



La Consulta Previa con los Pueblos Indígenas: La Experiencia de Nova Scotia, Canadá

Taller Regional: ONU-REDD

**La Consulta Previa y el Consentimiento, Previo, Libre y Informado
Panamá**

29-31 de octubre 2013

**Jay Hartling
Consultora y Ex-Directora de la Consulta Previa
Nova Scotia, Canadá**

¿Que es la consulta previa?

- Un **Proceso** de aprendizaje y entendimiento que busca el **consenso, acuerdo o consentimiento** a través de un **diálogo intercultural**, y apoya la **reconciliación** nacional, **respeto** los derechos indígenas y fomenta una sociedad inclusiva, justa y democrática.
- “Un proceso donde ambos lados (o varios) están mejor **informados** por la recopilación y **intercambio** abierto y **transparente** de información; y donde hay una **voluntad de alterar** o cambiar una propuesta/proyecto . También, el proceso debe abrir espacios de “feedback” no solo durante la consulta, pero también despues de que se toma la decisión.”
(Min. de Justicia, Nueva Zelandia)
- Ocurre **antes** de tomar cualquier decisión que tiene posibilidad de afectar a los derechos indigenas.
- Debe ser **libre** de coerción, presión, y respetar la forma de organizarse del grupo indígena.
- Debe compartir toda la **información** disponible sobre la decisión.
- Busca el acuerdo o **consentimiento** (≠ veto)

Lo que NO es la consulta previa

- Se lleva a cabo **después** de la toma de decisiones importantes
- Un “evento” o una visita a una comunidad (“mostrar y contar”)
- Una carta de introducción
- Referendos/votos
- Auto-consulta
- Sondeos
- Boletines de prensa
- Campañas electorales

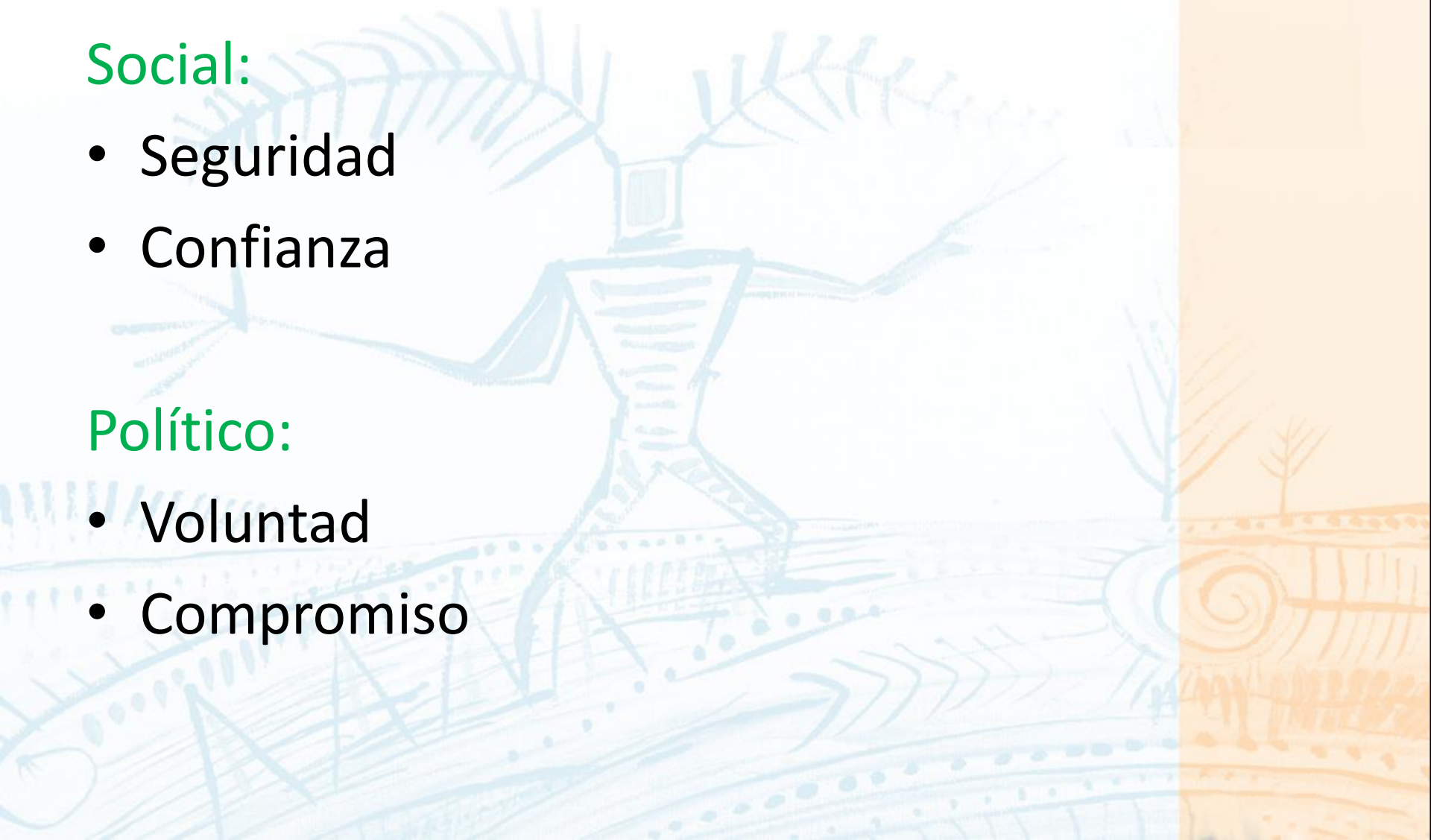
Las condiciones necesarias para implementar la consulta previa

Social:

- Seguridad
- Confianza

Político:

- Voluntad
- Compromiso



Las condiciones necesarias para implementar la consulta previa

Jurídico:

- Constitución, ley, legislación, reglamentos
- Decisiones judiciales
- Tratados entre estado y pueblos indígenas

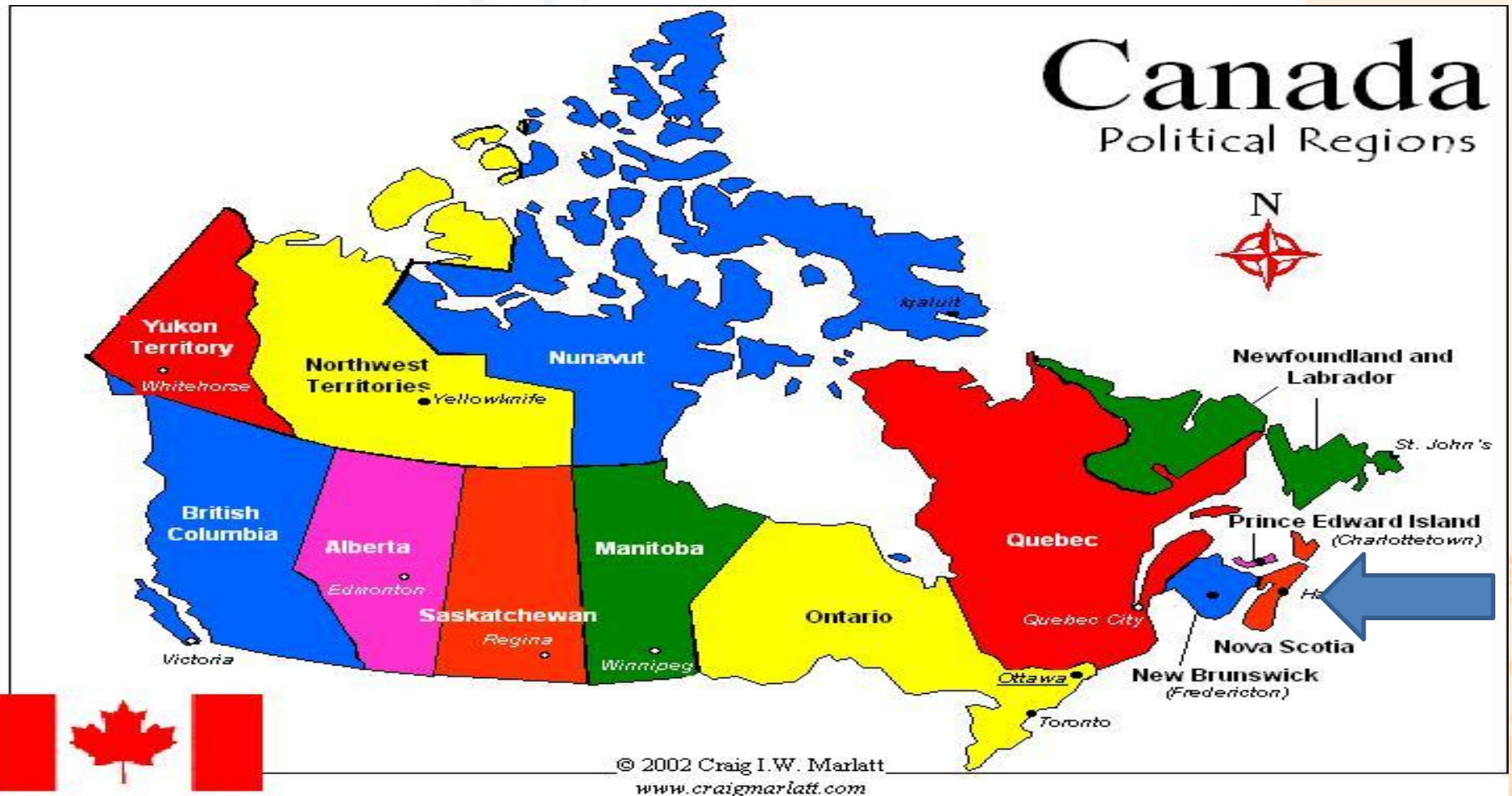
Institucional:

- Políticas (generales y sectoriales)
- Gobernancia y administración (ambos gobierno y pueblos indígenas)
- Recursos (financiero y humano)
- Capacidad

The background features a stylized illustration in blue and orange. On the left, a Mi'kmaq figure is depicted in a traditional pose, holding a bow and arrow. The figure is rendered in blue lines against a light blue background. To the right, the scene transitions to an orange background, showing a landscape with a sun or moon symbol, represented by a spiral and a crescent shape, and some stylized trees and hills. The overall style is reminiscent of traditional Indigenous art.

Implementando la Consulta Previa con los Mi'kmaq de Nova Scotia, Canadá

¿Dónde está Nova Scotia (NS)?



MARCO JURÍDICO CANADIENSE



Marco Jurídico Canadiense: Derechos Indígenas

- **Tratados históricos y modernos**
- **Constitución (1982)**
- **Decisiones de la Corte Suprema Canadiense**
 - **Jurisprudencia canadiense sobre los derechos indígenas (mas de 186 casos desde los '80s)**
 - **Jurisprudencia sobre la consulta previa:**
 - (2004) Los gobiernos (federal y provincial) **tienen que consultar** con los pueblos indígenas, y **adecuar sus intereses** (si sea necesario), **antes de tomar decisiones** que podrían afectar negativamente sus derechos ancestrales o derechos de tratados (ambos confirmados y declarados).

Elementos jurídicos importantes sobre la consulta previa

- La ley **no es retroactiva**;
- No hay poder de **veto**;
- **Obligación recíproca** de los indígenas de participar en la consulta;
- Los indígenas tienen que **articular con claridad los derechos afectados**;
- Hay un **espectro de consulta** (bajo → alto impacto/intensidad);
- La consulta tiene que ser **séria** y significativa;

Cont'd

- El proceso tiene que ser **separado del proceso de consulta pública** o ciudadana;
- El gobierno puede **delegar aspectos administrativos** de la consulta a la industria privada;
- El objetivo de la consulta es llegar a un acuerdo, pero no hay **obligación**;
- El gobierno tiene que **“adecuar”** los intereses de los pueblos indígenas si haya afectación significativo en sus derechos;
- **Si no hay acuerdo**, el gobierno tiene que balancear los intereses de los grupos indígenas con los intereses de la sociedad en general.



**MARCO INSTITUCIONAL
EN NOVA SCOTIA**

Rol del Gobierno

- **Legislación, reglamentos, políticas, guías:**
 - Política de consulta
 - Protocolo trilateral (fed/prov/PI)
 - Acuerdo de cooperación de consulta con el gobierno federal
 - Guía para el sector privado
 - Guías sectoriales (energía, minería, tierras estatales, carreteras/infraestructura, evaluaciones ambientales, áreas protegidas, políticas ambientales, acuicultura)
- **Estructura institucional:**
 - Oficina central (Ministerio de Asuntos Indígenas)
 - Gestión, administración, coordinación, asesoramiento, facilitación
 - Fondos: gub. y indígena (CAD\$2 millón +)
 - Capacitación, educación, concientización
 - Herramientas para apoyar a la consulta (base de datos, análisis)

Rol de los Pueblos Indígenas

- **Organización Central:**
 - Asamblea de los Jefes (Caciques) Mi'kmaq de Nova Scotia + Asesores
 - Iniciativa de los Derechos de los Mi'kmaq (KMK) – técnicos/administración
 - Gran Consejo de los Mi'kmaq (Sante Mawiomí)
- **Comité de Consulta:**
 - Jefes de la Asamblea (4/13)
 - Dirección de Consulta (6)
 - Directora Ejecutiva de la KMK
 - Arqueóloga (1-2)
 - Asesor Jurídico (1-2)
- **Oficina de Consulta:**
 - Directora + 5 Asesores (recursos naturales, beneficios)
- **Fondos de operación anual:** \$600,000 +
 - Salarios y costos capitales
 - Viajes, reuniones
 - Algunos estudios particulares

Organización Institucional de los Mi'kmaq de Nova Scotia



Rol del sector privado

La obligación de la consulta es del gobierno!

SIN EMBARGO, el gobierno tiene derecho de delegar aspectos del proceso de la consulta al sector privado/proponente del proyecto:

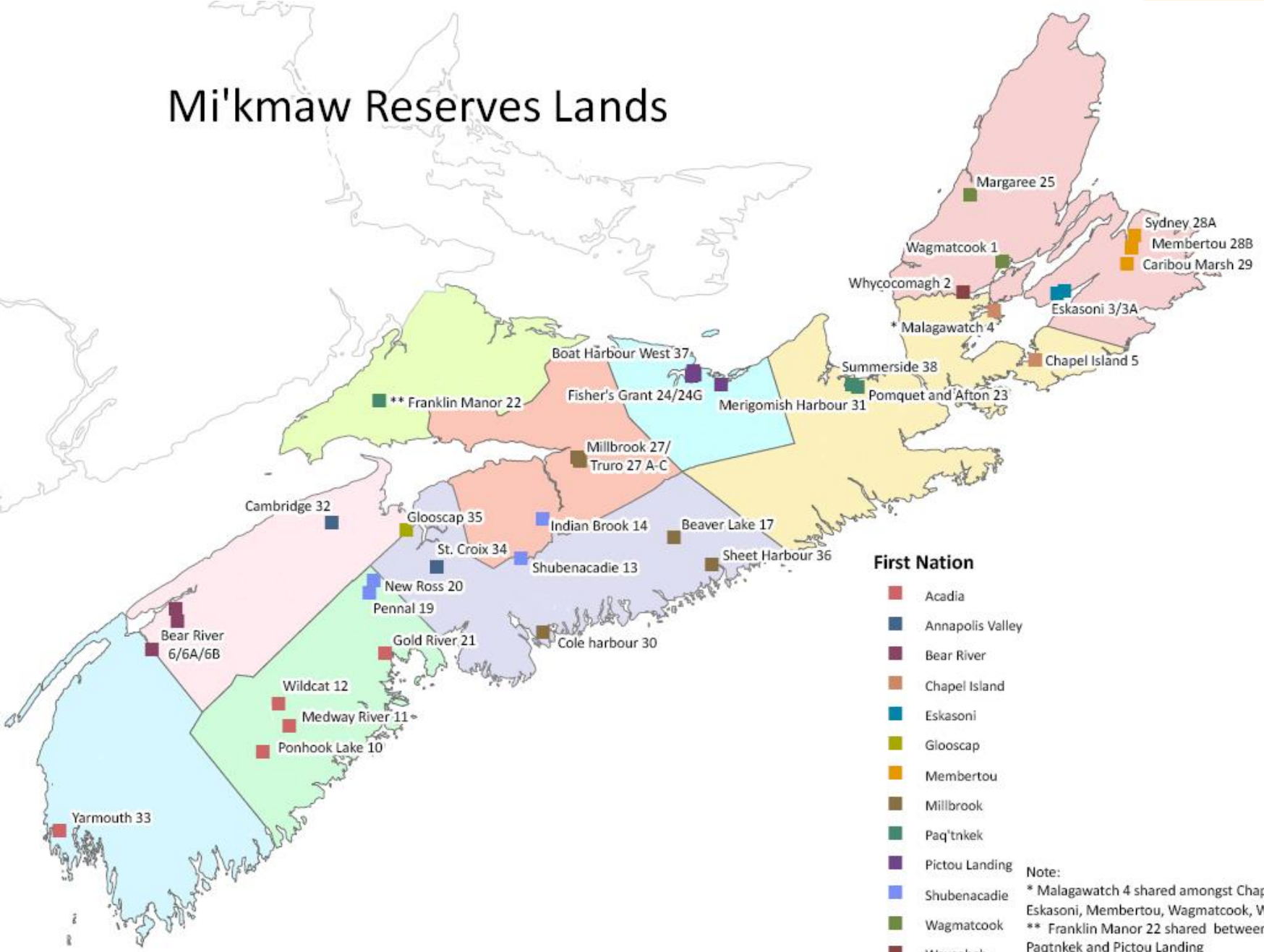
Antes de cualquiera decisión, el Gobierno manda una carta a la empresa pidiéndole:

- Notificación anticipatoria a las comunidades indígenas cerca del proyecto.
- Reuniones con las comunidades y la Asamblea: proveer información, escuchar sus intereses y preocupaciones, e intentar mitigarlos .
- Recomendadas:
 - Estudio de Conocimiento Ecológico Indígena
 - Evaluación de los recursos arqueológicos
- Buscar la manera de involucrar el grupo indígena en el proyecto o beneficiarlo (ej. Acuerdo de Beneficios).
- Presentación del informe de la consulta al grupo indígena y al gobierno.



¿COMO FUNCIONA LA CONSULTA?

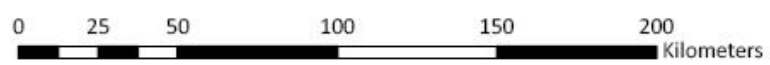
Mi'kmaw Reserves Lands



First Nation

- Acadia
- Annapolis Valley
- Bear River
- Chapel Island
- Eskasoni
- Glooscap
- Membertou
- Millbrook
- Paq'tnkek
- Pictou Landing
- Shubenacadie
- Wagmatcook
- Waycobah

Note:
 * Malagawatch 4 shared amongst Chapel Island, Eskasoni, Membertou, Wagmatcook, Waycobah
 ** Franklin Manor 22 shared between Paq'tnkek and Pictou Landing



¿Que decisiones requieren la consulta?*

(recursos naturales regulados por el gobierno provincial)

- Energía (hidrocarburos - mar adentro y en tierra, renovables - marea, eólico, hidroeléctrico)
- Minería (potasio, oro, carbón, zinc, yeso)
- Transporte (carreteras, puentes)
- Transacciones de tierra estatal
- Silvicultura
- Evaluaciones ambientales
- Areas protegidas
- Acuicultura
- Políticas, legislación, reglamentos (ej. energía renovable, recursos naturales, humedales, agua, ley costera, sitios arqueológicos)

*Importante: las políticas económicas y sociales, y la negociación de territorios y derechos permanentes tienen sus propios foros.

Protocolo de la Consulta

- 2002: Desarrollado en diálogo con los Mi'kmaq
- Basado en la ley canadiense y los principios de la Declaración de la ONU/Convenio 169
- Proyecto piloto por 3 años (2007-10)
- Evaluación conjunto y “ajustes” al documento
- Adopción formal 2010

¿Como funciona el proceso de consulta del protocolo?

Etapa 1) Análisis (si/no a la consulta):

- a) Información sobre **medida** / posible afectación?
 - Tamaño o huella del proyecto
 - Tierra privada, estatal o indígena
 - Cercanía a comunidad indígena
 - Impactos medioambientales potenciales
- b) ¿Que son los derechos indígenas posiblemente afectados?
- c) ¿ Que informacion tiene sobre los derechos?
 - Estudios ecológicos indígenas disponibles (el uso del área)
 - Sitios arqueológicos existentes/posibles
 - Cuerpos de agua cercanos

¿Como funciona el proceso de la consulta?

Etapa 2) Planificación, Iniciación y Información:

- Plan de consulta
- Gobierno manda solicitud de consulta formal a los Mi'kmaq
- Discusión interna de los Mi'kmaq
- Respuesta al gobierno – consulta o no consulta

Si la respuesta es sí:

- El ministerio responsable delinea las responsabilidades de la empresa
- Ambos gobierno y empresa proveen información adecuada

Etapa 3) Diálogo:

- Proceso interno de los Mi'kmaq: análisis, diálogo, estudios
- Diálogo bilateral

¿Como funciona el proceso de la consulta?

Etapa 4) Acuerdo/Consentimiento:

- Discusión y acuerdo de las medidas de adecuación (prevención, mitigación, compensación)

Etapa 5) Decisión:

- Gobierno notifica formalmente de la decisión que incluye acuerdos, desacuerdos y medidas de adecuación

Etapa 6) Monitoreo:

- Monitoreo de implementación de acuerdos (**VINCULANTE**)

Grados de adecuación por impactos en los derechos indígenas

Prevención → Mitigación → Compensación
→ Indemnización

Todos son productos del afecto de la medida en los derechos indígenas colectivos – a través del diálogo intercultural

Adecuación de impactos de los derechos indígenas

Prevención:

- Mover el proyecto a otra ubicación;
- Modificar o abandonar componentes del proyecto;
- Modificar la temporada del trabajo;
- Negar el proyecto.

Mitigación: reducir, prevenir o eliminar impactos

- Reducir la huella del proyecto;
- Establecer protecciones del habitat;
- Emplear maquinarias o técnicas diferentes para reducir impactos;
- Contratar arqueólogo indígena;
- Estudios adicionales (conocimiento ecológico indígena)

Adecuación de impactos de los derechos indígenas

Compensación:

No-financiero:

- Gestión del medioambiente
 - Contratos de monitoreo (complementan o sustituyen monitoreo del estado)
 - Fondos para reclamación del sitio
- Protecciones culturales y patrimoniales específicas
- Representación indígena en la junta directiva de la empresa

Financiero:

- Oportunidades de empleo y capacitación:
 - Empleo directo
 - Programas de capacitación, aprendizaje
 - Becas
- Oportunidades para el desarrollo comunitario:
 - Contratos de servicios, construcción, y bienes para negocios indígenas
- Incentivos financieros:
 - Pagos directos
 - Porcentaje de la renta o ingresos
 - Acciones en la empresa

Indemnización: impactos no anticipados

- Pagos por daños no anticipados



Estudio de Caso: Desarrollo de la Energía Renovable

Proceso de la Consulta sobre Asuntos Energéticos (renovable y no renovable)

Mesa Permanente de Consulta de Energía

- Vice Ministro de Energía y equipo técnico
- Cacique Mi'kmaq encargado del sector energética y equipo técnico
- Rep. de Oficina de Asuntos Indígenas
- Reunen 3 veces al año (mínimo):
 - Presentaciones sobre todos los planes de la actividad energética (incluye legislación y políticas)
 - Compartir mapas (ej. bloques de exploración/mapas del viento)
 - Talleres educativos
 - Tours educativos de instalaciones energéticas
 - Invitan empresas a presentar sobre sus proyectos
 - Consulta específica sobre legislación o permisos en consideración

Consulta:

Legislación sobre Energía Renovable

Acuerdos:

- **Asesor Mi'kmaq de Energía**
- **Asocio en Energía Renovable Marina**
 - Estudio Ecológico Indígena en toda la Bahía de Fundy
 - Dos estudios arqueológicos
 - Inclusión de los Mi'kmaq en asesoramiento técnico
 - Contratos de monitoreo, estudios científicos, y eventualmente suministro y mantenimiento
 - Inclusión de interpretación cultural indígena

Acuerdos de la Consulta: cont'd

Plan de Energía Renovable de los Mi'kmaq (Kweso'tm'ukw)

- 20% del total de los MW destinado a los proyectos comunitarios Mi'kmaq
- 13 turbinas comunitarias reservadas para los Mi'kmaq
- 2 parques eólicos:
 - Participación mayoritaria Mi'kmaq (51-100%)
 - Transferencia de conocimiento técnico
 - Ingresos brutos de \$90 millones al año
 - Programa de beneficios: capacitación, empleo, contratos preferenciales, becas
- Creación de una autoridad de energía Mi'kmaq para financiar y gestionar los proyectos de energía renovable (propiedad colectiva)
- Programa de Eficiencia Energética en comunidades indígenas (cambios en eficiencia y viviendas)
- Red de estaciones de carga de vehículos eléctricos
- Protecciones medio ambientales y culturales

Desafíos del Proceso de la Consulta

- Desconfianza entre los actores/sectores
- Diferentes interpretaciones o desinformación sobre conceptos de la consulta
- Diferentes niveles de compromiso al proceso
- Trasfondo de racismo
- Falta de práctica/conocimiento de procesos de consenso (falta de paciencia)
- Diferentes conceptos de “tiempos”
- Falta de transparencia
- Falta de apoyo \$\$

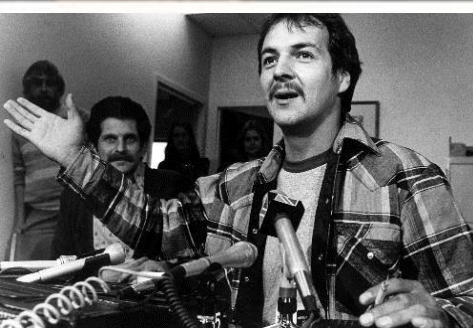
Desafíos del Proceso de la Consulta

- Manipulación por terceros
- Desorganización interna de ambas partes
 - Falta de institucionalidad del estado
 - Falta de formación/educación en derechos indígenas de los empleados del estado
 - Falta de organización indígena
 - Falta de capacidad de los pueblos indígenas en diferentes temas técnicos
- ¡Falta de acción política sobre los derechos indígenas en general!

Beneficios Generales de la Consulta:

- Reconciliación de intereses:
 - estatales, indígenas y la sociedad en general
- Mejores relaciones entre el estado y los pueblos indígenas
- Aumento de autonomía indígena
- Mejores decisiones del estado (incorporación directa del conocimiento indígena)
- Incorporación del pueblo indígena en la economía formal:
 - Beneficios de desarrollo: socios en empresas, propias empresas, empleo, renta, mejor condiciones de vivir
 - Aumentar autonomía/auto-suficiencia y disminuir dependencia del gobierno
- Protección de la cultura indígena y recuperación de la cultura nacional

¡El diálogo **SÍ** funciona!



Gracias
Wela'liog
Merci
Thank you!

jay.hartling@gmail.com

