaria. Por este motivo, resulta difícil que un único organismo o entidad pueda alcanzar una representación legítima de todos los pueblos originarios existentes en el país.

a) Acerca de las competencias gubernamentales

Dentro de la arquitectura institucional del MAyDS se encuentra la **Dirección Nacional de Pueblos Originarios**, que tiene como misión asistir en la generación de políticas públicas que respeten los derechos de los pueblos originarios, promuevan la interculturalidad e incorporen su propia cosmovisión de desarrollo.

Específicamente, dicha Dirección es la entidad competente dentro del MAyDS para **I)** promover el conocimiento y respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos originarios; **II)** impulsar la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada en todas las circunstancias en que sus territorios y recursos naturales se vean afectados; **III)** intervenir en conflictos ambientales a fin de garantizar el cumplimiento del derecho indígena; **IV)** fomentar los procesos de autogestión comunitaria; **V)** articular acciones entre la Nación y las provincias que promuevan la gestión de los recursos naturales por parte de los pueblos y comunidades originarias, valorizando los conocimientos indígenas en relación a sus territorios y a temas ambientales. **VI)** por último, dicha entidad es la encargada de dar seguimiento a los compromisos internacionales incluyendo la participación de los pueblos originarios.

Por otro lado, dentro de la estructura del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación funciona el **Instituto Nacional de Asuntos Indígenas** (INAI), organismo descentralizado creado para la aplicación de la Ley N° 23.302 antes mencionada. Sus objetivos son *“apoyar a los aborígenes y comunidades indígenas existentes en el país, asegurar su defensa y desarrollo, su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades, implementando planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquier de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes”* (Dec. 410/2006).

Dicho organismo está facultado para entender en los siguientes temas:

- ❖ Ejecutar el Programa de Regularización Dominial de Tierras con el objeto de reconocer la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas, y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano.
- ❖ Analizar las solicitudes de inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas.
- ❖ Implementar programas de desarrollo integral de las comunidades indígenas.
- ❖ Promover la mayor participación de los pueblos originarios en los procesos generadores de políticas públicas que los afecten, impulsando el pleno ejercicio de sus derechos a través del conocimiento de los mismos y de las herramientas para ejercerlos.

Dicho organismo, además, es el encargado de implementar la Ley 26.160 de emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas. En este sentido, el INAI tiene encomendado:

- Realizar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades indígenas.
- Las labores profesionales en causas judiciales y extrajudiciales.

Para realizar el relevamiento de tierras, se apoya en dos niveles de ejecución:

- **Ejecución Centralizada:** prevé la implementación del relevamiento por parte del INAI en forma directa, mediante la constitución de *Equipos de Ejecución Centralizada*, a efectivizarse sobre aquellas provincias donde no se constituya la *Unidad Ejecutora Provincial*. En esta modalidad de ejecución también se cuenta con representantes del Consejo de Participación Indígena y representantes provinciales.
- **Ejecución Descentralizada:** se incluyen todas aquellas provincias en las que se conforme una *Unidad Ejecutora Provincial* (compuesta por los delegados del Consejo de Participación Indígena, representante del Poder Ejecutivo provincial y miembros del Equipo Técnico Operativo).

Por otro lado, dentro de la estructura organizacional del INAI, fue creado por Resolución 152/2004 el **Consejo de Participación Indígena** (CPI), integrado por 25 representantes que son elegidos por las comunidades, cuyo objetivo es:

- Intervenir y actuar en forma inmediata respecto de distintos asuntos urgentes que requieren la impostergable participación de los representantes de los pueblos originarios.
- Promover la participación de las comunidades indígenas en el Programa de Relevamiento Territorial de la Ley 26.160.
- Acompañar a las comunidades en la formulación de proyecto de desarrollo con identidad.
- Fortalecer a las comunidades en la organización e inscripción de su personería jurídica.
- Participar de distintos procesos de consulta referidos a toda la política pública que pudiera afectar el interés de los pueblos.

Desde su creación el CPI ha ido perfeccionando su accionar a través de distintos consensos en cuanto a la representatividad, organización y funcionamiento, tanto a escala nacional como provincial y territorial.

Dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en la órbita de la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural también funciona, desde 2016, el **Consejo Consultivo de Pueblos Originarios**, creado por Decreto 672/2016, institución de representación nacional que está legitimado por algunas comunidades. El mismo se propone impulsar proyectos de participación previa, libre e informada de los pueblos originarios; promover la propiedad comunitaria, identidad socio-cultural y autogobierno de los pueblos, como así también el relevamiento y ordenamiento del territorio indígena.

Asimismo, cabe mencionar otro espacio nacional de trabajo en materia de derecho y política indígena, cual es la **Mesa de Pueblos Indígenas** creada en el marco del **Defensoría del Pueblo de Nación** y conformada por organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esta temática. Entre varios aspectos, han trabajado en materia de protocolos de consulta para pueblos originarios.

Por último, no puede dejar de mencionarse las distintas mesas, comités, consejos y otras formas de espacios de participación y consenso que existen en las esferas sub-nacionales. Cada provincia cuenta con sus propias entidades gubernamentales y no gubernamentales donde se discuten, plantean y se arriba a acuerdos dentro de la política provincial de pueblos originarios.

b) Acerca de las organizaciones no gubernamentales de pueblos originarios

Además de los espacios gubernamentales antes mencionados, los pueblos originarios cuentan con otras estructuras organizativas no gubernamentales, con distintos grados de legitimación, representatividad, estatus legal y estructura organizacional. No existe una sola organización que sea representativa de todos los pueblos originarios existentes en el territorio lo que dificulta el logro de acuerdos nacionales

A modo meramente ilustrativo, se mencionan algunas organizaciones que habitan en las regiones forestales del norte del país.

Parque Chaqueño	Asociación Comunitaria Meguesoxochi del Teuco Bermejito
	Consejo de Coordinación de las Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Salta (COPISA)
	Consejo de Caciques de Pueblos Indígenas de Tartagal
	Las comunidades “Wichí” de Salta se organizan en torno a cuencas de ríos: <ul style="list-style-type: none"> - Comunidades Wichí de la cuenca del Río Itiyuro - Organización Zonal Wichí Tch’ot Lhamejenpe - Organización Zonal Rivadavia, Banda Sur del Bermejo - Organización Zonal Wichí Amtee (Riv. Banda Sur) - Consejo de Organizaciones Wichí del Bermejo
	Asamblea del Pueblo Guaraní
	Consejo de la Nación Tonokoté Llatquio
Selva Misionera	Consejo de Caciques del Pueblo Mbyá Guaraní
	Consejo de Ancianos Arandu y Guías Espirituales
	Asociación del Pueblo Guaraní
Selva Tucumano – Boliviana	Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) que nuclea comunidades Kolla, Guaraní, Ocloya, Quechua, Omaguaca y Atacama.

A escala nacional, aunque sin tener plena representatividad en todo el país, puede señalarse como entidad relevante al Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO), espacio de coordinación y articulación política compuesto por 45 organizaciones de 27 pueblos originarios, con más de 1000 comunidades y representatividad en 20 provincias.

Como se evidencia del cuadro anterior, existen organizaciones que se han conformado según provincias, otras según pueblos y algunas según cuencas hidrográficas. También se evidencian modos de organización de base comunitaria, otras territoriales unificadas y territoriales de segundo grado.

Más allá de las organizaciones estrictamente indigenistas, en el país existen muchísimas organizaciones, redes y articulaciones entre campesinos, criollos, pequeños productores y pueblos originarios. Entre ellos, puede mencionarse: Unión de Pequeños Productores del Chaco (UNPEPROCH); Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE); Organización de Familias Criollas (OFC); Movimiento de los Sin Tierra (MST); Movimiento Campesino de Misiones (MOCAMI), entre muchos más.

Experiencias en elaboración de protocolos de consulta para pueblos originarios

El país no cuenta actualmente con una regulación nacional en materia de consulta previa, libre e informada para pueblos originarios que habitan en el territorio. Tampoco existe actualmente un protocolo consensuado a escala nacional por todos los actores relevantes en la materia. Ello se debe, entre muchas razones, a la diversidad cultural, territorial, social e histórica del vasto territorio argentino.

Sin embargo, pueden mencionarse algunas experiencias en consenso de protocolos de consulta para pueblos originarios, ninguno con validación nacional. Por ejemplo, el ENOTPO elaboró un *“Protocolo de Consulta para Pueblos Originarios”* que tiene como objetivo establecer un mecanismo legítimo y efectivo para implementar el derecho indígena a la consulta en relación a cualquier proyecto o actividad que los afecte. El mismo fue elaborado a partir de un proceso de debate y construcción integrado por las 45 organizaciones territoriales que conforman el espacio y contemplando las experiencias de participación y consulta de años anteriores. La elaboración del documento llevó tres años de trabajo, estuvo acompañado por técnicos y funcionarios de distintos ministerios nacionales, el INAI, universidades nacionales, entre otros. La propuesta fue presentada en distintas instituciones científicas y gubernamentales, y además se presentó como proyecto legislativo ante el Congreso Nacional, sin obtener resultados aún.

Por otra parte, algunos pueblos originarios del norte del país, han manifestado la pertinencia de ensayar consultas con el *“Protocolo para un proceso de consulta y consentimiento con los pueblos indígenas de Paraguay”*, elaborado por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI) de Paraguay. Esto puede deberse a la cercanía territorial de pueblos originarios que habitan en zonas de fronteras, compartiendo mismos elementos étnicos, históricos y culturales.

También existe una propuesta de protocolo de consulta y participación indígena elaborada por el pueblo Kolla y el pueblo Atacama que habitan en cuencas de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc en la Provincia de Jujuy. Dicha propuesta fue presentada ante autoridades provinciales y en el ámbito nacional fue reconocida por el Defensor del Pueblo de la Nación, mediante resolución 25/2016.

Esta situación denota la complejidad que implica la elaboración de un protocolo consensuado por todos los pueblos originarios que habitan en el territorio y obtener un alcance nacional.

Cambio de visión política del MAyDS y su repercusión en el Programa Nacional

En diciembre de 2015 asumieron nuevas autoridades nacionales en el país y, con ello, durante los primeros meses de 2016, el MAYS transitó un proceso de redefinición de visión política y estratégica. En este contexto el Programa Nacional inicio una etapa de revisión y adecuación, que condujeron a una serie de importantes cambios:

Por empezar, el Programa Nacional se relocizó dentro del nuevo organigrama institucional del recientemente creado MAYS, encontrándose actualmente en la Subsecretaría de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable dentro de la Dirección Nacional de Cambio Climático.

En segundo lugar, la nueva visión apunta a reducir las emisiones provenientes de la deforestación y degradación forestal, respondiendo a los lineamientos del Gabinete Nacional de Cambio Climático (decreto presidencial 891/16) y articulando con los lineamientos estratégicos de la Dirección de Bosques del MAYS. Asimismo, el Programa Nacional pretende conformar una Estrategia Nacional que incluya tanto aspectos de mitigación como de adaptación al cambio climático en el sector forestal.

En tercer lugar, se cambió la proyección territorial, ampliándola a un enfoque nacional, asumiéndose la complejidad de construir una Estrategia que sienta un marco de acción equitativo para todas las regiones forestales del país, pero apuntando a recoger y reflejar todas y cada una de las realidades locales.

A ello se añade la necesidad de incorporar las voces de los distintos sectores vinculados a bosques y cambio climático: sector privado, organizaciones de la sociedad civil, sector técnico-académico, distintas instancias gubernamentales (nación, provincias, municipios), pueblos originarios y pequeños y medianos productores. Esto condujo a esquematizar un nuevo sistema participativo, ahora anclado en plataformas y espacios existentes en distintos niveles políticos, tales como el Gabinete Nacional de Cambio Climático, y la Comisión de Cambio Climático y la Comisión de Bosques Nativos del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). El proceso también se apoya en grupos de trabajo técnicos multisectoriales a nivel nacional creados por el Programa Nacional y específicos para el abordaje de cada uno de los pilares de REDD+. A escala sub-nacional la estrategia de participación se enfoca en la realización de encuentros de diálogo multisectoriales en las distintas regiones forestales del país, comprendiendo la totalidad de las provincias.

Camino recorrido por el Programa Nacional en materia de participación de pueblos originarios

En julio de 2015, se realizó el Taller de Inicio del Programa Nacional en el cual se presentaron ante distintos actores claves los cuatro componentes de REDD+ y el marco político sobre el cual se enmarcaría el proceso REDD+ en el país. En este contexto, se compartió la propuesta de protocolo de consulta de pueblos originarios elaborado por el ENOTPO, organización que en ese entonces formaba parte de la Dirección de Pueblos Originarios de la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros.

A partir de la aprobación del primer Plan Operativo Anual del Programa, en julio de 2015, se comenzó a trabajar junto a ENOTPO en la elaboración y publicación de un **compilado legislativo sobre derecho de los pueblos originarios**. Dicho documento tuvo por finalidad divulgar el conjunto de leyes, decretos y resoluciones nacionales, así como convenios y declaraciones internacionales en materia de derecho indígena, a fin de servir de herramienta para la defensa del territorio, el patrimonio natural, cultural, intelectual y la identidad de los pueblos originarios. Dicho documento fue presentado en noviembre de 2015.

Tal como se mencionó anteriormente, a partir de diciembre de 2015 se suscitó un contexto político de cambio de autoridades nacionales y provinciales en el país, lo que conllevó a la redefinición de la visión política y reestructuración institucional. Entre los principales cambios, se renovaron autoridades y equipos técnicos de la Dirección Nacional de Pueblos Originarios y se establecieron nuevos objetivos de trabajo.

En julio de 2016, con la segunda reunión de la Junta de Proyecto del Programa Nacional, se acordó un nuevo marco de resultados y plan de trabajo 2016-2017, en el cual se actualizaron las metas a alcanzar, productos y actividades del Programa Nacional, que reflejara el cambio de visión política del nuevo gobierno nacional. En este contexto, respecto del componente de consulta a pueblos originarios se decidió añadir el trabajo con las comunidades que dependen de los bosques, tal como se mencionó anteriormente. Como meta se estableció la elaboración de un Protocolo de Consulta para REDD+ y la realización de un Piloto finalizado en 2017.

A partir de ello se dio inicio al nuevo ciclo de trabajo en el que los esfuerzos se abocaron en alcanzar un trabajo mancomunado con la Dirección Nacional de Pueblos Originarios del MAyDS, el INAI y otras instituciones y organizaciones, priorizando las interacciones regionales como medio de relación más próxima para el logro del diálogo intercultural.

Entre los primeros pasos, el Programa Nacional se acercó a la **Mesa de Trabajo sobre el Derecho de los Pueblos Indígenas a la Participación y Consulta** (en adelante, *la Mesa*), conformada por diferentes organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas: i) Defensoría General de la Nación, ii) Defensoría del Pueblo de la Nación, iii) Amnistía Internacional, iv) Fundación Cambio Democrático y v) Fundación Ambiente y Recursos Naturales y vi) el Servicio de Paz y Justicia (Serpaj). Dicha Mesa fue creada con el fin de acompañar procesos en territorio, favorecer el posicionamiento del tema en la agenda política e incidir en las políticas públicas y la legislación. También busca generar un espacio de intercambio de experiencias, análisis y estudios sobre el ejercicio de derechos, la participación indígena, el consentimiento previo, libre e informado y la autodeterminación.

Asimismo, durante 2016, se adquirió la asistencia técnica externa de dos especialistas, quienes apoyaron al Programa Nacional en la planificación de actividades y dotaron de insumos técnicos relativos en derecho indígena y su articulación con el abordaje de problemáticas socio-ambientales; participación; diálogos interculturales y transversalización de la cuestión de género.

A partir de la misión al país por parte de asesores del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (Proyecto de la Cooperación Alemana al Desarrollo), de la Comisionada del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo de Perú y del Jefe del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo del Perú,

desde el Programa Nacional se convocó a una reunión de trabajo en la que participaron la Dirección de Bosques (Programa “Bosques y Comunidad”, Programa “Bosques Modelo” y área de participación), y la oficina de pueblos indígenas de la Defensoría del Pueblo de la Nación, a fin de intercambiar experiencias con los colegas de Perú y de la cooperación alemana.

Entre varios temas abordados, los procesos de participación indígena tuvieron notable relevancia en las discusiones. Al respecto, los participantes acordaron la importancia de tomar la experiencia de los protocolos de consulta a pueblos originarios ya existentes en el país como un hecho para poder revalidar y/o reformular el enfoque establecido para las acciones del Programa Nacional.

Por otra parte, junto a *la Mesa* y bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Pueblos Originarios, en función de su competencia en la temática dentro del MAYDS, el Programa Nacional impulsó un ciclo de reuniones denominadas **“Jornadas de Trabajo sobre Pueblos Originarios, Bosques y Cambio Climático”**. En ellas participaron técnicos del INAI y de distintos ministerios nacionales que trabajan con pueblos originarios y comunidades que dependen del bosque, así como especialistas en derecho indígena y diálogo intercultural. El objetivo fue discutir posibles procesos de trabajo relacionados al derecho a la consulta y participación de pueblos originarios en temáticas socio-ambientales.

En dicho ciclo se abordaron y discutieron con los participantes las siguientes temáticas:

- Aspectos claves para garantizar el diálogo intercultural genuino y equitativo.
- Fundamentos jurídicos del derecho a la consulta y comunidades que dependen del bosque.
- Experiencias en Argentina de consulta a pueblos originarios y los procesos de evaluaciones de impacto ambiental.
- Recomendaciones de buenas prácticas en materia de consulta a pueblos originarios en procesos de adopción de decisiones.
- Análisis y recomendaciones en la aplicación del proceso de participación establecido en la Ley Nacional de Bosques Nativos.
- Revisión de la mirada intercultural en las audiencias públicas realizadas en la Provincia de Jujuy sobre la revisión del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, establecido por la Ley Nacional de Bosques Nativos.

A partir del proceso de trabajo mencionado, en 2016 quedó conformado el **Grupo de Trabajo de Pueblos Originarios**, compuesto por la Dirección Nacional de Pueblos Originarios; Dirección de Gestión Pública en Ámbitos de Participación y Fortalecimiento de la Representación en el Ejercicio de los Derechos Indígenas del INAI; Dirección de Bosques; Dirección de Fauna y Biodiversidad del MAYDS.

Dicho Grupo se integra a los tantos otros Grupos de Trabajo Técnicos sobre los cuales se apoya el proceso participativo diseñado por el Programa Nacional en el camino hacia la construcción de la Estrategia Nacional.

Como parte de la dinámica del Grupo de Trabajo, el Programa Nacional fue invitado a asistir en carácter de observador a la Audiencia Pública de consulta a pueblos originarios realizada en la Provincia de Jujuy en el marco de la revisión del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos establecido por la Ley de Protección Ambiental de Bosques Nativos.

El Programa Nacional también participó en diciembre del 2016 del **Encuentro Nacional del Consejo de Participación Indígena (CPI)** en Tucumán, con el objetivo de dar a conocer el avance del proceso de diseño de la Estrategia Nacional y fortalecer el diálogo intercultural.

A partir de 2017, la dinámica de trabajo con pueblos originarios se amplió a nuevos espacios. Entre los meses de abril y junio, el Programa Nacional realizó la primera ronda de **encuentros de diálogo multisectoriales en las seis regiones forestales** del país, con la participación de actores relevantes del ámbito sub-nacional, pertenecientes al sector técnico-académico, sector privado, gobierno, organizaciones sociales y ambientales, pequeños y medianos productores, y organizaciones de pueblos originarios y comunidades campesinas, criollas, colonos que viven y dependen de los bosques.

Para la participación a pueblos originarios se trabajó en conjunto con la Dirección Nacional de Pueblos Originarios y el CPI, quienes apoyaron al Programa Nacional en la identificación de representantes indígenas en el territorio y su convocatoria. Para ello se siguió un criterio unificado para todos los encuentros, que consistió en identificar líderes y lideresas, tanto jóvenes como ancianos (a fin de cumplir con la cosmovisión indigenista que apunta a la integración de las distintas generaciones en la toma de decisiones), representativos de cada una de las comunidades originarias convocadas. Asimismo, en cada encuentro se contó con la presencia de un facilitador perteneciente a pueblos originarios, bilingüe, a fin de garantizar el diálogo intercultural.

Con el apoyo de la Dirección Nacional de Pueblos Originarios y junto con las autoridades provinciales pertinentes, se trabaja actualmente en la comunicación para poder informar de manera genuina los resultados y memoria de cada encuentro a los participantes de pueblos originarios.

Cabe resaltar la trascendencia de estos espacios de diálogo multisectoriales, tanto para el Programa Nacional como para el MAyDS, ya que impactan profundamente en la trayectoria y experiencia en materia de participación e involucramiento de actores en la formulación de políticas públicas. Dichos encuentros funcionaron como verdaderos espacios de diálogo intercultural, en donde distintos actores relevantes en el territorio identifican y discuten las principales causas de la deforestación y degradación forestal en su región, priorizan potenciales lineamientos estratégicos para revertir, detener o mitigar los procesos de cambio de uso de suelo y degradación, e intercambiaron cosmovisiones, saberes, experiencias y prácticas locales en los bosques nativos del país.

A lo anterior se añade actividades de fortalecimiento de capacidades en materia de derecho indígena y diálogos interculturales realizada por el Programa Nacional, con el apoyo de los técnicos de la Dirección Nacional de Pueblos Originarios, en los cursos de cambio climático y bosques dirigidos a miembros del COFEMA (Paraná - Entre Ríos, octubre de 2016) y a actores relevantes de la sociedad civil (Buenos Aires, marzo de 2017).

A lo mencionado anteriormente se añade el trabajo realizado sobre pueblos originarios con las dos entidades socias del Programa Nacional y el **Grupo de Trabajo de Salvaguardas y Beneficios Sociales y Ambientales de los Bosques:**

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) apoya al Programa Nacional en la identificación y análisis del marco legal e institucional para abordar y respetar las salvaguardas

de REDD+, y los sistemas de información nacional existentes en el país, sobre los cuales podrá apoyarse el diseño del futuro sistema de información sobre salvaguardas de REDD+. Lo relativo a la participación y los derechos de los pueblos originarios, es una de las columnas vertebrales del trabajo que se viene desarrollando en este aspecto, articulándose, asimismo, con las salvaguardas del Banco Mundial, cuyo proceso acaba de iniciarse en el país.

Junto a la Fundación Vida Silvestre Argentina (FVSA), se viene trabajando en la producción de mapas de beneficios sociales y ambientales del bosque, más allá del carbono, con la finalidad de identificar áreas prioritarias para la implementación de acciones REDD+. En este marco, se aborda la identificación espacial de zonas con potencial para desarrollo de los medios de vida de comunidades indígenas originarias (específicamente aquellas zonas rurales donde las comunidades se abastecen de muchos productos secundarios del bosque); y áreas con potencial para la reducción de la pobreza, a partir del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INDEC, 2010) a nivel departamental.

Estos insumos permiten al Programa Nacional contar con los elementos fundamentales sobre los cuales apoyarse a la hora de priorizar zonas de implementación de REDD+, respetando los derechos, cultura y cosmovisión de los pueblos originarios, y cumplimentar con las salvaguardas de REDD+ establecidas en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

Todos estos insumos se socializan, discuten y retroalimentan con el Grupo de Trabajo Técnico de Salvaguardas y Beneficios Sociales y Ambientales del Bosque, compuesto por distintos actores relevantes de gobierno, sociedad civil, sector privado, sector técnico y académico, y representantes de pueblos originarios.

La experiencia de trabajo del Programa Nacional con distintos actores clave de instituciones gubernamentales y no gubernamentales, permitió el entendimiento del contexto actual de las políticas indígenas en el país, diagnosticar situaciones puntuales e identificar necesidades de trabajo que se exponen a continuación.

Acerca del cambio de meta en el componente de participación de pueblos originarios en el marco del Programa Nacional

Tal como se planteó al inicio de este informe, a partir de las experiencias y lecciones aprendidas en el recorrido transitado por el Programa Nacional hasta el momento en materia de participación de pueblos originarios, se pretende presentar ante la próxima Junta de Proyecto una propuesta de revisión de la meta establecida en el Marco de Resultados, a fin de ser discutida entre sus miembros y observadores.

La propuesta consiste en desestimar el objetivo de contar con un “Protocolo de consulta para REDD+ para Pueblos Originarios” y, en lugar de ello, aspirar a formular una *“Guía para técnicos sobre Estándares Mínimos para la Consulta de Pueblos Originarios,”* enfocado a técnico que diseñan y/o implementan proyectos vinculados a las regiones forestales del país y que también pueda ser aplicada a otras comunidades que dependen del bosque.

A continuación se enuncian los principales puntos que el Programa Nacional identifica como relevantes para argumentar esta propuesta:

- Tal como surge de este informe y deducido de los distintos espacios de diálogo con actores relevantes, se advierte que la diversidad política, técnica, histórica y cultural de los distintos pueblos originarios que habitan en el territorio argentino, no ha permitido hasta el momento consensuar y validar un único protocolo de consulta a escala nacional, con alcance para todas las comunidades originarias.
- De los diálogos con actores claves antes mencionados se ha concluido que no resulta viable apuntar a obtener un protocolo específico de REDD+ en razón de que, según la cosmovisión de los pueblos originarios, las temáticas forestales y de cambio climático no están desligadas de otras relativas a su cultura, espiritualidad, economía, etc. Por lo tanto, para el Programa Nacional, excede en competencia ensayar un protocolo exclusivamente para un solo aspecto de la vida comunitaria como son los aspectos forestales y climáticos.
- El Programa Nacional, actualmente anidado en la Dirección Nacional de Cambio Climático, se encuentra excedido en competencias para alcanzar la meta de obtener un Protocolo de Consulta, debido a que el MAyDS dotó a la Dirección Nacional de Pueblos Originarios de las facultades de garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios en todas las políticas ambientales y de recursos naturales que impulse el MAyDS. Asimismo, tal como se evidencia de la descripción del marco legal e institucional antes realizado, el Programa Nacional tampoco podría avanzar sobre competencias de otros ministerios, como así tampoco sobre las jurisdicciones provinciales.

Por este motivo, la estrategia de trabajo se enfocó en apoyarse en las plataformas y estructuras ya existentes, con representación federal y legitimación por parte de las organizaciones, tal como se relató con antelación. Asimismo, el cambio de enfoque se sustenta en los resultados arribados con el Grupo de Trabajo Técnico de Pueblos Originarios, en los que se ha enfatizado la necesidad de que el país aúne esfuerzos en garantizar la consulta previa, libre e informada según el contexto cultural, cosmovisión e intereses de cada comunidad indígena, atendiendo a las circunstancias específicas del caso y en ocasión de la intervención que pretenda realizarse, antes que aspirar a consensuar un protocolo estandarizado que no termine reflejando la diversidad étnica y cultural del país.

- A partir de los cambios en la visión política del MAyDS y del Programa Nacional mencionados, la futura Estrategia Nacional apunta a consensuar un conjunto de políticas, acciones y medidas con un alcance nacional, homogéneo y equitativo para todas las provincias. En este proceso de construcción colectiva, se encuentran participando plenamente los pueblos originarios, tal como se ha descrito, con el apoyo y validación de las instituciones nacionales investidas de facultadas sobre la materia.

- Amerita resaltar que esta propuesta es el resultado de un profundo trabajo realizado con actores claves en la materia (tal como se describió con antelación).
- Puede afirmarse enfáticamente que el derecho a la participación de los pueblos originarios se encuentra garantizada por el programa, a través de los distintos espacios de participación, como así también los mecanismos para el diálogo intercultural.
- Mediante el proceso de trabajo que se viene desarrollando en materia de salvaguardas, con la participación de las instituciones competentes en políticas de pueblos originarios, queda garantizado que la futura Estrategia Nacional abordará y respetará los derechos y participación de los pueblos originarios en toda su etapa de implementación.

Para finalizar y a partir de lo antes expuesto, junto al Grupo de Trabajo de Pueblos Originarios se ha avanzado en la elaboración del primer borrador de Guía para técnicos sobre Estándares Mínimos para la Consulta de Pueblos Originarios, cuya meta se pretende alcanzar para diciembre de 2018.

Se pretende acordar un documento que sienta los estándares mínimos a observarse para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos originarios sobre toda decisión que pudiera afectar sus derechos y/o intereses.

Se aspira a que este documento fortalezca las capacidades de los equipos técnicos del MAyDS que implementaran en el territorio las políticas, acciones y/o medidas establecidas en la futura Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático, como así también otros programas y proyectos del MAyDS.

Unidad Operativa de Proyecto **Programa Nacional ONU-REDD**

(Julio de 2017)

“Con este ejercicio del derecho a la consulta estamos inaugurando una nueva relación, entre los pueblos indígenas, la sociedad y estado que es de respeto, de diálogo, de hermandad, de reconocimiento.

El acto de consulta es un acto de sanación societaria, es darle espacio a los que nunca lo tuvieron”. Natalia Sarapura (Lideresa indígena)

