



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Programa Regional de Cambio Climático

Lineamientos para la Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado
en el marco de las salvaguardas ambientales y sociales para proyectos REDD+



Una oportunidad para la instrumentalización de mecanismos de participación





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Programa Regional de Cambio Climático

Lineamientos para la Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado
en el marco de las salvaguardas ambientales y sociales para proyectos REDD+

*Una oportunidad para la instrumentalización
de mecanismos de participación*

Esta publicación ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo los términos de la Cooperativa Número de Acuerdo AID 596-A-13-00002 (Programa de Cambio Climático Regional USAID), ejecutado por el CATIE y la UICN. Los contenidos y opiniones expresados aquí son responsabilidad del Programa de Cambio Climático Regional de la USAID y no reflejan necesariamente la posición de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

La elección de los países y del material presentado en este libro no expresa la opinión de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), respecto a la condición jurídica y delimitación de ningún país, territorio o área. Los puntos de vista que se expresan en esta publicación tampoco reflejan necesariamente los de la UICN.

Publicado por: UICN, Oficina Regional para México, América Central y el Caribe. San José, Costa Rica.

Derechos reservados: © 2016 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor, con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para la venta o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: Ma. Zelma Larios (2016). Lineamientos para la Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado en el marco de las salvaguardas ambientales y sociales para proyectos REDD+: Una oportunidad para la instrumentalización de mecanismos de participación. San José, Costa Rica: UICN.

Edición técnica: M. Sc. María Pía Hernández, coordinadora de la Unidad de Biodiversidad y Derechos, UICN ORMACC.

Con aportes de Licda. Nancy Arroyo Monge, Unidad de Biodiversidad y Derechos, UICN ORMACC.

Revisión metodológica: M. Sc. Alberto Rojas Rojas.

Revisión legal: Diego Jara y Juan Carlos Sánchez, Centro de Derecho Ambiental de la UICN.

Edición filológica: MTE Olga Córdoba R.

Fotografías: © UICN ORMACC / Nancy Arroyo.

Fotografías de portada: Participantes en los ejercicios territoriales realizados en el Gobierno Territorial Indígena de Matumbak ubicado en la RACCN, Nicaragua (esquina superior izquierda e inferior derecha) y en la comunidad de Rocjá Pomtila, Ecorregión Lachuá, Alta Verapaz, Guatemala (esquina superior derecha e inferior izquierda); que sirvieron de base para los lineamientos regionales.

Diseño, diagramación: Teresa Gómez Lugo.

Impresión: AC Servicios Gráficos.

Disponible en: UICN/ Oficina Regional para México, América Central y el Caribe.

San José, Costa Rica.

Tel: ++506 2283 8449.

ormacc@iucn.org.

www.iucn.org/ormacc.

Lineamientos para la Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), en el marco de las salvaguardas ambientales y sociales para proyectos REDD+:

Una oportunidad para la instrumentalización de mecanismos de participación.

Las políticas de la UICN requieren que esta, en su trabajo de conservación, respete y –siempre que sea posible– promueva los derechos humanos, proteja a los grupos vulnerables y fomente la buena gobernanza. En cumplimiento de sus políticas, la UICN aplica y activamente promueve los enfoques de conservación basados en derechos. Como miembro comprometido de la Iniciativa de Conservación y Derechos Humanos (CIHR) y como organización que respalda la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (DNU DPI), la UICN adopta y aplica principios, estándares de prácticas, enfoques y herramientas que apoyan los derechos de las personas, y particularmente los derechos de los pueblos indígenas, en el contexto de la conservación (Programa UICN, 2013-2016).

Acrónimos.....	7
Glosario	9
Presentación	11
I. Introducción.....	13
II. Alcance	15
III. ¿Qué es la Consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado?	17
3.1. Rol de los Estados.....	18
IV. Marco legal en materia de Consulta y CLPI	21
4.1. Marco internacional	21
4.2. Normativas y estándares aplicables de REDD+.....	22
4.3. Marco nacional.....	23
V. La Consulta y el CLPI en el marco del mecanismo REDD+: oportunidad hacia la instrumentalización de mecanismos de participación	25
VI. Lineamientos básicos para una metodología de Consulta y de CLPI en REDD+.....	27
6.1. Aplicando principios que guíen la Consulta y el CLPI.....	27
6.2. Implementando medidas prácticas para una consulta efectiva.....	28
VII. La experiencia en la construcción de instrumentos de Consulta y de CLPI.....	39
7.1. Una metodología construida con la comunidad.....	40
7.2. El proceso de Consulta y de CLPI propuesto desde las comunidades.....	41
VIII. Conclusiones.....	43
Referencias	45

Tablas y gráficas

Tabla 1. Firma de convenios e instrumentos internacionales más relevantes de protección de derechos indígenas y comunidades locales.....	19
Tabla 2. Resumen de instrumentos de Consulta y de CLPI construidos	40
Gráfica 1. Proceso de consulta a nivel territorial en Costa Rica	30
Gráfica 2. Metodología de construcción participativa de instrumentos de CLPI	40
Gráfica 3. Pasos para la Consulta y el CLPI en comunidades indígenas o locales.....	41

CBD	Convenio sobre Diversidad Biológica.
CEARC	Comité de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado.
CL	Comunidades locales.
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
ERP	Programa de Reducción de Emisiones.
ERPA	Acuerdo sobre Elementos para el Pago de Reducción de Emisiones.
ERPIN	Idea de proyecto para la reducción de emisiones.
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility.
FIP	Forest Investment Program.
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo.
NPD	Documento del Programa Nacional. OIT (Organización Internacional del Trabajo).
ONU-REDD	Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de la Degradación y Deforestación.
OXFAM	Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre.
PI	Pueblos indígenas.
PRCC	Programa Regional de Cambio Climático de la USAID.
REDD+	Reducción de emisiones por deforestación y degradación.
RPP	Paquete de Preparación hacia REDD+
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
SESA	Evaluación Social y Ambiental Estratégica.

Comunidades locales: De acuerdo con la Guía de Directrices de la ONU-REDD, comunidades que no cumplen con las definiciones comúnmente aceptadas de pueblos indígenas, sin importar si ellos mismos eligen identificarse a sí mismos como tales (por temor a hacerlo o por falta de conciencia con respecto a los derechos que esto implicaría, entre otros). Son comunidades que dependen de los recursos provenientes de los bosques.

Estructura política: Instituciones que ejercen el poder y los derechos políticos en la comunidad.

Estructura de gobernanza local: Conjunto de instituciones comunitarias, grupos, comisiones y organizaciones locales que gestionan y deciden el desarrollo económico, social y ambiental de la comunidad.

Partes interesadas: De acuerdo con la Guía de Directrices de la ONU-REDD, personas, instituciones, organizaciones, gremios, grupos, comunidades y sectores que en virtud de su relación, interés o efectos positivos o negativos que reciban de un proyecto, deben ser integrados o informados sobre un proceso de Consulta y CLPI.

Proponente del proyecto: El que propone la implementación de un proyecto; puede ser el Estado, institución, organización, empresa o grupo privado, comunidad indígena o local.

Pueblos indígenas: De acuerdo con la definición contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, son:

- a) Los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones, o por una legislación especial.
- b) Los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que perteneció el país en la época de la conquista o la colonización, o por el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
- c) La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se les aplican las disposiciones contenidas en el Convenio.

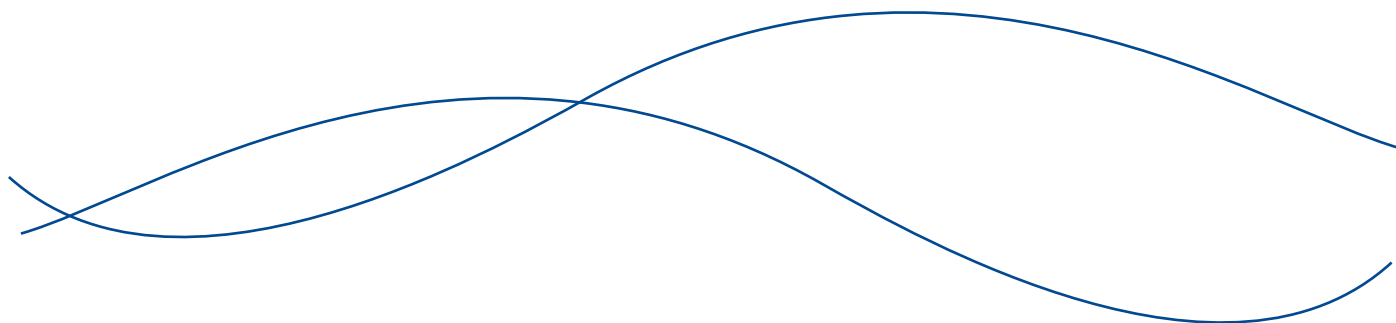
REDD+¹: Mecanismo de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), dirigido a contribuir con la reducción de las emisiones globales de carbono provenientes de la deforestación y degradación forestal, ofreciendo incentivos financieros para detener o revertir la pérdida de los bosques. (Climate Law & Policy, 2015).

Representante local: Institución, organización o entidad que tiene la representación legítima de la comunidad.

Salvaguardas: De acuerdo con el Banco Mundial, medidas para prevenir y mitigar los daños indebidos de las actividades de inversión o desarrollo, en este caso del mecanismo REDD+; además, requieren acciones positivas para hacer efectivos los derechos comprendidos en ellas, especialmente los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales (Rey, Roberts, Korwin, Rivera y Ribet, 2013).

¹ Recientemente, la “+” en REDD ha ido captando más atención hacia actividades relativas a la conservación y mejora o puesta en valor de los *stocks* de carbono.

Territorio: Espacio geográfico donde habitan poblaciones indígenas, afrodescendientes y locales; no tiene necesariamente relación con la condición jurídica, limítrofe, jurisdiccional, política o administrativa del país al que corresponda.



El Consentimiento Libre Previo e Informado (CLPI) es un instrumento con el que las comunidades y pueblos indígenas, como sujetos activos, pueden hacer valer sus derechos en los procesos de toma de decisión relacionados con obras, políticas, proyectos o programas que impacten sus formas de vida. Es un acto afirmativo, no coercitivo, que se basa en obtener información de forma oportuna, en el tiempo preciso y adaptada culturalmente, para ser analizada libremente por quienes ostentan derechos y puedan dar o no una aprobación.

El contar con legislación que reconozca la necesidad de implementar el CLPI y sobre todo reconocer el derecho de los pueblos indígenas y comunidades locales a ser partícipes de la toma de decisión sobre aspectos que puedan impactar sus vidas, es fundamental pero no suficiente. Podemos decir que ha habido avances importantes en materia de participación pública que inician con la declaración Universal de los Derechos Humanos y que avanzan paulatinamente pasando por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático.

El CLPI lleva a los pueblos indígenas y comunidades locales un paso más allá de la mera consulta que muchas veces no contempla el derecho a la réplica, los conduce a dar un consentimiento, o no, para avanzar con una obra, acción o proyecto en los lugares donde habitan o gozan de sus derechos. Es por ello que hay aspectos prácticos que deben ser considerados, por ejemplo que la información sea proporcionada en forma temprana a quienes pueden dar este consentimiento, como acción vital para que se pueda dar un análisis pertinente. También debe priorizarse el desarrollo de capacidades técnicas y administrativas que ayuden a evaluar la veracidad, implicaciones y alcance de la información que se suministrará y así alcanzar una acertada toma de decisión. Debe de contarse con sistemas de gobernanza inclusivos que busquen el consenso de la comunidad respetando sus propias normas consuetudinarias. En pocas palabras: a la par de un marco legal que reconozca los derechos de participación y CLPI, es necesario contar con la capacidad que permita otorgar, o no, el CLPI acertadamente. En caso que se dé el consentimiento, incluye condiciones mutuamente acordadas con especial atención a la distribución de beneficios. De lo contrario, el proceso de consulta no se estaría dando en planos de igualdad.

En este marco, la UICN facilitó procesos prácticos y participativos, tanto en áreas con población indígena como en comunidades locales, en Nicaragua y Guatemala que permitieron vincular la legislación existente, las normas consuetudinarias y las directrices emanadas de diversos organismos e instrumentos –entre ellos las directrices ONU-REDD–, para generar un mecanismo que facilite la implementación de la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, como base fundamental para la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas en la toma de decisiones relacionadas con temas que les afectan.

Agradecemos al pueblo indígena Mayangna Sauni Arungka, de la Región Autónoma del Caribe Norte de Nicaragua; y a la comunidad Rocja Pomtila, Ecorregión Lachúa, en Las Verapaces, Guatemala, que hicieron posible la generación de estos lineamientos. Sus aportes, enseñanzas y experiencias han permitido la sistematización de sus esquemas de gobernanza y toma de decisión. Han enriquecido este documento con su valioso conocimiento vertido en los talleres de fortalecimiento de capacidades sobre participación y consulta, también al compartir sus normas consuetudinarias, y al aportar sus experiencias sobre prácticas de la participación colectiva en las decisiones. Así mismo, le agradecemos al pueblo Miskitu hondureño, que fue pionero en el año 2012 al construir participativamente su Protocolo Biocultural de Consulta y CLPI, el cual ha sido una referencia importante para el trabajo que hoy se pone en sus manos.

Presentamos el resultado de este proceso como una guía metodológica con principios y medidas prácticas que confiamos puedan sumarse a fortalecer un camino de diálogo y reconocimiento de derechos que promuevan una distribución justa y equitativa de beneficios de la mano con una efectiva conservación de los recursos naturales de los que depende el planeta.

Dr. Grethel Aguilar Rojas
Directora Regional para México, América Central y el Caribe
Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza



Introducción

La Consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) constituyen conceptos legales diferentes en cuanto a su alcance, pero complementarios en cuanto a su resultado. La consulta se fundamenta en el derecho ciudadano a la participación efectiva en la toma de decisiones sobre proyectos, medidas, leyes y actividades que puedan afectarles. Mientras que el CLPI, se refiere al derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales a dar su consentimiento o no sobre acciones, proyectos, etc. que puedan impactar no sólo sus medios de vida, sino aspectos sociales, culturales y económicos del espacio que habitan. Tanto la consulta como el CLPI son derechos reconocidos a nivel internacional y nacional en los países de la región centroamericana.

Recientemente, el mecanismo REDD+ ha abierto una ventana de oportunidad para que los países diseñen sus propuestas de Consulta y CLPI en el marco de las estrategias nacionales REDD+. Este mecanismo surge en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), como parte de los esfuerzos para mitigar los efectos del cambio climático, contribuyendo con la reducción de las emisiones globales de carbono provenientes de la deforestación y degradación forestal y ofreciendo incentivos financieros para detener o revertir la pérdida de los bosques (Climate Law & Policy, 2015).

La implementación del mecanismo REDD+ no solo involucra aspectos técnicos forestales, sino también implicaciones sociales, culturales, económicas y ambientales sobre las comunidades locales y pueblos indígenas que habitan en los espacios geográficos en donde están situados los bosques. Esto es especialmente importante en esta región, donde alrededor del 25% de la propiedad forestal es de las comunidades indígenas y rurales (Sunderlin, Hatcher y Liddle, 2008).

Las inquietudes relacionadas con los efectos sociales, culturales, económicos y de desarrollo que en general pueda tener el mecanismo REDD+ (Pesketta y Todda, s.f.), llevaron a la CMNUCC a acordar siete salvaguardas que provean un marco de protección sobre esos posibles impactos en personas y el medio ambiente.

Las siete salvaguardas de Cancún son las siguientes²:

1. La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia.
2. La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales.
3. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacional, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
4. La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión.
5. La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales.
6. Acciones para hacer frente a los riesgos de reversión.
7. Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.

² Decisión de la CMNUCC1/CPEUM.16, Apéndice 1, apartado 2.

Dentro de las siete salvaguardas de Cancún, dos se refieren al tema del respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, así como a la participación plena y efectiva de las partes interesadas; y establecen específicamente que se deben tomar en consideración las obligaciones internacionales, la legislación nacional y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En Centroamérica, todos los países son signatarios de la CMNUCC y de la mayoría de convenios e instrumentos de derecho internacional que aunque no son estrictamente de REDD+, sí están vinculados a la protección de derechos humanos, sociales y ambientales de grupos vulnerables, entre ellos, comunidades locales, pueblos indígenas y afrodescendientes; y reconocen sus derechos de plena participación y toma de decisiones en proyectos, procesos y actividades que tengan impactos sobre su modo de vida, costumbres, territorios y espacios geográficos que habitan, y sobre su desarrollo general.

En este marco, la UICN ha llevado a cabo un proceso de construcción de instrumentos³ de Consulta y CLPI en Honduras, Nicaragua y Guatemala que, junto con referencias documentales del mecanismo REDD+ y estudios de caso –especialmente el diálogo temprano con pueblos indígenas realizado por Costa Rica en el marco de la estrategia REDD+–, constituyeron la base para formular estos lineamientos.

Este esfuerzo ha sido acompañado por el Programa Regional de Cambio Climático de la USAID (PRCC)⁴, como parte del apoyo a los países centroamericanos, para la formulación e implementación de estrategias nacionales de REDD+. Así mismo, se tomaron en cuenta antecedentes en los que la omisión o un proceso inadecuado de consulta generó conflictos tanto en las etapas tempranas del mecanismo REDD+, como en otro tipo de proyectos; dejó pérdidas económicas millonarias e inclusive humanas; y ocasionó fisuras en las relaciones entre el Estado, los pueblos indígenas y las comunidades locales, que se pueden prevenir, al mismo tiempo que se contribuye para que las comunidades ejerzan su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y en los beneficios que se generen del uso de sus recursos, y se les traslada capacidades para monitorear los impactos sociales y ambientales que los proyectos generen.

La experiencia de construcción de instrumentos de Consulta y CLPI a nivel territorial y comunal ha sido una oportunidad para fortalecer en las comunidades –y particularmente en su liderazgo y autoridades– conocimientos sobre derechos y obligaciones de participación, gobernanza, conservación, capacidades de diálogo y consenso. También ha servido para fomentar la participación de la mujer; para tener una mejor definición de las estructuras de gobernanza y toma de decisiones a lo interno de las comunidades; así como para promover la construcción de consensos, negociación y relaciones de respeto mutuo con el gobierno y otros sectores.

³ Véase la Tabla 2 Resumen de experiencias territoriales.

⁴ El Programa Regional de Cambio Climático de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) se ejecuta en Centroamérica y República Dominicana, por medio de un consorcio formado por el CATIE, la UICN, CARE, TERRA Y DAI, para apoyar la implementación de Estrategias REDD+ nacionales o subnacionales.

Basados en las experiencias territoriales y en el análisis de referencias documentales, estos lineamientos proponen principios fundamentales y medidas prácticas para implementar procesos de consulta que respeten las normas consuetudinarias, la normativa internacional y nacional, y las directrices emanadas de diferentes organismos de apoyo al mecanismo REDD+⁵.

En el marco del Programa Regional de Cambio Climático de la USAID, la UICN espera que las experiencias obtenidas territorialmente y los lineamientos contribuyan a fortalecer los capítulos de salvaguardas de las estrategias nacionales de REDD+, específicamente en el tema de consulta a pueblos indígenas y comunidades locales, y en la promoción y reglamentación para la aplicación rigurosa de principios y medidas que garanticen los derechos colectivos de estas poblaciones, tanto en REDD+ como en actividades y proyectos de otra índole.



Olga Aracely Pop, de la comunidad Rocjá Pomtila, ubicado en Alta Verapaz, Guatemala, participó en el proceso de construcción de la Guía de Consulta y CLPI.

⁵ Se refiere a ONU-REDD, OXFAM, NORAD, FCPF, entre otros, que han formulado guías y directrices para la consulta.



¿Qué es la Consulta y el Consentimiento Libre, Previo e Informado?

La consulta se fundamenta en el derecho ciudadano a la participación efectiva en la toma de decisiones sobre proyectos, medidas, leyes y actividades que puedan afectarle. No es una acción únicamente informativa, es un proceso de diálogo, negociación y acuerdo entre las partes para llegar a decisiones de mutuo beneficio (consentimiento), lo que implica el intercambio y análisis de la información, diálogo, consultas, opiniones, llevadas a cabo con una comunidad local o pueblo indígena que garanticen un conocimiento suficiente acerca de un proyecto para poder tomar una decisión informada. El Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI), por su parte, es la decisión tomada libremente como resultado del proceso de consulta realizado mediante las estructuras locales y normas consuetudinarias de toma de decisiones, y puede ser otorgado (“sí”) o negado (“no”) en cualquier etapa de un proyecto REDD+.

La Organización Internacional del Trabajo, OIT (2013) señala que “las consultas pro forma o la simple información, no cumplirán con los requisitos del Convenio 169. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr consentimiento” (p. 12). Esto establece para ambas partes –Estado y comunidad– al diálogo y negociación, enfocados en lograr acuerdos en beneficio mutuo, de tal manera que aun cuando se obtenga una respuesta positiva o negativa de parte de la comunidad local o pueblo indígena, el Estado pueda seguir valorando el proyecto y buscar acercamientos con la comunidad, para dar explicaciones e informaciones técnicas tendientes en todo momento a conciliar posiciones y buscar los mejores arreglos para las partes. Cualquiera que sea la decisión del Estado, esta debe estar siempre apegada al derecho y en respeto a los derechos fundamentales, inclusive ambientales, culturales, políticos y sociales de la comunidad.

El Convenio 169 de la OIT (OIT, 2013), cuya piedra angular son los principios de consulta y participación (p. 11), dicta en su art. 6.1, que los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Seguidamente, el art. 6.2 establece que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

La consulta debe ser entendida como un medio y no como un fin en sí mismo. Esta debe ser implementada cumpliendo con una serie de condiciones para hacerse de forma idónea, adaptada al contexto de los consultados, con información oportuna y transparente. “Las consultas pro forma o la simple información, no cumplirán con los requisitos del Convenio 169. Al mismo tiempo, dichas consultas no implican un derecho de veto ni su resultado será necesariamente alcanzar un acuerdo o lograr consentimiento” (OIT, 2013, p. 17).

En proyectos y actividades REDD+, la Guía para la Consulta y el CLPI del Programa ONU-REDD (2013b) establecen que

“los socios que implementen el Programa Nacional (contrapartes nacionales y organizaciones de la ONU) deben garantizar que el CLPI esté incorporado en estos planes de consulta (subrayado es de UICN) durante la fase de Delimitación de Alcance/Finalización del Documento del Programa Nacional (NPD, por sus siglas en inglés) y/o Formulación de la R-PP (Plan de Preparación Proyecto en español), y llevados a cabo en la fase de Implementación del NPD/Preparación” (p. 22).

Asimismo, obligan a llevar el proceso de consulta con la rigurosidad y principios que establece el Convenio 169, integrando los siguientes elementos que conforman el CLPI⁶.

⁶ Con base en MASTA, 2012.

Consentimiento	Es el derecho colectivo exclusivo de los pueblos indígenas y afrodescendientes (en REDD+, incluye también comunidades dependientes del bosque) a tomar una decisión libremente, mediante sus propias estructuras de toma de decisiones, respetando sus normas consuetudinarias y puede ser otorgado (“sí”) o negado (“no”) en cualquier etapa del proyecto.
Libre	Sin coerción (mental o física), manipulación, condiciones, expectativas, marcos de tiempo, en el lugar y tiempo adecuado, con facilitadores externos neutrales y la posibilidad de consultar con terceras partes, y con un proceso independiente de verificación.
Previo	El consentimiento debe buscarse antes de comenzar con el proyecto y que las licencias y permisos gubernamentales sean otorgados. Con suficiente tiempo para comprender, acceder y analizar toda la información y respetar los procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas, y cuando ocurran cambios significativos en las condiciones iniciales pactadas en el momento en que se otorgó el consentimiento.
Informado	Las comunidades afectadas tienen el derecho a recibir de manera oportuna y transparente, de parte del proponente del proyecto, toda la información necesaria sobre el proyecto de forma clara y accesible, en el idioma y formato elegido por la comunidad para todos sus miembros durante la vida del proyecto, como un proceso para tomar decisiones. Estas comunidades pueden consultar expertos externos, como abogados o técnicos, para entender toda la información y recibir asistencia independientemente de la que pueda proveer el proponente.

3.1. Rol de los Estados

Las obligaciones del Estado para la implementación de la Consulta y el CLPI están definidas en diversos instrumentos internacionales y nacionales, que han sido ratificados por los países centroamericanos y cobijan los derechos a la libre determinación, a la participación, la integridad cultural y la igualdad de comunidades locales, y en particular de pueblos indígenas y afrodescendientes⁷.

El mecanismo REDD+ ha sido acordado mediante la CMNUCC a nivel internacional, y ha sido ratificado por los Estados centroamericanos, lo cual los obliga a acompañar y avalar su implementación a nivel nacional, y esto incluye también ser garantes de los procesos de Consulta y CLPI.

En este marco, los Estados están obligados a diseñar y proveer el marco legal, institucional, operativo y financiero para que la consulta se realice, y para esto es indispensable que dentro de la estructura estatal exista una dependencia experta en consulta, que ayude a derivar metodologías específicas para cada caso, a partir de los principios generales que dan legitimidad a la consulta. Igualmente, están obligados a ofrecer oportunidades reales para proteger los derechos de comunidades locales y pueblos indígenas frente a iniciativas privadas, y a garantizar su participación en toda actividad, iniciativa, ley y programa que afecte su medio ambiente, su modo de vida, costumbres, etc.

⁷ Aunque el CLPI continúa siendo caracterizado por algunos como un “derecho”, un “derecho derivado” o un “principio”, como se plantea en las Directrices de la ONU-REDD, el resultado es el mismo; ninguna de estas calidades cambia el hecho de que todas las autoridades coinciden en que es una obligación normativa y un estándar fundamental que actúa como una precondition que debe ser satisfecha antes de que el Estado y las terceras partes puedan, por acto u omisión, afectar otros derechos fundamentales. Es un requisito que impone deberes y obligaciones concretas sobre los Estados. Programa ONUREDD, Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado. Enero de 2013, pág. 9.

Tabla 1: Firma de convenios e instrumentos internacionales más relevantes de protección de derechos indígenas y comunidades locales.

Convenio/ instrumento	CRI	SLV	GTM	HND	NIC	PAN
Convenio 169 (IWGIA, 2011)	1993	—	1996	1995	2010	—
Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, s.f.)	1992	1992	1992	1992	1992	1992
Protocolo de Nagoya (Convention on Biological Diversity, s.f.)	2011	2012	2011	2012	—	2011
Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Naciones Unidas, 1992)	1992	1992	1992	1992	1992	1994

CRI: Costa Rica SLV: El Salvador GTM: Guatemala HND: Honduras NIC: Nicaragua PAN: Panamá

Fuente: Elaboración propia de la UICN, con base en listados de países signatarios de instrumentos internacionales.



Taller realizado con representantes de la comunidad de Rocjá Pomtila, Alta Verapaz, Guatemala, como parte de los ejercicios territoriales que sirvieron de base para la construcción de estos lineamientos regionales.



Marco legal en materia de Consulta y CLPI

A continuación se resumen los instrumentos internacionales más relevantes que sustentan los derechos de participación y consulta a la ciudadanía en general, enfatizando en la legislación especial para pueblos indígenas y afrodescendientes.

4.1. Marco internacional

Para la protección de derechos de consulta y participación, existen instrumentos legales internacionales vinculantes tales como convenios, tratados, protocolos que se han negociado, firmado y ratificado por los Estados, entre estos se encuentra el Convenio 169 OIT⁸. Existen también instrumentos de derecho internacional no vinculantes, los cuales muestran un compromiso de los Estados sobre el contenido de esas normas y que son firmados como declaraciones, el más reconocido y aceptado de estos es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁹.

Convenio 169 OIT¹⁰: Este Convenio responde a la necesidad de reconocer los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas, en las mismas condiciones que el resto de la población. Además, establece medidas para proteger su autoidentidad y conformar un marco normativo que proporcione instrumentos que promuevan el respeto al derecho que tienen los pueblos indígenas a la educación, a la seguridad social y a la autonomía.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas¹¹: Es el instrumento legal internacional más importante y aceptado en el mundo sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por su naturaleza declarativa, no tiene carácter vinculante para los Estados; no obstante, representa una guía mundialmente reconocida en materia de derechos de pueblos indígenas.

Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD)¹²: Este Convenio reconoce la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas en relación con los recursos biológicos. También reconoce la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios derivados de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. Un elemento importante dentro de este instrumento es el reconocimiento expreso a la función decisiva que desempeña la mujer en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización: Es un acuerdo complementario al CBD, cuyo objetivo es regular los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos así como del conocimiento tradicional de forma justa y equitativa. Esto comprende acceder adecuadamente a esos recursos y a una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, considerando todos

⁸ Este convenio fue revisado en 1989, cuando en la 76a. Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio del mismo año en Ginebra, Suiza, se dictó el Convenio No. 169 sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

⁹ El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General, en su 61a. sesión realizada en Nueva York, adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁰ Este convenio fue revisado en 1989, cuando en la 76a. Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio del mismo año en Ginebra, Suiza, se dictó el Convenio No. 169 sobre “Pueblos indígenas y tribales en países independientes”.

¹¹ El 13 de septiembre de 2007, la Asamblea General, en su 61.a sesión realizada en Nueva York, adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹² El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Hasta la fecha, cuenta con 193 Estados parte.

los derechos sobre dichos recursos y tecnologías. De esta manera se contribuye a la conservación de la diversidad biológica así como al respeto de los conocimientos tradicionales y al acceso y distribución de beneficios de manera justa y equitativa.

Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central¹³:

Su creación obliga a los Estados firmantes a garantizar la conservación y preservación de la diversidad biológica, terrestre y costero-marina, con el propósito de proteger el hábitat de las presentes y futuras generaciones. En su artículo 7, contempla que el conocimiento, las prácticas y las innovaciones tecnológicas desarrollados por grupos nativos en la región, que contribuyan al uso sostenible de los recursos biológicos y a su conservación, deben ser reconocidos y rescatados.

Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Si bien es cierto que la jurisprudencia no constituye en todos los sistemas legales una fuente de acatamiento obligatorio, sí sienta un precedente legal de cómo las cortes fallan en ciertos casos, y constituye además un punto de referencia para procesos similares. Existe un ejemplo de referencia obligada sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, particularmente su derecho a la propiedad colectiva, es el caso de la Comunidad Mayangna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua¹⁴. En este caso se concesionaron las tierras colectivas sin realizar el proceso de Consulta y el CLPI, vulnerando así los derechos consuetudinarios de propiedad de la comunidad indígena, lo que obligó, entre otros aspectos, al Estado a reconocer oficialmente este derecho y además a indemnizar a la comunidad por los daños materiales, morales y jurídicos que sufrió.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹⁵: Esta Declaración busca reafirmar y desarrollar la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, con el principal objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible. Reconoce el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (principio 1), así como el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus recursos naturales (principio 2). El principio 10 establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de toda la ciudadanía interesada, en el nivel que corresponda.

4.2. Normativas y estándares aplicables de REDD+

- Salvaguardas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (FCPF) y Forest Investment Program (FIP), ambos se refieren al derecho a la “consulta libre, previa e informada”.
- Estándar Voluntario de Carbono (VCS), como normas voluntarias del mercado de carbono, hace referencia a “consultas a la comunidad”, pero no al CLPI.
- Normativa sobre Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCB), requiere documentación de un proceso que respete el derecho al CLPI de los pueblos indígenas y las comunidades locales, cuyos derechos puedan verse afectados por el proyecto.
- Normas Ambientales y Sociales de REDD+, documento diseñado específicamente para aplicar a programas de nivel nacional o subnacional de REDD+. Estas normas requieren explícitamente la adhesión al CLPI para los pueblos indígenas y las comunidades locales ubicadas donde se instale un proyecto REDD+.

¹³ Este Convenio fue suscrito por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en el seno de la XII Cumbre de Presidentes Centroamericanos efectuada en Managua, Nicaragua, el 5 de junio de 1992.

¹⁴ Sentencia del 31 de agosto de 2001, que apela a los artículos 1 (Obligación de respetar los derechos), 2 (Deber de adoptar disposiciones de derecho interno), 21 (Derecho a la propiedad privada) y 25 (Protección judicial) del CADH.

¹⁵ Esta Declaración se adoptó en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, en junio de 1992, como un conjunto de principios sin fuerza jurídicamente vinculante.

4.3. Marco nacional

Normativa aplicable a nivel nacional y subnacional. Aun cuando las leyes y reglamentos, en algunos casos, no mencionen explícitamente los términos ‘salvaguardas’, ‘consultas’ o ‘CLPI’, existen instrumentos jurídicos relativos a los derechos humanos, el derecho a la información, la participación inclusiva, evaluación del impacto ambiental y otros que implican la necesidad de respetar e implementar el derecho a los procesos de consulta y al CLPI.

Algunas de las leyes y normativa nacional que abarcan el derecho de participación ciudadana en la región son:

- Leyes de descentralización y códigos municipales.
- Leyes nacionales de ambiente.
- Leyes de participación ciudadana.
- Normativa ambiental y forestal.
- Leyes de inversión.
- Leyes y estrategias de cambio climático.

El marco legal nacional de protección de derechos colectivos de pueblos indígenas varía de un país a otro. A continuación se ilustran dos de las estructuras políticas estudiadas en los ejercicios territoriales realizados:

Territorio Matumbak (UICN, 2014), Región Autónoma de la Costa Caribe Norte de Nicaragua

Las regiones autónomas se crearon en 1987 mediante la Ley 28¹⁶ y son administradas bajo un régimen de autonomía desde el año 1990. Los gobiernos regionales tienen la potestad de administrar, entre otros, la salud, la educación, la cultura y el transporte. Asimismo, la legislación nicaragüense les otorga importantes funciones en la administración de los recursos naturales, y en la delimitación y manejo de tierras (Ley 445).

Según las leyes de las regiones autónomas, los municipios con pueblos indígenas en sus territorios deben reconocer la existencia de las comunidades indígenas ubicadas en ellos, sean propietarias o no; además, respetarán a sus autoridades formales y tradicionales, a quienes deberán tomar en cuenta en planes y programas de desarrollo municipal y en decisiones que afecten directa o indirectamente a la población y territorios. (Gobierno del territorio Mayangna Sauni Arungka, 2013, p. 27).

Asimismo, de acuerdo con la Ley 445 en el tema de consulta, se establece que en los casos de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos del subsuelo por parte del Estado, en tierras de las comunidades indígenas y étnicas, el Consejo Regional correspondiente emitirá la resolución, previa consulta con las comunidades en cuyas tierras se encuentran ubicados los recursos naturales. Las comunidades, como resultado de la consulta, deberán responder positiva o negativamente a la solicitud del Consejo Regional Autónomo.

Ecorregión Lachuá, Comunidad Rocjá Pomtila, Alta Verapaz, Guatemala

Las comunidades indígenas que habitan la Ecorregión Lachuá actúan en el marco de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural del 2002. Estos Consejos (COCODES) promueven, facilitan y apoyan la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones en la priorización de necesidades,

¹⁶ Ley No. 28 “Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”, La Gaceta, Diario Oficial No. 238. Nicaragua, 30 de octubre de 1987.

problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad; además, definen cuáles son las instancias de deliberación y de toma de decisión en las comunidades indígenas.

Otro instrumento legal que reconoce las estructuras organizativas tradicionales de las comunidades es el Código Municipal (Decreto 12-2002), en el cual se establece que las comunidades pueden organizarse mediante los Consejos Comunitarios de Desarrollo, respetando sus normas y procedimientos consuetudinarios.



Representantes del Gobierno Territorial Indígena de Matumbak presentaron el Bio-protocolo ante el Consejo Regional de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte de Nicaragua.



La Consulta y el CLPI en el marco del mecanismo REDD+: Oportunidad hacia la instrumentalización de mecanismos de participación

En un estudio realizado en 2014 por encargo de la UICN sobre la Incorporación de los Derechos e Intereses de los Pueblos Indígenas en los Procesos REDD+ de seis Países de América Latina: Lecciones y Perspectivas, hace referencia a que un modelo de gestión del bosque y uso de la tierra a nivel macro, que procure además incorporar una serie de derechos humanos de participación y de equidad particularmente para las comunidades dependientes del bosque en situación de exclusión, incluyendo a las comunidades indígenas, tiene antecedentes muy débiles en la mayoría de los países de la región latinoamericana (p. 14).

Efectivamente, esta preocupación por incorporar explícitamente la protección de los derechos de las comunidades que dependen de los recursos de los bosques en la implementación del mecanismo REDD+, ha traído consigo directrices, principios y obligaciones para que los Estados pongan en operación los instrumentos internacionales de protección de derechos de participación y consulta ya existentes, como el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, entre otros. Esto implica una oportunidad sin precedentes para poner en operación la Consulta y el CLPI que debe ser implementada, no solo del mecanismo REDD+, sino para otros proyectos, leyes e iniciativas que se lleven a las comunidades.

Otra gran oportunidad es abrir discusiones sobre el tema de la distribución de beneficios ya que una parte fundamental de los procesos de consulta es la negociación de los beneficios que recibirá el territorio y sus comunidades por el desarrollo de un determinado proyecto. El diseño o mejora de sistemas y mecanismos de distribución de beneficios que vayan más allá del “reparto del dinero” para brindar y potenciar servicios eco-sistémicos, y contribuir con los planes de vida, será sin duda un resultado de gran importancia, así como la posibilidad de construir un marco para que las comunidades definan sus prioridades para el desarrollo a partir de principios de distribución con equidad social, económica y ambiental.



Representantes de las 9 comunidades que conforman el Gobierno Territorial Indígena de Matumbak, ubicado en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte de Nicaragua, participaron en los talleres de construcción del Bio-protocolo en 2014.



Lineamientos básicos para una metodología de Consulta y de CLPI en REDD+¹⁷

En este apartado, se presentan principios y medidas, a fin de que sean una referencia práctica para la aplicación efectiva de la Consulta y el CLPI.

6.1. Aplicando principios que guíen la Consulta y el CLPI

Los principios son enunciados que guían la conducta ideal en una determinada situación. A continuación se describe una serie de principios y elementos para su aplicación en procesos de consulta, algunos de los cuales han sido propuestos por las mismas comunidades donde se desarrollaron estas experiencias.

Buena fe: La implementación del mecanismo REDD+ debe garantizar que los procesos de Consulta y de CLPI se realicen de manera transparente, oportuna y demostrando en todo momento la voluntad y buena fe de las partes interesadas, con el propósito de lograr acuerdos. Esto significa que no debe haber mecanismos de presión, violencia, distorsión ni prácticas fraudulentas entre las partes. De otra forma, el clima para desarrollar el proceso de consulta no sería adecuado y no se podría legitimar ningún acuerdo que surja de este proceso.

Respeto a la legislación nacional e internacional y normas consuetudinarias: Las partes interesadas deben apearse a la legislación nacional e internacional. Por su parte, el Estado –ya sea como implementador de los proyectos REDD+ o como garante de la aplicación de la consulta– debe asegurar el respeto de las políticas, leyes y reglamentos, en particular para la observancia de las salvaguardas sociales y ambientales, incluyendo el proceso mismo de consulta y la obtención del CLPI. Por lo tanto, deben evitarse procesos o acuerdos que violenten la normativa nacional e internacional vigente, no solo en materia de CLPI y de derechos de los pueblos indígenas, sino también en total respeto a los derechos ambientales, laborales, culturales, sociales, de equidad de género, económicos y consuetudinarios, en lo posible; así como los demás conexos, que constituyen salvaguardas inalienables para las partes involucradas.

Reciprocidad: Las partes involucradas (comunidades, proponentes del proyecto, instituciones del Estado y otros actores sociales relevantes) tienen deberes y derechos que deben respetarse y exigirse mutuamente. Las negociaciones deben darse en un ambiente de respeto por las posiciones de todas las partes, procurando un proceso conciliatorio.

Proporcionalidad: Las partes deben considerar la proporcionalidad, especialmente a la hora de las negociaciones y acuerdos sobre gastos, beneficios y compensaciones. Esto significa que los beneficios deben ser proporcionales al tamaño del proyecto, a la capacidad económica de las partes interesadas, a los ingresos que generarán y a las compensaciones con respecto al impacto que cause el proyecto.

Inclusividad: Los convenios internacionales, leyes y declaraciones que tutelan los derechos de los pueblos y comunidades locales y las directrices REDD+ consideran el enfoque de género¹⁸ como un eje que debe ser contemplado dentro de los procesos, y en un sentido amplio, el concepto de ‘inclusividad’, que promueve la participación equitativa de mujeres,

¹⁷ Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+ con énfasis en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades cuyo sustento depende de los bosques, 20 de abril de 2012. ONU-REDD.

¹⁸ Proceso teórico-práctico que permite analizar diferencialmente los roles entre hombres y mujeres, así como las responsabilidades; el acceso, uso y control sobre los recursos; y los problemas o las necesidades, propiedades y oportunidades, con el propósito de planificar el desarrollo con eficiencia y equidad, para superar las discriminaciones imperantes que limitan la posibilidad de que la mujer exprese sus necesidades y preferencias. Este análisis no debe limitarse al papel de las mujeres en la sociedad, sino que implica necesariamente estudiar formas de organización y funcionamiento de las sociedades basándose en las relaciones sociales dadas entre mujeres y hombres (Alfaro, Aguilar y Badilla, 1999).

hombres, jóvenes, ancianos, niñas y niños. Por lo tanto, los procesos de consulta deben involucrar a toda la comunidad y en la medida que el proyecto ataña a un grupo en particular, se les debe asegurar espacios de participación activa en el proceso.

Adaptación cultural: Los procesos y actividades deben estar culturalmente adaptados a la población con la que se trabaje, lo cual implica la consideración de su idioma, respeto a los tiempos de la comunidad y metodologías apropiadas a los distintos niveles educativos; así como la observancia al derecho consuetudinario, normas, valores y costumbres propios de cada pueblo indígena o comunidad por consultar.

Transparencia y rendición de cuentas: Las partes no deben negociar fuera de los espacios establecidos durante el proceso. La información sobre el proceso, negociaciones y acuerdos debe estar disponible en medios apropiados y comprensibles para todas las partes.

6.2. Implementando medidas prácticas para una consulta efectiva

Estas medidas surgen de la vinculación de las experiencias obtenidas en la construcción de guías y bioprotocolos de Consulta y CLPI en Nicaragua y Guatemala, con las medidas propuestas por la ONU-REDD (2013b), así como de la referencia del estudio de caso de Costa Rica¹⁹.

1. Construya participativamente la metodología de consulta

Para realizar una consulta en actividades y proyectos REDD+, es necesario que las comunidades construyan una metodología junto con la entidad designada por el Estado para realizar la consulta (el Estado es responsable de garantizar y aplicar la consulta). Cualquier metodología que se genere tiene que cumplir con principios y requisitos fundamentales contemplados en la legislación internacional y nacional, relativos al respeto a la autodeterminación, la participación y normas consuetudinarias de las poblaciones indígenas y comunidades locales.

Considerando la heterogeneidad social, cultural y de tenencia de la tierra en Centroamérica, no es posible armonizar una sola metodología, pero sí proponer elementos básicos en el plano metodológico para desarrollar un proceso de consulta adecuado y congruente con las disposiciones legales aplicables a la materia, entre ellos los siguientes:

- a. La metodología se define y varía a partir de las características de la comunidad y del asunto que se va a consultar.
- b. La metodología debe ser consultada y debe ser un acuerdo construido, negociado y consensuado con la comunidad en donde se va a implementar un proyecto, respetando su estructura de gobernanza y toma de decisión, su cultura y cosmovisión.
- c. El Estado es el responsable de aplicar la consulta, por lo tanto, es sugerido que dentro de la estructura estatal exista una dependencia con experiencia en procesos de Consulta, que ayude a aplicar metodologías específicas para cada caso, a partir de los principios generales que dan legitimidad a la consulta.
- d. Igualmente, es necesario que la comunidad tenga definida su estructura de gobernanza y toma de decisiones, para facilitar y liderar el proceso de consulta desde el territorio.
- e. Se debe planificar la consulta en función de fases, momentos o etapas, que de forma general se pueden clasificar en tres:

¹⁹ Costa Rica, como uno de los países más avanzados en el proceso de preparación para REDD+, y específicamente en la aplicación de la consulta a pueblos indígenas, documentó el proceso de inclusión temprana alrededor del proceso REDD+ en el documento “La inclusión temprana y la consulta en Costa Rica”, estudio de caso publicado con el apoyo de la Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques (AMPB), el Bank Information Center (BIC) y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). Contribución de Elena Florian, el cual brinda una referencia reciente y prácticamente única en Centroamérica sobre la consulta a pueblos indígenas. 2014.

- **Información y capacitación a las partes interesadas sobre el proyecto.** En el caso particular de la REDD+, es importante tomar en cuenta el proceso de elaboración y los resultados de la Evaluación Social y Ambiental Estratégica (SESA, por sus siglas en inglés) y el marco de gestión. La información debe ser dada, principalmente, por el ente del Estado designado como responsable de la consulta y debe proveer insumos importantes para la negociación posterior.
- **Preparación para la consulta.** Implica escuchar y definir las propuestas de los diferentes sectores. Puede implicar reuniones por sector para estudiar el proyecto y proponer medidas tendientes a mitigar o neutralizar riesgos, proponer salvaguardas y definir sistemas de distribución de beneficios. Este es un trabajo importante, al que usualmente no se le da mucho énfasis y que es muy necesario para la siguiente fase. Se pueden estudiar las propuestas del gobierno o de las organizaciones proponentes y, sobre todo, el marco de gestión. En esta etapa también es necesario capacitarse en lo que es un proceso de negociación y cómo se negocia.
- **La consulta.** Es principalmente un proceso de intercambio de información, análisis claro y transparente, diálogo y discusión; y la definición de intereses comunes que permitan eventualmente algún acuerdo.

2. Defina los resultados deseados de la consulta

La consulta es básicamente un proceso que se lleva a cabo para lograr el consentimiento de la población sobre un tema en particular. Sin embargo, el proceso en sí da otros resultados igualmente beneficiosos, como lo son el fortalecimiento de capacidades sobre derechos y obligaciones de participación, la gobernanza, la conservación, el promover la negociación, el consenso, la apertura de diálogo sobre temas o asuntos de interés mutuo, etc.

En Costa Rica, por ejemplo, durante la fase informativa del proceso de consulta, se analizaron el Convenio 169 y las salvaguardas de Cancún, y las comunidades indígenas interpretaron estos elementos de acuerdo con su realidad y cultura, se fortaleció también la participación de la mujer en los procesos, así como la ruta crítica de los temas especiales de los pueblos indígenas. Como se señala en el documento Evaluación Estratégica Social y Ambiental de Costa Rica (junio 2015), “la consulta será un instrumento de consolidación y cohesión social entre los sectores participantes a partir de la generación de consensos, objetivos y programas comunes, sectoriales e intersectoriales” (p. 16).

Las experiencias territoriales indican que un proceso de consulta contribuye con una mejor definición de las estructuras de gobernanza y toma de decisiones a lo interno de las comunidades, y fortalece su capacidad de negociación y relaciones de respeto mutuo con el gobierno y otros sectores.

Al plantear resultados, se debe determinar por mutuo acuerdo el grado de participación que tendrán las partes interesadas en cada punto del proceso de consulta. En el estudio de caso de la Ecorregión Lachuá, por ejemplo, se definieron momentos en que dependiendo del tema, algunos grupos de la población recibieron información, pero no participaron en la decisión²⁰. Igualmente en Costa Rica, algunas decisiones intermedias en el proceso de consulta son tomadas por los representantes que las comunidades han elegido, y estos son los encargados de llevar la información y recibir las opiniones de los miembros de la comunidad. En territorios muy extensos –como la Mosquitia hondureña, con 72 000 habitantes–, puede considerarse la toma de decisiones “escalonada”, lo que significa que las decisiones las toman representantes legítimos de la comunidad luego de un proceso informativo en asambleas comunitarias. Esto debe definirse en función de costos, tiempos y de acuerdo con las normas de la comunidad, y está relacionado con el principio de proporcionalidad, en el sentido de que los costos y tiempos de llegar directamente a todos los miembros de las comunidades, especialmente en territorios muy extensos y de difícil acceso, serían muy altos.

²⁰ El estudio de caso de la Ecorregión Lachuá se basó en la sistematización de la experiencia de consulta interna, realizada en el 2012 ante la instalación de un proyecto hidroeléctrico en la comunidad Rocja Pomtila.

3. Identifique las partes interesadas

Las partes interesadas se definen como “las personas que importan en un sistema” (International Institute for Environment and Development, IIED, 2005, p.8), y su identificación debe asociarse con el análisis de poder que en el caso de REDD+ identifica cómo las personas se ven afectadas por el proyecto y cómo estas afectan el proyecto, y define el qué y quién gana y pierde. A partir de este análisis se podrá definir cómo y en qué momentos participarán las partes en la consulta y procesos siguientes.

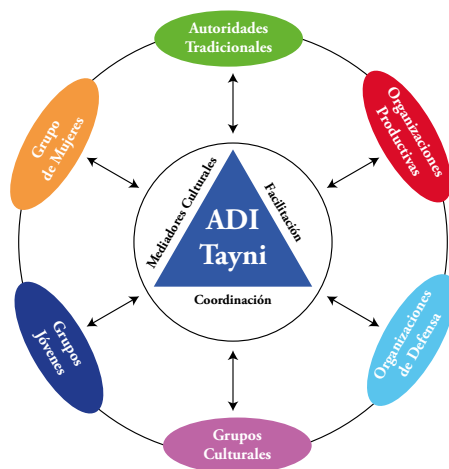
A la definición de las partes debe agregarse la elaboración de un mapa de poder que identifique los intereses, características, influencia, aporte y roles de las partes; además, permite iniciar un diálogo temprano y prever conflictos, así como propiciar una participación positiva en el proceso de consulta.

En el marco de las estrategias REDD+, algunos países tienen definidos comités o mesas de diálogo con representación de todos los sectores identificados, estos promueven y facilitan el diálogo entre las partes (gobierno, pueblos indígenas, comunidades de vocación forestal, propietarios privados y otros sectores).

Para cada comunidad local o pueblo indígena, debe formularse un mapa de partes interesadas que caracterice todo actor; representante; autoridad; líder; lideresa; organización; institución; comunidad; agrupación territorial, regional y nacional formal e informal, que directa o indirectamente influya en la vida y dinámica de la comunidad y que se prevea que tendrá o recibirá influencia del proyecto. Por su parte, el mapa de poder identifica quiénes son los actores (organizaciones y personas) que en la realidad toman las decisiones en la comunidad; en este sentido es importante describir y analizar la forma en que lo hacen (quienes, dónde, cuándo y cómo). También hay que identificar y analizar la problemática de gobernanza y los conflictos entre sectores y organizaciones al interior del territorio o comunidad. Este mapa de poder debe ser consultado o construido con la comunidad, ya que ellos conocen cuáles son esos actores relevantes, así como los representantes legítimos.

En Costa Rica, por ejemplo, el Acuerdo Nacional Indígena para la Consulta²¹ define sus representantes legítimos y los divide en tres categorías: a) los establecidas por ley como gobiernos locales indígenas (ADIS), b) las organizaciones indígenas específicas y c) las organizaciones tradicionales culturales. La fuerza del liderazgo indígena puede estar concentrada en cualquiera de estas categorías, dependiendo del bloque geográfico donde se ubique el territorio o comunidad. En el bloque de la Zona Atlántica, este liderazgo gira en torno a las organizaciones establecidas por ley como gobiernos locales, pero para el Pacífico Central, el liderazgo gira en torno a las organizaciones indígenas específicas. En la siguiente gráfica se ilustra el proceso de consulta a nivel territorial en Costa Rica.

Gráfico 1. Proceso de consulta a nivel territorial en Costa Rica.



Fuente: Acuerdo Nacional Indígena para la Consulta Indígena en el proceso de Elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+ de Costa Rica, 2012²².

²¹ Acuerdo emitido en el proceso de Elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+ de Costa Rica, San José, 18 de diciembre de 2012.

²² ADI TAYNI: Asociación de Desarrollo Integral de la Reserva Indígena Cabécar de Tayni, Costa Rica.

Es necesario también clasificar la relevancia y rol de cada parte interesada, para definir el tipo y momentos de participación, por lo que hay que distinguir entre aquellas organizaciones, instituciones y personas que representan, reciben efectos o son beneficiarios del proyecto; y aquellas que pueden aportar temáticamente, asesorar, facilitar o ejercen liderazgos relevantes en la dinámica de la comunidad y en relación con la consulta.

En uno de los estudios de caso realizados, la comunidad analizó la necesidad de mapear y clasificar las partes interesadas, ya que a) había comunidades que compartían la calle de acceso por donde pasaría maquinaria, vehículos y personas ajenas a la comunidad, lo cual es un tema particularmente sensible para ellos; y b) el proyecto requería utilizar agua de una fuente que aunque se originaba en una comunidad, constituía un bien común, por lo tanto se debía consultar a otras comunidades (porque recibían efectos del proyecto). Al final, hubo que resolver conflictos con autoridades y representantes que se hubieran podido prever por medio de un análisis temprano de las partes interesadas. El punto clave es que las partes interesadas existen y si no se realiza un adecuado análisis de estas, sin duda aparecerán en algún momento de la consulta o posteriormente durante el proyecto, y podrían generarse conflictos con consecuencias económicas, sociales y políticas evitables.

4. Aplique el enfoque de género

Los convenios internacionales, leyes y declaraciones que tutelan los derechos de los pueblos y comunidades locales y las directrices REDD+ llaman a considerar la inclusión de hombres y mujeres²³, la cual se concreta en la participación plena, informada y efectiva de hombres y mujeres en la toma de decisiones y en el acceso a beneficios. Eso implica que al igual que los hombres, las mujeres deben discutir y generar sus propuestas de beneficios y tener lugar en la toma de decisiones dentro del proceso de consulta, facilitando condiciones adaptadas a sus necesidades y capacidades particulares. Los beneficios no pueden definirse de forma genérica; más bien debe concretarse el tipo de beneficio, a quién beneficia y de qué forma.

Sugerencias para la inclusión del enfoque de género

- ✓ Entender los diferentes papeles de la mujer y el hombre en el contexto social y cultural indígena y comunitario, incluidas las relaciones de poder, la división de labores entre sexos, así como los diferentes derechos y obligaciones en la familia y en la comunidad indígena más amplia.
- ✓ Analizar el impacto que tendrá el proyecto en las mujeres, en comparación con los hombres.
- ✓ Identificar asuntos y riesgos relacionados con la discriminación y el acceso desigual de las mujeres a los beneficios.
- ✓ Contar con la participación de las mujeres en las estructuras de gobernanza y toma de decisión, a fin de propiciar su involucramiento.
- ✓ Usar datos desglosados por género, lo que permite que el impacto de un proyecto en mujeres y hombres se evalúe por separado.

Se debe resaltar el esfuerzo realizado durante las experiencias territoriales para proveer espacios que permitieran la participación activa de mujeres, y rescatar sus contribuciones sin irrespeter las normas consuetudinarias de cada comunidad, lo que se reflejó en el proceso y en los instrumentos generados (versiones extensas y populares).

²³ Proceso teórico-práctico que permite analizar diferencialmente los roles entre hombres y mujeres, así como las responsabilidades; el acceso, uso y control sobre los recursos; y los problemas o las necesidades, propiedades y oportunidades, con el propósito de planificar el desarrollo con eficiencia y equidad, para superar las discriminaciones imperantes que limitan la posibilidad de que la mujer exprese sus necesidades y preferencias. Este análisis no debe limitarse al papel de las mujeres en la sociedad, sino que implica necesariamente estudiar formas de organización y funcionamiento de las sociedades basándose en las relaciones sociales dadas entre mujeres y hombres (Alfaro et al., 1999).

La perspectiva de género se consideró una categoría de análisis para identificar las áreas donde las mujeres tienen presencia activa en la dinámica territorial, y los retos y oportunidades para potenciar procesos de Consulta y CLPI más inclusivos.

Se les consultó directamente cómo querían participar, se organizaron grupos focales, se hicieron entrevistas en espacios diferenciados y también mixtos a mujeres y hombres líderes, se realizaron dinámicas que promovieran su confianza e interés en el proceso, se tomaron en cuenta sus puntos de vista, se incluyeron en las presentaciones plenarias, todo ello contribuyó a una experiencia práctica de integración igualitaria de mujeres, hombres, ancianos y jóvenes en el proceso.

5. Defina los aspectos por consultar

En el marco de la REDD+, la experiencia indica que la primera consulta es precisamente sobre la metodología de consulta, la cual debe ser construida y consensuada con las partes interesadas relevantes definidas en el paso anterior. Panamá es un ejemplo de la importancia de consultar la metodología, ya que la falta de consensos en el proceso de consulta ocasionó la detención del proceso REDD+, con la consecuente pérdida de tiempo, recursos económicos y técnicos y, principalmente, la pérdida de confianza entre las partes.

La consulta es un proceso participativo donde las partes se informan, analizan, opinan y crean consensos; y por lo tanto debe abarcar cada etapa de la preparación, implementación, monitoreo y evaluación en el mecanismo REDD+: el RPP (Paquete de Preparación hacia REDD+), SESA (Evaluación Social y Ambiental Estratégica), el Marco de Gestión, ERPIN (idea de proyecto para la reducción de emisiones), el ERP (Programa de Reducción de Emisiones) y el ERPA (Acuerdo sobre Elementos para el Pago de Reducción de Emisiones).

En cuanto a aspectos puntuales que deben ser consultados —sin perjuicio de otros que se definan—, en general deben consultarse aspectos técnicos, sociales, políticos y económicos:

- Estado actual de los bosques nacionales.
- Marcos institucionales, políticos y regulatorios.
- Principales causas y causantes de la deforestación y la degradación forestal.
- Derechos y necesidades de los pueblos indígenas y otras.
- Tipo y patrón de uso de la tierra por parte de los pueblos indígenas.
- Derechos sobre la tierra (derechos de uso y propiedad, tradicionales y consuetudinarios), y sistemas de tenencia de la tierra.
- Derechos sobre el carbono.
- Diseño de sistemas de distribución de los beneficios para la distribución equitativa y eficaz de los ingresos.
- Impactos y riesgos económicos, sociales y ambientales de REDD+ y mitigación y prevención de riesgos.
- Diseño de sistemas de seguimiento para llevar un registro de los bosques y las emisiones derivadas de la forestación, así como de los beneficios ambientales y sociales comunes.
- Aspectos de gestión forestal y mecanismos para garantizar el pleno cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales.
- Costos de oportunidad del uso de la tierra.
- Grupos que pueden resultar beneficiados o perjudicados.

Como se mencionó anteriormente, no todas las partes interesadas identificadas participan de la misma forma en la consulta, cada una de ellas debe asociarse a esta según el interés, rol, influencia y efecto que recibirá del proyecto; además, puede participar como facilitador, asesor, proveedor de información o tomador de decisiones en el proceso de consulta.

6. Defina los términos de la consulta

El plan de consulta constituye un acuerdo entre las partes sobre a quiénes, cuándo y cómo se informa; cómo se negocia, cómo se toman las decisiones, cómo se monitorea y controla el cumplimiento de acuerdos, cómo se enfrentan y solucionan los conflictos y cómo se procede con los conflictos internos de gobernanza. También deben establecerse los plazos y presupuestos, con la correspondiente definición de quién aporta qué. En buena parte, la claridad, buena negociación y consenso que se logre en la formulación de este plan es determinante para realizar una consulta con respeto a los derechos de la comunidad y que beneficie a ambas partes.

Desde la formulación del plan de consulta, ambas partes deben aplicarse los principios de buena fe y proporcionalidad. El primero se concreta en el conocimiento y en el respeto irrestricto de los derechos de las partes; en el reconocimiento de los intereses legítimos de cada parte; y en la negociación a partir de los puntos de interés común, procurando lograr acuerdos de mutuo beneficio. Por su parte, la proporcionalidad debe practicarse tanto en las negociaciones sobre gastos, beneficios y compensaciones –donde la distribución debe beneficiar a ambas partes–, como en el mismo proceso de consulta, donde los tiempos y costos deben ser racionales y beneficiosos con respecto a las posibilidades y capacidades de las partes involucradas.

El plan de consulta debe definir, al menos:

1. Las estructuras funcionales necesarias: la estructura orgánica que le da legitimidad al proceso (¿cómo se asegura la participación de quienes deben participar y la forma legítima de hacerlo?); esto puede incluir comités de transparencia, técnicos, legales, socioculturales, etc.
2. La estructura de comunicación, que posibilita que la información idónea llegue a toda la población de forma culturalmente adecuada, con medios tecnológicos, con gráficos y de forma directa.
3. La estructura de logística y movilización, que define detalles de operación de las actividades y recursos necesarios para llevarlas a cabo.
4. La estructura de capacitación, que permitirá la participación y la decisión informada de las partes.
5. La estructura técnica, que guía temáticamente el proceso, y formula y da viabilidad a las propuestas.
6. La estructura política, que posibilita la negociación y la toma de decisiones políticas en los niveles necesarios.
7. La estructura de costos y financiamiento, a partir de la cual será posible implementar la consulta. Los recursos deben ser aportados por el Estado –como responsable de garantizar la consulta– y el proponente del proyecto (puede ser el mismo Estado, empresa, institución u organización interesada en implementar el proyecto). Se puede acordar con la comunidad un aporte en especie, como por ejemplo, facilitar el local para realizar reuniones o cualquier otro que esté a su alcance brindar.

Un presupuesto para consulta debe contemplar al menos:

- Viajes y viáticos, transporte, equipo, alimentación y hospedaje para los participantes en la consulta.
- Servicios de asistencia y capacitación especializada a la comunidad
- Comunicación e impresión.
- Equipos facilitadores de la comunidad.
- Servicios de asesoría técnica, legal y sociocultural.
- Local y equipamiento.

Para las comunidades, es importante contar con un órgano asesor compuesto por personas externas o internas a la comunidad, que les asesore en asuntos técnicos y legales. Igualmente, se pueden establecer mesas de diálogo donde confluyan los representantes de las partes.

En Costa Rica, los pueblos indígenas definieron que su participación comprendería tres etapas: a) **información**, que corresponde a una explicación culturalmente apropiada sobre que es la REDD+ y los avances del proceso; b) la **preconsulta**, que es el espacio en el cual se desarrollará la discusión analítica sobre los temas especiales indígenas, salvaguardas y cobeneficios, entre otros; y c) la etapa de **consulta** como tal, que funge como una validación final de la estrategia REDD+ y otros documentos.

En las experiencias territoriales fue coincidente un esquema de cuatro fases, que conlleva pasos y actividades:

- I Prefactibilidad de la consulta: esta etapa es donde el Estado presenta el proyecto y se toma la decisión sobre la participación en la consulta.
- II Planificación y aplicación de la consulta: esta fase inicia cuando la comunidad toma el acuerdo de que la consulta se realice; comprende la planificación, la formulación del plan de consulta, la identificación de actores, el nombramiento de comités, el diálogo y el intercambio de información.
- III Negociación y acuerdo: periodo de deliberación, consulta, opinión y acuerdo.
- IV Seguimiento y control: sobre la base de los acuerdos se formula un plan de seguimiento y control, y se nombran comisiones que operarán este plan.

Véase el gráfico 3, en la página 41.

7. Seleccione los métodos de consulta y difusión social

Los métodos de consulta y difusión deben aplicar el principio de adaptación cultural, es decir, estar culturalmente adaptados a la población con la que se trabaje, lo cual implica considerar su idioma, respetar los tiempos de la comunidad y las metodologías apropiadas a su cultura y cosmovisión; así como observar el derecho consuetudinario, normas, valores y costumbres propios de cada pueblo indígena o comunidad local por consultar.

Se debe considerar la relación particular de las comunidades con los recursos naturales, su cosmovisión en cuanto a la protección de la naturaleza, modos de producción, sitios sagrados y el buen vivir. Ello hace necesaria una mediación intercultural de contenido, de forma y de la metodología en todo el proceso de información y consulta a la comunidad.

Para definir los métodos de consulta y difusión, se debe considerar al menos lo siguiente:

- Las etapas de la consulta (información, preparación y capacitación, y consulta).
- El tipo de participación definida de acuerdo con los intereses y el rol de las partes interesadas.
- Las características culturales y sociales de las partes.
- Los resultados planeados para la consulta.

Los instrumentos de Consulta y el CLPI a nivel territorial se construyeron bajo el principio de adaptación, lo que implicó primero mapear los representantes legítimos de la comunidad; solicitar autorización para el proceso de construcción de la herramienta; realizar talleres, grupos focales con mujeres, líderes y lideresas, y organizaciones; incorporar metodologías adaptadas (uso de gráficas, dibujos y elementos visuales con contenidos contextualizados a la comunidad); respetar los tiempos de la comunidad (esto implicó entre otras cosas realizar las actividades en función de tiempos libres de trabajo, actividades religiosas, celebraciones, etc.); disminuir las jornadas de taller en consideración a sus labores y actividades; consultar la metodología en todo momento; y usar facilitadores o traductores locales en todas las actividades.

Otro aspecto importante fue el uso de la metodología “aprender haciendo”, la cual permite el alcance de formas de construcción dinámicas y evolutivas, conforme se desarrolla la capacidad de participación, negociación y gobernanza de la comunidad. Esto implicó ir construyendo con la misma comunidad, devolviendo y validando cada paso del proceso simultáneamente conforme se fortalecían los conocimientos en derechos colectivos, Consulta y CLPI; y el levantamiento de organigramas de gobernanza interna, entre otros. La incorporación de acciones diferenciadas para la participación de mujeres fue consultada en cada taller, y aplicada respetando las formas tradicionales de relacionamiento entre hombres y mujeres.

8. Contribuya a que las partes interesadas sean capacitadas para participar de forma plena y eficaz en las consultas

La consulta, como ya se ha mencionado, no es un simple intercambio de información, sino un mecanismo para materializar el derecho a la participación informada en las decisiones que les afecten, por lo que la información, procesos y metodologías deben ser plenamente comprendidos por las comunidades para que se pueda considerar una consulta efectiva.

Particularmente en el tema REDD+, los contenidos pueden resultar demasiado técnicos y difíciles de comprender para quienes no están familiarizados, lo que obliga a contextualizar la información de manera que sea comprendida por todos. En las comunidades indígenas y comunidades locales donde la oralidad prevalece como forma de comunicación, se debe proveer información por esa vía, en el idioma de la comunidad, y utilizar los recursos visuales que permitan el entendimiento de la información que se transmita.

El caso de Costa Rica provee elementos fundamentales para asegurar esta medida:

Desde etapas tempranas, los líderes indígenas expresaron que la complejidad y el tecnicismo del proceso REDD+ sería un desafío para garantizar que las comunidades indígenas contaran con un dominio total de la información. Por esta razón, uno de los bloques indígenas (i.e. Red Indígena Bri-bri Cabécar) propuso implementar el concepto de mediadores culturales, que fungen como personas indígenas que han sido capacitadas en temas relacionados a REDD+, y que tienen la capacidad de brindar la información simplificada y en sus propias lenguas. Este proceso, lo implementan mediante los planes de comunicación participativos, en los cuales se definen los canales de comunicación adecuados para difundir la información, por ejemplo la conceptualización de REDD+ desde su cosmovisión. Entre los principales canales de comunicación se encuentran diálogos entre la comunidad durante los talleres de pre-consulta, mantas con información sobre cambio climático, la importancia del carbono en los bosques y las actividades REDD+. Así mismo, se utilizaron dos videos informativos, afiches sobre como los pueblos indígenas interpretan el concepto de REDD+ según su cosmovisión, cuñas de radio, panfletos y medios de comunicación locales, tales como carteles y volantes. Así mismo, se cuenta con un sitio web, redes sociales (Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO, 2012, p. 16).

Las experiencias territoriales de construcción de instrumentos de Consulta y CLPI evidenciaron los efectos positivos de propiciar un clima de aprendizaje en dos direcciones: 1) transmitiendo de forma culturalmente apropiada los conceptos de derechos humanos, derechos colectivos de pueblos indígenas, negociación, participación, consulta, CLPI, etc.; y 2) entendiendo el contexto sociocultural, los distintos saberes, las formas de concebir el mundo y los modos de vida de las comunidades. El resultado de este proceso fue la definición de una metodología de consulta respetuosa de sus normas consuetudinarias y vivencias, donde prevaleció un ambiente de diálogo y aprendizaje que permitió que ambas partes mejoraran sus conocimientos sobre la otra, y la comunidad queda con la capacidad instalada para participar en un proceso de consulta.



Los jóvenes también participaron activamente en la construcción de la Guía de Consulta y CLPI de la Ecorregión Lachuá, Alta Verapaz, Guatemala.

9. Realice las consultas

La realización de las consultas, como ha quedado claro, es responsabilidad del Estado; este debe cumplir el plan de consulta consensuado previamente con las partes interesadas. De modo general, para la realización de las consultas, deben tomarse en cuenta, entre otras acciones, las siguientes:

- Disponer de un sistema de información que promueva el flujo e intercambio de información y diálogo con las partes. Incluya un mecanismo de retroalimentación y quejas que facilite la retroalimentación de las partes y la presentación de quejas e inconformidades. Este debe considerar diferentes canales (electrónicos, telefónicos, a través de mediadores o representantes de la comunidad, etc.) y establecer claramente quiénes, cómo y los tiempos de respuesta.
- Contar con un sitio web y medios electrónicos y físicos de difusión de información (mensajería telefónica, aplicaciones, afiches, radio, televisión, folletos, etc.), que sea comprensible para diferentes públicos.
- Realizar reuniones con los representantes legítimos de las partes interesadas (organizaciones, autoridades, instituciones de gobernanza territorial comunitaria, sectores de la sociedad) definidos en el mapeo.
- Mantener un flujo de información constante hacia las comunidades, los líderes, lideresas y representantes, con volantes, afiches, folletos, etc., adaptados culturalmente.
- Facilitar una relación cordial, de tolerancia, respeto, inclusividad y participación en todas las actividades que se realicen.
- Utilizar la mediación cultural y traducción con personas propias del territorio o comunidad.
- Es importante tener en cuenta que los cambios que se susciten en los acuerdos tomados deben ser consultados entre las partes interesadas según se vayan dando, y dependiendo de los impactos que causen en las condiciones originales pactadas, pueden invalidar el consentimiento y dar paso a un nuevo proceso de consulta.

9. Analice y dé a conocer los resultados

Como principio, todas las partes deben tener acceso a la información, esta debe estar disponible por medios adecuados al contexto social y además debe ser comprensible. Se deben informar los resultados de cada etapa del proceso a toda la comunidad y a las diversas organizaciones que la representan.

Se deben considerar los diferentes grupos que componen la comunidad y adecuar la información y los canales de acuerdo con estos; líderes, lideresas, autoridades locales, territoriales, mujeres y hombres pueden requerir diferentes formas para hacerles llegar la información.

En cada experiencia territorial, la acción de “devolver” los resultados a la comunidad fue fundamental, tanto para la validación de la información recopilada, como para mantener una relación continua, reafirmar conocimientos, promover la apropiación de la herramienta en construcción, promover el diálogo interno y atraer credibilidad hacia el proceso, entre otros factores.



Los ejercicios territoriales se caracterizaron por la participación inclusiva de mujeres, jóvenes y adultos.
Taller realizado en Rocjá Pomtila, Alta Verapaz, Guatemala.



La experiencia en la construcción de instrumentos de Consulta y de CLPI

Como se ha mencionado, la UICN ha facilitado experiencias territoriales para la construcción de guías y bioprotocolos²⁴ de Consulta y CLPI en Honduras, Nicaragua y Guatemala, que definen elementos desde la propia cosmovisión y normas cotidianas indígenas y de comunidades locales, para operar un proceso de consulta que respete las normas internacionales, nacionales y consuetudinarias en proyectos, leyes, actividades y programas que se pretendan instalar en estas comunidades. Es importante aclarar que los instrumentos territoriales creados se elaboraron de forma que se adapten a cualquier proyecto, ley, programa o iniciativa que se pretenda instalar en la comunidad, que pueda estar relacionado con el mecanismo REDD+ o con cualquier otro tema.

Las guías y bioprotocolos describen el contexto geográfico, cultural y de gobernanza, el marco legal internacional y nacional, las estructuras de gobernanza interna y el esquema de toma de decisiones; y constituyen una especie de reglamentación que facilita a las comunidades la organización interna para operar una consulta. En el marco de un proyecto REDD+, los bioprotocolos sin duda facilitan la organización interna para la implementación de la consulta. Para la UICN, constituyen una fuente de primera mano para contextualizar y “poner en terreno” los principios y medidas que se proponen en diversos instrumentos legales y propios del mecanismo REDD+.

Los productos generados en el proceso incluyen un documento principal (versión extensa) y cartillas (versiones populares), afiches en español y en el idioma propio, que pueden ser entendidos por cualquier miembro de la comunidad o persona externa; de esta manera, además de las y los miembros de la comunidad, también las organizaciones, instituciones y empresas podrán conocer sobre los derechos, deberes y medidas que conlleva implementar proyectos en una comunidad local o indígena. Es importante enfatizar en este punto, porque la consulta es un tema que atañe a muchas partes: al Estado y sus instituciones, como garantes y responsables de aplicar la consulta; a las comunidades que tienen los recursos y reciben los impactos (negativos o positivos) de los proyectos; a las organizaciones e instituciones que les acompañan; y al sector privado que realiza las inversiones y desarrollos que impactan las comunidades, personas, recursos y modos de vida.



Publicación del Bio-protocolo de Consulta y CLPI del Gobierno Territorial Indígena de Matumbak, RACCN, Nicaragua (derecha) y el afiche en mayangna, una de las versiones populares del Bio-protocolo.

²⁴ La denominación de guía o bioprotocolo fue elegida por las comunidades donde se realizaron las experiencias, de esta forma, el pueblo Miskitu en Honduras eligió ‘protocolo bio-cultural’; en Nicaragua, el pueblo de Matumbak escogió ‘bioprotocolo’; y en la Ecorregión Lachuá, en Guatemala, ‘guía de Consulta y CLPI’.

Tabla 2: Resumen de instrumentos de Consulta y de CLPI contruidos.

HONDURAS	NICARAGUA	GUATEMALA
<p>Protocolo Bio-Cultural del Pueblo Miskitu.</p> <p>Formulado en el año 2012 por el pueblo Miskitu bajo el liderazgo de Mosquitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia (MASTA), organización representativa Miskita y con asesoría de UICN. Es el primer instrumento de CLPI en Centroamérica.</p> <p>Ubicación: La Mosquitia, Departamento Gracias a Dios, Costa Atlántica de Honduras. Extensión: 16 997 km²</p> <p>Población: 72 000 personas.</p>	<p>Bio-Protocolo de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) del Pueblo Mayangna Sauni Arungka.</p> <p>Formulado en 2014, con la asesoría técnica, legal y metodológica de UICN, avalado por el Gobierno Territorial de Matumbak.</p> <p>Ubicación: Territorio indígena Matumbak, Zona de amortiguamiento de la Reserva de Biosfera de Bosawas, Región Autónoma de la Costa Caribe.</p> <p>Extensión: 11 092,73 hectáreas</p> <p>Población: 4 743 personas.</p>	<p>Guía de Consulta y CLPI de la Ecorregión Lachuá.</p> <p>Formulado en 2015 con acompañamiento metodológico y técnico de UICN y apoyo de la Fundación Lachuá. Está basada en el caso de la consulta comunitaria realizada en Rocjá Pomtila para la instalación de un proyecto hidroeléctrico.</p> <p>Ubicación: Municipio de Cobán, Alta Verapaz.</p> <p>Extensión: 53 523 hectáreas</p> <p>Población: 18 500 habitantes.</p>

7.1. Una metodología construida con la comunidad

La metodología para la construcción de las guías y bioprotocolos fue consultada y construida también en consenso con la comunidad. La UICN actuó como facilitadora del proceso, sistematizando cómo se lleva a cabo la toma de decisiones sobre asuntos que impactan a la comunidad, y elaborando el documento (versión extensa) y productos de difusión (folletos, afiches) respectivos (gráfica 2).

Gráfico 2. Metodología de construcción participativa de instrumentos de CLPI.

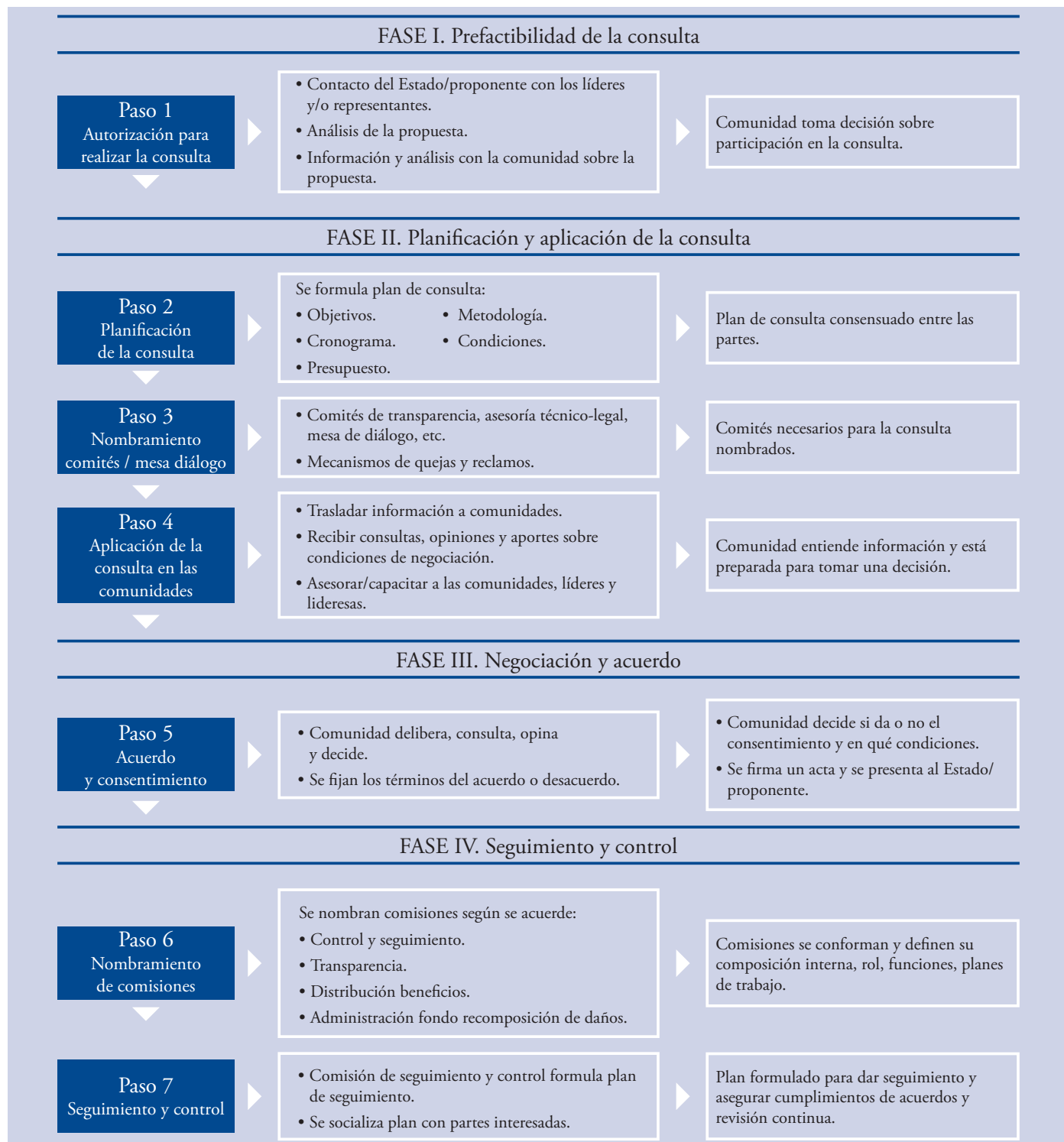


Fuente: UICN, construcción propia sobre la base de las experiencias territoriales, 2015.

7.2. El proceso de Consulta y CLPI propuesto desde las comunidades

Aun cuando las comunidades tienen diferentes estructuras de gobernanza, formas de tomar decisiones, elementos culturales y medios de vida que imponen especificidades, existe una serie de fases, pasos y actividades coincidentes que se han sistematizado en la siguiente gráfica para ilustrar cómo se consulta una comunidad indígena o local (gráfica 3).

Gráfico 3. Pasos para la Consulta y el CLPI en comunidades indígenas o locales.



Fuente: UICN, construcción propia sobre la base de las experiencias territoriales, 2015.



Conclusiones

- ✓ La Consulta y el CLPI no deben verse por el Estado y los proponentes como un trámite más, o una carga presupuestaria y un proceso que atrasa el avance de proyectos, leyes, iniciativas y programas por instalarse en las comunidades. Por su parte, las comunidades no deben verlo exclusivamente como un medio para vetar obras o proyectos, u obtener beneficios que sean desproporcionados o insostenibles en relación con las ganancias e impactos que generará el proyecto mismo. Más bien, la Consulta y el CLPI deben considerarse por parte del proponente del proyecto y del Estado, como un mecanismo que puede dar mayor sostenibilidad económica, social y ambiental a una inversión, y al mismo tiempo es un mecanismo tendiente a facilitar la participación ciudadana en las decisiones sobre asuntos que atañen a sus comunidades, recursos y formas de vida.
- ✓ Es una oportunidad para que el Estado, la empresa privada y las comunidades trabajen conjuntamente por el desarrollo, y construyan credibilidad alrededor de negociaciones claras y transparentes en beneficio mutuo. Para las comunidades, es un vehículo para organizar, reorganizar o reglamentar sus procesos internos de gobernanza y toma de decisión. También para facilitar a lo interno la participación de hombres, mujeres, ancianos, niñas y niños en el desarrollo comunitario, y beneficiarse del uso sostenible de sus recursos; mejorar su conocimiento sobre derechos, deberes y normativas ambientales; y para instalar capacidad en su liderazgo interno a fin de vincular el desarrollo económico con la conservación de los recursos.
- ✓ La participación de la comunidad para proponer las condiciones en que debe ser instalado un proyecto o programa le permite al proponente e implementador tomar en cuenta factores que en muchos casos no conoce, ya que no está tan familiarizado con el entorno como la comunidad.
- ✓ La omisión de un proceso adecuado de consulta, además de que violenta convenios y tratados firmados por los Estados, genera conflictos y pérdidas económicas millonarias. La Consulta y el CLPI previenen estos conflictos y aseguran la sostenibilidad del proyecto a través de la participación efectiva de las comunidades, tanto en la toma de decisiones como en los beneficios que se generen del uso de sus recursos, trasladándoles al mismo tiempo capacidades para monitorear los impactos sociales y ambientales que los proyectos generen.
- ✓ Los procesos de consulta son una oportunidad para mejorar las capacidades de organización y gobernanza interna en las comunidades locales e indígenas, promoviendo la negociación interna, la participación inclusiva y la toma de decisiones con respeto a las legislaciones nacionales y normas consuetudinarias.
- ✓ Un reto importante observado en las experiencias nacionales es la necesidad de establecer y monitorear los mecanismos de distribución de beneficios, que aseguren de manera sostenible el desarrollo económico y social, la conservación ambiental y el progreso en general de las comunidades.


- Acuerdo Nacional Indígena para la Consulta Indígena en el Proceso de Elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+ de Costa Rica San José. (2012). <http://reddcr.go.cr/es/centro-de-documentacion/organizacion-y-consulta>
- Alfaro, M., Aguilar, L. y Badilla, A. (1999). Develando el género: elementos conceptuales básicos para entender la equidad. Serie hacia la Equidad. San José, Costa Rica: UICN.
- Climate Law & Policy. (2015). Introducción al Enfoque Nacional de Salvaguardas. http://www.climatelawandpolicy.com/files/files_publications/Fact_sheet_Introduccion_al_ENS.pdf
- Convention on Biological Diversity. (s.f.). Parties to the Nagoya Protocol. <https://www.cbd.int/abs/nagoya-protocol/signatories/>
- Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO (2012). Plan de consulta temprana en Costa Rica. <http://www.fonafifo.go.cr>
- Gobierno del Territorio Mayangna Sauni Arungka. (2013). Plan estratégico de desarrollo territorial, Bilwi. Nicaragua. <https://masrenace.wikispaces.com/file/view/PETI+MATUMBAK.pdf>
- Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). (2011). Países que ratificaron el 169. <http://www.iwgia.org/derechos-humanos/procesos-internacionales/oit/paises-que-ratificaron-el-169>
- International Institute for Environment and Development, IIED. (2005). Análisis del poder de las partes interesadas. http://www.policy-powertools.org/Tools/Understanding/docs/stakeholder_power_card_spanish.pdf
- MASTA, Moskitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia. (2012). Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu. El derecho al consentimiento libre, previo e informado en nuestro territorio de la Muskitia Hondureña. https://cmsdata.iucn.org/downloads/protocolo_miskitu.pdf
- Naciones Unidas. (1992). Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/ratificacion/items/6202.php
- Naciones Unidas. (s.f.). La declaración de las Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/aboutun/history/declaration.shtml>
- Oficina Internacional del Trabajo, OIT. (2013). Manual para los Mandantes Tripartitos de la OIT. Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 169. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_205230.pdf
- Pesketa, L. y Todda, K. (s.f.). Puesta en marcha de las salvaguardas y de los sistemas de información sobre salvaguardas para REDD+. Programa ONU REDD, Boletín de Políticas No. 3. http://www.seam.gov.py/sites/default/files/users/onuredd/Boletin%203%20Salvaguardas_0.pdf
- Programa ONU-REDD. (2013a). Directrices sobre el consentimiento libre, previo e informado. <http://www.unredd.net/documents/un-redd-partner-countries-181/templates-forms-and-guidance-89/un-redd-fpic-guidelines-2648/8718-directrices-sobre-el-consentimiento-libre-previo-e-informado-de-onu-redd-8718.html>

- Programa ONU-REDD. (2013b). Guía para la participación de partes interesadas en REDD+. <http://www.gob.mx/cdi/documentos/publicaciones-consulta-indigena?idiom=es>
- Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L. y Ribet, U. (2013). Guía para comprender e implementar las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Londres, Reino Unido: ClientEarth.
- UICN. (2014). Bio-protocolo de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) del Pueblo Mayangna Sauni Arungka, Territorio Matumbak Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN), Nicaragua. <https://portals.iucn.org/library/node/44925>
- UICN (2013). Programa de la UICN 2013-2016.

Otra bibliografía consultada

- Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques. (2014). Impulsando la participación de los pueblos indígenas en REDD+ la inclusión temprana y la consulta en Costa Rica. Recuperado de <http://www.alianzamesoamericana.org/impulsando-la-participacion-de-los-pueblos-indigenas-en-redd-la-inclusion-temprana-y-la-consulta-en-costa-rica/>.
- Bank Information Center. (2013). Políticas de Salvaguardia Socio Ambiental y Enfoque Común del FCPF: Fichas técnicas de las Salvaguardas. Banco Mundial y socios ejecutores: BID y PNUD. <http://www.bankinformationcenter.org/es/sobre-bic/servicios-e-instrumentos/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>
- Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas. (2013). Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. <http://www.gob.mx/cdi/documentos/publicaciones-consulta-indigena?idiom=es>
- Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP). (2009). Informe final. Elaboración de un marco de referencia sobre la participación de los pueblos indígenas de la República de Panamá dentro del contexto de la propuesta de UN -REDD Panamá.
- Due Process of Law Foundation. (s.f.). El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas La situación de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. <http://www.dplf.org/sites/default/files/1301596126.pdf>
- Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas Paraguay. (s.f.). Propuesta de Protocolo para un Proceso de Consulta y Consentimiento con los Pueblos Indígenas del Paraguay. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/05/fapi-protocols-fpic.pdf>
- Gobierno Territorial Indígena Matumbak y UICN. (2014). Bio-protocolo de Consulta y Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) del Pueblo Mayangna Sauni Arungka. <https://www.catie.ac.cr/attachments/article/767/Libro-protocolo-FINAL-feb-2015.pdf>
- Greiber, T., Janki, M., Orellana, M., Savaresi, A. y Shelton, D. (2009). Conservación con Justicia. Un Enfoque Basado en Derechos. https://cmsdata.iucn.org/downloads/elp_rba_spanish.pdf
- Mayén, G. y Erazo, D. (2014). El Derecho a la consulta previa, libre e informada: Hallazgos de un proceso de aprendizaje entre pares para la investigación y la acción en Ecuador, Guatemala y Perú. http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/11/Derecho-a-la-Consulta-Previa-libre-e-Informada_SPDA.pdf

- Programa ONU-REDD. (s.f.). Estrategia del Programa ONU-REDD 2011-2015. https://www.iisd.org/pdf/2011/redd_programme_strategy_2011_2015_es.pdf
- Retana, V. (2014). La Incorporación de los Derechos e Intereses de los Pueblos Indígenas en los Procesos REDD+ de seis Países de América Latina: Lecciones y Perspectivas.
- Tebtebba Foundation. (2015). Communities – Guidance for Projects and Companies on Designing Grievance Mechanisms. Good Practice.
- Tebtebba Foundation. (2006). Recent experiences and recommendations on the concept and implementation of the principle of free, prior and informed consent. Recuperado de http://www.sarpn.org/documents/d0002040/Tebtebba_statement_May2006.pdf
- UN-REDD Programme and the World Bank hosted Forest Carbon Partnership Facility (FCPF). (2012). Guidelines on Stakeholder Engagement in REDD+ Readiness With a Focus on the Participation of Indigenous Peoples and Other Forest-Dependent Communities. http://www.un-redd.org/Stakeholder_Engagement/Guidelines_On_Stakeholder_Engagement/tabid/55619/Default.aspx



En el Programa Regional de Cambio Climático trabajamos por reducir la vulnerabilidad de las poblaciones humanas al cambio climático en Centroamérica y República Dominicana.

Facilitamos la integración de las decisiones para el desarrollo y las tecnologías geoespaciales de observaciones y monitoreo de la tierra.

Establecemos y aplicamos incentivos para reducir la deforestación y la degradación de los bosques y otros usos de la tierra, y apoyar la implementación de las estrategias REDD+.

Para más información:

CATIE
Oficina de Comunicación e Incidencia
(506) 2558-2637
correo@catie.ac.cr

UICN
Oficina Regional para México, América Central y el Caribe
(506) 2283-8449 • Apdo. postal 607-2050
San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica
ormacc@iucn.org
www.iucn.org/ormacc