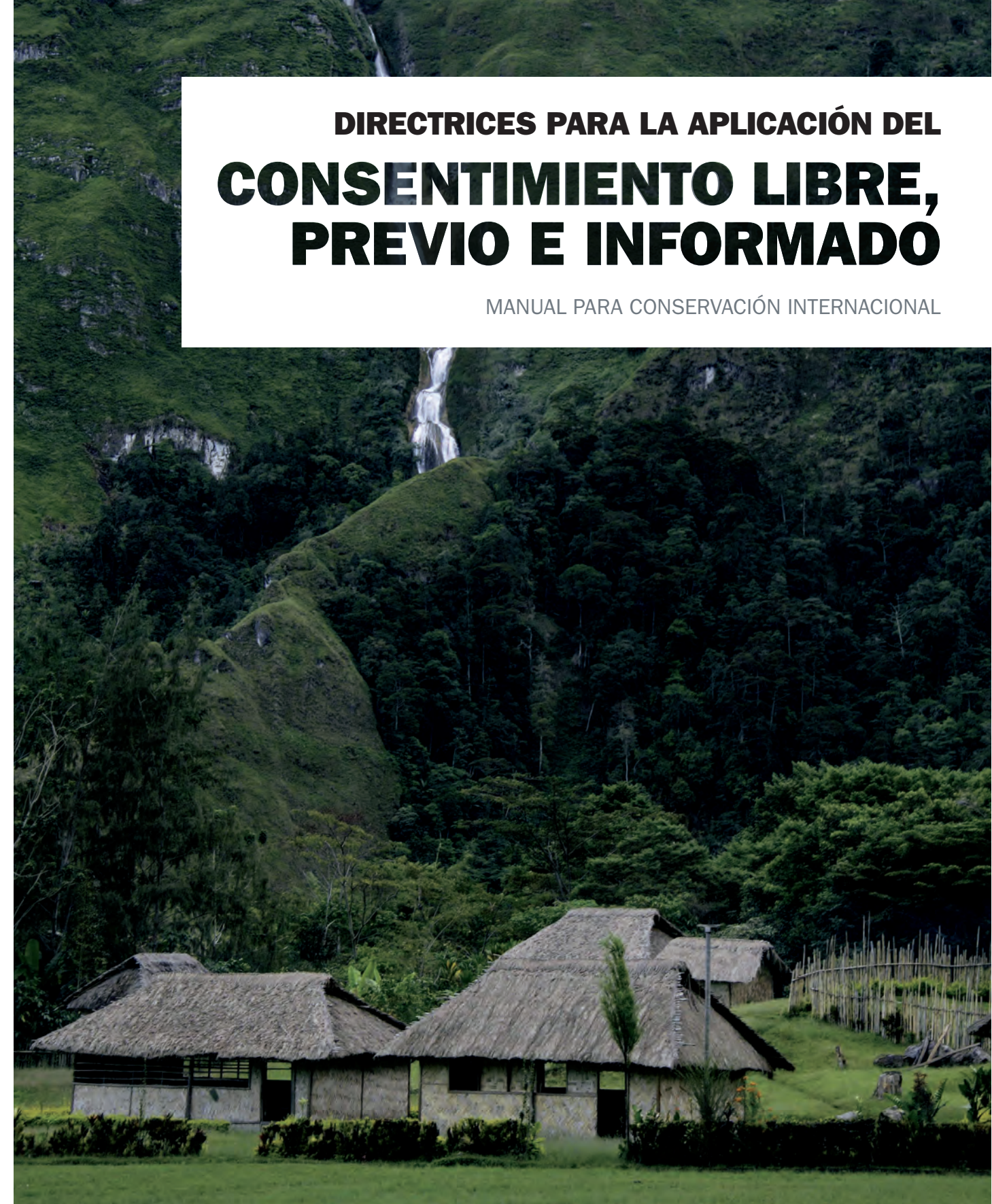




DIRECTRICES PARA LA APLICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO

MANUAL PARA CONSERVACIÓN INTERNACIONAL

CONSERVATION
INTERNATIONAL





Misión: Apoyados en una firme base que combina ciencia, colaboración y demostraciones de campo, Conservación Internacional (CI) empodera a la sociedad a cuidar la naturaleza y nuestra diversidad biológica mundial de manera responsable y sustentable, a favor del bienestar de la humanidad.

Visión: Imaginamos un mundo saludable y próspero en el que las sociedades estén eternamente comprometidas a cuidar y a valorar la naturaleza, para el beneficio a largo plazo de las personas y de toda forma de vida en la Tierra.

Publicación: Diciembre 2013
Conservación Internacional
2011 Crystal Drive, Suite 500
Arlington, VA 22202
Teléfono: 703-341-2400
Página Web: www.conservation.org

Cita sugerida: Theresa Buppert y Adrienne McKeehan. *Directrices para la Aplicación del Consentimiento Libre, Previo e Informado*: Manual para Conservación Internacional. Arlington, VA: Conservation International, 2013.

Autoras: Theresa Buppert y Adrienne McKeehan.

Colaboradores: Ramiro Batzin, Paulo Celso de Oliveira, David James, Kanyinke Sena, Mina Setra, Rogeliano Solís.

Diseño: Emily Love.

Imagen de portada: (c) Bruce M Beehler

AGRADECIMIENTOS

Estas directrices se basan en estudios de caso realizados por el Grupo Asesor Indígena (GAI) de Conservación Internacional (CI) y el Programa *Conservation Stewards* (CSP) de Conservación Internacional, incluyendo los siguientes autores:

GAI: Ramiro Batzin, Paulo Celso de Oliveira, David James, Kanyinke Sena, Mina Setra, Rogeliano Solís.

CSP: Tian Feng, Eduard T. Niesten, Margarita Mora.

Un agradecimiento especial a los siguientes revisores de Conservación Internacional:

Luis Barquin, Johnson Cerda, Joanna Durbin, Janet Edmond, Regina Harlig, David Mitchell, Mónica Morales, Priti Narasimhan, Eduard Niesten, Serge Omba, Cándido Pastor, Renata Pinheiro, Milagros Sandoval, Susan Stone, Kristen Walker, Zachary Wells, Kame Westerman.

CI acoge con beneplácito cualquier contribución para mejorar este documento en evolución. Pueden enviar sus comentarios a socialpolicypractice@conservation.org.



Consentimiento es la manifestación de un acuerdo claro y convincente, de conformidad con las estructuras de toma de decisiones de los pueblos indígenas, que incluyen los procesos tradicionales de deliberación. Estos acuerdos deben contar con la participación plena de los líderes, representantes o instituciones autorizados responsables de la toma de decisiones, elegidos por los propios pueblos indígenas.”¹

*-Ramiro Batzin,
Director ejecutivo de Soz’il y miembro del Grupo Asesor Indígena de Conservación
Internacional*

¹ Ramiro Batzin, *Aplicar el consentimiento libre, previo e informado en la ejecución de REDD+ en tierras y territorios indígenas de Guatemala*, (Arlington, VA: Conservation International, 2013), 8, consultado el 4 de octubre de 2013, http://www.conservation.org/about/centers_programs/itpp/Documents/FPIC-Documents/CI_FPIC-Case-Study_Guatemala.pdf

NOTAS PARA EL LECTOR

En primer lugar, los autores esperan que estas directrices resulten un documento útil y en evolución para el personal de Conservación Internacional (CI). Al objeto de conseguir una mejor aplicación de las directrices es importante leerlas en su totalidad antes de acometer las etapas individuales. Puesto que cada nueva sección del documento está basada en la anterior, se obtendrá un mayor entendimiento del consentimiento libre, previo e informado después de la lectura del documento en su conjunto.

En segundo lugar, estas directrices se han creado para servir de herramienta auxiliar a la *Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional*, y se han elaborado en colaboración con el Grupo Asesor Indígena (GAI) de CI. Por lo tanto, y según la recomendación del GAI, todo su contenido se refiere específicamente a pueblos indígenas. No obstante, CI reconoce plenamente que estas directrices pueden ser útiles para trabajar con comunidades que no se definen como indígenas, y en su labor CI respeta la participación plena y efectiva de todas las comunidades.

ÍNDICE

Agradecimientos	iii
Notas para el lector	vi
Acrónimos	2
Términos clave	3
Introducción	7
Antecedentes	9
Beneficios de las directrices	13
Cómo utilizar estas directrices	14
Etapas para crear un proceso exitoso de CLPI	16
Recopilación de información	15
Entender el contexto local actual	16
Conocer los derechos jurídicos y los derechos consuetudinarios	17
Identificar y respetar las estructuras de toma de decisiones	19
Colaboración en el diseño y la aplicación	21
Elaborar un enfoque que respete los aspectos culturales	21
Asegurar la participación plena y efectiva	22
Asegurar el intercambio de información	24
Lograr consenso sobre la línea de acción	26
Garantizar la rendición de cuentas	27
Incorporar el CLPI en un mecanismo de reparación de agravios	27
Monitorear y adecuar los compromisos	28
Diagrama de flujo del CLPI: Una guía visual	29
Conclusión	30
Material adicional sobre el CLPI	31
Referencias	32

ACRÓNIMOS

CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica

CI: Conservación Internacional

CSP: Programa *Conservation Stewards*

CLPI: Consentimiento libre, previo e informado

GAI: Grupo Asesor Indígena

OIT 169: Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

RBA: Enfoque basado en los derechos

REDD+: Reducción de emisiones provenientes de la deforestación y la degradación forestal, además del rol de conservación, manejo sostenible de los bosques e incremento de los stocks de carbono de los bosques.

CT: Conocimientos tradicionales

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

UNDRIP: Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

TÉRMINOS CLAVE

Comunidad: Un grupo de personas unidas por ubicación geográfica, intereses, y/o cultura. En las “Etapas” de estas directrices, el término comunidad se refiere específicamente a las comunidades indígenas que pueden verse afectadas por cualquier decisión sobre la que CI solicita su contribución, reconociendo que la comunidad puede o no ser homogénea en sus creencias, deseos y necesidades, entre otros aspectos.

Derechos consuetudinarios: Son derechos *de facto* establecidos tras una larga tradición de prácticas consuetudinarias; estos derechos se ejercen y se aceptan ampliamente, aunque no estén necesariamente incorporados en la legislación.

El consentimiento libre, previo e informado: Es un marco que tiene como fin asegurar que los derechos de los pueblos indígenas se garanticen en cualquier decisión que pueda afectar a sus tierras, territorios o medios de vida. Está compuesto por cuatro elementos:

- **Consentimiento:** El derecho de los pueblos indígenas a dar o denegar su consentimiento a cualquier decisión que afecte a sus tierras, territorios, recursos y medios de vida.¹
- **Libre:** libre de coacción, intimidación, manipulación, amenaza o soborno.
- **Previo:** indica que se solicitó el consentimiento con suficiente antelación, antes del inicio o autorización de cualquier actividad del proyecto, y que se han respetado los plazos requeridos por los procesos de consulta/consenso de la comunidad indígena.
- **Informado:** se ha proporcionado información en un lenguaje y forma comprensibles para la comunidad, detallando la índole, el ámbito, el propósito, la duración y el lugar del proyecto o actividad, así como informaciones sobre las áreas que se verán afectadas; los impactos económicos, sociales, culturales y ambientales, todos los interlocutores involucrados y los procedimientos que el proyecto o actividad pueda entrañar.

Participación plena y efectiva: La participación plena y efectiva consta de varios componentes principales, y se basa en interacciones transparentes y de buena fe, para que todas las personas que conforman la comunidad tengan la capacidad de participar plenamente en el proceso de decisión. Incluye proporcionar informaciones en un lenguaje y forma comprensibles para la comunidad, y en un período de tiempo compatible con las normas culturales de la comunidad.

Género: Se refiere a las atribuciones y oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales asociadas a ser hombre o mujer. Las tareas definidas en función del género, por ejemplo la recogida de leña correspondiente a las mujeres, pueden proporcionar una oportunidad para involucrar a las mujeres en la conservación y reforestación de los bosques, puesto que tienen un conocimiento de primera mano sobre la cantidad de leña disponible.

Derechos humanos: Son derechos inherentes a todos los seres humanos sin discriminación, independientemente de su nacionalidad, lugar de residencia, sexo, nacionalidad u origen étnico, color, religión, idioma o cualquier otra condición. Los derechos humanos son universales, inalienables, indivisibles, interdependientes y están interrelacionados. Algunos ejemplos de derechos humanos universales incluyen, pero no se limitan al, derecho a la vida, derecho a la igualdad ante la ley, derecho al desarrollo y derecho a la libre determinación.² Normalmente, los derechos humanos universales están legalmente garantizados por medio de tratados, derecho consuetudinario internacional, principios generales y otros marcos jurídicos internacionales.

Pueblos indígenas: Aunque existen muchas palabras que reflejan el significado de indígena, las definiciones nacionales varían entre los países, y es posible que no coincidan totalmente con la autoidentificación de los pueblos indígenas, único criterio fundamental reconocido en el nivel internacional. A efectos de nuestro trabajo, CI identifica a pueblos indígenas en áreas geográficas específicas por la existencia, en diversos grados, de:

- Estrecho vínculo con los territorios ancestrales y tradicionales o consuetudinarios y con los recursos naturales presentes en ellos;
- Instituciones políticas y sociales consuetudinarias;
- Sistemas económicos orientados a la producción de subsistencia;
- Un idioma indígena, a menudo diferente del idioma dominante; y
- Autoidentificación e identificación por terceros como miembros de un grupo cultural distinto.³

Derechos individuales frente a derechos colectivos: La mayoría de los tratados de derechos humanos reflejan un concepto individualista de los derechos y titulares de derechos: por ejemplo, el derecho a la educación o el derecho a la vida es un derecho de cada individuo. Para muchos pueblos indígenas su identidad como individuo está intrínsecamente vinculada a la comunidad a la que pertenece. Para ellos, los derechos colectivos, como el derecho a la libre determinación o el derecho a las tierras colectivas, son por lo tanto esenciales, y requieren protección.⁴

Enfoque basado en los derechos: Un enfoque orientado a la conservación que fomenta e integra los derechos humanos en las políticas y prácticas de conservación, al enfatizar los vínculos positivos entre la conservación y los derechos de las personas a asegurar sus medios de vida, gozar de un ambiente saludable y productivo, y vivir con dignidad.

Sitio sagrado: Un lugar natural histórico, religioso o tradicional con significado cultural.

2 “Derechos Humanos en las Naciones Unidas”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado el 13 de septiembre de 2013, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

3 Conservación Internacional, *Enfoque basado en los derechos: Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional* (Arlington, VA: Conservación Internacional, 2012), 1-2.

4 “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, consultado el 4 de octubre de 2013, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Libre determinación: En este contexto, es el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propia vía de desarrollo. Es uno de los derechos básicos sobre los que se fundamenta el CLPI.

Conocimientos tradicionales: Son conocimientos, innovaciones y prácticas que se desarrollan, mantienen y transfieren entre generaciones en el seno de una comunidad o una determinada población dentro de una comunidad. Los conocimientos tradicionales (CT) son frecuentemente de propiedad colectiva y pueden abarcar una amplia variedad de materias, entre ellas, la agricultura, la ecología, la medicina y la diversidad biológica.⁵

⁵ “Los conocimientos tradicionales y el Convenio sobre la Diversidad Biológica”, Convenio sobre la Diversidad Biológica, consultado el 4 de octubre de 2013, <http://www.cbd.int/traditional/intro.shtml>.

INTRODUCCIÓN

El camino recorrido por Conservación Internacional (CI) para elaborar estas directrices relativas a la aplicación del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) sigue los pasos de la elaboración de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP). Dicha Declaración se desarrolló en respuesta directa a la necesidad de un instrumento de derechos humanos internacionalmente reconocido que respetara el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, con el CLPI como un medio para asegurar este derecho. En 1987, sólo dos años después del inicio de los esfuerzos para redactar la UNDRIP, CI emergió como una organización de reciente fundación trabajando en colaboración con las comunidades para proteger los ecosistemas terrestres y marinos, para fomentar la buena gobernanza y para construir un futuro en el cual las personas vivan en armonía con la naturaleza.⁶ De conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas, CI se constituyó también sobre la fundamentación de que el éxito en las actividades de conservación requiere el respeto de los derechos humanos y la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales cuyos medios de subsistencia dependen de los recursos naturales.

Para reforzar aún más su compromiso de incorporar las contribuciones de los pueblos indígenas en sus programas y políticas, en 2009 CI invitó a seis expertos indígenas de varias partes del mundo para formar el Grupo Asesor Indígena (GAI). El GAI tiene tres propósitos: **Fortalecer las colaboraciones existentes entre pueblos indígenas y ONGs en el marco de REDD+⁷; incorporar las recomendaciones e insumos directos de los expertos indígenas en las estrategias de CI; y fomentar la comprensión de las necesidades, prioridades y preocupaciones de los pueblos indígenas relacionadas con REDD+ y otras actividades forestales.**

En 2010, como parte de esta continua colaboración, CI y el GAI se embarcaron en un proceso encaminado a formular directrices para asegurar el respeto del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) en todas las estrategias y programas de CI. Aunque las políticas institucionales de CI, incluida la *Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional* de reciente actualización, garantizan el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y los procesos que respetan el CLPI, CI reconoce que sólo las políticas no son suficientes para crear cambios duraderos. El primer paso en este proceso para crear directrices institucionales ha sido la realización de nueve estudios de caso que han examinado cómo se han incorporado los elementos del CLPI en diferentes proyectos en varias partes del mundo. Seis de los estudios de caso han sido elaborados por miembros del GAI, mientras que tres de ellos se han basado en las experiencias del Programa *Conservation Stewards* de CI.⁸

⁶ Los trabajos para la elaboración de la UNDRIP comenzaron en 1985; véase el siguiente enlace para más detalles: http://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_61-295/ga_61-295_s.pdf

⁷ REDD+ se refiere a Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y la Degradación Forestal, además del rol de conservación, manejo sostenible de los bosques e incremento de los stocks de carbono de los bosques.

⁸ El Programa *Conservation Stewards* (CSP) utiliza acuerdos de conservación para ofrecer incentivos concretos destinados a la buena gestión y cuidado de la diversidad biológica y los recursos naturales. Estos acuerdos proporcionan beneficios sociales priorizados por usuarios de recursos locales a cambio de compromisos demostrados para mantener la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas.

Estas directrices se basan en los estudios de caso sobre el CLPI concluidos, y ofrecen una herramienta complementaria a las políticas institucionales de CI, incluida la *Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional* recientemente actualizada. Éstas proporcionan material introductorio y antecedentes sobre el CLPI, así como las etapas propiamente dichas para garantizar el CLPI. **Cada componente de estas directrices, desde el principio hasta el final, tiene como objetivo aportar orientación al personal de CI en la ejecución de un proceso de CLPI justo y eficaz.**

CI reconoce que su trabajo se lleva a cabo dentro del contexto de diferentes países, cada uno con sus propias leyes y derechos soberanos, así como sujetos a compromisos bajo las leyes internacionales que hayan firmado y ratificado. Al mismo tiempo, se hace un llamado a los países a respetar las leyes y normas de derechos humanos universales que hayan aprobado. La UNDRIP es uno de estos instrumentos internacionales. Aunque no tiene carácter vinculante, constituye una declaración universalmente reconocida, y las propias políticas y directrices relativas al CLPI de CI son coherentes con su contenido e intención. **CI seguirá estas directrices institucionales para garantizar procesos que respeten el CLPI en todo su trabajo, y alentará a que todos sus socios apliquen estas directrices, reconociendo que no todos los países han implementado la UNDRIP.**

El CLPI da a los pueblos indígenas la libertad de determinar su propia vía de desarrollo. Esta libertad, cuando se reconoce, respalda la misión de CI de empoderar a las sociedades a cuidar la naturaleza de forma responsable y sostenible. Al seguir estas directrices, CI respeta el derecho de los pueblos indígenas al CLPI, así como la UNDRIP. CI reconoce también los fuertes vínculos culturales y espirituales que muchos pueblos indígenas mantienen con sus tierras y territorios y como estos vínculos pueden fortalecer los esfuerzos mundiales de conservación. CI comparte con los pueblos indígenas de todo el mundo la meta de fortalecer los esfuerzos de conservación, y espera que estas directrices hagan que el proceso sea más fácil.

Los miembros del Grupo Asesor Indígena son expertos en cambio climático y derechos indígenas de diversas partes del mundo que ofrecen a CI orientación estratégica sobre estas cuestiones. Sus nombres, comunidades indígenas y países de origen son: Ramiro Batzin (maya kaqchikel de Guatemala), Paulo Celso de Oliveira (pankararu de Brasil), David James (arawak de Guayana), Kanyinke Sena (ogiek de Kenia), Mina Setra (dayak de Indonesia) y Rogeliano Solís (guna de Panamá).

ANTECEDENTES

El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) ha ido evolucionando y cobrando impulso desde hace varias décadas. Fundamentalmente, se trata de un marco para asegurar que los derechos de los pueblos indígenas sean garantizados en cualquier decisión que pueda afectar a sus tierras, territorios o medios de vida. Garantiza que dichos pueblos tengan el derecho a dar o a denegar su consentimiento a estas actividades, sin miedo a represalias o coacción, en un plazo de tiempo adaptado a su cultura y con los recursos para tomar decisiones informadas. La comunidad es un componente esencial del CLPI, puesto que éste es un proceso colectivo, no una decisión individual.

Es importante entender que el CLPI no es un simple proceso de toma de decisión o un mecanismo de veto de la comunidad, sino una herramienta para asegurar que los actores externos interactúen con las comunidades indígenas de una forma que se adecue a su cultura, para que sus prioridades de desarrollo, necesidades y deseos puedan cumplirse. Un verdadero proceso de CLPI incluye no sólo la consulta, sino también la posibilidad para que una comunidad de o niegue su consentimiento a un proyecto. Algunas políticas y directrices existentes, ya sea de gobiernos, el sector privado, bancos de desarrollo u otros, se limitan a la consulta, en contraposición a consulta y consentimiento pleno. No obstante, Conservación Internacional reconoce el consentimiento que han de otorgar los pueblos indígenas.

Según se manifiesta en la *Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional* de CI, “El contexto nacional y los derechos conferidos al término indígena varían de forma significativa entre los países. A menudo, los pueblos indígenas son étnicamente diferentes de la cultura nacional dominante y con frecuencia sus territorios tradicionales, sean terrestres o marinos, no son reconocidos por los gobiernos nacionales. Aunque los pueblos indígenas poseen características semejantes a otros grupos de población rural desfavorecidos o marginados,. . . muchas de las causas de su pobreza difieren ampliamente de las de otros sectores marginados, y normalmente están relacionadas con su acceso limitado o la pérdida de las tierras y recursos tradicionales, la desintegración de sus economías tradicionales y la discriminación y marginación que se derivan del carácter único de su idioma, cultura y organización social”.⁹

Aunque existen muchas palabras que reflejan el significado de indígena, las definiciones nacionales varían entre los países, y es posible que no coincidan totalmente con la autoidentificación de los pueblos indígenas, único criterio fundamental reconocido en el nivel internacional. A efectos de su trabajo, CI identifica a pueblos indígenas en áreas geográficas específicas por la existencia, en diversos grados, de los siguientes cinco factores:

- Estrecho vínculo con los territorios ancestrales y tradicionales o consuetudinarios y con los recursos naturales presentes en ellos;

⁹ Conservación Internacional, *Enfoque basado en los derechos: Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional*, p.1.

- Instituciones políticas y sociales consuetudinarias;
- Sistemas económicos orientados a la producción de subsistencia;
- Un idioma indígena, a menudo diferente del idioma dominante; y
- Autoidentificación e identificación por terceros como miembros de un grupo cultural distinto.

A lo largo de los años, el CLPI ha sido incluido en varios convenios e instrumentos internacionales importantes, y se reconoce como una norma jurídica que entraña obligaciones para los Estados.¹⁰ Estos convenios e instrumentos, que se centran fundamentalmente en pueblos indígenas, reconocen los vínculos directos entre el CLPI y sus derechos subyacentes, tales como los derechos a la libre determinación y a la propiedad. Debido a estos vínculos directos con derechos jurídicos, a veces se hace referencia al CLPI como un derecho, otras como un principio, o incluso en ocasiones como un derecho y un principio.¹¹ Esta conexión entre el CLPI y la protección de derechos se evidencia en los convenios e instrumentos internacionales destacados más adelante.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró el primer convenio internacional sobre pueblos indígenas en 1957. No obstante, este convenio fue duramente criticado por centrar su atención en la integración de los pueblos indígenas en la sociedad general. Como resultado, fue revisado mediante la adopción del Convenio 169 en 1989.¹² El Convenio 169 exige a los gobiernos que consulten con los pueblos indígenas sobre las leyes que puedan afectarles directamente, para asegurar que se defiende su participación y su derecho a decidir en los asuntos relativos

Cronograma Basico de Consentimiento Libre, Previo e Informado



10 Directrices sobre el consentimiento libre, previo e informado, Programa ONU-REDD, consultado el 20 de septiembre de 2013, http://www.un-redd.org/Launch_of_FPIC_Guidelines/tabid/105976/Default.aspx#Spanish.

11 Directrices sobre el consentimiento libre, previo e informado.

12 Birgitte Feiring, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica - Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT* (Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009), consultado el 20 de septiembre de 2013, http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_106474/lang--en/index.htm.

a cualquier proyecto que pueda afectarles, y para garantizar que las reubicaciones necesarias sólo se lleven a cabo con su consentimiento libre e informado.¹³

El Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB), de 1992, refuerza los derechos de las comunidades indígenas y locales en cuestiones concernientes a los recursos biológicos, la participación en los beneficios y la protección del conocimiento cultural. Sujeto a sus legislaciones nacionales y en la medida de lo posible y apropiado, los Estados Partes deben obtener la “aprobación y participación” de las personas con conocimiento, innovaciones y prácticas tradicionales cuando éstos sean utilizados fuera de la comunidad indígena o local.¹⁴ Este convenio se complementó en 2002 con las Directrices de Bonn que enfatizan los derechos de las comunidades indígenas y locales, y ofrecen orientación sobre la aplicación de algunas disposiciones del CDB.¹⁵ El CDB se complementó también con las Directrices Akwé: Kon, un conjunto de directrices voluntarias para la realización de procedimientos de evaluación de impacto cultural, ambiental y social en las tierras, sitios sagrados y aguas de las comunidades indígenas y locales.¹⁶ Por último, el Protocolo de Nagoya del CDB sobre Acceso y Participación en los Beneficios requiere que los países adopten medidas para asegurar el consentimiento previo e informado de las comunidades indígenas y locales.¹⁷

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (UNDRIP por su sigla en inglés) reconoce de forma explícita el CLPI en varios de sus artículos, y sirve de base para muchas directrices, criterios y normas de CLPI que han sido aplicados por otras organizaciones, incluidas asimismo estas directrices elaboradas por CI.

Como demuestran los ejemplos anteriormente mencionados, algunos convenios e instrumentos internacionales defienden explícitamente el derecho al CLPI de los pueblos indígenas. No obstante, aunque no sean legalmente vinculantes, lo que dificulta su aplicación, muchos casos judiciales se han construido y ganado basando su argumentación en estos convenios e instrumentos. El reconocimiento del derecho al CLPI está en permanente evolución, y algunos países han adoptado estos convenios en sus propias leyes nacionales, tanto de forma voluntaria como a través de resoluciones judiciales. Sin embargo, otros aún no han reconocido el CLPI.

13 “Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (No. 169),” Organización Internacional del Trabajo, consultado el 20 de septiembre de 2013, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100897.pdf.

14 “Artículo 8(j),” Convenio sobre la Diversidad Biológica, consultado el 27 de septiembre de 2013, <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>.

15 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Provenientes de su Utilización* (Montreal, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2002), consultado el 20 de septiembre de 2013, <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-bonn-gdls-es.pdf>.

16 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Akwé: Kon Directrices Voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares* (Montreal, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, serie de Directrices del CDB, 2004), consultado el 20 de septiembre de 2013, <http://www.cbd.int/traditional/guidelines.shtml>.

17 Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, *Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Provenientes de su Utilización del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, (Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011), consultado el 20 de septiembre de 2013, <http://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>.

Aunque el derecho al CLPI esté principalmente reconocido para los pueblos indígenas en las leyes y convenios internacionales, a menudo las comunidades locales se enfrentan a los mismos problemas de acceso a la tierra y la falta de aportaciones a su propia vía de desarrollo. **Conservación Internacional reconoce que todos los proyectos deben incluir la participación plena y efectiva de todas las partes involucradas, independientemente de si son indígenas o no.**

Aunque estas directrices han sido creadas para ayudar al personal de CI a incorporar el CLPI en la planificación, formulación, ejecución y monitoreo de un proyecto, cada recurso y voz que promueve el CLPI hace avanzar la conservación un paso más hacia su aceptación universal.

BENEFICIOS DE LAS DIRECTRICES

Conservación Internacional ha formulado estas directrices institucionales relativas al CLPI con el fin de respaldar su *Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional* y su enfoque global de conservación basado en los derechos (RBA por su sigla en inglés). Estas directrices pueden mejorar tanto la conservación como los resultados de bienestar humano en el trabajo de CI con los pueblos indígenas, protegiendo al mismo tiempo los derechos de estas comunidades.

CI reconoce que el CLPI es un componente fundamental para sustentar proyectos y alianzas exitosos con las comunidades. Estas directrices crean una práctica estándar para todo el trabajo de CI con los pueblos indígenas, en diferentes países, programas y proyectos. Debido al carácter variado y diverso del trabajo de CI y sus socios comunitarios, se crearon estas directrices de modo que fuesen flexibles y que pudiesen ajustarse y adecuarse a determinados países, estructuras comunitarias y proyectos específicos.

Un beneficio principal de estas directrices es que garantizan la transparencia de CI. Al utilizar estas directrices, CI indica claramente su enfoque para trabajar con pueblos indígenas, y muestra a diversos grupos, entre ellos, socios indígenas, gobiernos, otras partes interesadas y la comunidad de conservación en general, que está comprometida con los pueblos indígenas y sus derechos. Aunque se han elaborado para uso de CI, estas directrices están disponibles para su utilización por otros interlocutores. Éstas ofrecen un enfoque sobre el CLPI estándar y al mismo tiempo, flexible, elaborado a partir de diversas experiencias relativas a la creación de áreas protegidas, REDD+, políticas nacionales de consulta y acuerdos de conservación. Estas directrices, o cualquier otro proceso eficaz de CLPI, aumentan el éxito de los esfuerzos de conservación en todo el mundo.

Aún más importante, la utilización de estas directrices por parte de CI beneficia directamente no sólo a CI, sino también a los pueblos indígenas, puesto que son ellos quienes más se benefician cuando sus voces dirigen las conversaciones. Estas directrices se fundamentan en las perspectivas indígenas, y están elaboradas basándose en ejemplos de CLPI aportados por el Grupo Asesor Indígena de Conservación Internacional, y complementadas con las lecciones extraídas de los programas de CI. Las etapas recomendadas prevén la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y monitoreo del proyecto, protegiendo al mismo tiempo los derechos indígenas y aumentando la probabilidad de éxito en el proyecto para todas las partes involucradas.

CÓMO UTILIZAR ESTAS DIRECTRICES

Estas directrices de CLPI están diseñadas para equilibrar las necesidades de principios generales, normas preceptivas y un enfoque flexible que asegure el CLPI en las relaciones con los pueblos indígenas. Éstas se recogen en el presente documento moderadamente extenso para facilitar su consulta e incentivar su máxima utilización.

Estas directrices están compuestas por nueve etapas divididas en tres fases que perfilan los elementos requeridos para lograr un proceso de CLPI efectivo. Las fases y etapas se presentan a continuación:

RECOPILACIÓN DE INFORMACIÓN

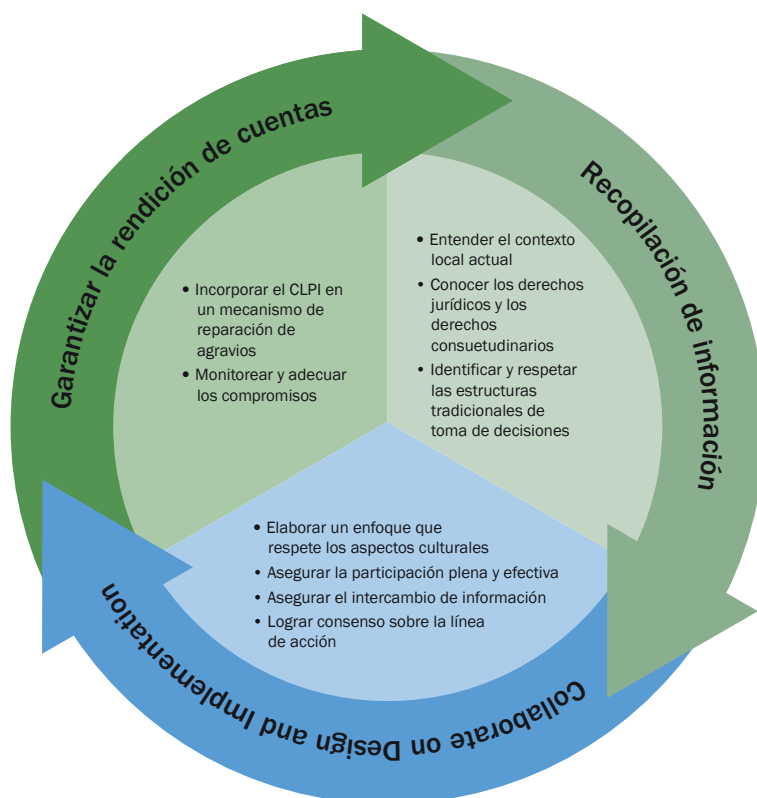
- Entender el contexto local actual.
- Conocer los derechos jurídicos y los derechos consuetudinarios.
- Identificar y respetar las estructuras tradicionales de toma de decisiones.

COLABORACIÓN EN EL DISEÑO Y LA APLICACIÓN

- Elaborar un enfoque que respete los aspectos culturales.
- Asegurar la participación plena y efectiva.
- Asegurar el intercambio de información.
- Lograr consenso sobre la línea de acción.

GARANTIZAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS

- Incorporar el CLPI en un mecanismo de reparación de agravios.
- Monitorear y adecuar los compromisos.



Cada etapa contiene acciones recomendadas que muestran cómo lograr dicha etapa. Estas acciones son ilustrativas, aunque no necesariamente exhaustivas. **Si bien las acciones recomendadas orientan al usuario sobre cómo abordar cada etapa, puede que sea necesario que el usuario identifique también etapas o acciones diferentes o adicionales pertinentes para un determinado lugar o contexto.**

Se deben aplicar estas directrices con la participación de las comunidades y los interlocutores clave para garantizar que el proceso se basa en la colaboración, y para asegurar que éstos están dispuestos a trabajar junto con CI en la creación de un proceso de CLPI aceptable, utilizando estas directrices como una herramienta. Los gobiernos, socios y todas las demás partes interesadas deben también tener en cuenta estas directrices y cómo se aplicarán para lograr la meta de respeto al CLPI.

Deben considerarse el CLPI y estas directrices durante el transcurso del proyecto, desde su inicio hasta su finalización. Conservación Internacional recomienda que el usuario lea el documento íntegramente, desde los materiales introductorios y antecedentes a las etapas propiamente dichas, antes de iniciar la planificación de un proyecto. Entender el origen jurídico y la evolución del CLPI a lo largo de los años, por ejemplo, ofrece una contribución significativa para la planificación de un proceso participativo en la actualidad. Las referencias proporcionadas al final de este documento ofrecen material adicional sobre el CLPI y cuestiones específicas.

Una vez que el material contenido en este documento haya sido examinado en su totalidad, CI recomienda que el usuario se centre en la sección denominada **“Etapas para crear un proceso exitoso de CLPI”**, y que empiece a esbozar las acciones iniciales para llevar a cabo un proceso de CLPI con la comunidad afectada. Por último, dado que un proceso exitoso de CLPI requiere una considerable inversión de tiempo, fondos y otros recursos, es esencial que se planifiquen estos factores con la debida antelación antes de iniciar las deliberaciones con una comunidad.

No obstante, para proyectos que ya están en curso, se deben considerar estas etapas tan pronto sea posible durante las fases restantes del proyecto. En dichas circunstancias, los siguientes pasos pueden resultar una variación de un verdadero proceso de CLPI, pero aún así este principio es importante y relevante para asegurar la participación plena y efectiva de la comunidad, abordar cuestiones y evitar conflictos.

Examinar este documento, lograr una comprensión exhaustiva de las directrices y aplicarlas de forma coherente y en colaboración proporcionarán una base sólida para un proceso óptimo de CLPI. Los debates y planificaciones que estas directrices inspiren y faciliten a cada comunidad sustentarán un marco duradero de respeto a los derechos indígenas.

ETAPAS PARA CREAR UN PROCESO EXITOSO DE CLPI

Las siguientes “etapas” del CLPI constituyen la parte más importante de estas directrices y ofrecen instrucciones claras para el personal de CI involucrado en un proyecto. Aunque a continuación se presentan siguiendo una determinada secuencia, a menudo estas etapas ocurren simultáneamente por lo que el orden actual debe adaptarse según exijan las circunstancias. Se debe considerar también la posible existencia de solapamiento entre las etapas. Por ejemplo, conocer los derechos jurídicos y consuetudinarios de la comunidad es una etapa única, pero estos derechos también han de tenerse en cuenta al abordar el contexto local y las estructuras tradicionales de toma de decisiones. El usuario debe tener presente estos solapamientos y evaluar cuándo y cómo aplicar estas etapas para responder a las necesidades de un determinado proyecto. De las nueve etapas, ninguna puede ser designada como única para lograr el CLPI. En la práctica, *todas las etapas conforman una parte importante del proceso de CLPI y deben ser consideradas de forma individual e integradora.*

Puesto que el contexto de cada proyecto es único, puede que sea necesario que el usuario interprete estas etapas y elabore preguntas clave, así como medidas adicionales o alternativas, para cumplir con el objetivo esencial de cada etapa.

RECOPILACIÓN DE INFORMACIÓN

Al final de esta fase, el usuario

- Identificará a los interlocutores externos que influyen en la comunidad.
- Conocerá los canales apropiados para solicitar decisiones comunitarias.
- Entenderá cómo la comunidad depende de los recursos naturales, sobre todo de aquellos que puedan verse afectados por el proyecto.
- Sabrá si existe armonía entre los derechos jurídicos y consuetudinarios de la comunidad.
- Determinará cualquier necesidad de capacitación sobre derechos y estructuras de toma de decisiones, o cualquier otro tema identificado.

Entender el contexto local actual

Descripción: Del mismo modo que los elementos culturales influenciarán en un proceso de CLPI, el contexto local general también afectará a una comunidad en un determinado momento. Para entender el contexto actual de una comunidad, el usuario deberá tener en cuenta todos los factores que puedan repercutir en el mismo, incluidos conflictos antiguos o actuales, relaciones entre géneros, percepciones y opiniones sobre asuntos relevantes o cuestiones relacionadas con la conservación, uso de la tierra y

manejo de los recursos naturales, recursos financieros y elementos específicamente mencionados en las otras etapas. Para garantizar un proceso dirigido por la comunidad, es también importante identificar a los diversos actores y sus distintas perspectivas que pueden desempeñar un papel en un proceso de CLPI, apoyando o influenciando a la comunidad de alguna manera, positiva o negativamente. Estos actores pueden ser gobiernos, ONGs internacionales o locales, empresas del sector privado, otras comunidades, etc.

Tenga en cuenta que algunos aspectos del contexto actual se abordan en más detalle en otras etapas, tales como “*Entender los derechos jurídicos y consuetudinarios*”.

Acciones:

- Llevar a cabo un ejercicio de análisis y mapeo junto con la comunidad y socios para determinar qué comunidades están directa o indirectamente afectadas por el proyecto propuesto.
- Identificar a las otras partes involucradas; determinar sus roles en el área propuesta para el proyecto y clarificar los derechos de decisión que éstas puedan tener.
- Establecer información base de referencia sobre las creencias culturales y espirituales de la comunidad relativas a los sitios sagrados, los bosques y los recursos naturales, asegurando al mismo tiempo la protección de esta información, de conformidad con la voluntad y protocolos de la comunidad.
- Identificar las preocupaciones relacionadas con los medios de subsistencia y las necesidades humanas básicas que pueden influenciar la capacidad o buena disposición de una comunidad a participar en un proyecto, explicando cuáles pueden ser las posibles compensaciones. Tenga en cuenta que éstas pueden variar entre los diferentes grupos que conforman la comunidad, como los hombres, las mujeres, los jóvenes o los ancianos.
- Determinar los recursos financieros o de otro tipo a disposición de la comunidad, incluidos aquellos fondos correspondientes o no al proyecto, que pueden afectar de forma positiva o negativa a la utilización de los recursos naturales por parte de la comunidad.
- Realizar un análisis de género sobre los roles de las mujeres y de los hombres que repercutirán en la ejecución del proyecto.
- Entender las necesidades e inquietudes de las mujeres, reconociendo que éstas tienen conocimientos y prioridades únicos, y que con frecuencia son excluidas de los procesos de toma de decisiones. Puede ser necesario la organización de reuniones separadas para hombres y mujeres.
- Identificar conflictos antiguos, actuales o potenciales que existan tanto dentro de la comunidad como relativos a actores externos.
- Identificar las percepciones y opiniones de la comunidad sobre el proyecto, actores externos, índole y todas las demás cuestiones relevantes.

Conocer los derechos jurídicos y los derechos consuetudinarios

Descripción: Tanto los derechos jurídicos como los derechos consuetudinarios desempeñan una función importante para determinar las interacciones con la comunidad e individuos involucrados.

Es importante entender si el derecho nacional incorpora o aplica los numerosos derechos indígenas garantizados a nivel internacional y cómo se ejecuta dicha inclusión y cumplimiento. Se debe considerar el contexto jurídico único de cada país con el fin de entender las implicaciones que este entraña para el CLPI y la adopción de estas directrices. Para una organización de conservación, las leyes relacionadas con la autonomía, la tenencia de tierras y la propiedad de recursos son cuestiones especialmente delicadas y relevantes.

Al mismo tiempo, es crucial entender los derechos consuetudinarios de aquellas personas con las que trabajamos, en especial todas las prácticas consuetudinarias de manejo de tierras u otras estructuras tradicionales de manejo. Los derechos consuetudinarios, aunque no estén reconocidos por el gobierno, se basan en la propiedad de la tierra y patrones de uso bien definidos que han existido a lo largo de generaciones.

Acciones:

- Identificar los derechos de los pueblos indígenas contenidos en el marco del derecho nacional, los cuales pueden incluir derechos como:
 - Derechos de tenencia de tierras.
 - Derechos a la consulta y el CLPI.
 - Derechos a los recursos
 - Derechos de carbono.
 - Derechos al subsuelo.
- Identificar si existen sistemas, prácticas, reglas y derechos consuetudinarios de manejo de tierras.
- Establecer si existen otras estructuras tradicionales de manejo.
- Identificar cualquier conflicto potencial entre los derechos consuetudinarios y jurídicos. Esto puede incluir aquellas situaciones en las que los países no reconocen el derecho al consentimiento. En caso de que haya conflictos, identificar un grupo compuesto por múltiples partes interesadas para buscar soluciones que puedan ser mutuamente acordadas. El diálogo es la clave.

¿Qué son los derechos jurídicos y los derechos consuetudinarios? Los derechos jurídicos son aquellos inscritos en el derecho regional, nacional e internacional, a menudo basados en normas y conceptos occidentales. Los derechos consuetudinarios son derechos **de facto** que se han establecido tras una larga tradición de prácticas consuetudinarias. Aunque no siempre están recogidos por escrito en forma de ley, los derechos consuetudinarios son ampliamente practicados y aceptados. En general, los derechos jurídicos y consuetudinarios a menudo coexisten, especialmente en antiguos países coloniales o países con reconocidas minorías culturales, religiosas o pueblos indígenas. Este sistema de doble reconocimiento se denomina pluralismo jurídico.¹ En otros casos, los derechos jurídicos y consuetudinarios pueden entrar en conflicto.

¹ "Customary Rights and Legal Pluralism," Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade (EJOLT), consultado el 14 de septiembre de 2013, <http://www.ejolt.org/2012/12/customary-rights-and-legal-pluralism/>.

- Identificar los recursos naturales que pueden sufrir el impacto de este proyecto y las leyes jurídicas y consuetudinarias que rigen estos recursos.
- Evaluar si todos los miembros de la comunidad conocen sus derechos jurídicos y consuetudinarios, sobre todo aquellos que en caso contrario puedan verse marginados. Si existe carencia de conocimientos sobre sus derechos, la comunidad deberá recibir capacitación relativa a este tema.
- Asegurar que otras partes interesadas pertinentes, como gobiernos y actores del sector privado, también conocen los derechos jurídicos y consuetudinarios de la comunidad. En caso negativo, la comunidad deberá recibir capacitación sobre estas materias.



Pese a los esfuerzos del Ministerio de Gobierno y Justicia y del Ministerio de la Presidencia para establecer entidades como “Asuntos Indígenas” e “Instituto Indigenista y de Antropología” para atender las necesidades fundamentales de los pueblos indígenas, todo parece indicar que los resultados no pudieron satisfacer a los pueblos indígenas, fundamentalmente por la falta del CLPI al momento de ejecutar proyectos en territorios indígenas.” Como resultado, los siete pueblos indígenas de Panamá crearon en 1991 una entidad propia: la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá (CONAPIP). Esta alianza estratégica ayuda a las comunidades a permanecer firmes ante las amenazas a su autonomía

(Rogeliano Solis, Consentimiento libre, previo e informado en Panamá: El Caso Guna, en el contexto de su autonomía, 2013)

Identificar y respetar las estructuras tradicionales de toma de decisiones

Descripción: El proceso de CLPI está supeditado a la búsqueda del consentimiento comunitario de un modo que siga sus propias costumbres y tradiciones. La comunidad puede disponer de un proceso de toma de decisiones que refleje el espíritu del CLPI, aunque sus miembros no estén familiarizados con el término específico. Entender cómo las comunidades toman sus decisiones es una parte importante del CLPI, porque este conocimiento fortalecerá las interacciones con los socios y ayudará a adaptar el proceso de CLPI a una comunidad determinada. La estructura de toma de decisiones de una comunidad puede, en realidad, extenderse más allá del ámbito de la propia comunidad debido a los vínculos con federaciones indígenas, órganos regionales o asociaciones. Así pues, el personal de CI debe tener en cuenta estos vínculos en esta etapa.

Es importante reconocer que las estructuras o procesos tradicionales de toma de decisiones pueden carecer de reconocimiento formal por parte del gobierno, pero si dichas estructuras o procesos existen, CI los reconoce y respeta. Como queda demostrado en varios estudios de caso, las estructuras de toma de decisiones pueden coexistir tanto en el nivel gubernamental como comunitario, ambas consideradas igualmente válidas y útiles para diferentes situaciones.

Acciones:

- Identificar el(los) representante(s) o “punto focal” elegidos por la comunidad para este proceso.
- Informar a la comunidad sobre la estructura de toma de decisiones de CI para el proyecto en cuestión, así como la estructura del proceso de toma de decisiones de las demás partes interesadas pertinentes.
- Realizar junto con la comunidad un esquema de sus estructuras de toma de decisiones, prestando especial atención a cómo las mujeres y los hombres, así como otros grupos que componen la comunidad, participan en la toma de decisiones.
- Convenir un proceso para fortalecer la estructura de toma de decisiones si la comunidad identifica este aspecto como una necesidad y solicita el apoyo de CI para llevarlo a cabo.
- Apoyar un proceso para crear una estructura de toma de decisiones mutuamente respetada, en casos donde dos o más comunidades reclaman derechos sobre el lugar del proyecto.
- Si la comunidad no está familiarizada con el CLPI, entablar un diálogo para identificar las estructuras de toma de decisiones existentes que apoyen los principios subyacentes del CLPI.

En muchos casos, las estructuras tradicionales de toma de decisiones no permiten la participación de mujeres de forma apropiada, lo que con frecuencia provoca resultados que les imponen cargas adicionales. Asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones es fundamental para la sostenibilidad a largo plazo de los proyectos de conservación, puesto que las mujeres representan más del 50% de los gestores y cuidadores ambientales del mundo, y en muchos casos utilizan los recursos naturales más frecuentemente que los hombres. Siempre que sea posible, se aconseja debatir esta cuestión con la comunidad, y encontrar soluciones culturalmente adecuadas que den voz a las mujeres, respetando al mismo tiempo las normas tradicionales.



“A pesar de que la autoridad tradicional resultó seriamente afectada durante la guerra interna de los años 80, en estos momentos ha iniciado un proceso de reconstrucción del tejido social basado en la rearticulación de las instancias de toma de decisiones dentro de las comunidades indígenas.”

(Ramiro Batzin, *Aplicar el consentimiento libre, previo e informado en la ejecución de REDD+ en tierras y territorios indígenas de Guatemala*, 2013).

COLABORACIÓN EN EL DISEÑO Y LA APLICACIÓN

Al final de esta fase, el usuario

- Habrá integrado las normas culturales en el proceso de CLPI.
- Determinará si existen necesidades de capacitación relativas a la participación de las mujeres y a los derechos humanos pertinentes al proyecto propuesto.
- Establecerá un proceso para asegurar que todos los grupos, incluidos aquellos vulnerables, pueden participar en los diálogos y procesos de toma de decisiones.
- Determinará cómo y en qué formato se debe compartir la información y si se ha solicitado asesoría o asistencia externa, proporcionando recursos financieros para ello.
- Logrará el consentimiento de la comunidad para proceder o no con el proyecto, y la forma de hacerlo en caso afirmativo.

Elaborar un enfoque que respete los aspectos culturales

Descripción: Entender y respetar la cultura de una comunidad es esencial en un proceso de CLPI. Las normas y creencias culturales conforman el contexto y las costumbres de una comunidad, desde su sistema tradicional de gobernanza y procesos de toma de decisiones a su historia, prácticas de folclore y relación con la naturaleza. Del mismo modo, los elementos culturales influenciarán cómo la comunidad elaborará un proceso de CLPI. Los socios y otros actores involucrados en el proceso deben respetar estos factores propios de la comunidad.

El proceso de CLPI debe tener en cuenta también que no todas las comunidades son culturalmente homogéneas. Asimismo, es importante reconocer que, a veces, las prácticas culturales excluyen a algunos sectores de la población, como las mujeres, las personas con discapacidad o los jóvenes. Al formular procesos de CLPI bajo estas circunstancias, quizás resulte necesario instruir a las comunidades

sobre los derechos humanos fundamentales y los efectos beneficiosos que se obtienen al fomentar la participación de todos los miembros de la sociedad.

Acciones:

- Identificar las normas culturales que regirán el proyecto propuesto y cómo éstas podrán ser integradas en el diseño para una mejor conclusión del proyecto.
- Identificar la perspectiva de la comunidad sobre la naturaleza y cómo ésta toma sus decisiones a este respecto.
- Identificar qué normas culturales, si las hubiese, orientan el proceso de CLPI de la comunidad.
- Si las comunidades no son culturalmente homogéneas, se debe elaborar un único proceso que integre las necesidades y normas de todos los grupos.
- Elaborar junto con la comunidad una cronología que se adapte a su cultura.

¿Qué son los derechos humanos fundamentales? Se “refieren a normas que ayudan a proteger a todas las personas de graves abusos políticos, jurídicos, sociales, o de otra índole. Están basados en la comprensión de que todas las personas tienen, por el hecho de ser humanos, derechos inherentes a estándares mínimos de libertad y dignidad”.¹⁹ Estos derechos incluyen, pero no se limitan a: la vida, la libertad para practicar su cultura, la no discriminación, el acceso a la justicia, un nivel de vida adecuado, y participar en la toma de decisiones.

19 Jessica Campese, “Rights-based Approaches to Conservation: An overview of concepts and questions,” in *Rights-based Approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*, ed. J. Campese et al. (Bogor, Indonesia: CIFOR and IUCN, 2009), 2.

Asegurar la participación plena y efectiva

Descripción: La participación plena y efectiva es un componente vital del proceso de CLPI, puesto que aborda quiénes están involucrados y en qué medida participan en el proceso. Una participación sólida asegura procesos dirigidos por la comunidad que le permiten determinar su propia vía de desarrollo y destinar recursos, de conformidad con sus propias estructuras de toma de decisiones.

Esta etapa aborda la necesidad de asegurar que todos los grupos, si no todos los miembros de una comunidad, estén representados en el proceso. Es importante reconocer que los grupos vulnerables, entre ellos las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes y los ancianos, no siempre tienen la misma voz o autoridad dentro de la comunidad que otros miembros de la misma. Por lo tanto, es necesario garantizar un proceso de consulta que tenga en cuenta a estas personas.

Acciones:

- Convenir un código de conducta entre todos los involucrados, describiendo un proceso de consulta válido.
- Garantizar un proceso que respete los plazos locales y que tenga en cuenta las limitaciones geográficas para la participación.
- Asegurar que todos los sectores de la comunidad participan en las deliberaciones sobre el proyecto, de conformidad con las estructuras y normas de la comunidad, de forma directa o a través de sus legítimos representantes.
- Utilizar técnicas y materiales culturalmente adecuados para involucrar a los miembros de la comunidad.
- Asegurar la participación de todas las partes interesadas pertinentes, de conformidad con sus roles y derechos de decisión, como identificado en el ejercicio de análisis de partes interesadas.
- En casos que a determinados sectores de la sociedad (Ej. mujeres y jóvenes) no se les permita tradicionalmente participar en la toma de decisiones, identificar junto con los líderes de la comunidad formas de obtener su opinión, considerando canales informales (por ejemplo, deliberaciones informales o una reunión de mujeres) cuando los canales formales, tales como una reunión con toda la comunidad, no sean adecuados. Puede que sea necesario demostrar a los responsables políticos la importancia de la opinión de toda la comunidad, recabada formal o informalmente. Si no se identifica ninguna alternativa, iniciar un diálogo continuo y un intercambio de información sobre el valor de las prácticas participativas. Facilitar actividades de formación y capacitación para respaldar la capacidad de participación de los grupos marginados, según proceda.
- Asegurar la financiación adecuada para cubrir todas las etapas de planificación previa y aplicación del CLPI.

Garantizar la participación de las mujeres es un componente vital para el éxito del proyecto. Las estrategias para garantizar la participación de las mujeres pueden incluir:

- Enviar las invitaciones para las reuniones específicamente a las mujeres.
- Celebrar reuniones sólo con mujeres, incluyendo un moderador y un traductor, según proceda.
- Ofrecer un servicio de cuidado de los niños durante las reuniones.
- Organizar reuniones en un momento del día o del año cuando las mujeres tienen más disponibilidad para participar.

El estudio de caso de Kanyinke Sena, *Operationalizing Free, Prior and Informed Consent within REDD+ Projects in Kenya*, plantea muchas consideraciones para la participación plena y efectiva de las mujeres. En sus reflexiones sobre su interrelación con la comunidad y una visita de campo, el Sr. Sena observó dos obstáculos:

- El intérprete era un varón, lo que cohibió a las mujeres de expresarse libremente.
- La visita de campo se realizó en un día de mercado, cuando muchas mujeres no estaban disponibles para participar.

Como resultado, el Sr. Sena identificó las siguientes observaciones sobre la participación de las mujeres:

- Las reuniones sólo de mujeres dan más libertad para que éstas deliberen sobre el proyecto.
- La presencia de las mujeres en las reuniones no siempre equivale a su participación en las deliberaciones.

Estas contribuciones, entre otras, compiladas en el estudio de caso del Sr. Sena ofrecen lecciones valiosas para asegurar que las mujeres participan de forma plena y efectiva en los procesos de CLPI.

Asegurar el intercambio de información

Descripción: Una parte importante en el intercambio de información es asegurar que la información proporcionada se presenta de manera comprensible. Esto significa en un lenguaje que la comunidad pueda entender, y en un plazo y manera culturalmente adecuados. La distribución de información también puede ayudar a capacitar a la comunidad y a otras partes interesadas pertinentes, incluido el gobierno. En los casos en que el gobierno no sea un socio principal, aún así puede ser considerado un marco bajo el que se circunscriben todos los proyectos.

Las comunidades son una fuente clave de informaciones importantes, y sus contribuciones son esenciales para el éxito de cualquier proceso de planificación de proyecto. Además del intercambio de información, esta etapa aborda también el uso que se hace de la información recabada de la comunidad, gobierno u otras partes interesadas. Es importante reconocer e incorporar el conocimiento tradicional, respetar los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas y asegurar la protección de informaciones sensibles obtenidas durante un proceso de CLPI. Por ejemplo, si una comunidad comparte con CI sus conocimientos tradicionales sobre prácticas agrícolas, CI debe seguir las indicaciones de la comunidad para utilizar esta información, mencionando a la comunidad y compartiendo los beneficios.

Acciones:

- Identificar el método preferido de la comunidad para recibir y compartir información.
- Definir el idioma preferido de la comunidad.

- Identificar el nivel de alfabetización en la comunidad, analizando si existe el mismo nivel en todos los sectores de la población.
- Clarificar si la comunidad prefiere que la información sea transmitida de forma oral o escrita, o de otra forma que determinen.
- Identificar las expectativas de la comunidad relativas al proyecto propuesto.
- Realizar una evaluación de las necesidades de capacitación de todas las partes involucradas y afectadas por la iniciativa o proyecto propuesto.
 - Evaluar la familiaridad de la comunidad con el concepto de CLPI.
 - Identificar las necesidades de la comunidad relevantes para un proceso de CLPI.
 - Identificar las necesidades de capacitación de la comunidad y de otras partes interesadas, relevantes para la iniciativa o proyecto propuesto.
 - Una vez que se hayan evaluado las necesidades de capacitación, adoptar las medidas necesarias para abordarlas.
- Identificar las estructuras de intercambio de información existentes tanto para las comunidades como para los socios y asegurar que éstas sean complementarias.
- Determinar con la comunidad la forma más apropiada para tratar las informaciones sensibles, asegurando el respeto por los derechos y normas reconocidos en la esfera internacional.
- Proporcionar apoyo de terceras partes, incluyendo asesoría jurídica, por ejemplo un jurista elegido por la comunidad, para garantizar que las implicaciones positivas y negativas del proyecto propuesto sean del conocimiento y comprensión de todos.
- Definir junto con la comunidad cómo se registrará el proceso de CLPI, teniendo presente que un documento escrito formal puede no ser adecuado para el idioma y las necesidades de la comunidad.

“Desde el inicio de este estudio se notó claramente que los gunas entrevistados desconocían el concepto de Consentimiento Libre, Previo e Informado en los términos que se lo conoce actualmente. Primero, alegaron que nunca lo habían escuchado; segundo, señalaron que este concepto es propio de los wagas (no gunas). Pero cuando se les tradujo el concepto a su idioma, automáticamente contestaron con orgullo: “pues para eso contamos con nuestras autoridades en el congreso local y en el Congreso General Guna”. Agregaron que los gunas están dispuestos a pelear cuando los wagas quieran imponer un proyecto inconsulto en sus comunidades.”

(Rogeliano Solís, *El consentimiento libre, previo e informado en Panamá: El Caso Guna, en el Contexto de su Autonomía*, 2013)

Lograr consenso sobre la línea de acción

Descripción: Es importante entender que acuerdo en este contexto indica el consentimiento en el seno de la comunidad, si ésta desea avanzar con el proyecto propuesto, y cómo éste se llevará a cabo. No se trata de una aceptación en sí del proyecto propuesto, puesto que contempla tanto la posibilidad de que el proyecto siga adelante como también un acuerdo para que éste no sea ejecutado bajo ninguna circunstancia. El reconocimiento de que los pueblos indígenas tienen el derecho a determinar su propia vía de desarrollo es esencial en ambos casos. Una comunidad puede decidir que una determinada propuesta responde a sus necesidades de desarrollo, o puede decidir que no lo hace. En ambos casos, la decisión es suya.

Puede considerarse esta etapa como el final del proceso de CLPI si la comunidad decide no proseguir con las actividades. En el caso de que la comunidad decida continuar con las actividades, esta etapa se convierte en un potencial inicio de la etapa de planificación del proyecto y una continuación del proceso de CLPI.

Acciones:

- Entender qué constituye el consentimiento en el seno de la comunidad, incluido tanto el proceso como también indicadores reales de que se logró el consentimiento (Ej. votación a mano alzada, votación con papeleta, decisión entre los ancianos, etc.).
- Registrar la decisión adoptada con relación al proyecto, para que todas las partes tengan una prueba documental.
- Elegir métodos de documentación que sean pertinentes y útiles para todas las partes. Puede que sea necesario registrar la decisión en distintos formatos, por ejemplo en un documento escrito y también mediante la grabación del representante explicando la decisión.

Un estudio de caso de CI que se centra en un acuerdo de conservación (AC) en China examina un proyecto de conservación basado en condiciones mutuamente acordadas entre la comunidad Lizhiba, la Reserva Natural Nacional Baishuijiang (BNNR) y CI. Una de las etapas finales en su proceso de consentimiento incluyó la realización de “una conferencia comunitaria a la que asistieron representantes de todas las aldeas. En esta conferencia, los representantes de varias aldeas de Lizhiba expresaron su desacuerdo con las condiciones que los líderes de Lizhiba habían establecido con la BNNR. Para resolver esta controversia, se celebraron votaciones confidenciales para lograr un acuerdo sobre el paquete de beneficios, de manera que las nuevas condiciones del acuerdo reflejasen la voluntad de la mayoría”.

(Tian Feng, *The Application of Free, Prior and Informed Consent Principles in Conservation Agreements: Case Study of the Lizhiba Community in Southwest China*).

- En el caso de que la decisión sea a favor del proyecto, trabajar en colaboración con la comunidad para determinar los próximos pasos, y pasar a la etapa de planificación del proyecto.
- Realizar exámenes periódicos del acuerdo con la comunidad a lo largo de todo el ciclo vital de asociación con CI. Se debe determinar la frecuencia de los exámenes junto con la comunidad y ésta puede ser modificada según sea necesario mediante el acuerdo de las partes una vez que el proyecto o programa esté en curso.

GARANTIZAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Al final de esta fase, el usuario

- Establecerá un mecanismo de reparación de agravios que aborde las violaciones del CLPI.
- Convendrá con la comunidad cómo se realizará el monitoreo del proyecto, para determinar cuándo será necesario renegociar el proceso de CLPI.

Incorporar el CLPI en un mecanismo de reparación de agravios

Los mecanismos de reparación de agravios son un componente importante de un proyecto o actividad, ofrecen el canal necesario para resolver conflictos e inquietudes que pueden surgir entre las partes involucradas, específicamente en este caso cualquier violación del derecho de la comunidad al CLPI. Suponiendo que la comunidad decide seguir adelante con el proyecto o actividad, el mecanismo de reparación de agravios del proyecto debe incluir un componente relativo a las violaciones del derecho al CLPI. Por ejemplo, si no se proporciona información en un lenguaje comprensible para la comunidad, la comunidad necesita contar con un medio para abordar esta cuestión. Puesto que el CLPI es un ciclo permanente que se mantiene a lo largo de todo el proceso de colaboración de CI con una determinada comunidad, éste debe incorporarse en los propios componentes del proyecto.

Cada etapa de un mecanismo de reparación de agravios debe disponer de calendarios definidos para asegurar que se abordan las cuestiones en un plazo de tiempo adecuado para la comunidad. El proceso general depende de canales accesibles, procesos fiables y etapas claras que la comunidad y otras partes entiendan cómo utilizar. El mecanismo de reparación de agravios debe permitir el acceso de un mediador externo cuando las partes no puedan resolver los conflictos entre sí.

Acciones:

- Identificar métodos tradicionales que la comunidad utiliza para resolver conflictos.
- Elaborar un calendario culturalmente adecuado junto con la comunidad para abordar las cuestiones pendientes.
- Determinar junto con la comunidad los pasos necesarios para resolver un conflicto con una entidad externa.

- Identificar junto con la comunidad un interlocutor externo que pueda servir de mediador, según exijan las circunstancias.

Monitorear y adecuar los compromisos

Monitorear un proceso de CLPI es tan importante como su elaboración. Debido a que tanto los proyectos como los procesos de CLPI son dinámicos, es decir, exigen ajustes cuando las circunstancias, opiniones o resultados cambian con el transcurso del tiempo, las evaluaciones periódicas de las comunidades indígenas y otras partes interesadas aseguran que se respeta el CLPI a lo largo de toda la duración del proyecto y no sólo en un determinado momento. Estas directrices para el CLPI por sí solas podrían ofrecer una base sólida para el desarrollo de un protocolo de monitoreo junto con la comunidad involucrada.

Las observaciones periódicas que emanan del monitoreo proporcionan a las comunidades y a los proponentes del proyecto las informaciones necesarias para evaluar y adaptar los compromisos en puntos específicos. Tales modificaciones constituyen una parte natural de un proceso de CLPI, y en la etapa de planificación debe considerarse dicha capacidad de adaptación tanto del proceso como del proyecto.

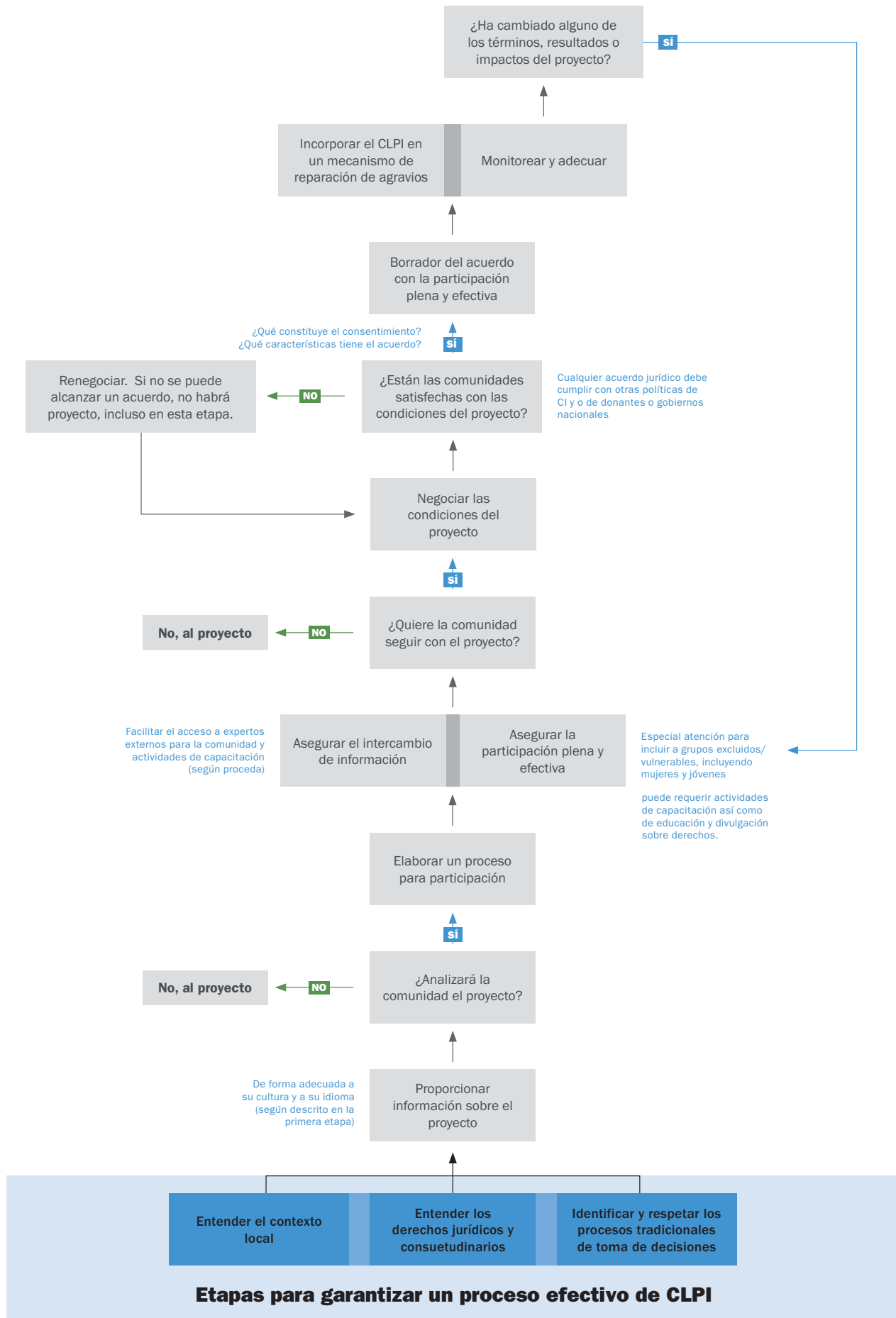
Acciones:

Junto con la comunidad

- Identificar quién conducirá la evaluación.
- Determinar con qué frecuencia se analizará el proyecto.
- Elaborar un proceso para abordar las modificaciones no previstas del proyecto.
- Examinar el protocolo de monitoreo para asegurar su validez en un plazo acordado.

En el estudio de caso de CI que se centra en un acuerdo de conservación (AC) en China entre la comunidad Lizhibi, la Reserva Natural Nacional Baishuijiang (BNNR) y CI, el monitoreo “incluyó evaluaciones socioeconómicas y de la diversidad biológica anuales, facilitadas por Shanshui (una ONG china). Un experto independiente realizó entrevistas a miembros de la comunidad, y el equipo de la Universidad de Lanzhou llevó a cabo el análisis de los datos resultantes . . . El cuestionario utilizado en la evaluación socioeconómica también incluía cuestiones sobre los aspectos que los lugareños conocían del AC, así como sus opiniones al respecto. Esto permitió un análisis de las perspectivas locales sobre el AC en toda la comunidad, y también sobre cómo las perspectivas de conservación y recursos naturales han cambiado a lo largo del tiempo”.

(Tian Feng, *The Application of Free, Prior and Informed Consent Principles in Conservation Agreements: Case Study of the Lizhibi Community in Southwest China*).



CONCLUSIÓN

Estas directrices se han elaborado sobre la base del respeto a los derechos de los pueblos indígenas a determinar su propia vía de desarrollo. Emanan de la comprensión que el respeto de estos derechos y el reconocimiento de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre el manejo de recursos naturales pueden lograr éxitos duraderos para la conservación y el bienestar humano. Estos impactos positivos van más allá del ámbito de una comunidad individual, trascendiendo a la comunidad mundial. CI ha trabajado en colaboración con los pueblos indígenas desde su fundación hace más de 25 años, entendiendo que los principios en los que se sustenta el CLPI son la base para colaboraciones mutuamente beneficiosas.

Estas directrices son el próximo paso en el recorrido para mejorar aún más la práctica de CI y demostrar su compromiso con los derechos de los pueblos indígenas. Este documento se ha elaborado con las recomendaciones y observaciones de los pueblos indígenas y personal de CI en varias partes del mundo. Basadas en estudios de caso que sirvieron de ventana para observar las diversas formas de perfilar un proceso de CLPI, estas directrices son suficientemente específicas para ofrecer recomendaciones prácticas, y al mismo tiempo debidamente generales para que los usuarios puedan adaptarlas a sus propias circunstancias y necesidades. Este es un documento evolutivo que CI espera que sea utilizado con frecuencia y que se vaya actualizando a medida que se elaboran nuevas leyes internacionales y se consolidan los derechos.

Material adicional sobre el CLPI

Asia Indigenous Peoples Pact: Rights in Action: Free, Prior and Informed Consent (FPIC) for Indigenous Peoples (Video), <http://vimeo.com/66708050>

Asia Indigenous Peoples Pact y Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas: Training manual on Free, Prior and Informed Consent (FPIC) in REDD+ for indigenous peoples, http://www.iwgia.org/publications/search-pubs?publication_id=593

Cultural Survival y Rainforest Foundation: Turning Rights into Reality: Issues to Consider in Implementing the Right to Free, Prior and Informed Consent, <http://www.culturalsurvival.org/consent>

Forest Stewardship Council: Guidelines for the implementation of the right to free, prior and informed consent (FPIC), <https://ic.fsc.org/download.fsc-fpic-guidelines-version-1.a-1243.pdf>

Forest Peoples Programme (Resources Page), <http://www.forestpeoples.org/es/guiding-principles/free-prior-and-informed-consent-fpic>

Oxfam: Guide to Free Prior and Informed Consent., <http://resources.oxfam.org.au/pages/view.php?ref=528&k=>

RECOFTC: Putting Free, Prior, and Informed Consent into Practice in REDD+ Initiatives, <http://www.recoftc.org/site/resources/Putting-Free-Prior-and-Informed-Consent-into-Practice-in-REDD-Initiatives.php>

Programa ONU-REDD: Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) (versión de trabajo final), http://www.un-redd.org/Launch_of_FPIC_Guidlines/tabid/105976/Default.aspx#Spanish

REFERENCIAS

- Batzin, Ramiro. *Aplicar el consentimiento libre, previo e informado en la ejecución de REDD+ en tierras y territorios indígenas de Guatemala*. Arlington, VA: Conservación Internacional, 2013 1-37. Consultado el 4 de octubre de 2013. http://www.conservation.org/about/centers_programs/itpp/Documents/FPIC-Documents/CI_FPIC-Case-Study_Guatemala.pdf.
- Campese, Jessica. "Rights-based Approaches to Conservation: An overview of concepts and questions." In *Rights-based Approaches: Exploring issues and opportunities for conservation*, edited by Jessica Campese, Terry Sunderland, Thomas Greiber, and Gonzalo Oviedo, 2-45. Bogor, Indonesia: CIFOR and IUCN, 2009.
- Conservación Internacional. *Enfoque basado en los derechos: Política de Pueblos Indígenas y Conservación Internacional*, Arlington, VA: Conservation International, 2012.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. "Artículo 8(j)." Consultado el 27 de septiembre de 2013. <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica. "El Conocimiento Tradicional y el Convenio sobre la Diversidad Biológica." Consultado el 4 de octubre de 2013. <http://www.cbd.int/traditional/intro.shtml>.
- Environmental Justice Organisations, Liabilities and Trade (EJOLT). "Customary Rights and Legal Pluralism." Consultado el 14 de septiembre de 2013. <http://www.ejolt.org/2012/12/customary-rights-and-legal-pluralism/>.
- Feiring, Birgitte. *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT*. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009. Consultado el 20 de septiembre de 2013. http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Guidelinesandmanuals/WCMS_106474/lang--en/index.htm.
- Organización Internacional del Trabajo. "Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales 1989 (No. 169)." Consultado el 20 de septiembre de 2013. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100897.pdf.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. *Akwé: Kon Directrices Voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares*. Montreal, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, serie de Directrices del CDB, 2004. Consultado el 20 de septiembre de 2013. <http://www.cbd.int/traditional/guidelines.shtml>.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. *Las Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Provenientes de su Utilización*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2002. Consultado el 20 de septiembre de 2013. <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-bonn-gdls-es.pdf>.

Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica. *Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Provenientes de su Utilización del Convenio sobre la Diversidad Biológica*. Montreal: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, 2011. Consultado el 20 de septiembre de 2013. <http://www.cbd.int/abs/doc/protocol/nagoya-protocol-es.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Derechos Humanos en las Naciones Unidas.” Consultado el 13 de septiembre de 2013. <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Preguntas frecuentes sobre el enfoque basado en los derechos en la cooperación para el desarrollo.” Consultado el 4 de octubre de 2013. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII). *Informe del Taller internacional sobre metodologías referentes al consentimiento libre, previo e informado*. Documento E/C.19/2005/3, aprobado por el UNPFII en su cuarto período de sesiones, 16-17 mayo de 2005.

Programa ONU-REDD. *Directrices sobre el consentimiento libre, previo e informado*. Consultado el 20 de septiembre de 2013, http://www.un-redd.org/Launch_of_FPIC_Guidelines/tabid/105976/Default.aspx#Spanish.

NUESTRA VISION

Imaginamos un mundo salud-able y próspero, en el cual las sociedades están comprometidas con el cuidado y la valoración de la naturaleza, nuestra biodiversidad global, para el beneficio a largo plazo del ser humano y de todas las formas de vida en la Tierra.

NUESTRA MISIÓN

Centrada en una sólida base científica, con alianzas y proyectos demostrativos en el campo, Conservación Internacional apoya y fortalece a las sociedades para el cuidado re-sponsable y sostenible de la naturaleza, nuestra biodiversidad global, para el bienestar de la humanidad.

**CONSERVATION
INTERNATIONAL**



conservation.org

2011 Crystal Drive
Suite 500
Arlington, VA 22202 USA
+1.703.341-2400

