

Pautas del programa ONU-REDD para la búsqueda del consentimiento libre, previo, e informado (CLPI) de los pueblos indígena y otras comunidades dependientes de los bosques

BORRADOR PARA COMENTARIOS – Agosto de 2010

Basado en las recomendaciones efectuadas por los participantes en la Consulta regional de Asia y el Pacífico del Programa ONU-REDD sobre CLPI (consentimiento libre, previo e informado) y mecanismos de recursos, Hanói, Vietnam, 16-18 de junio de 2010

Con el fin de apoyar a los países del Programa ONU-REDD en la implementación de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el Programa efectúa una serie de consultas regionales con representantes de organizaciones Indígenas, la sociedad civil y otros participantes, para desarrollar pautas específicas dirigidas a entidades de las Naciones Unidas y países que participan en el Programa. Esta iniciativa responde a la demanda, por parte de los países participantes, de una orientación concreta sobre la forma de obtener el consentimiento informado, previo y libre y de brindar los recursos eficaces dentro del contexto del Programa ONU-REDD. *Como sociedad formada por una de las entidades especializadas de las Naciones Unidas (FAO) y dos programas (UNDP y UNEP), el Programa ONU-REDD está obligado, conforme al derecho internacional, a fomentar el respeto y buscar el total cumplimiento de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluido el principio de CLPI, en particular a nivel nacional (Declaración, Art 42)*¹.

Las recomendaciones efectuadas por los participantes en el primer diálogo regional, que tuvo lugar en Hanói, Vietnam del 16 al 18 de junio de 2010, se agruparon en este borrador que servirá como base para la próxima consulta regional con participantes latinoamericanos en Ciudad de Panamá, Panamá, en octubre de 2010. Para obtener más información sobre la Consulta regional de Asia y las presentaciones originales realizadas por los grupos de trabajo, visite:

http://www.unredd.net/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=756&Itemid=53

Principios:

Todos los esfuerzos para obtener el consentimiento libre, previo e informado y para brindar recursos a los pueblos indígenas y otras comunidades selváticas deberán guiarse por los siguientes principios:

1. Transparencia y acceso a la información
2. Responsabilidad
3. Inclusión
4. Participación
5. Independencia y posesión del proceso de toma de decisiones

¹ El Programa ONU-REDD asimismo está obligado, como sociedad formada por una entidad especializada y dos programas establecidos bajo la supervisión de un organismo de las Naciones Unidas (la Asamblea General), a asistir en la implementación de la Declaración a través de la movilización de recursos financieros y asistencia técnica para indígenas y a establecer medios para garantizar su participación en temas que los afecten (Declaración, Art. 41)

La motivación de obtener el consentimiento libre, previo e informado y de brindar recursos eficaces dentro del contexto del Programa ONU-REDD se fundamenta en un enfoque basado en los derechos, que incluye:

- El derecho a la autodeterminación
- El derecho de los pueblos indígenas a no ser removidos por la fuerza de sus tierras o territorios. En los casos en que la reubicación sea inevitable, la misma deberá realizarse con consentimiento libre, previo e informado de la gente, con compensación justa y con la opción de regreso (DECLARACIÓN, Art 10)
- El derecho de los pueblos indígenas a practicar sus tradiciones y costumbres culturales (DECLARACIÓN, Art 11)
- El derecho a mantener, proteger y tener acceso a sitios religiosos y culturales (DECLARACIÓN, Art 12)
- El derecho de los pueblos indígenas a participar en la toma de decisiones a través de representantes elegidos por ellos mismos de acuerdo a sus propios procedimientos y también mantener sus propias instituciones indígenas encargadas de tomar decisiones (DECLARACIÓN, Art 18)
- El derecho a no verse privados de sus medios de subsistencia (DECLARACIÓN, Art 20)
- El derecho a medicinas tradicionales (DECLARACIÓN, Art 24)
- El derecho a las tierras, territorios y recursos que por tradición han poseído, ocupado, utilizado o adquirido de otro modo (DECLARACIÓN, Art 26) y
- El derecho a determinar y establecer prioridades y estrategias para el desarrollo o uso de sus territorios o tierras y otros recursos, incluido el derecho a otorgar o negar su CLPI para cualquier proyecto (DECLARACIÓN, Art 32).

El proceso de CLPI debe fijarse en un marco político y legal nacional, que respete estos derechos, basados en el compromiso por parte del gobierno nacional, con los acuerdos internacionales existentes como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Convención de diversidad biológica, OIT 169 y la Declaración universal de los derechos humanos. El análisis de leyes estatales sobre la compatibilidad con estos tratados internacionales y reconocimiento de instituciones y derechos consuetudinarios a las tierras, recursos y selvas deberá informar el proceso de CLPI, e incluir los arreglos para suministro de recursos. El consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y otras comunidades selváticas deberá obtenerse a través de un proceso de consulta abierta y transparente que tenga en cuenta a las personas titulares de los derechos.

¿Qué es el consentimiento?

- Una decisión tomada libremente que puede ser “Sí” o “No”.
- Es una decisión conjunta determinada por las personas afectadas (por ej., consenso, mayoría, etc.)
- Se basa en el entendimiento completo de las oportunidades y riesgos asociados con la actividad propuesta.

- Es la expresión de derechos (a la autodeterminación, tierras, recursos y territorios, cultura).
- Incluye la opción de reconsiderar la decisión en caso de haber cambios en el diseño del programa o si surge nueva información relevante vinculada al programa.
- Se otorga o niega en fases, durante períodos específicos para diferentes etapas o fases de REDD.

¿Quién otorga el consentimiento?

- Las personas afectadas en forma directa e indirecta a través de sus propias instituciones representantes, siguiendo sus propios procesos de toma de decisiones. (DECLARACIÓN, Art 18 y 19).
- Todos los titulares de derechos representados en el proceso de toma de decisiones (incluso hombres, personas indígenas de edad avanzada, mujeres, jóvenes, niños y personas con discapacidades, pobres) (DECLARACIÓN Art 22).

¿Qué actividades requiere el consentimiento en relación a REDD+?

- Nivel de política- Adoptar e implementar medidas legislativas o administrativas que puedan afectar a los titulares de derechos (Art. 19, DECLARACIÓN), como el desarrollo de estrategias de REDD+ nacionales y el proceso de planificación espacial para REDD.
- Nivel de proyecto – Proyectos que afecten a tierras o territorios y otros recursos de pueblos indígenas, en particular en relación con el desarrollo, uso o explotación de agua, minerales u otros recursos (Art. 32, DECLARACIÓN).
- Destitución forzada de tierras o territorios tradicionales o habituales (Art. 10, DECLARACIÓN).
- Toma de propiedad cultural, intelectual, religiosa y espiritual (Art. 11, DECLARACIÓN).
- Actividades que puedan afectar tierras, territorios, recursos naturales, medios de vida tradicionales

¿Quién busca obtener el consentimiento?

- Para actividades de preparación del Programa ONU-REDD, el personal del programa, los representantes del gobierno o la sociedad civil actuando en nombre del programa, podrán buscar obtener el consentimiento.
- Para actividades nacionales REDD+, los representantes del gobierno nacional o subnacional u otras entidades que actúen en su nombre, podrán buscar obtener el consentimiento.

¿Cómo se reconoce el consentimiento?

- Distinguir entre las actividades geográficamente disgregadas (GDA) y las no geográficamente disgregadas (NGDA):
 - Para GDA (actividades que pueden realizarse en áreas diferentes de tierra), la comunidad que no está de acuerdo simplemente no participa.

- Para NGDA (actividades que no se pueden dividir), el principio es respetar los deseos de todas las comunidades: garantizar 100% de consentimiento.

	<i>Geográficamente disgregadas</i>	<i>No geográficamente disgregadas</i>
<i>Ejemplo de actividad de REDD</i>	Capacitación de concientización de REDD para aldeas	Medición de inventarios de carbono
<i>Tipo de consentimiento requerido</i>	Las aldeas pueden aceptar o no participar	Se requiere el consentimiento de toda la comunidad
<i>Efecto en la actividad de REDD</i>	Las aldeas que opten por no participar, no participarán	Si no se otorga el 100% del consentimiento, la comunidad en su totalidad no participará

- La interpretación del consentimiento de múltiples comunidades/personas puede depender del sistema jurídico del país (por ej., en Filipinas, dos tercios de las comunidades deben aprobar el CLPI para la minería).
- Las comunidades que no están de acuerdo con el proyecto no deberán incluirse en la implementación del mismo.

Pautas para obtener el consentimiento libre, previo e informado para actividades propuestas bajo el alcance del Programa ONU-REDD:

1. Revisar el marco legal nacional relacionado con los pueblos indígenas y comunidades selváticas. Revisar brechas entre marcos nacionales e internacionales sobre los derechos y la legislación nacional. Se deberán reconocer y tratar las brechas identificadas en la estrategia REDD+ nacional y en la planificación del proceso de CLPI.
2. Establecer un comité para la revisión de la legislación y normativa existentes sobre REDD+ y el marco legal nacional relacionado con los pueblos indígenas:
 - a. Este comité debe incluir representación equitativa de pueblos indígenas y comunidades selváticas (a través de la autoselección), funcionarios del gobierno y entidades nacionales e internacionales independientes (por ej., ONG y ONU).
 - b. El comité deberá preparar un informe que analice la política existente, exprese recomendaciones para modificaciones e identifique elementos del Programa que requieran CLPI y describa el proceso para implementar CLPI.
 - c. Publicar y divulgar los resultados a los miembros del congreso/parlamento/partidos políticos/donadores/participantes principales, en idiomas adecuados y por la vía correspondiente.
 - d. Programa ONU-REDD para financiar/apoyar todas las actividades necesarias incluidos talleres, investigación, viajes, impresión, etc.

3. Facilitar el mapeo/alcance de territorios/comunidades de pueblos indígenas en áreas que conforman el objetivo del Programa:
 - a. Configurar un proceso con pueblos indígenas, comunidades locales y gobierno municipal y verificar que la información se haya reunido correctamente y la representación sea legítima.
 - b. Identificar:
 - i. Líderes/ancianos reconocidos por la comunidad, con quienes interactuar.
 - ii. Leyes consuetudinarias y procesos e instituciones de toma de decisiones.
 - iii. Estado de posesión de la tierra y selva, usos existentes de la tierra, superposición de reclamos de tierras, patrones/causas de degradación de selva/deforestación.
 - iv. Usos, valores y medios de vida de los pueblos indígenas en relación con la selva y sistemas de administración de la selva (tradicionales y modernos).
4. Definir el rol de entidades y funcionarios del gobierno local en el proceso de CLPI respetando la independencia del proceso de toma de decisiones de la comunidad. Coordinar con las entidades, instituciones, donadores y demás participantes correspondientes.
5. Garantizar que los siguientes arreglos fundamentales formen parte de la preparación y realización del proceso de CLPI:
 - a. Permitir a las comunidades definir su propio proceso de toma de decisiones sin interferencia.
 - b. Respetar el cronograma de la comunidad para llevar a cabo el proceso de toma de decisiones.
 - c. Permitir a las comunidades que designen el idioma en el cual desean que se les hable, incluso el idioma utilizado para todo material escrito.
 - d. Brindar información completa y precisa, fácilmente entendible para todos, incluso formas innovadoras y creativas, en el idioma más adecuado, para comunicar problemas, así como también acceso a otras fuentes de información.
 - e. Buscar información adicional recurriendo a la población local y recomendar a la misma que verifique dicha información.
 - f. Garantizar que la información sea transparente, precisa y completa; se describen riesgos, beneficios e impactos a corto y largo plazo, potenciales, negativos y positivos.
 - g. Verificar que la información llegue a todos los miembros de la comunidad.
 - h. Garantizar que el proceso de toma de decisiones esté libre de influencia externa.
 - i. Facilitar un entorno para la toma de decisiones donde las comunidades se sientan confiadas y seguras.
6. Facilitar información y la campaña de desarrollo de capacidades sobre REDD+, los derechos de pueblos indígenas y comunidades selváticas, proceso de CLPI, etc., para garantizar que todos los miembros de la comunidad conozcan sus derechos:
 - a. Coordinar un taller estatal/provincial o de nivel equivalente para determinar necesidades de concientización.
 - b. Brindar DECLARACIÓN en los idiomas locales correspondientes.
 - c. Contratar representantes de los pueblos indígenas o sociedad civil local para desarrollar material informativo (campañas/guiones de radio/teatro callejero) sobre derechos y REDD+.

- d. Las actividades de concientización y desarrollo de capacidades e información deberán formar parte de la estrategia de comunicaciones de REDD+ nacional.
7. Apoyar la capacitación de funcionarios del gobierno y la sociedad civil para desarrollar la capacidad de comprensión e implementación de este proceso.
8. Contratar a facilitadores para llevar a cabo actividades de CLPI, que sean mutuamente responsables ante la comunidad y el Programa ONU-REDD y además que sean confiables y competentes.
9. Fijar el cronograma con las personas de quienes se busca obtener el consentimiento, dedicando tiempo suficiente para los debates internos y la toma de decisiones; ofrecer apoyo para el proceso (por ej., moderador, personas de recursos):
 - a. Las comunidades deberán recibir información relevante antes de decidir sobre los requisitos de tiempo para toma de decisiones.
 - b. Los consejos de representantes de la comunidad notifican a los partidarios el tiempo necesario, cantidad y ubicación de las reuniones, etc. para la toma de decisiones.
 - c. Los partidarios y consejos de representantes de la comunidad codesarrollan el plan de CLPI considerando el tiempo necesario.
 - d. Todas las actividades anteriores se pueden llevar al mecanismo de recursos, si es necesario.
10. Si es necesario, brindar asistencia técnica para organizar reuniones y presentar información para garantizar la total comprensión por parte de las comunidades.
11. Apoyar la participación de todos los miembros de la comunidad en reuniones internas y el proceso de toma de decisiones. Los miembros de la comunidad deberán decidir la forma de brindar este apoyo.
12. El gobierno local y nacional deberá ser informado, consultado y participará en el proceso, si es necesario, pero deberá ser neutral y no influir en el proceso:
 - a. Cuando la presencia de la autoridad local influya indebidamente en el proceso, ésta deberá ser informada de su rol (o podrán abrir la reunión y luego marcharse).
 - b. Si el gobierno influye en el proceso (decisión forzada) el proceso (consentimiento) es inválido.
13. Permitir a la comunidad decidir lugar, momento y forma en que se consultará / compartirá la información; no imponer lugar y hora, y respetar las elecciones de la comunidad.
14. Los idiomas para las reuniones y materiales de comunicación pueden variar dependiendo de lo que es más ampliamente entendible y culturalmente adecuado. Las personas cuyo consentimiento se desea obtener deberán determinar el idioma adecuado.
15. Las comunidades tienen derecho a elegir la forma y lugar donde obtener la información adicional y el soporte técnico (así la comunidad no dependerá solamente de la información proporcionada por los facilitadores).

16. Apoyar a la comunidad para determinar y documentar el proceso conjunto de toma de decisiones:
 - a. Utilizar, aprovechar o mejorar los procesos existentes de consentimiento y consulta participativa y transparente (por ej., mano alzada, votación, firma, someterse a la competencia de los líderes, etc.)
 - b. El proceso de consentimiento deberá tener lugar en el idioma preferido por las personas. Si la población es heterogénea, se usarán los idiomas más entendibles a nivel amplio (la menor cantidad posible).
 - c. Documentar proceso, debate, comentarios, preguntas realizadas para la decisión y/ o términos del acuerdo.
 - d. Mantener un registro de resultado/decisión (clasificado en lo posible por sexo y nivel de ingresos), anunciar el resultado y tener un proceso de autovalidación (por ej., señales con la cabeza para la aldea), considerando que un validador puede ser analfabeto.

17. Una institución deberá llevar a cabo la verificación independiente del proceso y resultado de CLPI, la cual será designada de mutuo acuerdo por los participantes correspondientes, para verificar que:
 - a. La información se compartió ampliamente en forma adecuada y los titulares de derechos la comprendieron, cuántos titulares de derechos participaron del proceso y que el proceso respondió a las necesidades de toma de decisiones y cronograma de los titulares de derechos.
 - b. Los funcionarios comprendieron el fin del proceso y respetaron el resultado/decisión.
 - c. El proceso y decisión de CLPI se documentó correctamente; se verificó y se aceptó antes de compartirse.

18. Deberá comunicarse el proceso para obtener recursos como parte de las actividades de concientización de CLPI.

Pautas para brindar acceso a recursos para participantes del Programa ONU-REDD, incluyendo pueblos indígenas y comunidades selváticas

El mecanismo de recursos deberá ser:

- Accesible (por ej. Asegurarse de que los pueblos indígenas y comunidades selváticas puedan encontrarlo y usarlo).
- Independiente e imparcial (es decir, no influenciado por intereses creados).
- Eficiente (es decir, que no lleve un tiempo demasiado prolongado).
- Efectivo (es decir, que “tenga el efecto deseado”) (DECLARACIÓN, Art 40 “Los pueblos indígenas tienen derecho a... recursos efectivos”).

- Mediante la utilización de instituciones de resolución de conflictos de pueblos indígenas, cuando sea posible, seguir el principio de subsidiaridad, resolviendo en forma eficaz los conflictos y lo más cerca posible del nivel administrativo del cual surgieron.
- Con el fundamento adecuado.
- Que pueda dar como resultado un cambio necesario en las actividades, políticas y/ o procedimientos.
- Que pueda informarse a las personas a cargo de la toma de decisiones y expresar recomendaciones para cambios en políticas y procedimientos.

Los mecanismos de recursos deberán guiarse por los dos principios más importantes de DECLARACIÓN:

- El estado debe establecer un “proceso justo, independiente, imparcial, abierto y transparente” para adjudicar derechos de los pueblos indígenas en relación con la tierra y los recursos (DECLARACIÓN, Art 27)
- Los pueblos indígenas tienen derecho a un resarcimiento por las tierras y recursos extraídos sin su CLPI (DECLARACIÓN Art 28).

A nivel de distrito o comunidad:

La parte “informada” del CLPI incluye dar información sobre mecanismos de recurso:

1. En consulta con los pueblos indígenas y las comunidades selváticas el Programa deberá:
 - a. Preguntar a los pueblos indígenas y comunidades selváticas el tipo de mecanismos de recursos que ya tienen y lo que desean en el contexto del Programa ONU-REDD.
 - b. Incluir información sobre mecanismos de recursos existentes (por ej., se pueden iniciar demandas ante el Coordinador residente de la ONU, todo derecho de apelación existente, etc.)
2. Establecer canales claros de comunicación entre el Programa, facilitadores de CLPI, ancianos/líderes y miembros de la comunidad para permitir que quienes se preocupan por impactos específicos comuniquen estas inquietudes a los que pueden efectivamente considerarlas y tomar las medidas correspondientes.
3. Brindar apoyo de desarrollo de capacidad a las instituciones de pueblos indígenas y comunidades selváticas, incluso ONG, para ayudarlas a recibir reclamos y a llevarlas al foro correspondiente para su resolución.

A nivel nacional:

Los marcos de gobierno de REDD+ nacionales y las estrategias de REDD+ deben incluir un mecanismo de recurso, elaborando el rol para los tribunales nacionales o sistemas de tribunales y defensor del pueblo:

1. Establecer un sistema de verificación y auditoría independiente para controlar que el CLPI se haya hecho correctamente.
2. Garantizar que existan disposiciones/procesos que protejan a los demandantes contra represalias.

3. Los conflictos de tierras tratados en audiencias en tribunales/comisiones y otros reclamos de CLPI deberán tener la facultad de cambiar la preparación y actividades de REDD+ implicadas.
4. La comisión/tribunal deberán estar facultados para suspender la preparación y actividades de REDD+ hasta que se haya resuelto el reclamo (cuando el mismo sea grave).
No se exigirá a un demandante que agote sus recursos locales antes de tener derecho a iniciar demandas a nivel nacional. Preservar medios múltiples para el inicio de demandas.

En caso de conflictos sobre derechos de tierras:

La resolución de conflictos de tierras puede durar mucho y no siempre es independiente del gobierno nacional:

1. Utilizar la jurisdicción correspondiente para resolver conflictos de tierras, respetando el mecanismo que deseen usar los pueblos indígenas y comunidades selváticas (por ej. El conflicto puede ser entre pueblos indígenas y no indígenas, o con gente ajena).
2. Asegurar que exista una jurisdicción para manejar conflictos de tierras entre la comunidad y el Estado.
3. Considerar un proceso independiente (por ej., consejo de tierras o tribunal) para resolver conflictos de tierras en forma justa y rápida.
 - a. El consejo de tierras o tribunal deberá incluir representantes de los pueblos indígenas y de las comunidades selváticas.

A nivel internacional:

Para garantizar que los gobiernos nacionales cumplan con sus obligaciones de CLPI y que los financiadores de REDD+ conozcan los problemas a medida que surgen:

1. Los entes internacionales de REDD (UNFCCC, Programa ONU-REDD, etc.) deberán contar con un comité para tratar los reclamos, que incluyan representación indígena:
 - a. Establecer un Comité de resolución de conflictos de REDD (“El Comité”)
 - b. El comité incluirá representantes de pueblos indígenas y de las comunidades selváticas.
2. El Comité deberá poder recibir AMBOS:
 - a. Reclamos sistémicos (por ej. legislación débil).
 - b. Reclamos individuales (no resueltos a nivel nacional).
No deberá existir un requisito para que el demandante agote sus recursos locales antes de tener derecho a iniciar demandas a nivel internacional. Preservar medios múltiples para el inicio de demandas.
3. Funciones del Comité:
 - a. El país deberá informar periódicamente al Comité cómo cumplió con sus obligaciones de CLPI, incluido un listado de todos los reclamos que haya recibido (monitoreo, informe y verificación de medidas de protección).
 - b. El Comité deberá investigar y controlar los reclamos.

- c. El Comité deberá contar con un sistema de advertencia anticipada que requiere que los países de REDD+ traten problemas urgentes y de manera puntual.
- d. El Comité finalmente deberá suspender la financiación hasta que el país o gobierno haya resuelto el problema.
- e. El Comité deberá establecer un mecanismo claro para recibir reclamos:
- f. El Comité deberá estar facultado para ejercer el derecho de apelación contra decisiones gubernamentales sobre REDD.
- g. El Comité deberá brindar un tribunal/comisión imparcial para entender y resolver conflictos (incluyendo representación indígena).
- h. El Comité deberá brindar capacitación y apoyo para jueces, funcionarios, etc., sobre REDD y el alcance de los asuntos que puedan ser objeto de reclamos que surjan de la preparación y actividades de REDD+.