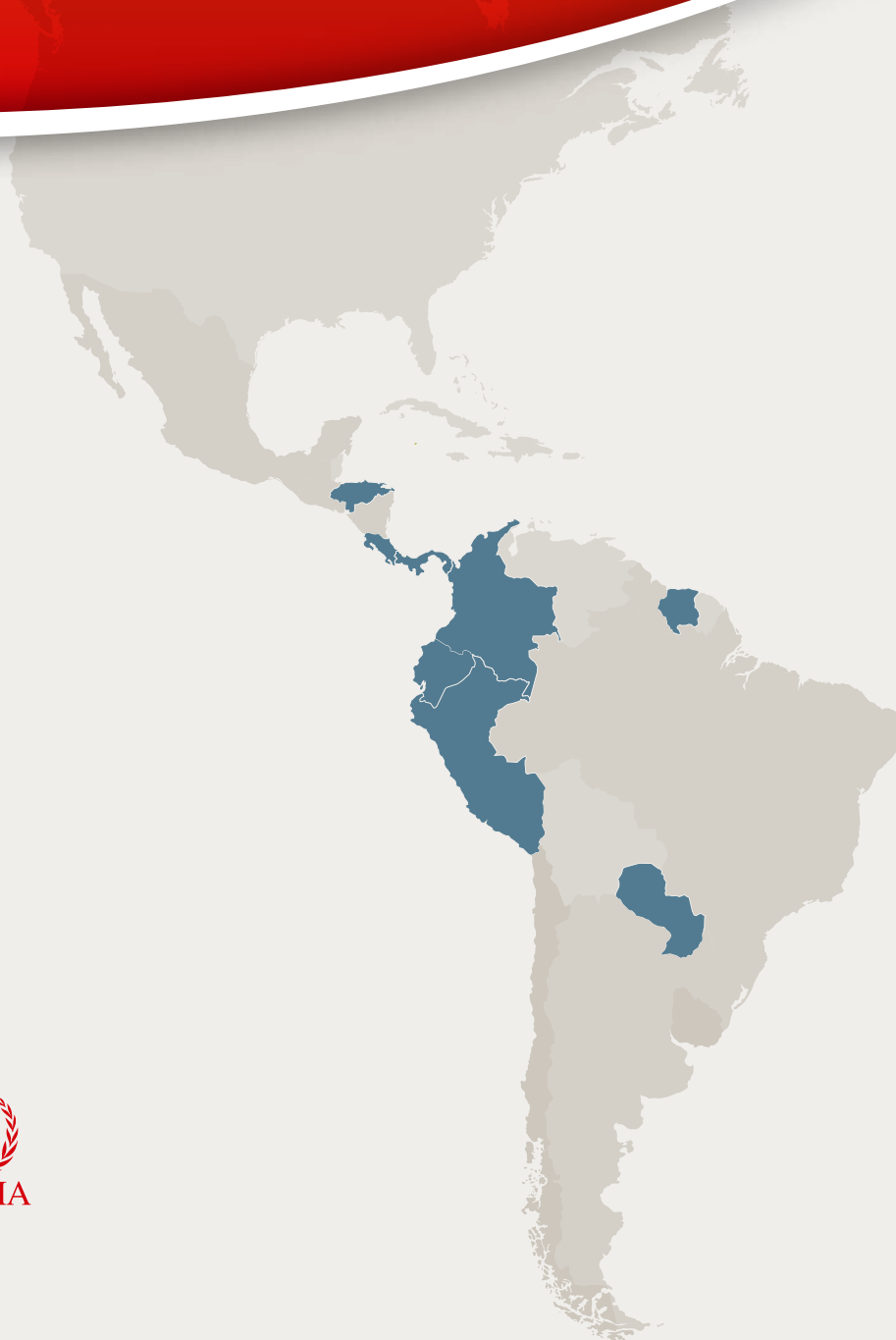


Segundo Taller Regional sobre Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado

Ciudad de Panamá, Octubre, 2013

PAÍSES PARTICIPANTES

Colombia
Costa Rica
Ecuador
Honduras
Panamá
Paraguay
Perú
Surinam



Créditos

Consultora: Jay Hartling

Programa ONU-REDD: Nicki Mokhtari, Arturo Santos y Javier Jiménez

Gracias al apoyo de Fernando Pinel, Pierre Yves Guedez, Gisele Didier, Nina Kantcheva y Gayathri Sriskanthan

Especial agradecimiento a Tania Caron y Liliam Landeo, así como al resto del equipo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por su apoyo en la realización del taller.

El presente documento contiene las experiencias y enseñanzas presentadas por los participantes del **Segundo Taller Regional sobre Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado del Programa ONU - REDD** realizado en el mes de octubre del 2013, en Ciudad de Panamá, Panamá. Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de ninguna de las organizaciones o individuos que participaron en el taller.

Índice

Prólogo.....	4
Acrónimos.....	6
Presentación.....	7
I Introducción.....	8
Objetivos y Metodología	10
Contexto Legal internacional.....	11
Derechos humanos y derechos indígenas	11
El Rol de los Mecanismos de Control de la OIT.....	12
Discusiones: Preguntas, comentarios y respuestas.....	14
Observaciones y análisis	18
II Intercambios entre países.....	26
Estado de REDD+ en los países participantes	26
Experiencias internacionales	
Surinam	27
Perú	29
Honduras.....	31
Panamá	33
Colombia	36
Ecuador	38
Costa Rica	40
Paraguay.....	42
Estudio de caso: Diseño de un plan de consulta.....	45
III Conclusiones y recomendaciones	48
Identificación de oportunidades y desafíos conjuntos	48
Preguntas recurrentes en relación con la Consulta y el CLPI.....	50
Siguiente etapa y apoyo requerido.....	53

Prólogo

Los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques son fundamentales para el éxito de REDD+, dado que la mayoría de los bosques remanentes del mundo se encuentran en los países en desarrollo y están ubicados a su vez, en los territorios donde viven estos grupos. Muy a menudo estos bosques se encuentran situados en las tierras ancestrales y habituales de los pueblos indígenas y en una gran mayoría de casos estos han desempeñado una función histórica y cultural en el manejo sustentable de estos bosques.

Por esta razón, mecanismos inadecuados para la participación efectiva de dichos actores en las decisiones del uso de la tierra podrían comprometer el éxito del proceso REDD+¹ y vulnerar derechos humanos reconocidos internacionalmente. Debido a esto la participación efectiva de las partes interesadas, en especial de los pueblos indígenas y tribales, requiere de la aplicación de medidas para garantizar la plena aplicación de sus derechos.

Con este objetivo el Programa ONU-REDD ha generado directrices² y apoyado la capacitación de dichos actores, así como de personal de gobierno, sector privado y organizaciones campesinas, entre otros, con el fin de reconocer la función crítica de los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques para la sustentabilidad a largo plazo y la efectividad de REDD+.

1 Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación forestal; además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del stock de carbono de los bosques en los países en desarrollo.

2 Directrices Sobre el Consentimiento Previo, Libre e Informado. Programa ONU-REDD, Enero 2013

La participación y las consultas efectivas, y de ser necesario, el consentimiento previo, libre e Informado son componentes claves del proceso REDD+, por lo tanto el objetivo central este taller ha sido compartir con los participantes lo que establece el Convenio 169 de la OIT³ y la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los pueblos indígenas sobre procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado, así como poder compartir experiencias, lecciones e inquietudes por parte de los participantes.

El presente documento es un intento de recabar el conocimiento e información compartida durante los tres días de este segundo taller regional y se basa en entrevistas y presentaciones realizadas por personal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, Programa ONU-REDD, entidades de gobierno y líderes de pueblos indígenas y campesinos de ocho países de la región latinoamericana.

El Programa ONU-REDD agradece a los participantes y facilitadores, quienes permitieron compartir las experiencias de sus países, sus inquietudes, pensamientos y reflexiones. Gracias a esto podemos compartir con el lector el conocimiento generado y poder provocar discusiones a nivel local, nacional e internacional que fortalezca la plena participación de actores claves en el proceso REDD+, basado en acuerdos y convenios internacionales.

Arturo Santos
Especialista Regional Involucramiento de Actores
Programa ONU-REDD

3 Convenio Nro. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. OIT, 1989.

Acrónimos



AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente, Panamá.
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca del Amazonas.
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos indígenas de Panamá.
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Siglas en inglés).
FIP	Programa de Inversión Forestal.
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e informado.
OIT	Organización Internacional de Trabajo.
ONG	Organización no Gubernamental.
PNC	Programa Conjunto Nacional - ONU REDD.
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques.
REDD+RIA	REDD Indígena Amazónico.
R-PP	REDD+ Preparación de Propuestas.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
ONU- REDD	Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques de las Naciones Unidas.
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Siglas en inglés).
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Presentación

El Segundo Taller Regional de Consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado del Programa ONU-REDD, realizado en la Ciudad de Panamá, en Octubre del 2013, es parte del proceso de generación y fortalecimiento de capacidades promovido por este Programa con el objetivo de que los derechos de los pueblos indígenas sean protegidos, así como para apoyar un acercamiento consistente que integre a los pueblos indígenas y a la sociedad civil como participantes plenos en las iniciativas de REDD+.

El taller reunió a 56 participantes, provenientes de ocho países de Centroamérica y Suramérica (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Surinam).

La combinación de participantes incluyó un buen balance de género, así como un balance de representantes indígenas (líderes, asesores y técnicos), representantes de los gobiernos (ministerios del ambiente, asuntos indígenas y recursos naturales), sociedad civil y agencias de la ONU, así como de agencias aliadas, tales como FCPF y el PNUD.

El taller inició con la bienvenida a los participantes, por parte de Pierre-Yves Guedez, Asesor Técnico Regional de ONU – REDD – PNUD. El funcionario explicó el rol e involucramiento del Programa ONU – REDD, el cual es una asociación establecida entre la FAO, PNUD y PNUMA con el objetivo de ayudar a los países miembros en el cumplimiento de los requerimientos y la preparación para la implementación de las estrategias, programas y acciones REDD+.

Cándido Mezúa (Presidente de la COONAPIP), Fernando Hidalgo (Representante de la ONU) y Germania Lara (Representante del Ministerio del Ambiente de Panamá) dieron la bienvenida a los participantes; hicieron hincapié en la importancia de incrementar el conocimiento en la teoría y práctica de la consulta.

Como país anfitrión, los representantes de Panamá destacaron los avances que han logrado en este país las organizaciones indígenas, el programa ONU – REDD y el Ministerio del Ambiente en el proceso de diálogo para resolver el conflicto pasado entre REDD+ y los pueblos indígenas. Esto estableció un tono positivo para la conversación sobre la consulta y el CLPI a través del taller, lo que demuestra el nivel de compromiso e importancia de todas las partes, además, subraya el papel del diálogo como la mejor práctica y componente clave de la consulta y del CLPI.

En este documento se presentan algunos de los hechos y discusiones más relevantes acaecidas durante el taller.

Introducción

“Los pueblos indígenas deben poder determinar sus propios destinos, en igualdad con los demás, participar en la toma de las decisiones que los afectan, y sentirse seguros en cuanto a sus derechos individuales y colectivos. Todo esto implica la necesidad de contar con mecanismos para realizar las consultas en los proyectos que pueden afectar sus derechos.”

James Anaya (2011), en la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Conforme el concepto de REDD+ ha evolucionado se ha dado un mayor reconocimiento a la importancia de la participación activa de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en la implementación exitosa de este programa. La mayoría de los bosques remanentes en el mundo en desarrollo están localizados en territorios indígenas ancestrales, en los cuales estos pueblos han desempeñado un rol histórico en el cuidado de los bosques. Cuando las estrategias son bien coordinadas e implementadas, los programas y acciones que surgen de las discusiones entorno a REDD+ tienen el potencial de generar diferentes beneficios para los pueblos indígenas, incluyendo el manejo sustentable de la biodiversidad, la provisión de medios de vida alternativos y la repartición equitativa de las ganancias generadas por la reducción de emisiones. Sin embargo, si no se aplica de forma apropiada, representa riesgos para los derechos de estos pueblos, sus medios de vida, cultura y biodiversidad.

Para el éxito de REDD+ los pueblos indígenas y las OSC tienen que estar involucrados en la etapa de formulación de los proyectos y programas, así como en la preparación e implementación, con el objetivo de asegurar que los derechos de la sociedad civil y, especialmente, de los pueblos indígenas sean respetados y las obligaciones relevantes a nivel nacional e internacional sean acatadas.

El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), el Programa de Inversión Forestal (FIP) y el programa ONU - REDD han evolucionado hacia complejos mecanis-

mos multilaterales para la implementación de REDD+. Esto requiere ajustes y sinergia para expandir el compromiso de incluir a otras organizaciones. Para conseguir este objetivo, estos programas han adoptado una política de inclusión y colaboración con los pueblos indígenas, promovida a través de sus actividades.

Hay un interés particular en apoyar el deber de los gobiernos de realizar el proceso de consulta con las OSC y pueblos indígenas, acorde con las normas internacionales establecidas con la ratificación de la Convención Concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes de la OIT (conocido como Convenido o Convención 169), así como la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por su parte, los pueblos indígenas han luchado por defender este derecho y, junto con los gobiernos, buscan oportunidades para participar en la toma de decisiones concernientes a REDD+, así como a las estrategias, planes y programas relacionados; al tiempo que procuran la apertura de espacios para el diálogo en los temas que afectan los derechos de los pueblos indígenas.

Una contribución básica del programa ONU – REDD es apoyar la implementación del derecho a la consulta previa, a través de la realización de talleres para la generación de capacidades, en los cuales participan pueblos indígenas, representantes del gobierno, agencias de las ONU, así como representantes de agencias aliadas y otros.



Este reporte sintetiza los detalles clave, discusiones y resultados del segundo Taller Regional de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado con Pueblos Indígenas del Programa ONU - REDD, realizado en Panamá, entre el 29 y 31 de Octubre de 2013. El primer taller regional se llevó a

cabo en Lima, Perú, en Febrero del 2013, se desarrolló entorno una variedad más amplia de conceptos relacionados con el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, el proceso de consulta y la participación pública.

Objetivos y Metodología

El objetivo general de estas actividades es asegurar que los derechos indígenas sean protegidos, así como apoyar un acercamiento consistente que integre a los pueblos indígenas y a las OSC como participantes plenos en las iniciativas de REDD+.

Desarrollado sobre el éxito del primer taller, este segundo buscó continuar el proceso de construcción de capacidades con los cuatro sectores participantes: pueblos indígenas, gobiernos, agencias de la ONU y sus aliados, y OSC. Los esfuerzos se han dirigido al avance de la consulta y el CLPI con pueblos indígenas, con la meta de fortalecer su participación, así como la de las OSC en el proceso de REDD+.

El programa ONU - REDD ha reconocido que para lograr el éxito en la consulta y realizar la toma de decisiones basadas en el CLPI, los pueblos indígenas y los gobiernos deben desarrollar mecanismos e instituciones que puedan administrar este proceso de forma conjunta.

EL TALLER DE PANAMÁ BUSCÓ:

- Crear un entendimiento común alrededor de la terminología, mecanismos e instrumentos contenidos en los marcos legales internacionales que soportan el derecho a la consulta previa y CLPI.
- Clarificar conceptos y responder a preguntas recurrentes, tales como: ¿qué es consulta?, ¿qué es el CLPI?, ¿quién tiene el deber de consultar?, ¿cuando aplica el deber de consultar?, ¿quién debe ser consultado?, ¿qué sucede si no se llega a acuerdos y no hay consentimiento?, ¿cuáles son los derechos y obligaciones de los gobiernos y pueblos indígenas, relacionados con la consulta?, ¿cómo es el procedimiento de consulta?
- Intercambiar experiencias a nivel regional e internacional:

- Internacional: comparación de cuatro casos de estudio, así como de las lecciones aprendidas;
- Regional: contexto nacional de la consulta; estado de REDD+; perspectivas de los gobiernos, OSC, pueblos indígenas y representantes de ONU respecto a los retos y oportunidades para la implementación de la consulta; apertura de espacios para debate.
- Coordinar esfuerzos regionales para avanzar en el derecho a la consulta previa.
- Construir capacidades en los y las participantes, de acuerdo a sus roles y responsabilidades en la consulta previa.
- Aplicar normas y conceptos a “la realidad”: desarrollar un Plan de Consulta en pequeños grupos.
- Comprender y discutir los retos y oportunidades comunes con respecto a la consulta y el CLPI.
- Comprender cómo se debe aplicar la consulta y el CLPI en las estrategias, programas y acciones REDD+, en los diferentes contextos de los países.
- Identificar los próximos pasos a seguir, así como el apoyo requerido.

Previo al taller², fueron realizadas entrevistas a los participantes con el fin de reunir información básica sobre el contexto general de los pueblos indígenas y tribus en los países participantes, así como para comprender el progreso obtenido por cada país en la aplicación de la consulta previa.

También, se solicitó a los participantes completar una encuesta al inicio y al final del taller; posteriormente, los resultados fueron cotejados y analizados, para comprender la efectividad de la actividad y encontrar maneras de mejorarlo en el futuro; todo con el objetivo de crear una línea

² Nota: fueron proveídos contactos en cinco de los ocho países, tres respondieron a la solicitud de entrevista.

base de la comprensión y conocimiento de los participantes con respecto a los conceptos básicos, los principios de la consulta y el CLPI, además de identificar dónde se debe enfocar la construcción de capacidades en el futuro.

CONTEXTO LEGAL INTERNACIONAL ³

“Desde la perspectiva de ONU – REDD hay un deseo real de aplicar las convenciones internacionales, acompañar y apoyar a los Estados para lograr el cumplimiento de los acuerdos.”

Tania Caron, Especialista en Normas Internacionales de la OIT, Costa Rica.

El taller dedicó casi un día completo para explorar los orígenes de los derechos indígenas, tal y como son reconocidos actualmente por la ley internacional, así como para estudiar las bases de dos de los principales instrumentos legales en cuanto a derechos indígenas, Convenio 169 de la OIT y Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas. Estos son los dos principales instrumentos para la implementación del proceso de consulta y de CLPI en la región, por lo cual es vital que todas las partes entiendan los conceptos clave contenidos en ambos. Dos expertos internacionales fueron invitados para proveer una perspectiva institucional en los temas señalados, Liliam Landeo, del Programa Pro – 169 de la OIT (Perú), y Tania Caron, de la oficina de la OIT en Centroamérica y el Caribe (Costa Rica).

DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS INDÍGENAS

Liliam Landeo, del Programa Pro – 169, OIT (Lima, Perú)

El desarrollo histórico de los derechos indígenas y su codificación en acuerdos, tratados y declaraciones en leyes internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Conferencia y Década Contra el Racismo, la Declaración de Patzcuaro, así como los estudios clave de Martínez Cobo, han desembocado en dos instrumentos internacionales predominantes, relacionados con los derechos de los pueblos indígenas: la Convención 169 de la

Mecanismos de la ONU para defender y proteger los derechos indígenas

- **Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas:** es un cuerpo formado por ocho gobiernos y ocho designados indígenas del Consejo Económico y Social de la ONU. Tiene el mandato de examinar cuestiones relacionadas con el desarrollo económico y social, los derechos humanos, la cultura, la educación, el medio ambiente y la salud.
- **Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:** es un cuerpo de apoyo formado por cinco miembros del Consejo de Derechos Humanos de ONU, y que tiene el mandato de estudiar y proveer asesoramiento, basado en investigación, en áreas relacionadas con los derechos indígenas, así como proveer reportes anuales al Consejo en diferentes problemáticas.
- **Relator Especial de la ONU para Pueblos Indígenas:** es una posición bajo el mandato del Consejo de los Derechos Humanos. El Relator Especial tiene el mandato de investigar y encontrar vías para solucionar los obstáculos que obstruyan el completo goce de los derechos de los pueblos indígenas.

OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

La creación de instrumentos legales separados para proteger los derechos indígenas, como el Convenio 169, no crea una clase especial de derechos, sino derechos adicionales para los pueblos indígenas; ofrece una igualdad de oportunidades y de tratamiento que ya tienen otros grupos en desventaja o que han sido discriminados.

³ Nota: Un representante de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU fue invitado, para realizar una presentación sobre la UNDRIP y otros instrumentos de derechos humanos. Lamentablemente, no pudo asistir.

Los pueblos indígenas tienen derechos individuales, pero los referidos en el Convenio 169 de la OIT y Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas son derechos colectivos –o la expresión de una cultura con características colectivas–. Por ejemplo, el Convenio 169 tiene que ver con una serie de derechos colectivos en las siguientes áreas: justicia, territorio, recursos naturales, empleo, capacitación profesional, seguridad social, educación y cultura. Además, otros derechos indígenas pueden ser definidos por la jurisprudencia o legislación regional o nacional.



[Ver Presentación Completa](#)

EL ROL DE LOS MECANISMOS DE CONTROL DE LA OIT

Tania Caron, Especialista en Normas Internacionales de la OIT, Costa Rica (Centroamérica y El Caribe)

Existen dos Convenciones de la OIT significantes con relación a los derechos indígenas: la Convención 107, de la década de 1950, y la Convención 169, de 1989. El cambio fundamental entre la Convención 107 y la 169, es que esta última está basada en las costumbres de los pueblos indígenas, tradiciones, culturas y formas de tomar decisiones, más que en la asimilación. No obstante los pueblos indígenas también están cubiertos por una serie de convenios de la OIT relacionados con los derechos laborales⁴.

Una vez ratificada, la Convención adquiere el rango de ley, y es responsabilidad de los Estados aplicarla e implementarla para proteger y promover los derechos indígenas.

La OIT no tiene el mandato de ser un tribunal, por lo que no puede aplicar sanciones con autoridad de ley. No obstante, los mecanismos de control implementados han fortalecido la fuerza legal que se requiere a nivel nacional para reportar el progreso en su cumplimiento.

Como mecanismo de control judicial, la Convención 169 se basa en tres elementos:

- Una vez que la convención es ratificada, es legalmente vinculante;

⁴ Convenciones de OIT 29, 100, 111, 138, 182.

Mecanismos de Control de la OIT:

- **Mecanismos Regulares de Control.** La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenciones y Recomendaciones (“Comisión de Expertos”) monitorea la aplicación de las Convenciones y suministra de evaluaciones técnicas imparciales sobre la implementación en cada país. La Comisión de Expertos provee observaciones relacionadas con la consulta. La Conferencia de la Comisión de la Aplicación de las Normas (“Conferencia de la Comisión”) emite reportes cada tres años, además, forma parte del control regular de mecanismos.
- **Mecanismos Especiales de Control.** Tienen la función específica de lidiar con las quejas. El Mecanismo Especial de Control que recibe las quejas ha recibido hasta la fecha 16 demandas, todas relacionadas con la Convención 169 de la OIT.

- La aplicación de la convención es evaluada por los Mecanismos de Control;
- La no aplicación de la Convención, por parte de un Estado que la ha ratificado, lo compromete internacionalmente.



[Ver Presentación Completa](#)

CONTENIDO DE LA CONVENCION 169 DE LA OIT

Liliam Landeo, OIT Pro-169 (Lima, Perú)

La Convención 169 de la OIT contiene tres pilares fundamentales para la implementación de los derechos indígenas:

1. Artículo 2 – acción sistemática y coordinada de la implementación de la convención por parte del Estado;
2. Artículo 7 – el derecho a la participación;
3. Artículo 6 – el derecho a la consulta.

El Artículo 6 se enfoca en el derecho a la consulta y desarrolla tres aspectos esenciales de la misma:

1. La consulta es un derecho colectivo;
2. Los acuerdos alcanzados durante la consulta deben ser respetados;
3. Los requisitos básicos de la consulta deben ser respetados.

Estos requisitos básicos son:

La consulta debe ser desarrollada antes que la toma de las decisiones que tienen potencial para afectar los derechos:

- Los procedimientos apropiados, políticas, directrices, capacidades, financiamiento, deben estar resueltas para apoyar la consulta;
- Los procedimientos para la consulta deben respetar las formas de organización de los pueblos indígenas, así como su toma de decisiones.

El procedimiento para la consulta puede variar un poco,

dependiendo el contexto, pero hay principios básicos que deben gobernar toda la consulta. El proceso de consulta comienza cuando es posible que una medida gubernamental afecte los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La consulta es un proceso de diálogo intercultural, con la finalidad de alcanzar un acuerdo o consentimiento. La consulta debe ser llevada a cabo por el gobierno con la activa participación de los pueblos indígenas; debe respetar las estructuras tradicionales, así como sus métodos para la toma de decisiones. Todos los acuerdos alcanzados mediante la consulta son obligatorios o vinculantes y deben ser entregados por escrito.

En resumen:

- El proceso de consulta debe ser realizado con buena fe⁵.
- La finalidad o meta de la consulta deben ser los acuerdos, el consenso o consentimiento.
- Si el consentimiento no es obtenido, a pesar de todos los esfuerzos realizados de buena fe, los gobiernos aún tienen el poder de decidir.



⁵ La buena fe debe indicarse siguiendo los procedimientos acordados, a partir de la consulta temprana, el suministro de información sin demora y en un formato adecuado, respetando los plazos establecidos, la búsqueda de la comprensión y el acuerdo o consentimiento.

- Los pueblos indígenas siempre deben tener acceso a las vías legales para asegurar que sus derechos sean respetados.

En referencia específica al Artículo 15 y a la exploración de los recursos naturales, los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de esos recursos. En caso de que los derechos del subsuelo pertenezcan al Estado, éste debe consultar para entender impacto en los derechos de los pueblos, las medidas propuestas. Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales, así como a ser elegibles para obtener indemnizaciones por daños imprevistos, en caso de que ocurran.



[Ver Presentación Completa](#)

DISCUSIONES: PREGUNTAS, COMENTARIOS Y RESPUESTAS

¿Cuándo se debe realizar la consulta?

De acuerdo con el Convenio 169 de la OIT, los siguientes tipos de medidas administrativas y legislativas requieren consulta:

- Autorización para la exploración o explotación de recursos naturales en territorios indígenas (Art. 15);
- Antes de una reubicación (lo cual requiere consentimiento) (Art. 16);
- Antes de considerar el traspaso de territorios indígenas (Art. 17);
- Cuando se implementan u organizan programas especiales de entrenamiento (Art. 22);
- Al considerar la adopción de medidas para enseñar a leer y escribir a los niños en su propio idioma (Art. 28);



Las presentaciones del Contexto Legal Internacional, resumidas en este apartado, fueron seguidas por un periodo de discusión. El diálogo de preguntas y respuestas fue útil para establecer el intercambio con respecto a situaciones clave, así como para identificar los retos que cada país y cada sector están enfrentando.

Las presentaciones del Contexto Legal Internacional, resumidas en este apartado, fueron seguidas por un periodo de discusión. El diálogo de preguntas y respuestas fue útil para establecer el intercambio con respecto a situaciones clave, así como para identificar los retos que cada país y cada sector están enfrentando.

El cuadro siguiente resume los comentarios más relevantes, preguntas y respuestas derivadas de los periodos de **discusión, en cada presentación relativa al Contexto Legal Internacional.**

Pregunta	Respuesta
<p>¿Se puede aplicar la Convención 169 de la OIT en aquellos países que no la han adoptado o ratificado?</p>	<p>Una vez que la Convención 169 de la OIT ha sido ratificada, el Estado está obligado, por ley, a seguirla. Si la Convención no ha sido ratificada, no es aplicable. Cuando la Declaración de la ONU es adoptada por los Estados, no forma parte automáticamente de la ley nacional.</p>
<p>¿Los resultados de la consulta son vinculantes?</p>	<p>Todos los acuerdos y consenso alcanzados, como resultado del proceso de consulta, son vinculantes y obligatorios.</p>
<p>Por favor, clarificar los conceptos de consulta y consentimiento –parece que hay confusión-, por qué los resultados de la consulta deben ser vinculantes, mientras que la consulta debe ser utilizada como mecanismo para validar cualquier proyecto o iniciativa a nivel nacional.</p>	<p>El consentimiento está implícito en cualquier proceso de consulta. Si un gobierno quiere alcanzar acuerdo o consentimiento en cualquier tema se debe llevar a cabo una verdadera consulta de buena fe, con instituciones representativas de los pueblos indígenas.</p> <p>La consulta es el proceso (diálogo intercultural) usado para alcanzar consentimiento. Este proceso inicia antes de tomar las decisiones que pueden afectar los derechos indígenas, y continua hasta que las decisiones sean tomadas y los acuerdos implementados.</p> <p>La consulta es una obligación o requerimiento del Estado, todos los acuerdos alcanzados durante la consulta son vinculantes para todas las partes. Todas las partes tienen la responsabilidad de participar en la consulta, y ésta participación debe ser en igualdad de condiciones.</p>
<p>¿Quién es responsable de implementar acuerdos, tales como el Convenio 169 de la OIT, y cómo son implementados?</p>	<p>Los Estados que han ratificado el Convenio 169 de la OIT son los responsables de su implementación. Corresponde a cada Estado que ha ratificado el Convenio decir de qué manera lo implementará.</p>
<p>Comentario: Parece que la Convención 169 ha sido reducida a un mecanismo de control desde la perspectiva del trabajo, no desde la perspectiva de la participación. La OIT necesita trabajar a nivel nacional para crear las capacidades necesarias para implementar la Convención.</p>	<p>No hay respuesta.</p>

Pregunta	Respuesta
<p>Comentario:</p> <p>En Paraguay, la Convención 169 fue ratificada desde hace 20 años. Para lograr avanzar con la consulta debe haber suficientes recursos para apoyar la implementación.</p>	<p>No hay respuesta.</p>
<p>¿Es obligatorio utilizar el procedimiento de contar con una organización nacional del trabajo (sindicato), para presentar un informe alternativo al mecanismo de denuncia oficial de la OIT, en nombre de una organización indígena?</p>	<p>No es obligatorio, pero hasta el momento es el mecanismo oficial de quejas de la OIT, pues ningún otro procedimiento ha sido desarrollado.</p>
<p>¿Qué sucede en aquellos países que han ratificado la Convención 169 o la 107? ¿Qué principios se aplican cuando no hay legislación?</p>	<p>La ratificación/adopción de la Convención 169 es voluntaria. La OIT puede promover su ratificación, pero no puede obligar a ningún país a hacerlo.</p>
<p>¿Quién es responsable de presentar y hacer los reportes de los países públicos? ¿Si los reportes no son hechos públicos, existe algún tipo de sanción?</p>	<p>Un país que no envíe su reporte por uno o dos años será observado por el Comité de Expertos de la OIT. Existe un mecanismo mediante el cual se permite al consejo administrativo de la OIT solicitar información a los países que no han ratificado la Convención, no obstante, se trata de una situación que aún está pendiente.</p>
<p>El reconocimiento de los derechos de la población afro – colombiana, bajo el Convención 169, es una situación importante en Colombia, ¿cuál es la recomendación de la Convención a propósito del reconocimiento de la población afrodescendiente como sujetos de derecho (comunidad tribal) y cuáles son las aspiraciones?</p>	<p>La Corte Constitucional de Colombia ha contribuido a clarificar esta situación a través de jurisprudencia relacionada con los derechos de los afro – colombianos.</p> <p>Es importante destacar que los Estados tienen flexibilidad para definir los grupos indígenas, en su propio contexto, de acuerdo con el criterio de la Convención 169.</p> <p>Por tanto, hay dos criterios generales para definir a una persona como indígena: 1) pertenencia geográfica o ancestral; 2) auto identificación.</p> <p>Esto permite a los Estados adoptar la más amplia e inclusiva definición. La definición de pueblos tribales se refiere a aquellos descendientes africanos que mantienen cultura y prácticas conectadas a sus ancestros⁶.</p>

6 Convención 169 de la OIT, Artículo 1.1 (a): "...los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la comunidad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres, tradiciones o por una legislación especial"

Pregunta	Respuesta
<p>¿Cómo se define buena fe?, ¿cómo puede ser medida?</p>	<p>La buena fe es algo subjetivo, el Estado no puede saber cuando iniciar un proceso de consulta si no se llega primero a un acuerdo. La buena fe se demuestra de acuerdo a las características de la buena consulta, lo cual incluye aspectos tales como: primero, el respeto a las estructuras representativas y al proceso de toma de decisiones; segundo, aceptar y respetar el proceso; tercero, mantener la transparencia del proceso; cuarto, proveer toda la información necesaria; quinto, explicar las decisiones; sexto, demostrar que hay una verdadera oportunidad de influir en la toma de decisiones.</p>
<p>¿Cuál es la diferencia entre consulta indígena y un proceso de consulta –de participación pública- para construir una estrategia para el país?</p> <p>Comentario:</p> <p>Los pueblos indígenas han existido en Panamá desde antes que existiera el Estado. Tenemos que tener cuidado con las listas que nos dicen qué se debe consultar y qué no se debe consultar, pues puede resultar restrictivo. No solo el Estado puede tomar decisiones, debemos estar claros al respecto, los pueblos indígenas tienen la autoridad para tomar decisiones administrativas en sus territorios. Por tanto, es necesario esclarecer tal situación en relación al Estado. El progreso de los derechos humanos debe ser contextualizado en un proceso de consentimiento. Hay dos actores en el proceso, los pueblos indígenas y el Estado. Es importante escuchar otras experiencias, a pesar de que no hemos visto ningún otro instrumento jurídico que no sea de la Convención 169 de la OIT.</p> <p>¿Qué recursos tienen los pueblos indígenas en el caso de el Estado no haya ratificado la Convención 169 de la OIT?</p>	<p>El Convenio 169 de la OIT describe las circunstancias generales necesarias para un proceso de consulta con pueblos indígenas. Esto debe ser determinado de acuerdo a las circunstancias de cada caso; además, el tipo de decisión debe ser considerada, así como la posible vulneración de los derechos indígenas.</p> <p>El proceso de participación pública es mucho más amplio e incluye a todos los sectores de la sociedad, entre ellos a los pueblos indígenas. La participación pública está ampliamente aceptada como un principio para formular política pública y se encuentra ampliamente supervisada.</p>

OBSERVACIONES Y ANÁLISIS

A continuación, se revisan algunos de los componentes más importantes de la Convención 169 de la OIT, así como de la Declaración de las Naciones Unidas, tanto para los programas relacionados con REDD+ como para la CLPI. Además, se examinan algunas de las principales situaciones que se han suscitado a partir de su implementación.

Es importante diferenciar y entender la relación entre las piezas clave en el contexto legal internacional, en el cual se enmarcan los derechos de los pueblos indígenas.

- **La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:** es resultado de un largo proceso de diálogo y negociación, fue adoptada por la mayoría de los países en 2007⁷. Esta declaración establece derechos individuales y colectivos, así como derechos de cultura, identidad, lenguaje, empleo, salud, educación y otros. No es considerada un instrumento vinculante por sí solo, pero, debido al aumento de jurisprudencia relacionado con derechos indígenas y de otros instrumentos para la defensa de los derechos humanos, se considera que esta declaración es de importancia global.
- **Convención 169 de la OIT:** fue desarrollada antes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La convención es el elemento central de la normativa para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Se trata de un instrumento internacional, que al ratificarse pasa a ser vinculante, por tanto, el Estado tiene la obligación de implementar su contenido –al respecto, los países que la han ratificado son sujetos de supervisión y de comentarios–.

Es importante notar que tanto la Convención 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son complementarias, por tanto, se refuerzan mutuamente. Por ejemplo, la Convención 169 establece el derecho a la participación, consulta y auto gobierno, mientras que la Declaración de las Naciones Unidas afirma el derecho a la auto determinación. La naturaleza complementaria de la Convención y de esta Declaración están destacadas en la Tabla 1; cada columna provee secciones relevantes de cada documento pertinente a la consulta y al CLPI.

⁷ Cuatro países votaron en contra de esta declaración (Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda), pero luego la apoyaron.

Convención 169 de la OIT	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
Consulta y participación	Consulta y cooperación
<p>Art. 6: La consulta con los pueblos indígenas debe ser realizada siguiendo los procedimientos adecuados, con buena fe, y a través de las instituciones representativas de estos pueblos;</p> <p>Los pueblos involucrados deben tener la oportunidad para participar libremente y en todos los niveles de formulación, implementación y evaluación de las medidas y programas que los afecten directamente.</p>	<p>Art. 19: “Los Estados deben consultar y cooperar, de buena fe, con los pueblos indígenas interesados, a través de sus instituciones representativas o administrativas, antes de que se adopten o apliquen medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar, con la finalidad de obtener su CLPI.”</p> <p>Art. 30(2) Consulta sobre instalaciones militares.</p> <p>Art. 36(2) Consulta y cooperación sobre derechos transfronterizos.</p> <p>Art. 38 Consulta y cooperación sobre la implementación de esta Declaración.</p>
<p>Art. 15(2) Si el Estado reclama la propiedad sobre el subsuelo, debe consultar con los pueblos indígenas afectados. Los pueblos indígenas se deben beneficiar de cualquier actividad autorizada en su territorio, además deben ser indemnizados por cualquier daño no previsto.</p>	<p>Art. 32(2) Se debe realizar Consulta, junto al CLPI, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación al desarrollo, uso o explotación de los recursos minerales, agua, u otros tipos de recursos.</p>
<p>Art. 6(1.a) – Consulta con pueblos indígenas a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con sus propios recursos.</p>	<p>Art. 18 – La representación de los pueblos indígenas debe ser “seleccionada de acuerdo a sus propios procedimientos...”</p>
<p>Art. 7 – Derecho a participar en su propio desarrollo, así como en los planes de desarrollo a nivel nacional y regional.</p>	<p>Art. 25, 32 – Decidir sus propias prioridades para el desarrollo en sus tierras, aguas interiores y costeras, así como otros recursos que tradicionalmente han sido poseídos, o usados, de una manera u otra...”</p>
<p>Art. 16(2) - El Estado debe obtener el consentimiento de los pueblos indígenas, en caso de relocación.</p>	
<p>Art. 17(2) – Obligación a consultar sobre cuestiones relativas a los títulos sobre el territorio.</p>	

EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA:

Los siguientes artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas describen el derecho a la Consulta, para obtener el Consentimiento, Libre, Previo e Informado.

Artículo 18:

Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en la toma de decisiones con respecto a las cuestiones que afecten sus derechos. La participación debe realizarse a través de sus representantes, los cuales deben ser escogidos por ellos, de acuerdo a sus procedimientos y, además, deben mantenerse y desarrollarse por sus propias instituciones.

Artículo 19:

Para obtener el Consentimiento Libre, Previo e Informado, los Estados deben consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, antes de adoptar decisiones o implementar medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar.

Diversas etapas de la implementación:

Aunque Latinoamérica es la región con el mayor número de países que han ratificado la Convención 169 de OIT, y todos los países de la región han adoptado la Declaración de la ONU, la implementación de los derechos que están destinados a proteger a los pueblos indígenas ha sido irregular y lenta. Por ejemplo, Colombia, Costa Rica, Perú y Honduras ratificaron esta Convención desde inicios de 1990, sin embargo, no se puede decir que haya sido implementada completamente por ninguno de estos países.

La variabilidad en la manera cómo ha sido implementada por los diferentes países tiene impactos específicos en la implementación de REDD+, así como en los proyectos relacionados que han adoptado la consulta y el CLPI como principios operativos. De los ocho países que participaron en el taller, únicamente Panamá y Surinam no han ratificado la Convención 169. Sin embargo, las cuestiones relacio-



nadas con la consulta y el CLPI se están discutiendo en los dos países, de manera preliminar.

De los ocho países, únicamente los gobiernos de Colombia y de Perú (ambos ratificaron la Convención 169) han realizado avances significativos con respecto a la implementación del derecho a la consulta, a nivel local y nacional. Colombia tiene un cuerpo creciente de jurisprudencia, que ha servido como marco legal para la implementación; el gobierno adoptó un marco institucional que ha permitido la implementación para proceder.

Por su parte, Perú es el primer país de Latinoamérica en aprobar una Ley de Consulta Previa; el gobierno ha hecho avances significativos en la implementación institucional de la consulta, aunque el país está aún en las primeras etapas. Otros países presentes en el taller, como Costa Rica, Honduras, Paraguay y Ecuador, refirieron borradores de protocolo de consulta, directrices y leyes, así como discusiones preliminares y diferentes etapas de desarrollo.

Dado que la mayoría de los países se encuentran en un nivel diferente de desarrollo, se hace difícil aplicar un enfoque de "talla única" de la consulta, excepto por los resultados afines en periodos de tiempo similares. En adición, los contextos culturales e históricos de la región son diferentes, lo cual puede impactar el ritmo de la implementación. Cada país requiere un análisis interno para identificar y aplicar los elementos principales de la Consulta, descritos en la Convención 169 y en la Declaración de la ONU.

Países latinoamericanos que han ratificado la Convención 169 de la OIT

PAÍS	AÑO DE RATIFICACIÓN
1. México	1990
2. Colombia	1991
3. Bolivia	1991
4. Costa Rica	1993
5. Paraguay	1993
6. Perú	1994
7. Honduras	1995
8. Guatemala	1996
9. Ecuador	1998
10. Argentina	2000
11. Venezuela	2002
12. Brasil	2002
13. Chile	2008
14. Nicaragua	2010



Para clarificar conceptos:

En años recientes, un número de directrices, guías, documentos de apoyo y protocolos han sido desarrollados por varias organizaciones de la ONU, ONG's y organizaciones indígenas, los cuales han tratado de interpretar los elementos clave de la Convención 169 de la OIT y la Declaración de la ONU; en todos los casos, el objetivo ha sido el de proveer una guía sobre cómo realizar la consulta, involucrar y obtener el CLPI. Parece que la mayoría de los países están en algún estado de la implementación, ya sea que están participando en las discusiones preliminares, revisando el contenido, trabajando en la redacción de documentos o consultando entre los sectores clave.

Algunos elementos de soporte importantes para esta etapa son los siguientes:

- Los documentos procedentes de las diferentes organizaciones internacionales deben ser armonizados, para evitar contradicciones y confusiones;
- La aplicación o práctica de la consulta debe ser realizada con base en el estado actual de la ley (nacional e internacional);
- La aplicación de los principios básicos de la consulta deben ser específicos al contexto.

Representación:

Todos los países están preocupados con el importante y, en ocasiones, complicado concepto de Representación. Es importante para el Estado, así como para otros actores importantes, identificar y entender las instituciones representativas indígenas, para poder realizar la consulta de forma apropiada; las instituciones y la forma de representación y toma de decisiones deben ser determinadas por los pueblos indígenas. Si un proceso de consulta con los pueblos indígenas no es desarrollado con las organizaciones verdaderamente representativas carecerá de legitimidad y, por tanto, no cumplirá con los requerimientos de la Convención. Al mismo tiempo, como titulares de derechos y socios en la consulta, los pueblos indígenas tienen la responsabilidad de explicar sus estructuras representativas y procedimientos para la toma de decisiones al Estado.

Consulta y consentimiento:

Parece que existe cierta confusión y polarización en las posiciones con respecto a los términos consulta y el consentimiento, por parte tanto de las organizaciones indígenas como de las estatales. Una aclaración cuidadosa de los términos es importante para su correcta inclusión y aplicación en otros programas de REDD +, ONU-REDD y relacionados.

Tanto la Convención 169 de la OIT como de la Declaración de la ONU tienen que ver directamente con Consulta y Consentimiento; ambas se refieren a la Consulta como el medio para obtener acuerdo o consentimiento. Todos los procesos de Consulta deben llevar implícito el principio u objetivo del Consentimiento. Si un gobierno quiere alcanzar acuerdo o Consentimiento, lo debe hacer a través de un proceso genuino de Consulta, basado en diálogo intercultural, realizado con buena fe y con instituciones representativas de los pueblos indígenas.

Las partes involucradas deben buscar establecer soluciones en una atmósfera de respeto mutuo y participación plena. La consulta efectiva es aquella en la cual los interesados tienen la oportunidad de influir en la decisión que será tomada; esto significa una consulta real y oportuna. Por ejemplo, una simple reunión informativa no constituye una consulta real, tampoco lo es una reunión que se llevó a cabo en un idioma que los pueblos indígenas presentes no comprenden.

Se debe entender que el consentimiento no siempre requiere de un proceso de consulta. El requerimiento de consentimiento o acuerdo está basado en la posibilidad de que los derechos indígenas pueden ser afectados por una medida que ha sido propuesta. Si los resultados del proceso de consulta no expresan efecto sobre los derechos indígenas, entonces, no hay requerimiento para el consentimiento.

La Declaración de la ONU y la Convención 169 de la OIT hacen referencia a las circunstancias específicas cuando la consulta y el consentimiento son explícitamente requeridos:

- Convención 169, Art. 2: en caso de que se pongan en riesgo las condiciones de subsistencia;

- Convención 169, Art. 16(2) y Declaración de la ONU, Art. 10: para cualquier tipo de reubicación/transferencia de pueblos indígenas;
- Declaración de la ONU, Art. 29(2): para el almacenamiento, eliminación o disposición de materiales peligrosos o tóxicos;
- Declaración de la ONU, Art. 30(1-2): antes de utilizar territorios indígenas para actividades militares;
- Declaración de la ONU, Art. 32(2): antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios u otros recursos, en particular con el desarrollo, uso o explotación de recursos minerales, agua, u otros recursos.

INTERCAMBIOS ENTRE PAÍSES

Experiencias internacionales:

Un panel internacional de practicantes de consulta presentó experiencias positivas y lecciones aprendidas con respecto a la Consulta. Los y las participantes tuvieron la oportunidad de escuchar y comparar diferentes perspectivas de las siguientes experiencias:

- Creación e institucionalización de un proceso de Consulta en Nueva Escocia, Canadá, donde el gobierno y los pueblos indígenas participan en un aproximado de 140 procesos de consulta cada año;
- Experiencias comunitarias de desarrollo indígenas, planificado por una agencia internacional en Panamá;
- Primera experiencia de Perú, en la aplicación de legislación y regulaciones para la consulta en un área regional protegida;
- La perspectiva de un líder indígena paraguayo sobre la experiencia de desarrollar sus propias guías para la consulta.

La presentación de Jay Hartling, ex Director de Consulta en la Provincia de Nueva Escocia, Canadá, se enfocó en el proceso de institucionalización de la jurisprudencia referente a la Consulta con pueblos indígenas, emanada de la Suprema Corte de Canadá. Según explicó Hartling, para implementar la Consulta, el Estado debe crear un marco

institucional que incluya leyes, políticas, protocolos, guías, recursos, creación de capacidades y prácticas, tanto para el gobierno como para el pueblo Mi'kmaq de Nueva Escocia. La consulta recibió los fondos requeridos, es parte de las operaciones diarias del gobierno y los planes de negocios del sector privado, a través de un protocolo tripartito.

Un estudio de caso positivo fue suministrado para describir el proceso de consulta para el desarrollo del sector de energía renovable. Esto ha resultado en varias oportunidades de asociación para el pueblo Mi'kmaq, así como en la oportunidad genuina de tener un impacto en las decisiones del gobierno.

Por su parte, Cándido Mezua, Representante de la COONAPIP, destacó especialmente la utilidad del ejemplo de Canadá, para señalar la importancia de ser capaces de estudiar la forma cómo consulta ha sido aplicada en otros países.



[Ver video de corto de Cándido Mezua sobre la importancia del taller y de la experiencia de Nueva Escocia, Canadá.](#)

Gisele Didier, Analista de Programas de la Oficina Regional de las Naciones Unidas del PNUD, destacó el trabajo realizado en Panamá para desarrollar un Plan Integrado de Desarrollo Indígena, el cual perfilará la política pública, económica y social desde una perspectiva participativa. El acuerdo para seguir el plan se basa en el conflicto generado por leyes que fueron adoptadas sin realizar la consulta respectiva. La ONU provee asistencia técnica a la Mesa Nacional que está guiando el Plan.

Esta Mesa está formada por representantes de todos los territorios indígenas, la Asamblea Nacional y el gobierno nacional. La iglesia católica también participa, como garante del proyecto. El proyecto demuestra la importancia de la "copropiedad" del diseño del proceso, sus resultados, así como la necesidad de que exista compromiso en todos los niveles y sectores.



[Ver la presentación de Gisele Didier](#)



Angela Acevedo, Especialista en Asuntos Indígenas, en el Ministerio de Cultura de Perú, describió la primera consulta de este país que utilizó la nueva Ley de Consulta Previa y la nueva administración institucional de la consulta. El tema de la consulta fue la designación del Área de Conservación Regional Majuna - un esfuerzo coordinado entre el gobierno nacional y el gobierno regional de Loreto. De acuerdo con la Ley de Perú de Áreas Protegidas, tanto la consulta como el consentimiento son requeridos cuando se toman decisiones relacionadas con áreas protegidas en territorios indígenas. Esta presentación ofreció un panorama del proceso de consulta que fue desarrollado con el uso del nuevo marco regulatorio. La aplicación de un proceso predecible ayudará al gobierno peruano en la evaluación y el ajuste de su marco institucional.



[Ver la presentación de Angela Acevedo](#)

Hipólito Acevei, Presidente de la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas de Paraguay (FAPI), presentó la posición e involucramiento de esta organización para asegurar que los programas REDD+ incluyan la participación de los pueblos indígenas. FAPI ha liderado el proceso de análisis de los derechos de los pueblos indígenas en Paraguay, así como la consulta y el CLPI. Ellos han desarrollado una propuesta para la consulta que será discutida entre los pueblos indígenas, para luego presentarla al gobierno. Esta propuesta de consulta puede ser significativa para Paraguay, en caso de que el gobierno acuerde usarla como modelo para el desarrollo futuro de enfoque institucional y sistemático de la consulta.



Ver la presentación de Hipólito Acevei

Aunque los escenarios presentados se ubican en diferentes contextos, cada uno ayudó a vislumbrar la práctica a través del uso de principios similares para la consulta, contenidos en la Convención 169 de la OIT y de la Declaración de la ONU.

De particular interés fue el factor común de la utilización de la planificación detallada y un acuerdo previo para emprender consultas entre todas las partes, al igual que el uso de procesos basados en el diálogo como herramienta para alcanzar acuerdos. Perú y Nueva Escocia son similares en cuanto al desarrollo y uso de los marcos legales e institucionales para implementar el derecho a la consulta, aunque están en diferentes fases de la implementación y Perú, únicamente, ha ratificado el Convenio 169.

En la presentación de Gisele Didier se mostró la importancia de la coordinación y acuerdo en cada fase del desarrollo de las propuestas, así como de validar el rol de organizaciones internacionales, como el PNUD, para apoyar el diálogo

Comentario de participante:

La construcción de un plan no ha sido fácil –como respuesta a la presentación de un representante de la ONU en Panamá-. Ha sido un proceso de lucha, que se evidencia en la etapa actual. Esto refleja la deuda que tiene el Estado de Panamá con los pueblos indígenas.

La apertura del Estado a un diálogo con los pueblos indígenas ha sido monumental, por lo cual tiene un valor significativo. Por el momento, la diferencia la hace quien está liderando la discusión por parte del Estado –personas con la voluntad de que las cosas avancen, pueden hacer la diferencia-. La ONU está brindando asesoramiento para apoyar la construcción conjunta de un acuerdo. Todavía hay un largo camino para construir el proceso, desde el desarrollo de un plan hasta su implementación –ahí es cuando veremos el compromiso para completar la iniciativa-. Como pueblos indígenas, nosotros queremos ser los protagonistas de nuestro propio desarrollo –esta parte aún no se alcanza-. Las estrategias están identificadas, pero las acciones aún están perdidas. No sabemos cuánto apoyo tendremos del nuevo gobierno de Panamá, luego de las elecciones en Mayo del 2014.

Comentario de participante:

Uno de los principales temas de discusión sobre el plan de Panamá, fue que no solo se trata de un plan implementado por un gobierno, sino que es también un plan para los pueblos indígenas, implementado por los pueblos indígenas. Esto constituye un tema central, que no ha sido resuelto desde la perspectiva legal.

constructivo que lleve a la implementación del proceso de consulta. La FAPI ha mostrado un rol de guía, al liderar el análisis y desarrollo del protocolo de consulta –como mínimo, el documento podría constituir la base de un proceso serio de discusión con el gobierno, además de ser una herramienta adicional para soportar otras similares-.





Estado de REDD+ en los países participantes



Ver las actualizaciones regionales

Se solicitó a los países participantes que presentaran actualizaciones con respecto al progreso hasta la fecha de la consulta y del CLPI, tanto nivel nacional como a nivel REDD+, además de una actualización del progreso del proceso de REDD+, así como de los retos y oportunidades relacionadas con la consulta. Los Términos de Referencia fueron suministrados a los participantes, para guiar sus presentaciones (Ver Apéndice E).

“Tener un espacio como este para el diálogo y la reflexión entre los países da la oportunidad de ver los problemas comunes, y también ver que no son los únicos en el mundo que están tratando de resolverlos.”

Belen Cordovez, participante y sub coordinadora del Programa ONU – REDD de Ecuador.

Las presentaciones de cada país resultaron ser un satisfactorio intercambio de experiencias, diálogo, debate e ideas. Ciertamente, los participantes aprendieron que compartiendo sus experiencias pueden crear y fortalecer la capacidad de enfrentar los retos con nuevos lentes.

La diversidad de contextos también contribuyó a entender que no existe un enfoque de “talla única” para la consulta y el CLPI, aunque sí hay muchos principios generales y “reglas” que fueron compartidas. Varios participantes destacaron que el intercambio de experiencias los ayudó a reforzar su propia dirección con relación a la consulta y el CLPI, además, ha ayudado a encontrar nuevas soluciones para retos similares.

“El taller me ha permitido tomar el pulso de lo que está pasando en otros países, y reportar al regreso, compartir esta información con mis contrapartes en mi propio país.”

Kifah Sasa, PNUD Costa Rica.

Los siguientes países brindaron actualizaciones, a través de una breve sinopsis, basada en la compilación de antecedentes, materiales, reportes, entrevistas y presentaciones. Después de las presentaciones se realizó un periodo de discusión.

Surinam

Contexto



Los pueblos indígenas y tribales de Surinam representan aproximadamente entre el 15% y el 17,5% de una población culturalmente diversa. El pueblo Maroon está representado por un total de seis organizaciones tribales, las cuales se organizan en el nivel nacional a través de la Asociación de Líderes Tribales de Samakaa; aunque existen otras organizaciones nacionales con gran relevancia, como por ejemplo la Red de Mujeres Maroon.

La población indígena está conformada por cinco grupos: los Arawak, Trio, Wayana, Carib y los Akuriyo. Su representación varía de comunidad en comunidad, dos de ellos se encuentran en las zonas costeras de Surinam, las otras tres a lo interno del territorio.

Los pueblos indígenas y tribales sufren los impactos de la explotación de los recursos naturales, tales como desplazamiento, poco acceso a tierras, contaminación de fuentes de agua –lo cual conlleva a la escasez de alimento y a la desnutrición–; entre un 40% y un 60% de la población indígena ha resultado afectada por la minería y la actividad maderera. En algunos casos, la actividad minera ilegal ha tenido como consecuencia una severa contaminación.

Como sucede en otros países, los problemas respecto al uso de la tierra juegan un papel crucial en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. El gobierno de Surinam ha designado un Comisionado de Derechos de la Tierra con el fin de iniciar la discusión de este problema. Si bien el gobierno reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales, no existe un reconocimiento formal en la Constitución ni se protegen sus derechos de forma legal; además, Surinam no ha ratificado la Convención 169 de la OIT.

Sin embargo, el caso del Pueblo Samakaa vs. Surinam (2007) es un caso emblemático de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IIDH) con respecto al tema de los derechos indígenas, el cual define el marco legal para el

respeto de los derechos indígenas, incluyendo el derecho de consulta y el CLPI.

Si bien en la legislación no existe un modelo para la consulta o para el CLPI, el gobierno se encuentra actualmente discutiendo cómo desarrollar los procedimientos adecuados. La práctica común es que, a la hora de tomar decisiones sobre el uso de recursos, el gobierno consulte a las autoridades tradicionales o a las organizaciones que representan los intereses indígenas sobre el planeamiento del desarrollo y la posibilidad de relocalizar a estas poblaciones.

ESTATUS ACTUAL DE REDD+

Surinam se convirtió en miembro de ONU-REDD en Enero de 2012, para marzo de ese mismo año, se invitó al PNUD a actuar como miembro activo del FCPF. El gobierno de Surinam utiliza REDD+ como una herramienta de planificación y gestión en temas de forestería. Su R-PP fue aprobado en junio de 2013, actualmente se encuentra en la fase de información al público, sobre todo a los pueblos indígenas y comunidades tribales, en anticipación a la aprobación de un proyecto por parte del Banco Mundial (marzo de 2014).

Los pueblos indígenas y tribales han expresado su preocupación, ya que no han sido incluidos ni han participado en el desarrollo de los programas REDD+, sus políticas y acciones en general. Si bien la Convención 169 no ha sido ratificada aún, Surinam planea adoptar procesos amplios de consulta e información, así como para la participación, a través de la utilización de herramientas del derecho internacional. Las autoridades describieron un proceso de consulta de siete pasos, que debe llevar al consentimiento por parte de los pueblos:

1. Orientación y delegación;
2. Consulta previa;
3. "Krutu" (reunión con base en las costumbres de las comunidades);
4. Soporte y apoyo hacia el diálogo interno;



5. Borrador de los protocolos del CLPI entre el gobierno y los pueblos indígenas;
6. Finalización y monitoreo conjunto de los acuerdos;
7. Evaluación periódica.

Con el objetivo de generar el apoyo gubernamental necesario, se realizarán discusiones y reuniones de trabajo con los departamentos del Estado más relevantes, de tal forma que los procesos consultivos y el CLPI sean los estándares en Surinam.

“Hoy me encuentro aquí para aprender. Existen países que ya han realizado acciones muy importantes, quiero tener la oportunidad de compartir experiencias, así como de generar una red de contactos con personas que puedan ayudarnos cuando tengamos dificultades a lo interno de nuestro país. Este taller es el inicio de todo el proceso para la aprobación del CLPI en el marco del programa REDD+.”

Gina Griffith, representante de Surinam.

OBSERVACIONES GENERALES

Retos:

- Falta de conocimientos con respecto a los procesos consultivos y el CLPI en general;
- Falta de experiencia técnica, para el desarrollo de los mecanismos legislativos con base en normas internacionales;
- Falta de entendimiento y confianza entre el Gobierno y los pueblos indígenas y tribales que conlleven a la resolución de los problemas de uso de la tierra;
- Relevancia del tema dentro de la coyuntura político-social de Surinam.

Oportunidades:

- El proceso de Consulta y el CLPI brindan oportunidades para mejorar las relaciones entre el gobierno y los pueblos indígenas y tribales;
- REDD+ y las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social brindan oportunidades para la realización de procesos consultivos y para el CLPI (de ser requerido);
- Mayor cantidad de programas de capacitación para oficiales gubernamentales en el 2014, con concentración en instrumentos legales internacionales;
- Convención 169 de la OIT, así como directrices sobre procesos consultivos y el CLPI.

El equipo investigador de Surinam se realizó la siguiente pregunta:

PREGUNTA	RESPUESTA
¿Con base en las experiencias de otros países, cuáles son los retos más importantes para Surinam?	Representación: por ejemplo, cada tribu tiene su propia organización, pero existe una organización nacional que reivindica su capacidad de representar a todas las tribus. Se trabaja en lograr avances en esta área

Perú

Contexto



Perú tiene 52 comunidades indígenas: 48 en el Amazonas y 4 en la Región Andina. El Amazonas peruano tiene más de 70 millones de hectáreas de bosque, de las cuales una gran mayoría se encuentran localizadas en territorios indígenas. Tanto en el Amazonas como en la Región Andina el gobierno ha tratado lentamente los temas territoriales (a estas tierras se les ha otorgado altos niveles de protección legal).

Perú define a los pueblos indígenas de acuerdo con los siguientes criterios:

- Continuidad histórica (presencia previa al colonialismo español y hasta épocas actuales);
- Conexión territorial (descendientes de pueblos que han ocupado un territorio particular);
- Auto determinación (reconocidas como diferentes).

La Convención 169 entró en vigencia en 1995, desde ese momento el gobierno ha empezado a desarrollar mecanismos específicos y políticas públicas para facilitar su implementación.

Perú fue el primer país de Latinoamérica en desarrollar y aprobar una Ley y Regulación Consultativa Previa (2011-12). La consulta previa es coordinada por el Ministerio de Cultura, a través de un modelo descentralizado, en donde se realiza un verdadero proceso de consulta por parte de los ministerios responsables de la toma de decisiones, según cada caso particular.

Además de la Ley y sus regulaciones, el gobierno ha hecho avances significativos en el desarrollo de un marco institucional fuerte, para realizar los procesos de consulta. Esto incluye una guía metodológica, una base de datos sobre pueblos indígenas en Perú, un registro de intérpretes, un programa de generación de competencias para el sector

público, así como un registro de todos los procesos consultivos que se han completado. A la fecha, Perú ha completado un proceso de consulta en el ámbito regional, mientras otros procesos se encuentran en marcha.

ESTATUS DE REDD+

En el año 2008, Perú se convirtió en miembro del FCPF. Desde 2011, el país es miembro del Programa ONU-REDD, cuando el Ministerio de Ambiente, AIDSESP y CONAP alcanzaron un acuerdo para desarrollar, primero, un R-PP que incluya un enfoque indígena y, segundo, una Mesa Nacional Indígena para REDD+ (REDD+ Indígena Amazónica, o RIA).

Los borradores iniciales para la R-PP fueron elaborados por el gobierno sin consultar a las poblaciones indígenas, sin embargo, la inclusión actual de organizaciones indígenas se ha enfocado en el respeto territorial y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, así como en el desarrollo de un plan estratégico para REDD+, todo esto, en el marco del “Plan Regional y Nacional de Vida Plena”⁸.

Con esto se busca:

- Seguridad y consolidación territorial integrada y colectiva;
- Gestión de los territorios indígenas, con base en el manejo de ecosistemas;
- Monitoreo y mitigación socio ambiental;
- Resolución de conflictos socio ambientales.

Las organizaciones indígenas han establecido las siguientes demandas con el objetivo de consolidar el Programa REDD+:

- Abordar la deuda histórica de la sociedad al reconocer los territorios colectivos de los pueblos indígenas;

⁸ “Plan Nacional y Regional para la Vida Plena” es una declaración elaborada por AIDSESP, una organización peruana que representa a más de 1.500 comunidades amazónicas. Esta declaración establece ocho condiciones para proteger la región, basados en la seguridad territorial, la diversificación de la producción agrícola, forestal y el manejo sostenible de los ecosistemas, cuidado de la salud y la educación intercultural, entre otros. <http://www.aidesep.org.pe>

- Cumplir con las obligaciones legales nacionales e internacionales;
- Ajustar las leyes nacionales, de forma que incorporen las normas internacionales;
- Asegurar que todos los contratos en el Programa REDD+ incorporen las perspectivas culturales de los pueblos indígenas, así como los sistemas tradicionales de gestión de los bosques;
- Medidas inmediatas para controlar o detener las burbujas especulativas generadas por REDD+ (por ejemplo, iniciativas de comercio de carbono), que están dividiendo a las comunidades indígenas del Amazonas.
- Asignación de \$14.5 millones de dólares para la resolución de conflictos de los pueblos indígenas, como por ejemplo la titulación de tierra, gestión comunitaria de los bosques y gobernanza;
- Coordinar el involucramiento de los pueblos indígenas en la implementación, evaluación y monitoreo de los proyectos FIP.

OBSERVACIONES GENERALES

Retos y oportunidades:

- Desconfianza entre el gobierno y los pueblos indígenas;
- Identificación de “quién es indígena”⁹;
- Crear las condiciones y las capacidades para el diálogo (versus la resistencia a estos procesos);
- Crear mecanismos de gestión adecuados;
- Falta de continuidad en políticas públicas con respecto a los cambios de gobiernos;
- Clarificar el rol del Ministerio de Cultura (actualmente tienen un rol de soporte).

Perú está desarrollando su estrategia para el Programa REDD+ bajo el liderazgo de la Estrategia para el Cambio Climático del Ministerio de Ambiente. Su objetivo es completar esta estrategia en el periodo 2014-2015. Actualmente, Perú se encuentra en la etapa de diseño de su FIP y, además, ha iniciado una serie de talleres de trabajo para incluir en este diseño a la población en general, así como a los pueblos indígenas. La consulta y participación de la sociedad peruana y los pueblos indígenas continuará durante todo el proceso de diseño y aprobación de proyectos bajo el FIP; en ambos casos, participarán del proceso de implementación, evaluación y monitoreo de dichos proyectos.

Perú ha alcanzado una serie de acuerdos con el Programa REDD+:

- Inclusión de dos líderes indígenas nacionales (Dirigentes de AIDSESP y CONAP) en el Comité de Gestión de FIP;
- Inclusión de un enfoque indígena de la región del Amazonas (REDD+ RIA);
- Integración/inclusión en el proceso de REDD+ de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas y la Convención 169;

“La experiencia de Perú es muy importante porque abarca todos los contextos de los gobiernos latinoamericanos, donde hay muy poca continuidad por los cambios de gobierno. En Paraguay tenemos una situación parecida, cuando el gobierno y sus representantes cambian se debe empezar de cero. No existe continuidad con respecto a las políticas gubernamentales, por lo tanto, es importante iniciar un proceso de concienciación y desarrollar las capacidades técnicas necesarias de acuerdo con las características de cada institución.”

Jorge Servin, Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI).

⁹ En Perú, así como en otros países, existen estigmas sociales ligadas a la auto-identificación de las personas como indígenas. Además, existen luchas internas en el gobierno sobre las barreras geográficas ligadas a la identificación indígena (por ejemplo, en las regiones andinas, donde se encuentran la mayoría de las concesiones mineras).

Honduras

Contexto



Existen nueve grupos indígenas diferentes en Honduras, así como una población Afro-Hondureña muy importante, el pueblo Garífuna. La Convención 169 entró en vigencia en Honduras, en 1995. Sin embargo, como en muchos otros países de la región, la implementación y el respeto de los derechos indígenas establecidos en esta Convención, ha sido muy lenta, incluyendo los procesos de consulta y de CLPI. La marginalidad histórica de estos pueblos, así como la falta de políticas públicas y de uso de la tierra ha hecho que existan grandes vacíos en la implementación de la Convención 169.

En 2012, los pueblos Miskitos crearon el **Protocolo Bio-cultural Miskito**, el cual se continúa cuando el gobierno está considerando inversiones petroleras en sus territorios. Norvin Goff, representante de este pueblo, realizó una presentación sobre el protocolo durante el Primer Taller sobre Consulta y Participación sobre ONU-REDD, realizado en Lima, Perú.

En 2013, con el apoyo de la Convención, el gobierno hondureño y los pueblos indígenas realizaron una serie de talleres en temas asociados con los procesos de consulta y sobre el CLPI. Adicionalmente, los talleres introductorios se desarrollaron con la participación de grupos afro-hondureños, el gobierno, pueblos indígenas, trabajadores y empleadores de este país. Previo a las elecciones nacionales del 24 de Noviembre de 2013, el gobierno y los pueblos indígenas desarrollaron la propuesta para una ley nacional sobre consulta y resolución de conflictos, que podrá ser presentada al Parlamento bajo el nuevo gobierno.

ESTATUS DE REDD+

En el 2009, Honduras se convirtió en país participante de REDD+ y del FCPF, además, en 2011, en un miembro de ONU - REDD. Además, el FCPF aprobó su R-PP recientemente. El diseño e implementación de los programas de REDD+ está siendo liderado por la Secretaría de Recursos Naturales y Medioambiente (SERNA). Si bien no hubo un

proceso consultivo previo sobre el diseño del R-PP, las organizaciones indígenas lograron incluir dieciséis recomendaciones dentro de la propuesta.

Esto llevó al establecimiento de la Mesa Nacional Indígena y Afro-Hondureña sobre Cambio Climático (MIACC), en 2012/2013; luego de una fase preparatoria previa, que incluyó el intercambio de información y la consulta previa con los pueblos indígenas, para “socializar” el programa REDD+. La MIACC será el vehículo principal para los procesos consultivos y la participación de los pueblos indígenas dentro de los proyectos asociados con REDD+. Esta organización está desarrollando mecanismos internos para la resolución de conflictos, además, ha brindado una serie de recomendaciones a gobiernos y organizaciones internacionales, con el objetivo de avanzar en el diseño e implementación de mecanismos de consulta apropiados.

OBSERVACIONES GENERALES

Retos y oportunidades:

Retos del gobierno:

- Coordinación inter-ministerial;
- Fortalecimiento de instituciones;
- Confusión de terminología (consulta versus consentimiento).

Retos de las organizaciones indígenas:

- Falta de capacidades técnicas;
- Falta de voluntad política;
- Generar conocimiento público sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- Reconocimiento de la representatividad de las organizaciones indígenas.

Oportunidades de las organizaciones indígenas:

- Cooperación e intercambio con otros pueblos indígenas.

Los representantes hondureños se realizaron las siguientes preguntas:

PREGUNTA	RESPUESTA
<p>¿Cuál es el estatus actual de la ley que se está diseñando?</p>	<p>El diseño de la ley se encuentra en sus fases iniciales – se ha desarrollado cierto proceso de discusión en los niveles políticos. El gobierno central firmó un compromiso para acompañar, apoyar y participar en este proceso.</p> <p>El reto es con respecto a las otras instituciones del gobierno, pues deben reconocer a la MIACC. Debe existir suficiente apoyo político a la hora de presentar la propuesta como una Ley al Congreso, apoyada por las instituciones de gobierno.</p>
<p>¿Cómo se puede alcanzar un proceso que sea realmente representativo? En Panamá la representación es definida a través de la propiedad de la tierra. Una ONG no puede asumir el rol de representación de los pueblos indígenas.</p> <p>Con respecto al reconocimiento de la Mesa de Cambio Climático, que solo tiene el mandato de analizar el tema del cambio climático –lo mismo sucede en Panamá –, se restringe a la discusión a temas ambientales, cuando en realidad existen aspectos más amplios que podrían ser consultados –la relación del cambio climático con la madre Tierra y la espiritualidad es más amplia, que solo discusiones sobre temas ambientales.</p>	<p>El gobierno ha iniciado un proceso de información (consulta previa) con cada una de las comunidades indígenas del país. Han intentado ser representativos, contactando a representantes sugeridos directamente desde las comunidades. El gobierno participó en el diseño y distribución de información.</p> <p>Actualmente se encuentran en un proceso de ensanchamiento de la representación con el objetivo de contar con la participación de una mayor cantidad de organizaciones (Si la mesa va tratar temas relacionados con los pueblos indígenas, debe ser lo más inclusiva posible).</p> <p>La Mesa tiene características técnicas pero a la vez cuenta con elementos políticos. Está constituida por líderes de la federación. Hasta este momento no se ha realizado una discusión en el ámbito nacional.</p>
<p>Si la Mesa sobre Cambio Climático está compuesta por indígenas y afrodescendientes, ¿cómo se analiza el tema de la propiedad de la tierra en el R-PP o la estrategia nacional?</p>	<p>El problema de la titulación de la tierra está incluida dentro del R-PP (es uno de los 16 puntos que las comunidades indígenas solicitaron que fueran incluidos). Sin embargo no hay representación técnica de los pueblos Afro-hondureños dentro del comité.</p> <p>En la Mesa están representados y son reconocidos dentro de la carta de compromiso firmada por el gobierno. Todos los territorios estatales que se encuentran dentro de los territorios indígenas han sido titulados como propiedad de los pueblos indígenas.</p>

Panamá

Contexto

Existen siete grupos indígenas en Panamá que ocupan trece territorios a lo largo del país. De acuerdo con el censo del 2010, hay más de 400.000 indígenas en Panamá (aproximadamente un 12% del total de la población). Existen cinco territorios indígenas legalmente reconocidos (comarcas) que cubren un 35% del espacio geográfico panameño. Un 54% de los bosques panameños se encuentran dentro de estas tierras, o dentro de otras zonas indígenas no reconocidos.

Como sucede en otros países, los pueblos indígenas enfrentan una serie de conflictos por la defensa de los recursos naturales, particularmente cuando se trata de proyectos hidroeléctricos. El gobierno debe solucionar una serie de situaciones sin resolver que atañen los derechos de los indígenas, incluyendo la continuación del proceso de titulación de tierras y la seguridad territorial; la invasión de sus territorios y autonomía indígena sobre los recursos que existen en sus territorios.

Si bien el gobierno de Panamá reconoce a los pueblos indígenas y ha hecho algunos avances en áreas como la titulación de tierra y el reconocimiento cultural, Panamá no ha ratificado la Convención 169 de la OIT, y no tiene provisiones específicas para los procesos de consulta previa, en su legislación o regulación normativa.

ESTATUS DE REDD+

Panamá fue seleccionada como país piloto para la iniciación de actividades del Programa REDD+ en el año 2008, y ha sido socio del Programa ONU-REDD desde el 2009. El R-PP de Panamá se diseñó originalmente sin la correspondiente consulta a los pueblos indígenas, y fue aprobado, aún con el proceso de consulta pendiente. A pesar de recientes desacuerdos entre los pueblos indígenas y el gobierno –principalmente con la Autoridad Nacional Ambiental, ANAM– con respecto a REDD+ y una suspensión temporal de las actividades, existe disposición por parte de todos los

actores para colaborar con una visión de REDD+ basada en valores tales como el respeto, la equidad y la transparencia; esto busca integrar los derechos de los indígenas y avanzar en la protección y la gestión sostenible de los bosques.

Luego de una evaluación independiente, debido a una serie de quejas realizadas por COONAPIP¹⁰ y el retiro formal de esta organización del Programa ONU-REDD, ANAM y COONAPIP, alcanzaron un acuerdo verbal en Junio de 2013. Con este acuerdo se inició un diálogo de buena fe entre las partes, que tiene por objetivo delimitar acciones basadas en el acuerdo mutuo, para integrar la visión de los pueblos indígenas panameños dentro de los planes de REDD+.

Este acuerdo señala que los principios de REDD+ deben incluir elementos relevantes para la agenda nacional indígena, así como conceptos fundamentales: la tierra y el territorio.

La COONAPIP ha planteado cuatro demandas específicas:

- Apoyar el diseño de un marco legal que facilite la implementación de programas REDD+ dentro de los territorios indígenas;
- Facilitar procesos de participación, consulta, consenso y desarrollo para los programas REDD+ dentro de los territorios indígenas;

Primero, ANAM y COONAPIP intentarán alcanzar un acuerdo para incentivar la participación de los pueblos indígenas en el diseño de las estrategias de REDD+ en Panamá. Una vez alcanzado el acuerdo se procederá a la elaboración y finalización de las estrategias REDD+. Cada fase tiene una serie de objetivos y requerimientos. Ambas partes han alcanzado un acuerdo para iniciar el programa en el año 2014.

¹⁰ COONAPIP: Organización que representa el liderazgo tradicional de los once pueblos indígenas que cuentan con autonomía y de otros territorios indígenas en Panamá.

El Proyecto Panamá-ONU-REDD fue uno de los primeros pilotos ejecutados. Actualmente estamos en un periodo de suspensión pero existe una oportunidad para revertir la situación. En un principio no discutimos temas que es necesario discutir ahora y que se encuentran en la mesa de diálogo.

Todo el proceso se encontraba en una fase de diseño, y estábamos intentando avanzar juntos en la misma dirección. Este nuevo enfoque está basado en el diálogo transparente y la participación de todos los actores, con el fin de generar la confianza necesaria. Esto nos ha permitido identificar las fallas del proceso inicial.

Desde la firma de nuestro acuerdo en Lombok, Indonesia, estamos trabajando en la elaboración de una estrategia participativa para REDD, cada una de esas fases tiene sus propios objetivos y requerimientos.

(Representante de ANAM, Panamá)

El equipo panameño se hizo las siguientes preguntas:

PREGUNTA	RESPUESTA
<p>A pesar de las dificultades descritas, ¿se ha logrado generar confianza entre los actores?</p>	<p>Los pueblos indígenas panameños han actuado de buena fe.</p> <p>Como país no tenemos claridad sobre la estrategia ambiental que debemos seguir.</p> <p>El gobierno quiere hacer compromisos fuertes: acciones ejecutables y factibles que se formalicen a través de políticas públicas.</p>
<p>COMENTARIO (Participante de Paraguay): Me gustaría felicitar a ambas partes. Comparto el pensamiento de Jay (facilitador), respecto a que el diálogo funciona y puede facilitar el proceso que está iniciando. Las lecciones aprendidas por parte de COONAPIP y FAPI son distintas. Las organizaciones están participando en el NJP.</p> <p>Hemos solicitado que las directivas de la consulta y del CLPI sean incorporadas directamente dentro de la estrategia del documento, y no como un anexo. El documento fue firmado en un evento público en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Estaremos analizando el proceso panameño para fortalecer nuestras capacidades. Espero que en nuestra próxima reunión nos puedan presentar resultados positivos en su proceso.</p>	

PREGUNTA	RESPUESTA
<p>COMENTARIO (Participante de Honduras): Me gustaría felicitar a Panamá por su participación en el proceso de diálogo. Los compromisos realizados entre el gobierno y los pueblos indígenas deben ejecutarse. Es importante que los pueblos indígenas presten atención a este proceso, es una situación dispareja.</p> <p>Para los indígenas, “el dólar no va primero”, la tierra y sus bosques van primero. Estamos felices en nuestros territorios. Si no logramos alcanzar acuerdos para los territorios indígenas, nos enviarán a “hacer redes” en las ciudades.</p>	
<p>COMENTARIO (Participante de Ecuador): Quiero agradecer al equipo panameño por compartir sus lecciones aprendidas, las cuales deben ser consideradas por el resto de países. Nos encontramos acá para hablar sobre derechos de los pueblos indígenas y cómo deben ser respetados y puestos en práctica y ejercidos por nuestras comunidades. REDD+ ha hecho visibles todos estos problemas, y esto ha sido positivo. Las Naciones Unidas se han comprometido a apoyar a las partes más débiles en estos procesos con el objetivo de fortalecer sus capacidades, lo cual representa una gran oportunidad.</p>	<p>COMENTARIO FINAL: A través de este proceso hemos entendido la importancia de la integración nacional. Los derechos de la tierra y los derechos culturales son reconocidos por los instrumentos legales de las comarcas.</p> <p>Todos los pueblos representados en la COONAPIP tienen los mismos derechos. Los 19 puntos que solicitamos que se incluyeran en la estrategia REDD+ se basan en este principio. Todo el proceso debe ser diseñado a través de la consulta con las comunidades.</p> <p>Este proceso debe ser un modelo en tanto ha sido de mucho aprendizaje para todos. Los representantes del gobierno deben saber que nosotros nos entendemos a través de la escucha activa y el entendimiento mutuo. Las puertas</p>

OBSERVACIONES GENERALES

Retos:

- Desconfianza e irrespeto entre el gobierno y los pueblos indígenas;
- Condiciones disímiles para la participación: pocos recursos para la participación de los pueblos indígenas, falta de transparencia, falta de reconocimiento de las organizaciones indígenas;
- Estabilidad del acuerdo verbal de Lombok, entre

COONAPIP y ANAM;

- ¿Cómo responderán las partes a la evaluación de medio periodo del proceso de diálogo?

Oportunidades:

- Un acuerdo de cooperación podría implicar la implementación del deber de consulta para avanzar en la discusión de otras problemáticas de los pueblos indígenas.

Colombia¹¹

Contexto



En Colombia hay 87 grupos indígenas, lo que representa un 3,4% del total de la población. También existen grupos Afro-colombianos, representantes de la cultura negra, palenqueros y raizales, que representan cerca del 10% de los colombianos. Los pueblos indígenas tienen territorios colectivos que se organizan en reservas gubernamentales.

Colombia fue uno de los primeros países latinoamericanos en ratificar la Convención 169 de la OIT en 1991. El país aplica la Convención y el deber de consulta a una diversidad de grupos étnicos, incluidos indígenas, Afro-colombianos, comunidades afrodescendientes, palanqueras, raizales y Roma/Gitanos.

La Constitución colombiana (1991) reconoce los derechos de los pueblos indígenas y tribales, así mismo existe jurisprudencia de la Corte Constitucional y legislación nacional (por ejemplo la Ley 21). Existe una Dirección de Consulta Previa dentro del Ministerio del Interior, que es responsable de la gestión de todos los procesos de consulta, en coordinación con los ministerios respectivos. Este Directorio está conformado por 66 profesionales y se divide en tres grupos: Certificación, Gestión, y Jurídico.

La presentación realizada en el taller por el representante del Proceso de Comunidades Negras (PCN) señaló que la titulación de tierras para estas comunidades representó más de 5.200 hectáreas. EL PCN está organizado en 50 territorios y 160 consejos comunales.

“El tema de la consulta y del CLPI, en el contexto de construir una Estrategia Nacional REDD+ es clave para nosotros en Colombia. Hemos propuesto al gobierno que la estrategia de REDD+ sea consultada con las comunidades y hemos señalado un plan de consulta que debe ser específico para las comunidades negras del Pacífico. Este Taller será una excelente contribución para esta propuesta.”

José Absalón Suarez, representante del PCN, Colombia.

ESTATUS DE REDD+

Colombia se convirtió en socio del Programa ONU-REDD en 2010. El R-PP y el Programa Nacional de ONU-REDD fueron aprobados en 2013. La PCN estuvo involucrada en el R-PP a través de un proceso de diálogo inicial con el gobierno, sin embargo, hay una serie de retos con respecto al desarrollo de la estrategia nacional REDD+.

Estos retos incluyen:

- Visibilidad del PCN y otros grupos étnicos en FCPF y ONU-REDD;
- Procesos consultivos y el CLPI;
- Resguardos;
- Regulación del mercado de carbono;
- Índices altos de inequidad y pobreza;
- Titulación de tierras;
- Identificar las causas de la deforestación y la degradación de suelos;
- Armonizar la tensión entre derechos y conservación.

OBSERVACIONES GENERALES

Retos para la consulta previa:

- Aplicación de la Convención 169 a comunidades negras en Colombia;
- Recursos financieros para apoyar los procesos consultivos y de participación;
- Definir qué es vinculante;
- ¿Existe la oportunidad de veto basado en la objeción cultural?
- Derechos colectivos versus derechos individuales, ¿cuál es el enfoque del proceso consultivo?

11 NOTA: A pesar de haber sido invitados a asistir, ningún representante del gobierno, la ONU o representante indígena de Colombia acudió al taller. El único presente fue José Absalón Suárez Solís, representante del Proceso de Comunidades Negras (PCN).

Los representantes del PCN se hicieron las siguientes preguntas:

PREGUNTAS	RESPUESTAS
¿Cuál es el grado de diálogo y debate con otras comunidades indígenas en el ámbito nacional?	En este momento no existe un proceso de diálogo con respecto a temas de REDD+ con comunidades negras e indígenas. Sin embargo estas están intentando crear un espacio de trabajo multiétnico con el objetivo de trabajar en conjunto con representantes indígenas para el Programa ONU-REDD. También hubo algún contacto con COICA. ¹²
¿Qué significan los términos “plataforma nacional” o “plataforma institucional”? ¿Representan un instrumento legal?	La plataforma representa a la Autoridad Nacional Afro-Colombiana. Es un espacio de representación de la población negra del país, a través de sus consejos territoriales. Representa al movimiento negro nacional, y funciona como un espacio de discusión entre el gobierno colombiano y la población negra. Esperamos que esta entidad pueda ser formalizada a través de un decreto.
La presentación hizo referencia al desarrollo del “negocio de la consulta”, ¿esta es la percepción del Estado o de los participantes? ¿Representa esto una estrategia específica?	Conforme crece la necesidad por los procesos consultivos y el volumen de estos aumenta, más y más personas (por ejemplo abogados y consultores) están aprovechando la oportunidad para establecer un nuevo negocio que tiene como base los procesos consultivos, con poco interés sobre los principios y los resultados de estos, según los estándares internacionales.
Un ejemplo concreto fue el proceso de mediación ejecutado para la aprobación de la Ley Forestal. El proceso consultivo tuvo un costo de 1 billón de pesos (aproximadamente \$500.000 USD). Como resultado, la consulta empezó a evolucionar hacia una transacción monetaria.	

12 La Coordinadora de Organizaciones Indígenas del Amazonas (COICA) representa a nueve organizaciones indígenas amazónicas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador Guyana Francesa, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Esta organización, junto con AIDSESEP propuso la alternativa al Programa REDD+, conocida como REDD+ Indígena Amazónico (RIA).

Ecuador

Contexto



Ecuador ratificó la Convención 169 en 1998. En este país existe una situación muy favorable desde el punto de vista legal y político. Esto incluye su Constitución (2008), el Plan Nacional para el Buen Vivir y legislación nacional, que en general reafirman que todas las medidas legislativas y administrativas que podrían afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas, Afro-ecuatorianos y Montubios, deben ser consultadas.

ESTATUS DE REDD+

Ecuador se convirtió en socio del Programa ONU-REDD en octubre del 2009. En marzo del 2011 se aprobó un fondo de \$4 millones para el Programa Conjunto Nacional de Ecuador. REDD+ se encuentra integrado dentro de la Estrategia de Cambio Climático de Ecuador como un programa nacional, el cual está siendo implementado por el gobierno a través del Ministerio de Ambiente, en cooperación con la Mesa de Trabajo de REDD+.

Esta Mesa de Trabajo fue creada en 2013 y está constituida por representantes de ONGs nacionales, el sector privado, la academia, organizaciones de mujeres y grupos indígenas. Los procesos consultivos y el CLPI se han identificado como una de las prioridades para esta Mesa. En setiembre del 2013 se creó una propuesta que define los requerimientos para los procesos consultivos. La Mesa y el Ministerio de Ambiente invitaron a expertos y junto con el Programa Nacional Conjunto de ONU-REDD crearon un Comité Técnico Asesor con el objetivo de diseñar las directrices nacionales necesarias, sus regulaciones y una guía para el CLPI en REDD+, en concordancia con la Constitución ecuatoriana y el Plan Nacional para el Buen Vivir, así como con los tratados y convenciones internacionales correspondientes. Un primer borrador debe estar listo en julio del 2014.

Como parte de su fase preparatoria para REDD+, en 2013 el Programa ONU-REDD de Ecuador mantuvo una serie de talleres técnicos en diez provincias con el objetivo de obtener información socio-económica y productiva que brinde

soporte a actividades potenciales que reduzcan la deforestación y la degradación de los bosques.

OBSERVACIONES GENERALES

Retos:

- Conflictos entre los pueblos indígenas y el sector económico extractivo;
- La mayoría de los recursos naturales se encuentran en territorios indígenas pero el gobierno ha creado leyes para controlar estos recursos. Esta situación genera resistencia por parte de las comunidades indígenas;
- Beneficios apropiados y negociados correctamente, no impuestos;
- Institucionalización y sostenibilidad (incluyendo coordinación inter-institucional);
- Voluntad política para facilitar el proceso y respetar los acuerdos.

OPORTUNIDADES:

- La participación en la Mesa de Trabajo para REDD+ y en el Comité Técnico Asesor proveen oportunidades para avanzar en los procesos de consulta y del CLPI;
- Las comunidades indígenas han realizado las siguientes acciones:
 - Abierto espacios de diálogo, debate y toma de decisiones;
 - Capacitación técnica, fortalecimiento de capacidades e intercambio de información entre las comunidades;
 - Coordinación de espacios de diálogo entre las comunidades;
 - Educación y capacitación de técnicos en temas científicos.

El equipo ecuatoriano se hizo la siguiente pregunta:

PREGUNTA	RESPUESTA
¿Cómo se estructuran las instituciones financieras indígenas mencionadas en la presentación? ¿Cuál fue la participación de la sociedad civil en su diseño?	La agenda estratégica para el Amazonas se basa en el Plan del Buen Vivir, en donde se hace referencia a las instituciones financieras indígenas.

CONTRIBUCIÓN DE COICA

Un representante de COICA de Ecuador solicitó que las siguientes recomendaciones fueran incluidas en el Taller pero desde la perspectiva de la organización, en tanto COICA no se adhiera a la posición del gobierno ecuatoriano, ni a la dirección actual que ha tomado REDD+:

- Los gobiernos deben integrar instrumentos y normas internacionales (como lo es la Convención 169, Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas) dentro de todas las estrategias, planes y programas de REDD+;
- Los procesos consultivos son un derecho de los pueblos indígenas, pero COICA ve su rol dentro de la implementación de REDD+ no solo como sujetos de consulta, sino también como partes del proceso de toma de decisiones, en las discusiones técnicas, financieras y administrativas en los ámbitos nacionales e internacionales;
- REDD+ y RIA deben reflejar la articulación y visión de los Planes de Vida de los pueblos indígenas. El Estado debe apoyar y respetar estas iniciativas de manera coordinada. REDD+ desea limitar la deforestación; RIA desea conservar los bosques.



Costa Rica

Contexto



“Tener a siete países, con experiencias particulares permite fortalecer experiencias propias porque nos ayuda a tomar todo lo bueno y lo no tan bueno de cada una de ellas. Además nos ayuda a mejorar las ideas que verdaderamente funcionan, y a corregir aquellas que no lo hacen. Eso ha sido una gran experiencia.”

Doris Ríos Ríos, Presidente de la Asociación de Desarrollo de Chna K'iché, Costa Rica.

Costa Rica ratificó la Convención 169 de la OIT en 1993. En este país existen ocho grupos indígenas, y representan un 2,5% del total de la población. La Constitución Política de Costa Rica¹³ no menciona ningún aspecto relativo a los derechos de las poblaciones indígenas. Sin embargo, se han hecho algunos avances con respecto a la delimitación de sus territorios, como consecuencia de la Ley Indígena, introducida por el gobierno en 1977.

Con respecto al territorio, hay un total de 24 zonas indígenas (6% del total del territorio nacional), así como una serie de tierras reclamadas como territorios indígenas, pero sin reconocimiento legal. En algunos casos, los límites territoriales no han sido respetados y se han dado incursiones por parte de personas no indígenas. En los territorios indígenas del sur, el desarrollo de la planta hidroeléctrica más grande del país ha generado enfrentamientos debido a la falta de un proceso consultivo con las comunidades. Los modelos de gobernanza se determinan en el país, de acuerdo con la ley sobre Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI), aunque algunas comunidades específicas (como Térraba) están adoptando modelos de gobierno particulares.

El Gobierno de Costa Rica ha creado una mesa de diálogo de alto nivel para iniciar una discusión que tiene por objetivo dar respuesta a muchas de las cuestiones indígenas que el país tiene pendientes. Existe una segunda mesa que está relacionada con el CLPI y los procesos de consulta que buscará desarrollar un marco normativo. Una serie de sesiones para fortalecer capacidades en temas sobre procesos consultivos y el CLPI se desarrollaron recientemente, con el apoyo del PNUD, OIT y OACDH en Costa Rica.

ESTATUS DE REDD+

En el año 2010 Costa Rica se asoció al Programa ONU-REDD. El Ministerio de Ambiente y Energía llevó la batuta desde el gobierno para desarrollar un plan a largo plazo para REDD+, que incluía la consulta y acciones estratégicas, riesgos y sus prioridades, así como planes de acción para la implementación de sus tres fases:

- Información (2008-14);
- Consulta previa (2014);
- Consulta (2014-15).

Dieciocho de los veinticuatro territorios indígenas ya han desarrollado procesos de consulta para definir su involucramiento en REDD+. El gobierno ha dado financiamiento y participa en las fases de información y consulta previa. Se ha propuesto, también, la creación de un “Consejo Directivo” que coordinaría la representación de cada territorio a través de la asistencia técnica, legal, topográfica y cultural de la Secretaría de REDD+

13 Los Derechos reconocidos en la Constitución de Costa Rica aplican a todos los ciudadanos y no a grupos específicos.

OBSERVACIONES GENERALES

Retos:

1. Capacidad del Estado para gestionar el proceso;
2. Financiamiento para cubrir la participación de todos los grupos indígenas en el proceso consultivo;
3. Consolidación de un proceso de consulta general para pueblos indígenas;
4. Integrar a las discusiones a los sectores forestal y de agricultura.

OPORTUNIDADES:

- Desde que inició el proceso de información en el 2008, existe una estructura organizacional muy fuerte;
- 19 de los 24 territorios indígenas están interesados en participar en REDD+;
- El diseño del proceso se realizó en consulta con estructuras de base.

Las siguientes preguntas fueron hechas por el equipo costarricense:

PREGUNTA	RESPUESTA
¿Hay alguna referencia en la Constitución Política de Costa Rica respecto de los derechos de los pueblos indígenas?	No, los derechos de los pueblos indígenas no están reconocidos en la Constitución.
La consulta no siempre asegura el resultado deseado por alguna de las partes.	<p>Muchos países están promoviendo mesas de diálogo y esto ha contribuido al fortalecimiento de la relación interna entre indígenas y campesinos.</p> <p>La relación con el gobierno continúa siendo de desconfianza, pero se sigue trabajando en su mejoramiento.</p> <p>No debemos confundir el término participación con justificación. En Costa Rica, aquellos que están involucrados en discusiones sobre forestería, viven bien. Aquellos que viven dentro de los bosques no viven bien. La Academia ha hecho un excelente esfuerzo por su parte.</p> <p>Hay una gran resistencia para realizar un proceso de diálogo sincero y franco. Con respecto al proceso de consulta, veremos quién está dispuesto a apoyar y quiénes no.</p> <p>Hasta el momento, ni el gobierno, ni los territorios indígenas tienen un instrumento o mecanismo que guíe los procesos de consulta.</p>
¿Hay algún problema relacionado con acceso a recursos debido a la ocupación de territorios por personas ajenas a pueblos indígenas?	Sí, existen problemas en este sentido. Una de las quejas más preponderantes sobre REDD+ es que existirá "dinero para todos, pero para ninguno". El programa solo financia lo que exista dentro de este marco de acción.

Paraguay

Contexto

Existen 17 grupos indígenas en Paraguay, los cuales representan el 3% de su población total. La Constitución paraguaya (1992) reconoce los derechos de los pueblos indígenas y el país puso en rigor la Convención 169 de la OIT en 1993. Sin embargo, hasta la fecha hay pocos avances en temas relacionados con los pueblos indígenas.

El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), una organización autónoma creada en la década de los 80, es responsable de crear las políticas públicas y programas para las comunidades indígenas paraguayas. Esta organización tiene un estatus adecuado para diseñar e implementar un régimen regulatorio para los procesos de consulta y el CLPI.

ESTATUS DE REDD+

Paraguay se convirtió en socio de ONU-REDD en el 2008. El Programa Nacional Conjunto (PNC) para REDD+ consiste en la participación de tres actores clave: el Secretariado de Ambiente, el Instituto Forestal Nacional y la Federación para la Auto-determinación de los Pueblos Indígenas (FAPI). Estas tres organizaciones ejecutaron un proceso de diálogo por dos años, con el objetivo de construir un acuerdo para el PNC. FAPI fue la responsable de asegurar la inclusión de la perspectiva indígena dentro del PNC para REDD+ previo al diseño de sus estrategias, planes, etc.

El involucramiento de los pueblos indígenas en REDD+ se basa en las siguientes directrices, emanadas desde FAPI:

- Resolución y demarcación de los territorios indígenas;
- Todas las actividades propuestas dentro de REDD+ deben diseñarse en consulta con los pueblos indígenas, y requerirán del CLPI.

Como parte del PNC, FAPI ha diseñado una propuesta de trabajo para los procesos consultivos y el CLPI. Se espera que este protocolo sirva de base para las discusiones con el gobierno, las cuales tienen como objetivo avanzar en la implementación de los procesos consultivos y el CLPI.



Descargar Propuesta para un Protocolo de Consulta y Consenso con los Pueblos Indígenas de Paraguay

OBSERVACIONES GENERALES

Retos y oportunidades:

- Pasar de la teoría o marcos normativos, hacia la implementación de los procesos consultivos y el CLPI;
- Cambiar la percepción que el Estado tiene de los pueblos indígenas: de una visión paternalista, a una de poseedores de derechos;
- Fortalecimiento de instituciones y diseño de metodologías apropiadas en conjunto con los pueblos indígenas;
- Identificación de los recursos apropiados para el apoyo de los procesos consultivos y el CLPI.

El equipo paraguayo se hizo las siguientes preguntas:

PREGUNTA	RESPUESTA
<p>COMENTARIO: Deseo hacer énfasis en que todo esto es un proceso, no un producto. Felicitaciones por dar tiempo a todo el proceso.</p>	<p>No hay una receta. Esto es una propuesta de trabajo, y cada Estado debe ajustar su propuesta a cada una de sus realidades</p>
<p>COMENTARIO: Cuando hablamos sobre la especificidad de REDD+ o sobre en qué instancias podemos aplicar el CLPI, debemos recordar que REDD+ es un proceso voluntario. Es importante analizar los componentes de REDD+ y definir en qué lugares se debe aplicar los procesos consultivos.</p>	
<p>La experiencia del Programa ONU-REDD en Panamá no fue tan buena. Es difícil entender cómo un mismo modelo terminó teniendo resultados tan diferentes (con respecto a la situación de Paraguay). No queda claro si en Paraguay (el Programa Nacional Conjunto) diseñó una propuesta, o solamente generó “pasos a seguir.”</p>	<p>La consulta es obligatoria para el Estado paraguayo, así está incluido dentro del documento del proyecto. FAPI asumirá cierto grado de responsabilidad al participar del proceso consultivo con ONU-REDD. Una vez que se apruebe el documento del programa, este será obligatorio, aunque no existen proyectos específicos en la propuesta estamos todavía en la fase de preparación de la estrategia REDD.</p>

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES

Los países que participaron en el taller regional ejemplifican la complejidad y diversidad histórica, en términos políticos, sociales, culturales y económicos de la región. Seis de los ocho países han ratificado la Convención 169, y todos los países han adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

Existen avances con respecto a las discusiones en temas de consulta previa y el CLPI en todos los países, pero cada uno se encuentra en fases distintas. Es evidente que la mayoría de países se han concentrado en la teoría y la interpretación de la ley y no existe la práctica suficiente que apoye el desarrollo e implementación de procesos consultivos apropiados.

Perú lidera como la “mejor práctica”, pues ha establecido marcos jurídicos e institucionales fuertes. Es el primer país en Latinoamérica que tiene una ley sobre procesos con-

sultivos y regulaciones, así como una oficina centralizada y personal que maneja estos procesos de consulta. Es posible que con la acumulación de experiencias, a través de la realización de más procesos de consulta, la administración de estos mejorará.

En el caso de Colombia debe notarse que este país ha diseñado un marco legal a través de la construcción de un cuerpo jurisprudencial, así como un marco institucional que define la estructura administrativa a través de la cual se gestionan los procesos de consulta.

Por su parte, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Paraguay y Surinam han desarrollado, en cierto grado, modelos para implementar procesos consultivos y el CLPI.

Con respecto a la práctica, el ejemplo del diálogo tripartito en Panamá, que busca restablecer el proceso para así desarrollar estrategias de REDD+, llama la atención como



una buena práctica. Este ejemplo demuestra el liderazgo ejercido por las tres partes, con el objetivo de buscar una solución. El proceso de diálogo para diseñar proyectos relacionados con REDD+ en Ecuador incluye movimientos y organizaciones sociales.

Otra buena práctica mostrada es el caso de Nueva Escocia, Canadá. En este caso, existe un protocolo de consulta previamente acordado, los recursos necesarios para su implementación, un marco institucional fuerte y un compromiso serio para su realización.



Los países que están en fases previas de discusión se encuentran ahora ante retos por superar, como lo son la falta de transparencia, la falta de capacidades, la necesidad de recursos adecuados, así como de voluntad política y de planificación. Sobre todo porque la falta de planificación y la exclusión de actores clave, en los procesos de consulta podría debilitar la capacidad de construir consensos y avanzar hacia la implementación. Los países donde se han iniciado procesos formales para implementar los acuerdos de consulta, como Honduras, Panamá y Costa Rica, probablemente avanzarán de mejor manera.

En algunos países, sectores específicos están desarrollando sus propios protocolos de consulta. Esto puede generar confusión y competencia innecesaria, así como conflictos entre estas distintas visiones. El diseño e implementación de protocolos y acuerdos estandarizados tienen mayor posibilidad de éxito.

“Creo que las Naciones Unidas han jugado un papel importante en asegurar la participación de las mujeres. El hecho de que participe en el taller lo demuestra.”

Doris Ríos Ríos, Costa Rica.

Estudio de caso: Diseño de un plan de consulta

Durante el tercer día del taller los participantes trabajaron en grupos mixtos con el objetivo de aplicar lo que habían aprendido durante los días previos; así debieron construir un plan de consulta basado en escenarios ficticios.

El caso estaba relacionado con la construcción de una autopista desde la ciudad capital hasta la costa, pasando a través de dos territorios indígenas y terminando su trayecto en un territorio de afrodescendientes. El caso fue escrito de tal forma que los participantes pensarán en todas las preguntas que se hicieron durante los últimos dos días pero desde un punto de vista aplicado. Por ejemplo: ¿Cuándo inicia la consulta? ¿Quién se verá afectado, impactado o deberá ser consultado? ¿Quién no debe ser parte de la consulta? ¿Cuáles podrían ser los impactos positivos y negativos de decidir la construcción de la carretera sobre esos territorios? ¿Cuál debería ser el proceso más adecuado a seguir? ¿Es necesario que el proponente de la carretera obtenga el consentimiento de los pueblos indígenas?

Se les asignó un número a los participantes los cuales se dividieron en cinco grupos de aproximadamente seis integrantes. Los facilitadores se aseguraron que los grupos tuvieran una participación mixta de tal forma que diferentes sectores y países estuvieran representados en cada grupo. A cada grupo se le asignó el mismo caso y se les pidió considerar toda la información disponible (e inventarla, en caso de que no fuera proporcionada) para diseñar su plan de consulta. A los grupos se les dio un máximo de dos horas para diseñar su respectivo plan.

Resultados del proceso de discusión en grupos: compilación del trabajo

Los participantes aseguraron que este ejercicio fue muy importante pues les permitió aplicar su conocimiento previo, así como todo lo nuevo que habían aprendido en el taller en temas de consulta y CLPI. Si bien el tiempo para el trabajo en grupos fue poco, la dinámica, el debate, la discusión y sus resultados reflejaron claramente lo que sucede en una sesión de planificación, con múltiples intereses a lo interno de una mesa de diálogo. Los resultados del ejercicio fueron exhaustivos, cada grupo brindó una serie de detalles muy bien pensados para sus planes de trabajo.

En algunos casos, los grupos admitieron tener debates sobre ciertas particularidades, como por ejemplo, qué grupos deberían ser consultados. No obstante la calidad de los trabajos reflejó la riqueza en experiencias y la capacidad de todos los participantes del taller.

Mapeando el plan de consulta

La siguiente tabla es una compilación de los principales pasos señalados en los planes de consulta, según fueron identificados por los participantes de cada uno de los grupos.

Principales elementos del Plan de Consulta:

<p>Identifique qué medida requiere un proceso de consulta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • “La totalidad del proyecto” que incluya a todos los ministerios que toman decisiones con respecto al avance de la carretera. • Todos los pasos administrativos necesarios para completar el proyecto; incluyendo presupuesto —un proceso consultivo presupuestario debe ser incluido desde el inicio.
<p>Identifique quiénes serán los sujetos de consulta.</p>	<p>Xun, Yori, Afro-descendientes.</p>
<p>¿Quién será el responsable de ejecutar el proceso consultivo?</p>	<p>El gobierno: Ministerio de Transportes o Carreteras —responsable de la coordinación multi-ministerial.</p>
<p>Análisis de las partes (otros grupos de interés).</p>	<p>Organizaciones multilaterales; ONGs; Sector privado; Población rural: campesinos y agricultores.</p>
<p>Papel de actores clave dentro de la consulta.</p>	<p>Gobierno: Ministerios de Transporte, Ambiente, Asuntos Indígenas (ver responsable del proceso de consulta). Grupos indígenas sujetos de consulta. Organización indígena nacional: Acompañamiento y asistencia técnica. Población en general: proceso de consulta pública.</p>
<p>Derechos que podrían verse afectados.</p>	<p>Territorio, autonomía, cultura, identidad, seguridad alimentaria, recursos naturales.</p>
<p>Posibles efectos sobre esos derechos.</p>	<p>Negativos: Fragmentación, límite de acceso o uso de la tierra, deforestación, pérdida de biodiversidad, invasión de tierras, crimen organizado y violencia, desplazamiento, migración a áreas urbanas, debilitamiento del tejido social, presiones culturales externas, disminución del turismo, mayor competencia, pérdidas económicas.</p> <p>Positivas: Aumento del turismo (ingresos económicos), más iniciativas de emprendimiento, mejoramiento del acceso a mercados, oportunidades para manejo forestal sostenible, modelos económicos alternativos, mejoramiento de la movilidad y acceso a territorios, mejoramiento del acceso a servicios públicos.</p>

<p>Pasos del proceso consultivo:</p>	<p>Identificar medidas y posibles efectos; Identificar sujetos de consulta; Elaborar una estrategia de comunicación, culturalmente apropiada. Transparencia continua. Acuerdo sobre el procedimiento consultivo: Los protocolos y acuerdos pueden diseñarse junto con los pueblos indígenas, de forma que se apoye el proceso de consulta. Evaluación interna (en las comunidades indígenas). Diálogo, negociación, acuerdo y consenso. Estructura: Mesa de representación o comité que lidere u organice el proceso de consulta. Toma de decisiones¹⁴ Monitoreo del proceso de consulta.</p>
<p>Monitoreo y observación.</p>	<p>Proceso para la observación y monitoreo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Organización externa (Defensor del Pueblo, Tribunales Electorales, Poder Judicial) monitorea y evalúa el proceso consultivo. <p>Monitoreo del acuerdo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las consultas pueden concluir con la firma de los acuerdos. Estos acuerdos deben monitorearse en conjunto, para su correcta implementación y seguimiento por parte del Gobierno y los pueblos indígenas (Mesa Permanente).
<p>Presupuesto.</p>	<p>Identificado como una necesidad pero sin una estimación asignada.</p>
<p>¿Es necesario el consenso?</p>	<p>Sí. Todos apoyaron la necesidad de contar con el consenso de los consultados: Grupos indígenas y afro-descendientes. Se reconoció que el gobierno toma la decisión final sin embargo ellos deben respetar los acuerdos alcanzados durante las consultas, sobre todo porque se trata de un proceso vinculante.</p>

14 Si la "medida" o decisión requiere un estudio ambiental, se sugiere que este se realice luego de que la decisión final sobre la ejecución de la carretera se haya definido. La consulta y el consenso (si es necesario) también se ejecutará al mismo tiempo que la evaluación ambiental.

Conclusiones y recomendaciones

Para concluir, los participantes del taller identificaron un número de desafíos y oportunidades compartidas, así como un número de preguntas comunes y recurrentes. En la mayoría de los países, que se encuentran en algún punto de sus evaluaciones o en la implementación de la consulta y el CLPI, se está experimentando retos similares.

El taller concluyó con un mayor nivel de conocimiento en relación con las normas internacionales; ejemplos de buenas prácticas de las localidades internacionales y regionales; mejores conocimientos del estado de REDD+ en la implementación regional; la identificación de los retos que enfrentan y las oportunidades disponibles; la identificación de preguntas claves por parte de los participantes así como vacíos en el conocimiento; y aquellas áreas donde se requiere mayor apoyo.

Identificación de oportunidades y desafíos conjuntos

Un número de desafíos y oportunidades conjuntas fueron identificados por los participantes a lo largo del taller. Estos desafíos representan un amplio espectro de complejidades que incluye las presiones históricas, institucionales, prácticas culturales, políticas y sociales. Solamente con la consulta y el CLPI no se resolverán estas dificultades, aunque se reconoce que a través de un compromiso serio y con la implementación de procedimientos de consulta apropiados, podrían resolverse algunos de los problemas.

DESAFIOS

Dificultad para establecer la confianza entre los gobiernos y los pueblos indígenas

Todas las partes expresaron la falta de confianza existente entre ellos, así como el deseo de aprender a establecerla. La confianza es algo que se gana, no es un regalo. El establecimiento de la confianza requiere de la buena fe, flexibilidad, demostración de seriedad y compromiso, así como acciones concretas de todas las partes involucradas

Instituciones y estructuras de gobierno apropiadas para el manejo de la consulta

Los gobiernos están compuestos por docenas de ministerios y toman e implementan cientos de decisiones administrativas cada día, que tienen el potencial de afectar los derechos indígenas. Un proceso de consulta efectivo y apropiado requiere de recursos, coordinación y administración por parte de las instituciones apropiadas, tanto del gobierno como de los pueblos indígenas.

Coordinación:

A lo interno del gobierno;

A lo interno de los grupos indígenas;

Entre el gobierno y los grupos indígenas.

Las decisiones tomadas por los gobiernos son rara vez tomadas por un ministerio o departamento, sino por varios, sobre todo durante las fases preliminares y de implementación de un proyecto. Un proceso de consulta podría incluir a más de una organización indígena. Es importante que todos los sectores establezcan mecanismos de coordinación para la consulta con sus propias organizaciones, así como entre las otras organizaciones participantes en el o los procesos.

Representación legítima y responsable

Es importante que todas las partes estén claras en relación a sus representantes, y que ellos reflejen los procesos y la organización interna de cada sector.

Capacidad técnica del gobierno así como de los pueblos indígenas

La información para apoyar la consulta en relación con los proyectos propuestos es a menudo altamente técnica y compleja—requiriendo de conocimientos y habilidades técnicas específicas. Además, muchas personas no están acostumbradas o capacitadas en procesos de diálogo. A pesar de que los gobiernos tienen mucho más capacidad técnica que la mayoría de las organizaciones indígenas, esta capacidad se debe continuar construyendo durante el tiempo.

Confusión sobre la terminología de la consulta y su aplicación

Es difícil implementar los procesos de consulta si la terminología y sus usos es confusa, arbitraria o contradictoria. El fomento de las capacidades con sectores clave debe continuar en esta área.

Reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Estado

14 Estados en la región han ratificado la Convención 169 de la OIT, sin embargo, el nivel de implementación de las medidas para proteger los derechos indígenas por los Estados es variada e incompleta.

Voluntad política para avanzar en la consulta

Cualquier cambio sustancial en las prácticas gubernamentales o de la sociedad requiere de voluntad política para la implementación de las medidas.

Recursos financieros

La adecuada implementación de la consulta requiere del apoyo financiero—tanto para los ministerios de los gobiernos como para las organizaciones indígenas.

Derechos individuales versus colectivos

Los derechos indígenas son aquellos derechos disfrutados por un colectivo de personas que comparten una historia cultural común. Mientras los derechos humanos de todos los individuos son protegidos, los pueblos indígenas tienen derechos específicos que resguardan sus creencias y prácticas colectivas.

Problemas de derechos sobre las tierras

Uno de los desafíos más comunes que enfrentan los pueblos indígenas es la falta de resolución al problema de la tierra por parte del Estado. La consulta no resolverá problemas de territorio. Sin embargo, esta puede apoyar la protección de las tierras indígenas.

La consulta es una obligación, los acuerdos son vinculantes

A menudo se escucha: “La Consulta es vinculante”. De hecho, la consulta es una obligación—son los acuerdos alcanzados en la consulta los que son vinculantes entre todas las partes.

Cambios en la legislación para soslayar la consulta

Algunos gobiernos en la región están usando sus poderes legislativos para limitar la consulta codificando esos límites en leyes nuevas o revisadas. Por ejemplo –al limitar la consulta a la fase extractiva de la minería en lugar de la fase de exploración.

Las siguientes oportunidades fueron identificadas por los participantes. Más importante aún, la mayoría de los y las participantes creen que los programas de REDD+ permitirán el incremento y la mejora de las oportunidades para el avance de la participación, en la consulta y el CLPI.

OPORTUNIDADES

REDD+ provee una oportunidad abierta para implementar y avanzar en la consulta y en el CLPI, así como un camino para demostrar el respeto por los derechos indígenas.

La adecuada implementación de la consulta y el CLPI resultará en una mejora en la confianza y en las relaciones. Una vez que los gobiernos y las organizaciones indígenas puedan demostrar que ellos pueden llevar a cabo la consulta y alcanzar acuerdos se establecerá una mayor confianza.

El intercambio de experiencias, tanto a nivel regional como internacional permite que los problemas sean examinados desde otra perspectiva. Esto puede ayudar a resolver los desafíos en el entorno particular de cada uno.

Preguntas recurrentes en relación con la Consulta y el CLPI

Un número de preguntas surgieron de forma reiterada durante los tres días del taller y que requieren ser aclaradas.

La siguiente tabla presenta esas preguntas y brinda respuestas. Esto tendría que formar la base para una mayor creación de capacidades.

¿Cuál es la diferencia entre “consulta previa” y “consentimiento libre, previo e informado”

La consulta es un derecho previsto tanto en la Convención 169 de la OIT como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas¹⁵. La Declaración de las Naciones Unidas añade el CLPI. La consulta es el proceso usado para llegar a esto. El CLPI necesita realizarse a través de un proceso de diálogo intercultural, caracterizado por lo siguiente:

La consulta debe iniciarse previo a la toma de decisiones;

Debe proporcionarse información completa y culturalmente apropiada;

Las comunidades indígenas deben tener tiempo para el diálogo y el debate interno—libre de presiones y coerción;

Los pueblos indígenas deben expresar completamente los efectos en sus derechos durante el diálogo intercultural;

El proceso debe llegar a un acuerdo y/o consentimiento.

El consentimiento no implica el veto¹⁶. Sin embargo, todos los acuerdos alcanzados durante el proceso de consulta son vinculantes.

¹⁵ Por ejemplo, Artículos 6 y 7 de la Convención 169 de la OIT; Artículos 18, 19 y 32 (2) de la Declaración de la ONU.

¹⁶ Comúnmente se entiende que ni la Convención 169 de la OIT ni la Declaración de la ONU mencionan un “veto”.

¿Qué actividades requieren del consentimiento?

La Convención 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas llaman explícitamente a consulta y consentimiento en los siguientes casos:

Cualquier actividad que presente un riesgo para las condiciones de subsistencia;

Para cualquier tipo de reubicación o transferencia de los pueblos indígenas;

En caso de depósito, almacenamiento, eliminación y desecho de materiales tóxicos y peligrosos;

Previo al uso de los territorios de los pueblos indígenas para actividades militares;

Previo a la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios u otros recursos, particularmente en relación al desarrollo, uso o explotación de minerales, agua y otros recursos.

Estos deben ser considerados requerimientos mínimos. Siempre es preferible alcanzar consentimiento o acuerdo, ante el tema o problema en cuestión.

¿Cuáles son los indicadores de consentimiento? ¿Cómo saber cuándo se logra un acuerdo? ¿Hay documentación?

El consentimiento es una muestra de un acuerdo en una situación particular. Puede existir un acuerdo en una parte de un proyecto, en elementos particulares de un proyecto, o en el proyecto completo. Es muy importante documentar los acuerdos en algún tipo de formato. Esto puede ser a través de un acuerdo formal firmado o de una carta que documente y reconozca todos los acuerdos.

¿Cuándo se lleva a cabo una consulta?

Una consulta debe darse previo a la toma de decisiones que puedan afectar significativamente los derechos indígenas. Algunas decisiones requieren de una consulta, mientras que para otras puede requerirse mayor análisis. Cada medida necesita ser analizada por su potencial para impactar los derechos indígenas—esto ayudará a determinar el nivel apropiado de consulta. La consulta puede ser una actividad que requiere mucho tiempo, por lo que siempre es preferible iniciar la consulta lo antes posible.

¿Quién tiene derecho a participar en la consulta? ¿Con quién se hace la consulta? ¿Quién representa a los pueblos indígenas?

A pesar de que el principio de la consulta aplica generalmente a toda la población, el derecho a la consulta y el CLPI como lo establece la Convención 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, son derechos colectivos de los pueblos indígenas y tribales¹⁷.

La consulta debe llevarse a cabo con los representantes de las instituciones de los pueblos indígenas, usando procedimientos culturalmente apropiados¹⁸. Los gobiernos tienen la obligación de respetar las estructuras y mecanismos en la toma de decisiones de los pueblos indígenas. La consulta se debe llevar a cabo con los pueblos indígenas que puedan estar significativamente afectados por una decisión particular del gobierno.

Se debe poner cuidadosa atención a cuales grupos viven en la proximidad o cercanía y que también puedan resultar afectados. Los grupos nacionales también pueden desempeñar un papel en la consulta. Los participantes del gobierno en la consulta deben ser los ministerios responsables de la consulta con los pueblos indígenas y/o las decisiones relacionadas con las mediciones en cuestión.

¹⁷ Convención 169, OIT, Art.: 1 define el criterio para determinar “quien es una persona indígena”.

¹⁸ Idem. Artículo 6 (1a).

¿Quién es responsable de la consulta?

Son los gobiernos los que tiene la obligación y el deber de asumir la consulta con los pueblos indígenas. Sin embargo, todas las partes en consulta deben ser responsables de su participación de buena fe. Mientras es la responsabilidad del gobierno consultar, terceras partes pueden desempeñar un papel importante en algunos de los procesos de la consulta. Los principales participantes en el proceso de consulta deben acordar quienes son las terceras partes y cuales son sus roles y responsabilidades en la consulta.

¿Qué se considera una “buena” consulta?

Como mínimo, una “buena” consulta debe seguir las normas establecidas en la Convención 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. El proceso de consulta esta caracterizado por lo siguiente:

Se debe llevar a cabo previo a la toma de decisiones;

Se requiere de transparencia y completa provisión de la información necesaria para el debate interno;

Diálogo intercultural entre los pueblos indígenas y los gobiernos;

Procedimientos culturalmente apropiados;

Alcanzar acuerdos y/o consentimiento;

El proceso de diálogo debe estar libre de coerción o interferencia;

Los acuerdos son vinculantes;

Donde sea posible, los pueblos indígenas se deben beneficiar de los proyectos.

¿Qué es considerado como “plazos razonables” en la consulta?

Óptimamente los gobiernos y los pueblos indígenas alcanzarán un acuerdo dentro de un plazo apropiado para la consulta, basados en la razonabilidad con respecto a los plazos establecidos y a los mecanismos de toma de decisiones de los grupos indígenas y del gobierno.

¿Qué significa “libre”, en consentimiento “libre”, previo e informado?

“Libre” se refiere a la libertad de los pueblos indígenas de participar en la consulta en su forma habitual, libre de coerción, manipulación o intimidación.

¿Qué sucede cuando no se logra acuerdo o consentimiento?

Si no se alcanza un consentimiento o acuerdo, el gobierno tiene la autoridad para tomar una decisión. Sin embargo, el gobierno no debe ignorar en su decisión final cualquier información importante que afecte sustantivamente a los pueblos indígenas. Además, el gobierno debe brindar una respuesta escrita a los pueblos indígenas especificando la decisión y las razones por las cuales se toma esta.

Los pueblos indígenas deben contar siempre con vías legales disponibles para ellos en las que puedan buscar resarcimiento y reparación, así como asegurar que sus derechos sean respetados.

¿Cuál es el proceso para beneficiar las discusiones para los pueblos indígenas?

El contenido sustantivo o propósito de una consulta es analizar las afectaciones que decisiones particulares tienen sobre los pueblos indígenas, en caso de que existan, y la manera como estas pueden ser evitadas. Los gobiernos y los pueblos indígenas deben discutir las posibles medidas o soluciones que no afecten sustantivamente sus derechos.

Como se señala en los acuerdos internacionales, los pueblos indígenas deben beneficiarse de cualquier proyecto que afecte significativamente sus derechos. Esos beneficios deben ser proporcionales con el nivel de impacto y deben estar negociados bajo circunstancias equitativas entre el proponente (solicitante) y los grupos indígenas afectados.

¿Quién evalúa y monitorea la consulta y cuál es su rol?

Debido a la fragilidad en la confianza entre los gobiernos y los pueblos indígenas, en algunos países se ha requerido de observadores para acompañar el proceso de consulta y señalar las deficiencias y posibles mejoras en el proceso – por ejemplo, el Defensor(a) del Pueblo, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, el Tribunal Electoral, ONGs, la Iglesia Católica, universidades, etc.

Todas las partes involucradas en la consulta deben desarrollar indicadores apropiados para ayudar a medir, evaluar y mejorar la consulta entre el gobierno y los pueblos indígenas. Un enfoque basado en principios ha sido utilizado en algunos casos –donde los indicadores están basados en principios como libre, previo, informado, buena fe, transparencia, rendición de cuentas, etc.

¿Cuál es el rol de las terceras partes, sector privado, industrial en la consulta?

Si bien es obligación de los gobiernos consultar, pueden existir papeles importantes en la consulta para el sector privado o terceras partes si estos son proponentes o solicitantes de un proyecto particular. Los gobiernos y los pueblos indígenas pueden acordar el rol apropiado para las terceras partes durante las consultas.

Siguiente etapa y apoyo requerido

Creación continua de capacidades

Los participantes del taller identificaron la creación de capacidades como el apoyo más necesario para avanzar en la consulta con los pueblos indígenas en sus respectivos países. Especialmente se solicitó a las organizaciones internacionales, recursos financieros para apoyar la creación de capacidades.

Dos niveles de creación de capacidades fueron identificados:

- Talleres “en el país” o a nivel local (como el taller de Panamá) con participantes de las organizaciones indígenas, el gobierno, el sector privado y organizaciones no gubernamentales.
- Reuniones a nivel “político” con los encargados(as) de la toma de decisiones para crear capacidades que ga-

ranticen el compromiso al nivel del gobierno nacional y las organizaciones indígenas nacionales.

- Un tercer nivel debe ser considerado también –el relacionado con la creación de capacidades en el sistema legal, incluyendo escuelas de leyes, asociaciones, cortes, Fiscal General y Ministerio de Justicia, profesionales privados, etc.

Contenido de la creación de capacidades

Los resultados de las entrevistas previas al taller; presentaciones y participación de expertos, expertas y representantes de los países; discusiones e intercambios entre los participantes en los talleres; las encuestas antes y posterior al taller; han ayudado a definir algunos temas emergentes y brechas fundamentales. Esto requerirá de un enfoque de mejora continua para la creación de capacidades, tanto en la teoría como en la práctica, en relación con la consulta de todos los actores clave.

Aún después de abordar estos temas durante el taller, algunas preguntas desafiantes se mantenían en muchos participantes, como fue expresado en la encuesta de cierre. Esto refleja la complejidad del tema, su naturaleza emergente y la necesidad de una educación continua en esta área.

Más de un participante expresó dificultad con respecto a asuntos tales como:

1. Identificación de la medida actual que requiere la consulta (“objeto”) ¹⁹;
2. Diferencia entre consulta y consentimiento;
3. Identificación del sujeto de consulta;
4. Proceso para la toma de decisiones: ¿Quién toma la decisión final? ¿Qué decisiones requieren de consentimiento? ¿Qué sucede cuando no hay un acuerdo o consentimiento?

Como se comentó anteriormente se realizó una entrevista al cierre de la actividad, con el objetivo de determinar cuáles aspectos de la consulta deben ser ahondados en un futuro taller, así como cuáles aspectos de la actividad pueden mejorarse. Algunas de las inquietudes expresadas por los participantes, son las siguientes:

- Clarificación de la consulta y el CLPI;
- Más ejemplos de consulta positivos, constructivos y específicos;
- Profundizar más en los mecanismos legales y la jurisprudencia;
- Metodología;
- Ampliar la participación en el taller para incluir a representantes del sector privado y diputados;
- Mayor interacción y menos presentaciones;
- Agendas más cortas.

Revisar y armonizar las directrices nacionales y de la ONU, directivas, protocolos, etc.

Las organizaciones internacionales desempeñan un papel importante para apoyar el desarrollo e implementación de los marcos institucionales apropiados para cumplir con la obligación del estado de consultar a los pueblos indígenas, particularmente en países donde el Programa ONU-REDD tiene interés.

Con anticipación al trabajo futuro, en esta área, convendría hacer una revisión de todas las directrices, declaraciones y políticas en relación al marco legal y a su aplicación en la consulta y el CLPI, como un derecho de los pueblos indígenas, con el fin de asegurar la consistencia y evitar la confusión en su aplicación.

REDD+ Plan País o Caminos para la Consulta

Los cambios en el ambiente legal e institucional, así como el impacto de los diversos problemas políticos y económicos, en el avance de la implementación de la consulta en cada uno de los ocho países participantes en el taller en Panamá, hace que sean requeridos enfoques específicos y contextualizados para cada uno de los países.

Estos planes deben realizarse utilizando los principios comunes que se encuentran en los instrumentos legales internacionales como la Convención 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas. Los Planes de Acción concretos deben desarrollarse de forma conjunta en cada país, con el objetivo de apoyar la implementación de la consulta en las estrategias y los programas de REDD+.

“No es que estamos de acuerdo porque hemos logrado la Verdad, sino que, al contrario, decimos que tenemos la Verdad cuando hemos logrado consenso.

Gianni Vattimo (Filosofo italiano)

¹⁹ A pesar de que el panel de expertos del taller sugirió algunas respuestas negativas a preguntas relacionadas a cuando aplicar la consulta previa; esto no impide alguna otra forma de participación.

APENDICE A: Lista de Participantes

#	Nombre	País	Posición	Organización
1	José Absalón Suarez	Colombia	Proceso de Comunidades Afro-descendientes	Agenda Común
2	Carmen Roldán Chacón	Costa Rica	Directora de Proyectos ONU-REDD Proyecto de Apoyo	FONAFIFO
3	Alexandra Sáenz	Costa Rica	Directora de Proyecto REDD+	FONAFIFO
	Kifah Sasa	Costa Rica	Oficial de Ambiente y Manejo de Riesgos	PNUD
	Hernán Carlos Cas-cante Layan	Costa Rica	Representante	Territorios indígenas, Comité Ejecutivo REDD+
6	Ulises Blanco Mora	Costa Rica	Representante	Representante de pequeños y medianos productores ante el Comité Ejecutivo REDD+
7	Doris Ríos Ríos	Costa Rica	Presidente	Asociación de Desarrollo de Chna Kichá
8	Ana María Núñez	Ecuador	Experta técnica en proyectos de energía y medio ambiente	PNUD
9	Max Andrade	Ecuador	Abogado de la Subsecretaría de Cambio Climático	Ministro de Ambiente
10	Martha Núñez	Ecuador		CEDENMA
11	Tuntiak Katan	Ecuador		CONFENIAE
12	Jhon Wajai	Ecuador		COICA

#	Nombre	País	Posición	Organización
13	Belen Cordovez	Ecuador	Sub-coordinadora de participación y fortalecimiento de capacidades	ONU-REDD Ecuador
14	Manuel Antonio Alvarado Leverón	Honduras	Jefe del Departamento de Cambio Climático y Bosques	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas, y Vida Silvestre (ICF)
15	Claudia Florencia Vallejo Rendón	Honduras	Experta, Unidad de Mitigación y Cambio Climático	Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente y Minas (SERNA)
16	José Bayardo Alemán Rodríguez	Honduras	Presidente de Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras "CONPAH"	CONPAH
17	Wilma Calderón	Honduras	Experta, Mesa Indígena sobre el Cambio Climático	Cambio Climático Indígena
18	Heraclio López	Panamá	COONAPIP	COONAPIP
19	Eric Montezuma	Panamá	COONAPIP	COONAPIP
20	Elivardo Membache	Panamá	COONAPIP	COONAPIP
21	Héctor Huertas	Panamá	COONAPIP	COONAPIP
22	Cándido Mezua	Panamá	COONAPIP	COONAPIP
23	Narciso Arenas	Secretaría de la Mesa Nacional REDD+	Secretaría de la Mesa Nacional REDD+	ONU-REDD Panamá
24	Jesús Alemania	Panamá	Consultor de la Coordinadora Ngäbe-Buglé, Plan Nacional de Desarrollo Indígena	Expert for Gunayala Congress
25	Lucia Damiana Mann	Paraguay	Representante de ETN	Instituto Forestal Nacional (INFONA)
26	Diana Margarita Gauto	Paraguay	Representante de ETN	Secretaría del Ambiente (SEAM)
27	Mirta Raquel Pereira	Paraguay	Representante de ETN	Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (FAPI)

#	Nombre	País	Posición	Organización
28	Hipólito Acevei	Paraguay	Presidente – Miembro del Comité Político, ONU-REDD NJP	FAPI
29	Jorge Servín	Paraguay	Presidente	Instituto Paraguayo Indígena (INDI)
30	Veronique Gerard	Paraguay	Departamento de Ambiente, Energía y Pueblos Indígenas	PNUD
31	Lilian Portillo	Paraguay	Coordinador de Proyecto – Departamento Ambiental	PNUD
32	Alba Guillén	Paraguay	INDI	INDI
33	John Harold Salcedo Ríos	Perú	Experto Legal	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
34	María del Rosario Sevillano Arévalo	Perú	Experto	Ministerio del Ambiente
35	Plinio Piza	Perú	Equipo Técnico	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)
36	Mariana Cerrón Cerrón	Perú	Coordinadora	Programa Nacional de Conservación de Bosques
37	Ángela María Acevedo Huertas	Perú	Directora de Consulta Previa	Ministerio de Cultura
38	Gina Griffith	Surinam	Oficial Legal	NIMOS
39	Martin Misiedjan	Surinam	Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos, Representante del Estado ante la OEA	Bureau de Derechos Humanos, Oficina de la Presidencia
40	Grasella Jozefzoon	Surinam	Oficial Legal	Bureau de Derechos Humanos, Oficina de la Presidencia

#	Nombre	País	Posición	Organización
41	Moejinga Linga	Surinam	Oficial de Política Interior	Ministerio de Relaciones Regionales
42	Bryan Drakenstein	Surinam	Especialista Programa Energía y Ambiente	PNUD
43	Justina Eduards	Surinam	Presidente	Red de Mujeres Maroon
44	Josien Tokoe	Surinam		Indígenas
45	Liliam Landeo	OIT- Perú	Coordinadora	OIT
46	Tania Caron	OIT- Costa Rica	Especialista en Regulaciones	OIT
47	Pierre-Yves Guedez	Panamá	REDD+ RTA	PNUD
48	José Arturo Santos	Panamá	ONU-REDD	PNUD
49	Javier Jiménez	Panamá	Oficial Programa	ONU-REDD Panamá NJP
50	Nicki Mokhtari	Panamá	Consultor	PNUD
51	Gisele Didier	Panamá	Política Indígena	PNUD
52	Iñaki de Francisco	Panamá	Consultor	PNUD
53	Roberto Lino Pacheco	Panamá	Política Indígena	Política Indígena
54	Jay Hartling	Canadá	Consultor	Consultor
55	Xinia Soto	Panamá		FAO
56	Natanael Navarro	Panamá	REDD+ Coordinador	ANAM

