

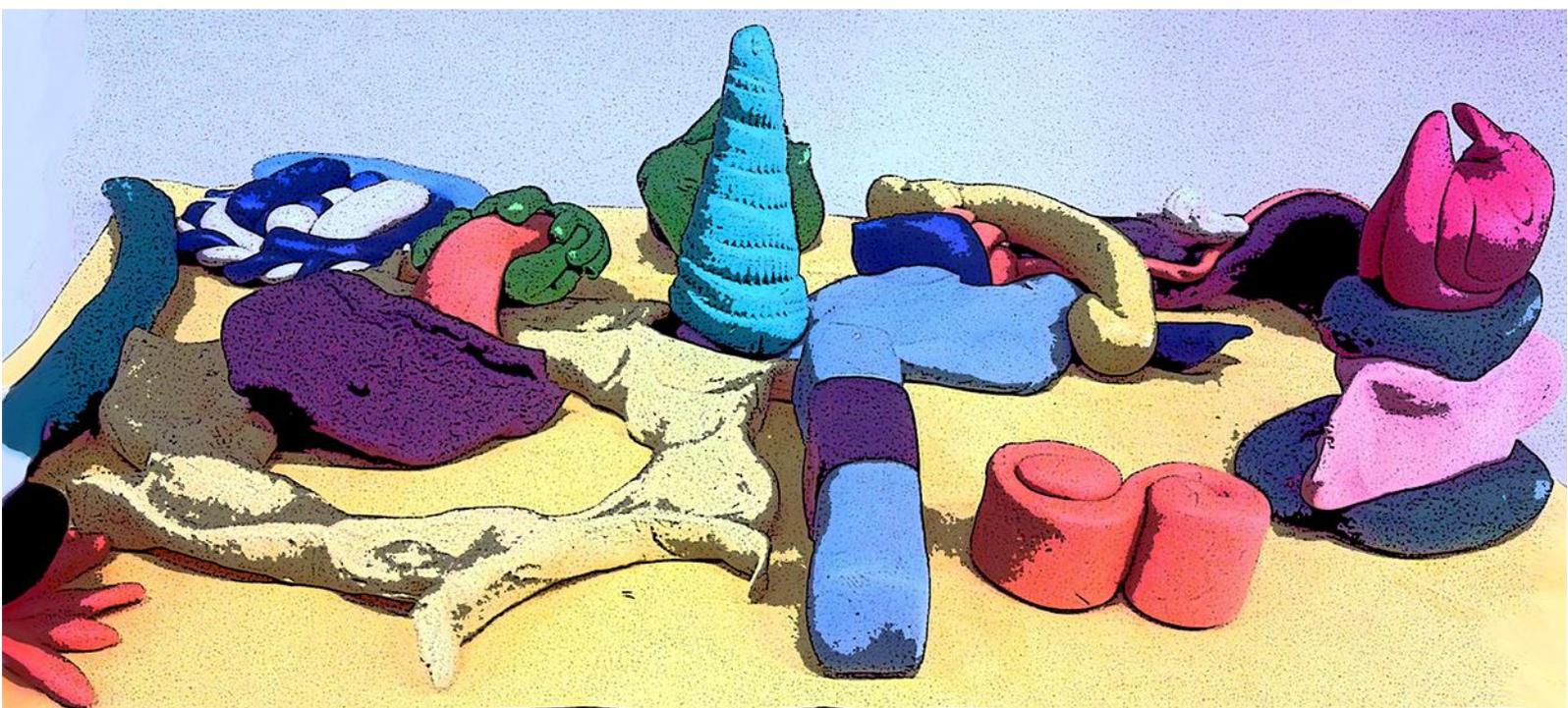
PROGRAMA
ONU-REDD



SISTEMATIZACIÓN

Taller “Participación, consulta y consentimiento de actores interesados en la fase de preparación de REDD+ en los países socios del Programa ONU-REDD”

Lima, 1 y 2 de febrero 2013



Facilitación y sistematización
Pablo Santillán C.
Diana Heredia

Contenido

Presentación.....	5
Introducción.....	7
Objetivo general del evento.....	7
Objetivos específicos del evento.....	7
Resultados esperados en el taller.....	7
Agenda.....	8
Las expectativas de los participantes.....	8
Bloque 1: El estado de situación del Consentimiento Libre, Previo e Informado.....	9
Algunas reflexiones sobre la participación y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones: Lecciones y escenarios en América Latina.....	9
Fundamentos del Consentimiento Libre Previo e Informado y el marco legal OIT.....	13
Directrices de ONU-REDD para el CLPI.....	17
Bloque 2: Intercambio de experiencias.....	20
La Ley de Consulta Previa en el Perú.....	20
Protocolo Biocultural del pueblo indígena Miskitu, en Honduras.....	22
Bloque 3: Construyendo una hoja de ruta para cada país.....	23
La posición de actores claves de la región hacia los mecanismos de consulta.....	23
Escenarios potenciales a nivel país para los mecanismos de consulta.....	26
Hoja de ruta CLPI en los países.....	28
Hoja de ruta para implementar CLPI en Ecuador.....	29
Hoja de ruta para implementar CLPI en Honduras.....	29
Hoja de ruta para implementar CLPI en México.....	30
Hoja de ruta para implementar CLPI en Panamá.....	31
Hoja de ruta para implementar CLPI en Paraguay.....	32
Hoja de ruta para implementar CLPI en Perú.....	32
Anexo. Participantes.	

El presente documento recoge los aspectos más destacados de las presentaciones y foros del Taller “Participación, consulta y consentimiento de actores interesados en la fase de preparación de REDD+ en los países socios del Programa ONU-REDD”, realizado en Lima, Perú el 1 y 2 de febrero del 2013. Una iniciativa impulsada por ONU-REDD Regional, la oficina nacional de Naciones Unidas en Perú, y el Ministerio del Ambiente del Perú.

Entidades organizadoras: Gobierno del Perú, Programa ONU-REDD, Centro Regional del PNUD Para América Latina y el Caribe, Oficinas de País del PNUD en Ecuador y Perú.

Equipo Organizador: Pierre-Yves Guedez - Asesor Técnico Regional ONU-REDD Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; José Arturo Santos – Especialista Técnico Regional en Involucramiento de Actores ONU-REDD Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; Gerardo Berthin – Asesor de Políticas de Gobernabilidad y Descentralización Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; Adriana Ballestin – Gobernabilidad Democrática. Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; Nina Kantcheva – Consultora de Involucramiento de Actores ONU-REDD; James Leslie – Oficial de Programa Oficina de País del PNUD en Perú; Natividad Moreno – Oficina de País del PNUD en Perú; Elizabeth Peralta – Oficina de País del PNUD en Perú; Belén Cordovez – Programa ONU-REDD en Ecuador; Diana Heredia – Programa ONU-REDD en Ecuador; Fernando Pinel – Asistente de Programa ONU-REDD Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe; Pablo Santillán Caicedo – Facilitador y sistematizador del taller.

Financiamiento del taller: Programa ONU-REDD cofinanciado por el Programa Regional REDD PNUD.

PROGRAMA ONU-REDD



PERÚ

Ministerio
del Ambiente



Al servicio
de las personas
y las naciones

Siglas utilizadas

AICO	Autoridades Indígenas de Colombia
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
AS	Asunción
BA	Buenos Aires
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras de Honduras
CAR	Corporación Autónoma Regional. Colombia
CC	Cambio Climático
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de México
CIT	Confederación Indígena Tayrona. Colombia
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONAF	Consejo Nacional Forestal. México.
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal de México
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONPAH	Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras
CP	Consulta Previa
CTC	Confederación de Trabajadores y Campesinos. México
CTICC	Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FAPI	Federación de Autodeterminación de Pueblos Indígenas. Paraguay.
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques - Forest Carbon Partnership Facility
GNUD	Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Honduras)
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales
IFN	Corporación Financiera Internacional
INA	Instituto Nacional Agrario (Honduras)
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
MAE	Ministerio del Ambiente del Ecuador
MASTA	Moskitia AslaTakanka - Unidad de la Moskitia
MNIACC	Mesa Nacional Indígena y Afrohondureña de Cambio Climático
MNUCC	Conferencia del Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
MRNNR	Ministerio de Recursos Naturales No Renovables
MT	Montevideo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU / NNUU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDRUP	Ver UNDRUP
ONU-REDD	Programa de Naciones Unidas
OPIAC	Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala
PI	Pueblos Indígenas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
REDD+	Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono
RJ	Río de Janeiro
SEAM	Secretaría del Ambiente de Paraguay
SEDINAFROH	Secretaría de Estado en los Despachos de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños - Honduras.
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales de Honduras
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Presentación

Los procesos participativos se materializan de diferentes formas según el contexto y el objetivo, los temas discutidos, los contextos socio-políticos, las costumbres y relaciones entre actores, y a veces las limitantes de tiempo, de fondos, y/o de conocimiento.

Podemos considerar que existen diferentes niveles de procesos participativos, que se caracterizan por su objetivo y por el papel y las relaciones entre los actores involucrados. Un primer nivel es el de informar, o sea compartir informaciones que permitan la comprensión de una situación, de un problema, de posibles alternativas y/o soluciones. En ciertas ocasiones, compartir una información clara y objetiva es suficiente. Para la implementación de ciertas actividades sin embargo, un simple proceso de información es insuficiente y se requiere consultar con las partes interesadas. Puede ser el caso por ejemplo al momento de analizar y discutir conjuntamente de diferentes alternativas y posibles soluciones para el manejo de recursos naturales. La colaboración y la delegación son otras alternativas de procesos participativos que incrementan aún más el nivel de involucramiento y de responsabilidad de los actores.

El presente taller apunta a discutir estos diferentes niveles de participación desde una perspectiva de procesos democráticos a nivel regional. Y luego de esta introducción, las presentaciones y discusiones se enfocaran en los aspectos de consultas tal como descritos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el convenio 169 de la OIT y los lineamientos del programa ONU-REDD, con un enfoque especial en los aspectos de consentimiento libre, previo e informado.

Esperamos que este taller proporcione un espacio idóneo para intercambiar ideas, experiencias y conocimiento entre todos los participantes, en estas temáticas tan interesantes. Y que el trabajo que van a realizar en el seno de los diferentes grupos les permitirá identificar temas a profundizar y próximos pasos para aterrizar estos lineamientos del programa ONU-REDD en sus diferentes países.

Pierre – Yves Guedez
Asesor Regional ONU-REDD
PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe

Apertura

Traigo un gran saludo desde el señor Ministro del Ambiente, quien me encargó acompañarles y dar la bienvenida a los representantes de países amigos de Ecuador, Colombia, Panamá, México, Paraguay, Honduras, tanto de entidades de gobierno, de la sociedad civil como funcionarios de Naciones Unidas que están en estos países.

Sin duda es un tema muy importante y es gran mérito de esta reunión aunar esfuerzos e intercambiar enfoques políticos, económicos, sociales en REDD+, un tema que ha superado la motivación que le dio origen, llevando la discusión hacia una cada vez mayor complejidad incluida en la idea de añadir el 'plus' al concepto original, para englobar así las necesidades de diálogo, participación, inclusión, información, tanto a nivel consultivo o de toma de decisiones. Decisiones que tienen implicaciones en los mecanismos y formas de consulta, que en algunos países ha derivado en reglamentos o leyes de consulta previa. Ahora mismo no se pueden anticipar los problemas que podrían derivarse de los procesos de consulta previa, entre todos los actores claves, aunque se tiene claro que son aspectos esenciales para los residentes de nuestros bosques tanto amazónicos como tropicales.

El trabajo que ustedes tienen por delante servirá de base para construir una sociedad que armonice en nuestros países todas estas aspiraciones y prepare el gran cambio para la inclusión de los bosques y las poblaciones que viven de los bosques en una verdadera visión de desarrollo nacional, que los incorpore de una manera nueva y que borre todos los errores que al respecto hemos venido cometiendo en el pasado.

UNREDD es una iniciativa muy importante, un esfuerzo global en el que el PNUD está volcado a la problemática de inclusión de los pueblos indígenas, entre otros aspectos. Son muchos los problemas que tenemos que resolver, un largo trabajo por delante. Tengo el privilegio de dar la partida al esfuerzo que desarrollarán en estos dos días.

Muchas gracias nuevamente por su participación, por su experiencia aquí, y espero que tengan una jornada muy productiva.

Eduardo Durand
Director General de Cambio Climático Desertificación y Recursos Hídricos
Ministerio del Ambiente de Perú

Introducción

La participación activa de los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques son fundamentales para el éxito de REDD+, dado que la mayoría de los bosques restantes del mundo en los países en desarrollo están ubicados en tierras ancestrales y consuetudinarios, donde ellos han desempeñado una función histórica y cultural durante siglos en el manejo sustentable de estos bosques. Los mecanismos inadecuados para la participación efectiva de las comunidades locales y pueblos indígenas en las decisiones de uso de las tierras podrían comprometer seriamente la entrega de beneficios locales y globales y la sustentabilidad a largo plazo de las inversiones de REDD+.

Para reconocer la función crítica de las comunidades locales y pueblos indígenas para la sustentabilidad a largo plazo y la efectividad de REDD+, el Programa ONU-REDD ha priorizado la participación de estos actores claves. Para ello se generaron una serie exhaustiva de consultas y así conjuntamente se ha podido desarrollar Directrices sobre la Participación de las Partes Relevantes, las cuales a su vez han sido armonizadas con los lineamientos del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Estas Directrices conjuntas de FCPF y ONU-REDD para el involucramiento de las Partes Relevantes en la preparación de REDD+ con un enfoque en la participación de pueblos indígenas y comunidades locales dependientes de los bosques, se centran en los principios básicos para la participación y consulta efectiva. Uno de los principios fundamentales es el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) y el Programa trabajó con pueblos indígenas y comunidades locales de África, América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico para desarrollar Directrices sobre CLPI.

Parte de estos esfuerzos es el taller “Participación, consulta y consentimiento de actores interesados en la fase de preparación de REDD+ en los países socios del Programa ONU-REDD”, desarrollado en Lima, entre el 1 y 2 de febrero 2013. El evento se convirtió en un espacio de intercambio de experiencias entre participantes de Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, respecto a instrumentos, mecanismos y procesos encaminados a lograr una participación plena de los pueblos que dependen de los bosques.

Objetivo general del evento.

- Los participantes alcanzan un entendimiento básico de los diferentes niveles de participación posibles en el contexto del CLPI y su aplicación en el desarrollo de REDD+ en los países de América Latina y el Caribe.

Objetivos específicos del evento.

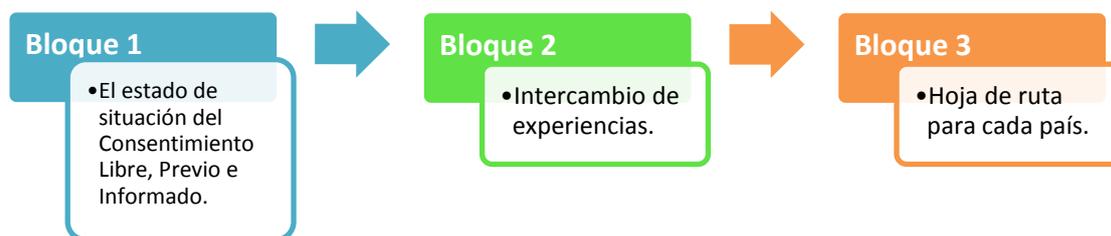
- Los participantes conocen de primera mano el estado de avance en la construcción participativa de las Directrices CLPI en el contexto del Programa ONU-REDD, y el potencial de estas Directrices para apoyar procesos nacionales.
- Los participantes intercambian con sus pares de cinco países, el estado de situación de temas relacionados con CLPI para REDD+.

Resultados esperados en el taller.

- Presentar los diferentes niveles de participación de los actores interesados especialmente en el proceso CLPI y en toma de decisiones.
- Provocar un avance en la comprensión y capacidad de aplicar CLPI para REDD+, con respecto a preguntas clave, como por ejemplo; ¿Para qué? ¿Cuándo aplicarlo? ¿Cómo aplicarlo? ¿Quién lo aplica?
- Las delegaciones de cada país elaboran una hoja de ruta para fortalecer procesos nacionales de involucramiento y de CLPI, con el aporte de las Directrices de CLPI del Programa ONU-REDD.

Agenda

El evento se desarrolló en tres bloques temáticos, en dos días de trabajo.



Viernes 1 de febrero del 2012

	Hora	Agenda
	08:30 a 09:00	Registro de participantes
	09:00 a 09:30	Bienvenida y presentación de participantes
Bloque 1	09:30 a 10:00	Involucramiento de actores interesados en conformación de programas nacionales
	10:15 a 10:45	Fundamentos del CLPI y el Marco Legal
	11:15 a 12:00	Presentación de las Directrices del Programa ONU – REDD sobre CLPI
Bloque 2	13:30 a 15:00	Intercambio de experiencias sobre mecanismos de consulta en los países
	15:45 a 16:45	Fortalecimiento de procesos nacionales desde las Directrices CLPI
	17:00 a 17:45	Plenaria. Presentaciones de los grupos y discusión
	17:45 a 18:00	Comentarios y Conclusiones

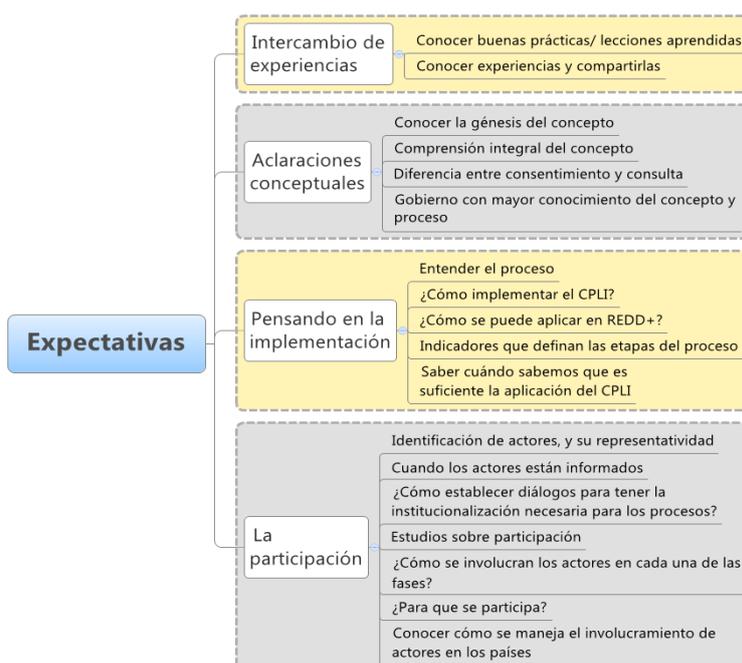
Sábado 2 de febrero del 2012

	Hora	Agenda
Bloque 3	08:30 a 09:00	Registro de participantes
	09:00 a 09:15	Revisión del día anterior
	09:15 a 9:30	Perspectivas de país para aplicación de las directrices de CLPI de ONU-REDD
	09:30 a 11:15	Hoja de ruta de cada país para la implementación de las directrices CLPI Desarrollo de plan de acción por país para implementación de CLPI
	11:30 a 12:30	Presentación de resultados
	12:30 a 13:30	Conclusiones y acuerdos

Las expectativas de los participantes.

Asistieron al taller alrededor de cuarenta y cinco representantes de gobiernos nacionales, pueblos indígenas, sociedad civil y programas nacionales ONU-REDD de Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú; quienes compartieron experiencias, perspectivas sobre CLPI y delinearon hojas de ruta para aplicar el proceso a nivel nacional. (Ver en Anexos lista de participantes).

Entre las expectativas con las que los participantes plantearon se tiene:



Bloque 1: El estado de situación del Consentimiento Libre, Previo e Informado

El primer bloque se desarrolló en base a presentaciones de expertos con las que se ofreció un marco conceptual general en temas de participación, involucramiento y ciudadanía. Posteriormente se trató acerca de los principales instrumentos de derecho internacional aplicables a CLPI, tanto a nivel general como en lo específico de REDD+. El bloque cerró con la presentación de la propuesta de Directrices de ONU-REDD.

Estas presentaciones fueron:

- Algunas reflexiones sobre la participación y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones: lecciones y escenarios en América Latina.
- Fundamentos del CLPI y el Marco Legal.
- Presentación de las Directrices del Programa ONU-REDD sobre CLPI.



Algunas reflexiones sobre la participación y el involucramiento ciudadano en la toma de decisiones: lecciones y escenarios en América Latina

Gerardo Berthin. Asesor de Políticas de Gobernabilidad Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática. PNUD Centro Regional para LAC.

Presentación completa, disponible en: <http://goo.gl/tPvPr>

Esta presentación tuvo por objetivo ofrecer un marco conceptual general acerca del involucramiento de la ciudadanía y la participación en la toma de decisiones en Latinoamérica. Para eso, se trataron tres temas centrales:

- Un breve marco conceptual y las principales tendencias en la región.
- Algunos indicadores de los procesos y las tendencias.
- Elementos para la reflexión: ¿para qué promover la participación?

Breve marco conceptual y las principales tendencias en la región.

La idea de la participación es tan vieja o quizá más que los procesos democráticos. Si se revisa la literatura hay experiencias participativas en Grecia, África, India. En el hinduismo, el budismo, el Corán, en civilizaciones precolombinas, encontramos experiencias de participación. No estamos tratando entonces de un tema nuevo.

En la era moderna, Rousseau, en el Contrato Social, plantea la participación como *“ciudadanos como iguales se reúnen para tomar decisiones de una forma interdependiente, deliberativa para descubrir una voluntad general que pueda distribuir equitativamente los costos y beneficios de una política pública.”*

Entonces, cuando hablamos de participación, tenemos necesariamente que hablar del ideal de la participación, lo que implica analizar los factores (institucionales, culturales, de actitud, históricos, políticos) que afectan no solo a la construcción ciudadana, sino también a los procesos de toma de decisión, y las deliberaciones. Esto además implica asegurar que los costos y beneficios de una política pública sean distribuidos equitativamente. Estos factores son la pregunta del millón, para lo que no existe una respuesta única.

La participación más que un método, medio o mecanismo, es más bien un proceso que tiene los siguientes componentes:

- El Individuo desarrolla un tipo de *empatía* para ver el punto de vista del otro, un reconocimiento del otro desde el que se aprende a tomar en cuenta el interés público y a colaborar. Este es quizá el aspecto más difícil, por la tendencia a ser, de entrada, individualistas.
- Por esto es que la participación cumple una *función pedagógica* porque a través de esta puede aprenderse a ser miembro de una comunidad y desarrollar el sentido de pertenencia.
- Tiene valor *instrumental e intrínseco* en términos de internalizar una actitud en favor del bien público por encima del privado o individual, pues repercute en la vida del otro y la otra.

Para entender los matices de la participación y ciudadanía, y en nuestra región en particular, es necesario comprender algunas variables como:

- El contexto político en el que nos movemos, si es históricamente exclusivo o inclusivo.
- El contexto económico en el que nos movemos (crecimiento, desigualdad, concentración de la riqueza, niveles de pobreza).
- El contexto social, para entender cuán heterogéneo u homogéneo es.
- Saber si se está en un sistema político autoritario, corporativo o democrático.
- El marco constitucional (Federal o Unitario/Presidencial o Parlamentario).
- Estado (centralizado o descentralizado).
- Sistema electoral (directo, uninominal, plurinominal).
- Capacidad de sociedad civil y ciudadanía.
- En esta sociedad, conceder los niveles de opacidad o transparencia en las cuestiones públicas.

Sobre esta base se puede empezar a delinear las posibilidades de participación y ciudadanía, sin dejar de lado el hecho de que estos responden a los procesos históricos subyacentes. En el modelo de Estado del Siglo XX, en los años 30-40 se introducen elementos de desarrollo en los procesos de ciudadanía y participación, en un escenario en el que unos países se asumen como más desarrollados que otros. Posteriormente, pensadores como Olson (La Lógica de la Acción Colectiva) plantea que sin algún tipo de coerción o incentivo, los individuos tienden a actuar más en un plano individual que en un plano común. Décadas después, se argumenta que la acción colectiva puede mejorar las condiciones de vida, constituyéndose así en la base del concepto de Desarrollo Humano del PNUD, en los años noventa.

¿Y qué es la ciudadanía política y la ciudadanía social?

El concepto moderno de ciudadanía implica dos aspectos, que operan como un péndulo en el que se mueve la ciudadanía y la participación:

- Aspecto objetivo: normas jurídicas que otorgan calidad al ciudadano.
- Aspecto subjetivo: conciencia de ser acreedor de esos derechos, es decir, sentirse parte de esa comunidad política, y hacer cumplir esos derechos.

La *ciudadanía política* así entendida, hace referencia al conjunto de derechos políticos constitucionalmente establecidos (la parte 'objetiva'), mientras la *ciudadanía social*, está relacionada con las condiciones necesarias para que se tenga las oportunidades para ejercer plenamente esos derechos, y voluntariamente ejercer la ciudadanía. Una forma de expresión de la *ciudadanía social* es la posibilidad real de que las opiniones de las personas se vean reflejadas en asuntos públicos y de gestión estatal.

La gobernabilidad democrática

El derecho de asociación está reflejado en la mayoría de las constituciones de América Latina, si no es que está en todas, lo que garantiza el reconocimiento de carácter universal del derecho a la asociación. Esto supone, explícitamente o implícitamente, que se están reconociendo diversos intereses que en algunos casos podrían entrar en contradicción, sin que ello signifique fractura o crisis del Estado. El conflicto se asume como algo inherente y por tanto se le exige al Estado que cuente con cauces pacíficos para el manejo, gestión y prevención de conflictos, en un contexto actual en que el Estado ya no tiene el

monopolio de la gobernabilidad, pues ahora se constatan distintos espacios, horizontales y verticales, donde se expresa la gobernabilidad y la participación ciudadanía.

Algunos indicadores de participación y las tendencias¹.

Todo lo antes dicho, al menos en el área de gobernabilidad, puede medirse con distintos indicadores cuyo análisis nos permite concluir que:

- No solo se participa en las elecciones.
- Las elecciones son un claro ejemplo de indicadores de participación, pues reflejan en la mayoría de casos que no todos participan, y que hay diferencias en la participación en elecciones de carácter nacional y municipal.
- La gente que participa, mayormente lo hace en organizaciones religiosas, lo que marca la necesidad de indagar en porqué allí y no en comités de mejora, por ejemplo.
- Se suele cometer el error semántico de que por el hecho de que existen elecciones ya se puede hablar de democracias representativas. No necesariamente es así.
- En América Latina se verifica que hay poco interés en la política. La pregunta que surge es ¿por qué vamos a trabajar en la participación cuando hay tan poco interés en la política?
- En una reciente investigación (2011) entre chicos y chicas de entre 18 y 25 años, se consultó acerca de su visión de participación. Entre las conclusiones se tiene que muy pocos jóvenes de Asunción con oportunidades de participar desean hacerlo (5%), mientras un 29% de los jóvenes de Río de Janeiro en las mismas condiciones quieren participar. Este deseo de participar es fundamental, pues los convierte como el actor potencial. En este mismo orden de ideas, un 8% de los jóvenes de Asunción que carecen de oportunidades de participación, tienen interés en hacerlo, voluntad de participar que comparten con un 37% de jóvenes de Río de Janeiro que experimentan la misma carencia de oportunidades de participación.
- En otro estudio que se publicará a mediados en el 2013, que trata acerca de la participación de jóvenes, en Costa Rica, Nicaragua, Colombia y República Dominicana, se concluyó que la mayor parte de los jóvenes participa en iniciativas de beneficencia y voluntariado y en organizaciones comunales, lo que muestra una filantropía de la participación. Al consultarles acerca de las motivaciones de los jóvenes a participar, se vio que giran alrededor de motivaciones individuales (36%), generación de beneficios para la sociedad (39%), la generación de beneficios en la propia comunidad (26%), o para satisfacer otro tipo de motivaciones (8%).
- Este estudio concluye además que los jóvenes sienten que los gobiernos no son sensibles a las demandas de la población. Es un “clamor” frecuente.

Elementos para la reflexión: ¿para qué promover la participación?

- Para aumentar la legitimidad y obtener respaldo ciudadano.
- Para incrementar la efectividad de las medidas a través de la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios.
- Para reforzar la ciudadanía (compromiso por el bien común).
- Para reforzar el sistema democrático.
- Para hacer hincapié en los intereses públicos frente a los particulares.

Esto nos lleva a contemplar los distintos tipos y mecanismos de participación, ante lo que surge la pregunta ¿qué tipo de participación será la más relevante para lo que necesitamos promover? En principio se distinguen dos tipos de participación, la orgánica, que implica una participación organizada y espontánea de grupos cívicos afuera del gobierno, a veces en oposición, y la participación inducida, entendida como un intento de promover acción cívica a través de intervenciones gestionadas burocráticamente.

¹ En la presentación en PPT se detallan varios cuadros de resultados que detallan los indicadores. En esta sección solo se incluyen las conclusiones que sobre estos cuadros realizó el presentador, y que no están incluidos en su PPT. (N.E.)

Así mismo existen varios mecanismos e instrumentos de participación, cada uno relacionado con instancias específicas de gobierno. El problema ahora no es la existencia o no de mecanismos, sino cómo estos se articulan con políticas públicas, y cómo estos aseguran que sus procesos sean participativos. En América Latina, por lo general, las demandas de respuesta y de solución se las sigue haciendo al Estado; luego del gobierno central el otro actor más demandado es el gobierno local. Por su parte, entre los actores que emergen como los más demandantes son las organizaciones vecinales, educativas, de la sociedad civil, transporte, y una amplia variedad de sectores. El mencionado estudio a publicarse a mediados del 2013 concluye que en general el Estado no tiene la capacidad para atender a estas demandas, por lo que la respuesta de los demandantes es empujar hacia un conflicto, en Estados que también carecen de capacidades para manejarlo.

Preguntas de los participantes

Se realizó una ronda para recoger un grupo de preguntas, las que fueron respondidas en bloque por el expositor. Adelante una breve relación de ésta interacción.

Pregunta	Respuesta
En REDD se habla de participación plena y efectiva... ¿qué características debe tener esta participación así concebida y en el contexto REDD+?	<ul style="list-style-type: none"> • Se puede mencionar la necesidad de trabajar en los aspectos de subjetividad y objetividad en temas de ciudadanía, y conocer la participación en los distintos ciclos en los que se trabajarán. • Es importante conocer los epicentros de decisión, conocer quién será el 'doliente' de los impactos que va a causar los procesos de consulta. Si no hay doliente, el proceso puede ser bastante intenso y quedarse en muchos casos en eso. En la región se han dado varias experiencias de consulta que han sido más reactivas que sustentables.
En temas de REDD+ se tienen actores con interés en participar, y también hay actores que tienen que hacerlo, pero no le dan la prioridad del caso. ¿Cómo se manejar este tipo de escenarios?	<ul style="list-style-type: none"> • No es fácil sentar a la mesa a distintos actores, que vienen a la mesa con distintos intereses y objetivos. En la región existen experiencias importantes en Mesas de Diálogo, en Consejos, y otros mecanismos de concertación. • Otro mecanismo importante es el de la deliberación. Los mecanismos que se abren tienden a ser espacios únicos para que los actores puedan expresar sus frustraciones e ideas. Eso es saludable. • Abrir espacios para la discusión que permitan identificar dónde se articulan, permite conocer quién es el "doliente", para generar las respectivas luces amarillas y rojas que nos permitan actuar adecuadamente.
¿Para qué participar en REDD+?	<ul style="list-style-type: none"> • Porque también se busca empoderarse en el tema
¿Se ve algún riesgo en el uso del concepto CLPI?	<ul style="list-style-type: none"> • En todo proceso hay siempre un riesgo. Allí la utilidad de conocer las variables de contexto antes mencionados (socioeconómico, político, etc.) que nos permite medir mejor el riesgo. En la región un mecanismo como CLIP se enfrenta a estas variables. Será muy interesante conocer estos aspectos.
¿Existen estudios que describa como cómo funcionan los espacios de participación?	<ul style="list-style-type: none"> • Hay un ejemplo muy interesante en Cartagena de Indias, muy vinculada a los mecanismos de gobernanza del país y que les haré llegar. • Otras experiencias en ONU-REDD se han dado en Asia y Pacífico.
¿Qué enfoque se da al tema de la pobreza?	<ul style="list-style-type: none"> • Veo al desarrollo no desde un punto de vista economista sino como de ampliación de oportunidades, desde allí la pobreza vista más allá del ingreso lleva a ocuparse de la gobernabilidad.
¿Cómo establecer diálogos para tener la institucionalización necesaria para los procesos?	<ul style="list-style-type: none"> • Lo va a determinar las características de los contextos, la elasticidad de sus instituciones, en algunos casos habrá muchos más instrumentos que otros. • Si se identifica la necesidad de instrumentos específicos, conviene analizar primero lo que existe y está funcionando para no empezar creando una propia visión de la participación. • El consejo es que no se trate de descartar lo que ya está. Se han levantado lecciones y se han realizado análisis, lo importante es tomarlos y usarlos y adaptarlos en los procesos nacionales.



Fundamentos del Consentimiento Libre Previo e Informado y el marco legal de la OIT

Manolo García. Oficina Regional de la OIT

El objetivo de este intercambio es el de compartir conceptos básicos, la filosofía, los contenidos y los alcances fundamentales de los dos instrumentos que son el marco de derechos que orientan los procesos y programas de los países en los que ustedes están inmersos. Ambos documentos serán de orientación permanente para trabajar estos temas, pues estas normas de derecho positivo se convierten en norma nacional en aquellos países que deciden ratificarlos. Estamos hablando del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos.

Convenio 169 de la OIT, adoptado en julio de 1989 en Ginebra, por los 150 Estados que en ese momento eran miembros de la organización, y representados por comisiones tripartitas conformadas por trabajadores, empleadores y gobiernos. Es la primera y única Convención de derecho internacional que incluye los derechos de los indígenas. Actualmente 22 países la han ratificado de los cuales 14 son de América Latina, excluyendo a Panamá y El Salvador que están en proceso de ratificación. Esta es una norma de derecho positivo que al ser ratificado se convierte en instrumento contractual con carácter obligatorio, incorporado con rango constitucional en las legislaciones nacionales. En algunos países fue recogido de manera textual en sus constituciones.

La Declaración de Naciones Unidas de los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada el 13 de septiembre del año 2007, después de un largo proceso. Esta Declaración incluye temas que en su tiempo no fueron considerados en el Convenio, como el caso de la Propiedad Intelectual por ejemplo.

Consideraciones de fondo de las cuales surgen esos instrumentos

El preámbulo de estos dos instrumentos demuestra por qué los países crearon este Convenio y la Declaración. Para esto se plantean tres consideraciones básicas que tratan de la necesidad de hacer un marco de derechos para pueblos, comunidades indígenas y tribales:

A pesar de siglos de exclusión, marginalización, de pasar por encima de los territorios, de discriminación, los pueblos indígenas de todo el mundo logran en 1989 su derecho a ser reconocidos, y su aspiración a seguir manteniendo su identidad. La Declaración reconoce el derecho a ser diferentes y a ser reconocidos como tales. Hay pueblos indígenas en el mundo que aún existen como tales a pesar de siglos de historia que los ha dejado de costado, y que la corriente ideológica fue la de desaparecer los pueblos indígenas, fusionándolos en la sociedades dominantes. Este Convenio defiende su derecho a proteger todo lo que contempla su identidad, una consideración sustancial en la filosofía de ambos documentos.

La constatación de la desigualdad es otra consideración que plantea que en la mayoría de los países del mundo esos pueblos no están pudiendo gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de los ciudadanos, por eso el artículo 3 del Convenio y los artículos 1 y 2 de la Declaración, hablan de dotarse de una norma que contextualice el derecho que tienen esos pueblos del disfrute de los mismos.

La tercera consideración tiene que ver con el reconocimiento de lo que significa el aporte de los pueblos indígenas a la pluralidad de la humanidad, a este mundo diverso y pluricultural, y su contribución al enriquecimiento del mundo.

Los cuatro derechos fundamentales recogidos por ambos documentos.

Ambos instrumentos reconocen cuatro derechos fundamentales: el primero es el derecho que tienen los pueblos a gozar plenamente de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los

ciudadanos, sin ningún obstáculo y sin ninguna discriminación. Esto se desarrolla en el Art. 3 del Convenio y en el Art. 2 y 3 de la Declaración.

El segundo es el que llamo el derecho a la vida. Está en el Convenio en el Art. 4 y en la Declaración en el Art. 21, desarrollado no en clave de derecho sino de obligación de los gobiernos. Dice: los gobiernos que han ratificado este Convenio, deberán adoptar las medidas que sean necesarias para salvaguardar las personas, las instituciones el medio ambiente, las culturas de los pueblos y nacionalidades indígenas. En el Convenio, el Art. 4 tiene una consideración para el tema REDD+, donde dice que tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados. Es decir que no es que yo quiero garantizar tus derechos a como dé lugar, pues esta garantía se debe ejercer escuchando los deseos de los pueblos.

El derecho a la identidad cultural se refiere al respeto, reconocimiento y protección de los valores y prácticas culturales. Estas tres ideas: respeto, reconocimiento y protección, se debe tratar sin separarse. Esto está en el Art. 5 de la Convención y en los artículos 5, 11, y 31 de la Declaración.

El cuarto derecho fundamental tratado en ambos documentos está en clave de las propias prioridades en lo que atañe al desarrollo. Se desarrolla en el Art. 7 del Convenio y en los artículos 18 y 23 de la Declaración, en la cual se reconoce el derecho a participar en decisiones de sus opciones de desarrollo. Lo que se está reconociendo es el derecho a, dentro de la comunidad nacional, dentro del Estado nación, a decidir cuándo un proceso de desarrollo global afecta a un pueblo indígena en sus visiones, derechos, cultura. El pueblo tiene derecho a la participación de forma que sus prioridades de desarrollo estén presentes.

¿Quiénes son los sujetos de derechos colectivos?

Luego del preámbulo del convenio se entra a uno de los temas que está actualmente en el debate en la región: si vamos a adoptar un marco de derecho para los pueblos indígenas, ¿quiénes son los sujetos de derechos? El Convenio no lo define, establece criterios en función de los cuales una comunidad, pueblo, habitantes de un territorio son sujetos de derechos colectivos.

El Convenio establece criterios para establecer quienes son los sujetos de derechos, que son de dos tipos:

- El criterio objetivo: la descendencia, que se da cuando un pueblo desciende de una población originaria, y conserva en su totalidad o en parte, costumbres, cultura, usos y costumbres, formas de organizarse, cosmovisión, lengua, etc.,

El Convenio pone un cerrojo de seguridad, para adelantarse al debate, que como en la actualidad, pone en duda que tal o cual pueblo no es indígena y por tanto no sujeto de derechos. Aparece entonces el siguiente criterio:

- El criterio subjetivo: la propia conciencia de identidad indígena será un elemento central a tener en cuenta para garantizar esos derechos.

¿Cómo se aplican esos derechos?

Hay tres pilares que sustentan la aplicación del Convenio:

1. Acción del Estado: deberán los Estados con los pueblos interesados tener una coordinación sistemática para garantizar sus derechos y respetar su identidad. Solo serán efectivos si el Estado es garante de esos derechos y promueve el bienestar de esos pueblos. El ejercicio pleno de los derechos colectivos solo puede darse si el Estado y la sociedad nacional está en condición de asegurarlos.

2. El derecho a la participación y a la consulta no pueden ser tratados por separado: el Art 7 del Convenio y 18 de la Declaración plantea que los pueblos tienen el derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación de aquellos planes y programas de desarrollo que les afectan. Es un derecho que genera la obligación de abrir espacios para que los pueblos puedan estar presentes en estos. Por tanto, todos los proyectos deberán contar con un estudio de impacto, en cuya valoración los pueblos tienen derecho a participar.
3. Derecho a la consulta: Art 6 y 19 de la Declaración. Cada vez que se prevea adoptar una medida susceptible de afectar a un pueblo o a una comunidad, los gobiernos tienen que establecer procedimientos adecuados de consulta previa, a través de sus instituciones representativas, de diálogo genuino, de buena fe, con la finalidad de tener el acuerdo o consentimiento de una medida precisa. Consulta que será con procedimientos adecuados, insertada en los procesos de toma de decisiones de los pueblos, es un proceso de diálogo intercultural para informar que algo que se va hacer y que el pueblo tenga el tiempo necesario para tomar decisiones acerca de los temas que les afecta. La consulta no es un plebiscito, no es un acto refrendario, es un proceso de diálogo intercultural, oportuno, de buena fe, a través de las instancias legítimas. El sentido fundamental, la filosofía detrás del derecho a la consulta, es la posibilidad de que quienes sean afectados por la medida, puedan influir sobre la misma.

En cuanto al tema que ustedes están trabajando, se destaca lo relativo a recursos naturales, desarrollado en el Convenio en el Art. 15y en el Art. 32 de la Declaración. El Convenio tiene dos partes, por un lado, reconoce que los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente, planteando el derecho a participar en la gestión, en la evaluación y en la conservación de dichos recursos naturales. En la segunda parte del Art. 15 el Convenio plantea que en aquellos países en que le pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida serán, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras; y si hubiera un perjuicio, percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades. El concepto es que la consulta trata si la medida afecta los derechos o intereses de una comunidad, define a quien afecta y determina la afectación positiva o negativa.

Para cerrar esta presentación planteo los desafíos de la región para hacer plenamente vigentes los derechos de los pueblos:

- Hay que lograr una política pública intercultural que dé respuesta adecuada a sociedades pluriculturales y multilingües, garantice el bienestar y el desarrollo de los pueblos con respeto a sus identidades, en el marco de las sociedades nacionales.
- La única posibilidad de llevar a cabo esa política pública es con una reforma institucional que garantice espacios de participación para los pueblos, a través de sus representantes legítimos, así como procedimientos y estrategias que hagan posible la aplicación efectiva del derecho a participación y a la consulta. Lo que se busca es que sea una práctica habitual en sociedades multiculturales como las latinoamericanas.
- Lo que está sucediendo cuando un gobierno llega a una comunidad, y le consulta si se puede cortar un arbolito y sacar el tesoro, es que esa comunidad tiene una agenda que no tiene nada que ver con éste. Es importante no cargar en los procesos de consulta aspectos que deben ser resueltos en el marco de una política pública.

Preguntas

Pregunta	Respuesta
En la fase de preparación REDD+ no se están tomando en	<ul style="list-style-type: none"> • El concepto de afectación tiene que ver con la integralidad del marco de derechos desarrollado en el Convenio. Cuando se habla de afectación se habla de alguna medida que puede afectarlos en ese marco de derechos.

Pregunta	Respuesta
<p>cuenta preguntas sobre territorios indígenas, ¿cuáles son las afectaciones reales sobre los pueblos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No es que los Pueblos Indígenas tengan derechos especiales, sino que se necesitan instrumentos especiales para garantizar el goce homogéneo de derechos. • Cuando hablamos de la tierra en el contexto de los pueblos indígenas, se trata de aquel concepto integral de derecho a territorio. Por tanto la afectación tiene que ver con ese derecho.
<p>¿Se requiere que los criterios /objetivos se cumplan?, y si es el caso, ¿qué pasa con los desplazados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Convenio no habla de la presencia objetiva del territorio sino de la descendencia de los pueblos que han estado ahí. Por tanto, por el hecho de movilizarse de territorio no pierden su descendencia, por lo tanto no pierden sus derechos.
<p>En cuanto a la participación de entes privados, ¿cabe también la consulta previa?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El derecho de consulta genera una obligación desde el Estado. Por eso, cuando una empresa quiere desarrollar una acción, el Estado debe garantizar un proceso previo de consulta. • Ahora hay una corriente en el mundo empresarial de generar normas de conducta enmarcadas en el Convenio y la Declaración. La Corporación Financiera Internacional (IFN), el organismo del Banco Mundial encargado de calificar cuando una inversión puede ser sujeto de tener financiamiento, publicó en mayo del 2011 la norma 07 sobre inversiones en territorios indígenas, inspirados en el Convenio y Declaración. • La Corporación Internacional de Minerales y Metales (ICMM) tiene un manual para operaciones en territorios indígenas, que parte de decir: tenemos que cumplir la ley, si en los Estados existen normas sobre consulta previa tenemos que sujetarnos a ellos, y si no los hubiera, tenemos que promover mecanismos de relacionamiento comunitario. Esto es una razón de carácter práctico y ético.
<p>Si el requerimiento de proyectos nace desde las comunidades, ¿no sería consulta?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Para cualquier proyecto siempre debe haber consentimiento previo. Hay que establecer diálogo genuino y verdadero. El consentimiento es la finalidad, no es un requisito previo. • El Convenio no otorga derecho de veto a nadie, se realiza en procesos de consulta, no de negociación.
<p>Consulta y consentimiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Convenio señala que hay establecer un proceso de diálogo genuino y verdadero con la finalidad de lograr a) un acuerdo, o b) tener un consentimiento de la medida que se compone. El consentimiento es una finalidad. • La consulta es todo lo necesario para lograr un acuerdo, y un acuerdo no se obtiene con una consulta inválida. • El Estado tendrá la potestad de tomar las decisiones, siempre enmarcadas en la ley, sin decisiones arbitrarias, sin decisiones que vulneren derechos, y tendrá que valorar que, si la comunidad le parece que las medidas serían inadecuadas, el Estado debe evaluar si considera pertinente seguir. • De ninguna manera el Convenio otorga el derecho de veto a nadie, pues los procesos de consulta no son procesos de negociación, son procesos para garantizar el cumplimiento de los derechos. • El único caso cuando el Convenio señala se requiere el Consentimiento Previo, es cuando lo que se quiere hacer implica el traslado del territorio. • El Art. 19 de la Declaración plantea que el Consentimiento es la finalidad. En el Art. 32 plantea que los Estados generarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas, por conducto de sus entidades representativas, para conseguir el consentimiento, libre e informado, eso antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o recursos. • La Declaración añade una causal más para el Consentimiento Previo: cuando se quiere hacer depósito de materiales peligrosos, radioactivos, etc. • Ni el Convenio ni la Declaración establecen el proceso de Consulta, como el derecho de las partes para votar. • Si en algún punto no se logra el acuerdo, compete al Estado tomar la decisión, lógicamente respetando todo lo antes dicho.



Directrices de ONU-REDD para el CLPI

José Arturo Santos. Especialista Regional en Involucramiento de Actores Programa ONU REDD

Presentación completa, disponible en: <http://goo.gl/E2Wh0>

¿Cómo conseguir el consentimiento de una población, acerca de algo que su propio país aún no sabe cómo lo va a hacer?

Hay que tener claro que consulta y consentimiento son conceptos diferentes. Que no se obtenga el consentimiento no quiere decir que la consulta no sea válida. Es claro que no hay fases de negociación, pero sí escenarios de acuerdos o información de cómo serán afectadas comunidades o pueblos indígenas. El panorama en temas de REDD+ es complicado porque se está definiendo qué sucederá a nivel macro, al tiempo que cada país está definiendo cómo se trabajará el tema en cada país. Solo entonces se podrá determinar qué vamos a informar.

Siguiendo las ideas de los expositores anteriores, sería necesario definir quién puede ser el afectado, quién es el que afecta, y quién puede ser el árbitro de ese juego. La situación es que tenemos que consultar en procesos REDD+, aunque aún no sabemos cómo cuajará éste mecanismo a nivel país, ahora mismo en unos países se habla de si será una política, una estrategia, un programa. Por eso, el punto de partida es preguntarse si habrá o no afectaciones a los pueblos indígenas, cómo serán afectados, para tratar estos temas en la consulta. Si bien se ha dicho que no se trata de una negociación, las partes requieren información oportuna, clara, transparente, pertinente a la cultura local, en procesos participativos libres, que consideren los contextos social, económico y político nacionales.

Proceso de consulta.

Las Directrices CLPI de Naciones Unidas, son el resultado de un proceso que viene desde el 2010 con tres consultas regionales con gobiernos y sociedad civil en Vietnam (junio), Panamá (octubre), Tanzania (enero de 2011), en talleres con los que se trató de sistematizar cómo se desarrolla el CPLI en estos contextos. La idea de fondo es “consultar la consulta”, para ver si están de acuerdo en cómo se lleva a cabo el proceso. En el 2011 se trabajó en el borrador de las Directrices; el 2012 se abrió el tema a consulta pública; para en el 2013 realizar el lanzamiento de la versión final.

¿Quiénes son los usuarios de las Directrices?

- Países Socios del Programa ONU-REDD.
- Pueblos indígenas y comunidades que dependen de los bosques en los Países Socios.
- También aplicado a las actividades respaldadas por las agencias de la ONU socias del Programa ONU-REDD (FAO, PNUMA y PNUD) en su función como Socio Principal bajo el FCPF.
- Todos los países y organizaciones involucrados en REDD+ son bienvenidos para realizar el piloto de las Directrices.

¿Cuáles son los objetivos de las Directrices?

Las Directrices de Naciones Unidas sobre CLPI orientan y promueven que los países diseñen sus Directrices Nacionales, las que podrían contemplar los siguientes aspectos:



¿Cuál es el alcance de las Directrices?

Las Directrices ONU-REDD requieren:

- Que los Estados reconozcan y apliquen el derecho de los Pueblos Indígenas al CLPI.
- Que los Estados consulten de buena fe con una perspectiva de acuerdo a las comunidades que dependen de los bosques.
- No requiere una aplicación general del CLPI a todas las comunidades que dependen de los bosques.
- Las Directrices exigen a los Estados que evalúen las circunstancias y la naturaleza de las comunidades que dependen de los bosques en cuestión, caso por caso, a través de un análisis basado en los derechos, para entonces obtener el CLPI de las comunidades y aquellos cuyos derechos fundamentales subyacentes están significativamente implicados.

¿Cómo será la implementación?

Esto depende del estatus en que los países se encuentren. En el caso de Panamá, está realizando su estrategia nacional, para lo cual necesita resolver cómo se debe realizar esa estrategia, y cómo se va a trabajar. En todo caso hay dos caminos: definir los temas que voy a consultar, o definir primero cómo hago estas consultas. El desafío es tener claridad en cómo se va a construir la estrategia, cuáles son las actividades y a quiénes pueden afectar estas actividades.

En términos generales, la implementación de las Directrices implican la creación de Directrices Nacionales, a partir de las cuales se trabaja en:

- Incorporar Directrices/Metodología de CLPI nacional en una estrategia REDD+ Nacional;
- La Estrategia REDD+ Nacional debe reconocer los derechos de los PIs/comunidades que dependen de los bosques;
- La Estrategia REDD+ Nacional debe delinear cuáles actividades requerirán el CLPI, de quién y el proceso para aplicarlo;
- Se requiere el CLPI mediante instituciones representativas cuando la Estrategia propone medidas políticas/administrativas que afectarán a los Pueblos Indígenas/comunidades que dependen de los bosques (previo a finalizar la Estrategia REDD+ Nacional).

¿Cuándo es requerido un CLPI?

Es cuando se está violentando un derecho específico; cuando se tiene la necesidad de ver si se va a afectar a alguien; y cuando se necesita participación activa.

Por ejemplo en casos de:

- Desalojo de sus tierras/territorios tradicionales o habituales;

- Remoción de la propiedad cultural, intelectual, religiosa y espiritual (a pesar de que la finalidad de REDD+ es el de respaldar a las comunidades y pueblos que han mostrado su vocación de conservación).
- Confiscación, ocupación, uso o daño de las tierras, territorios y/o recursos;
- Tala;
- Reubicación;
- Arreglos para la distribución de beneficios; derechos de uso. En algunos países la constitución no establece con claridad quiénes deben recibir esos recursos, si serán colectivos o individuales, y tampoco existe claridad sobre estos temas a nivel local.
- Decisiones relacionadas con la tenencia de tierras.

¿A qué nivel es necesario aplicarlo?

Dependiendo a que nivel se va a lograr afectar. Algunos países definieron que REDD+ será una estrategia nacional, otros subnacional y otros zonificado. De allí se deberá tener procesos de consulta o nacional, o subnacional o en una zona específica.

- A nivel de comunidad: a menudo concierne a una actividad específica propuesta con impactos potenciales a nivel comunidad.
- A nivel nacional: algunas veces concierne a la política nacional, a la decisión legislativa o administrativa que podría afectar a muchos Pueblos Indígenas no específicos que dependen de los bosques.

El marco operativo.

Exige definir el qué, con quiénes, el cómo, cuando aún no se tiene claridad sobre qué se quiere consultar. La etapa actual de informar y promover la participación es información, no es consulta. Lo que se puede alcanzar ahora es el consentimiento de participar en un proceso nacional de consulta por ejemplo, o definir los temas específicos a bajar.

En algunos países se han definido mesas de trabajo para diseñar la intervención de REDD+ en el país, sobre la base de estructuras tradicionales de autoridad indígena, para que las decisiones que se lleguen a tomar tengan el aval de la comunidad.

El marco operativo contempla los siguientes aspectos:

- Revisión del Alcance del CLPI: política propuesta; tenedores de derechos; marco legal; impactos y medidas de mitigación; presupuesto propuesto.
- Propuesta de CLPI: necesidades de capacidad; facilitador; ubicación; marco de tiempo; idioma; proceso de toma de decisiones; documentación; otros participantes; verificación; consentimiento a qué; mecanismo de recursos; proceso de consulta.
- Evaluación independiente: revisión contra la definición de CLPI como criterio y acuerdo en la Revisión del Alcance/Propuesta de CLPI.

Pasos a seguir:

- Se requiere un mecanismo de arbitraje para gestionar quejas, de forma que se pueda atender a situaciones concretas en el terreno.
- Desarrollar un mecanismo a nivel nacional a partir de la premisa de que muchos países y/o sus grupos indígenas ya tienen mecanismos de consulta.
- Respaldo a los países a desarrollar el mecanismo.
- Continuar recibiendo opiniones y revisar las Directrices en base a las experiencias.

Bloque 2: Intercambio de experiencias

En éste bloque se presentaron las experiencias relacionadas a procesos de consulta previa en de Perú y Honduras, en los siguientes temas:

- La Ley de Consulta Previa en el Perú
- Protocolo Biocultural del pueblo indígena Miskitu, en Honduras.

La Ley de Consulta Previa en el Perú

Iván Lanegra. Viceministro de Interculturalidad del Perú.



Para empezar vamos a intentar ponemos de acuerdo con algunos términos. Voy a referirme a consulta previa cada vez que haga referencia a consulta previa a pueblos indígenas, que es un estándar específico dentro de la legislación peruana. También voy a distinguir entre las palabras participación y consulta. En cuanto al concepto de Consentimiento Previo, como se establece en las Directrices de ONU-REDD, lo entenderemos como un proceso idéntico al que se utiliza para la Consulta, solo que con un objetivo adicional.

En Perú, el marco más importante de regulación con los pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT, con carácter de norma similar a la Constitución. En éste tratado internacional el Perú está obligado a dos tipos de procesos:

- 1- Mecanismo de participación desde el Estado. Planteado en el Art. 7 del Convenio acerca de diseño políticas planes, etc.
- 2- Art. 6 del Convenio, que trata acerca de la consulta previa, dentro de un marco que busca dar a los pueblos indígenas una capacidad fuerte de toma de decisiones, en relación con el Estado.

Desde 1995 entra en vigencia el Convenio, y desde entonces existe el derecho de consulta. Aunque la participación no ha sido sistemática, no se han desarrollado mecanismos y políticas públicas para permitir su implementación, varios actores han propuesto marcos nacionales para contribuir al desarrollo de la consulta previa del país. Tras un proceso muy largo, en abril del 2011 entró en vigencia la Ley de Consulta Previa, la que establece un procedimiento para la implementación del Convenio 169.

¿Cuándo es necesario tener un mecanismo de participación y cuando se requiere pasar a una consulta previa?

La ley dice que debe haber una afectación directa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, relacionados con una medida del Estado, que puede ser una medida legal o administrativa. Entonces se obliga al Estado a que antes de que se tome una decisión se haga consulta. Hay que ver caso por caso, no se pueden establecer estándares. Un claro ejemplo es la creación de una estrategia REDD+ a nivel nacional. Es evidente que debe haber un mecanismo de participación porque involucra territorios de Pueblos Indígenas. Si la estrategia identificara una afectación en los derechos de los pueblos, sea en sentido positivo o negativo, en el Perú existe la necesidad de una consulta previa.

En el país no existe un estándar de cómo debe ser un mecanismo de participación, pues puede ir desde informar a involucrar a varios actores relacionados con el tema. En la implementación de la estrategia REDD+ podría implicar algún tipo de impacto sobre el manejo de los territorios, entonces se requiere volver a la Consulta Previa de acuerdo con el Convenio 169, con la Ley de Consulta Previa y su Reglamento. La consulta no es un mecanismo *per se*, depende de cada proceso. La consulta no necesariamente conduce al consentimiento.

Entendemos los territorios como espacios que están vinculados fuertemente, más allá del carácter patrimonial de la tierra, sino que están relacionados con elementos culturales y de identidad. Este aspecto

particular agrega una característica a la tierra. En estos casos, el Perú tiene muchas décadas que ha venido reconociendo títulos de propiedad de las tierras, tanto a nivel andino como amazónico. Estas tierras tienen un alto nivel de protección. El país pasó de una constitución en la cual los pueblos tenían mucho riesgo de que sus tierras sean expropiadas, a un régimen del año 93 en el que las tierras cuentan con protección real, tanto para la propiedad individual y colectiva con las obligaciones que se genera para el Estado.

Tomando como referencia las Directrices de ONU-REDD, donde trata acerca de los supuestos de consentimiento, la Ley de Consulta peruana aplica a todos los casos allí expuestos. Si una parte de un proyecto REDD+ está en un territorio indígena, y otra en propietarios no indígenas, el Estado puede usar el incentivo solo para la sección de fuera del territorio indígena.

¿Quiénes son los actores?

La normativa peruana y las Directrices ONU-REDD son muy similares en este tema. Son los titulares de derechos colectivos que pueden ser afectados. En Perú son comunidades, organizaciones indígenas, o las federaciones de las mismas que cuenten con la delegación del caso. Lo importante es garantizar que se está negociando con personas autorizadas por la comunidad para llegar a algún tipo de acuerdo.

¿Qué pasa al final del proceso?

Dice la guía que se debe tener un documento formal. En Perú se llama acta de consulta, es judicialmente exigible y obligatorio para ambas partes: Estado y comunidad.

Preguntas:

Pregunta	Respuesta
¿Cuál es la diferencia en el proceso de consultar una ley en el ámbito nacional y en uno más local?	<ul style="list-style-type: none"> • Probablemente hay diferencias entre procesos, pero aún en Perú no hay una ley que regule la consulta de sus leyes. En términos generales implicaría una reforma del Congreso. Las comunidades locales son los primeros afectados a nivel local es un nivel de debate distinto, aún no está regulado.
¿El Reglamento de consulta previa es más garantista que el Convenio 169 de la OIT o ha buscado flexibilizar el Convenio mismo?	<ul style="list-style-type: none"> • El Reglamento y la ley cumplen con el Convenio 169. Sin embargo hay cosas que están en el Reglamento y no en el Convenio. Conforme se consolide el proceso se evidencia si es garantista o no.
¿Cuál fue el proceso de consulta para la ley: quienes fueron representantes de las comunidades?	<ul style="list-style-type: none"> • No fue realizado con proceso de consulta
Aclaración sobre cómo ocurre el proceso cuando no hay mucho consenso	<ul style="list-style-type: none"> • En Perú el Estado puede tomar algunas decisiones pero tiene algunas restricciones: si no hay consentimiento no puede hacer nada si implica tocar esas tierras. La decisión pública se adopta con la decisión del Estado pero con limitaciones. Se exige analizar caso por caso.

Protocolo Biocultural del pueblo indígena Miskitu, en Honduras

Norvin Goff, Presidente de la Moskitia Asla Takanka/Unidad de la Moskitia (MASTA) www.mastahn.org



Presentación completa, disponible en: <http://goo.gl/YITzF>

Antes de empezar quiero plantear algunos puntos que quiero analizar. En los procesos anteriores se hablaba del proceso de consulta, ante lo que nosotros nos preguntábamos ¿qué nos van a consultar si ya sabemos quiénes somos y qué queremos? El documento que circula ahora es de Consentimiento Previo, un cambio de una palabra que cambia toda la perspectiva, y que está más cerca de lo que plantean las poblaciones indígenas. Otro punto importante es que el proceso es de voluntad política. Si no hubiera voluntad política a nivel global, no estaríamos aquí reunidos. Lo mismo es con el compromiso, que si no existiera tampoco estaríamos aquí, pero el compromiso que se requiere es de quienes han destruido y hacen las leyes, de los de arriba, porque para nosotros el compromiso ya está dado, lo importante es el conocimiento de derechos, y es lo que debería incluirse en próximas agendas.

El Protocolo Biocultural surge como respuesta ante las constantes amenazas, y ante la necesidad de convertirlas en oportunidades. Cuando se empezó a hablar de REDD+ se pensaba que perderíamos el bosque, entonces dijimos que no queremos REDD+. Después, informándonos más aceptamos entrar en temas de REDD+, no como una finalidad, sino para aprovechar la oportunidad para hablar de propiedad territorial, procesos políticos, gobernanza, y más temas que son importantes para nosotros.

Otro antecedente para el Protocolo Biocultural es que históricamente se evidencian los engaños y mentiras del Gobierno a los pueblos indígenas. Se han dado casos como que por invitarnos a una COP ya se dice que fuimos consultados, o que el de la Empresa Eléctrica Patuca III, lleven personas que no eran de la zona y dijeron que avalaban el proceso en nuestro territorio.

¿Cómo nace el proceso?

En respuesta a estas amenazas, trabajamos en un proceso de incidencia contra Patuca III, para lo que se buscó la ayuda de amigos de la Muskitia para realizar talleres, coordinar con UICN y Justicia Natural, y se seleccionó el tema específico del consentimiento previo, libre e informado. Posteriormente nuestros líderes se capacitaron en temas legales, todo un año para trabajar en este proceso; y luego se realizaron talleres con nuestras Directivas hasta tener la estructura formal del protocolo.

A todos los actores externos que tengan interés en los territorios y recursos naturales de La Muskitia, llamamos a respetar este protocolo como mecanismo legítimo antes de empezar cualquier actividad en el territorio. Es obligación del Gobierno velar por un reconocimiento de los derechos ancestrales sobre nuestros territorios, tierras y recursos naturales. Aunque no exista un título formal sobre nuestras tierras, somos los dueños lícitos de éstas.

Preguntas:

PREGUNTA	RESPUESTA
¿Cómo incorpora el protocolo el sistema de gobernabilidad? ¿Es un sistema aparte o está incluido en las tradiciones indígenas?	El Protocolo ya es incluyente, ya es una política de los gobiernos territoriales. Cualquier acción que se lleve a cabo en esa zona debe aplicar este procedimiento. Las instancias que no apliquen los pasos no van a poder entrar en nuestros territorios. Primero se aprueba en la comunidad, y luego debe ser aprobado en la asamblea territorial. Aún nos falta traducirlo a nuestra lengua materna y socializarlo.
¿Solo se requiere el consentimiento, o se debe realizar todo el proceso?	Anteriormente el gobierno quería hacer en el marco de REDD+ una consulta, pero no era un documento de consulta, lo que se necesita es presentar un marco de transparencia, que indique qué se va a hacer, una agenda de consentimiento y ahí se analiza si se hace o no en el marco del respeto. Una agenda debe surgir desde abajo no arriba desde el Gobierno. No se necesita consultar sobre lo que ya tienen.

Bloque 3: Construyendo una hoja de ruta para cada país

El objetivo de esta tarde es que se dé un intercambio entre los participantes para alcanzar una visión del estado de situación y tendencias de los mecanismos de consulta en nuestra región. Para esto se trabajaron los siguientes temas:

- La posición de actores claves de la región hacia los mecanismos de consulta.
- Escenarios potenciales a nivel país para los mecanismos de consulta.
- Hoja de ruta CLPI en los países.



La posición de actores claves de la región hacia los mecanismos de consulta.

Con el objetivo de que los participantes construyan su visión regional de cómo se están asumiendo los mecanismos de consulta en la región, se establecieron grupos de trabajo conformados por representantes de varios países, se enlistaron los actores claves y se determinaron sus actuales posiciones ante los mecanismos de consulta.

Vale mencionar que en el listado de actores se incluyeron tanto genéricos (Gobierno, p.e.), como específicos dentro del genérico (Ministerio tal, p.e.), mostrando los matices y peculiaridades dentro de un sector. Llama la atención la ausencia de actores claves como la empresa privada en unos países, las organizaciones de la sociedad civil en otros, o la Defensoría del Pueblo en la mayoría.

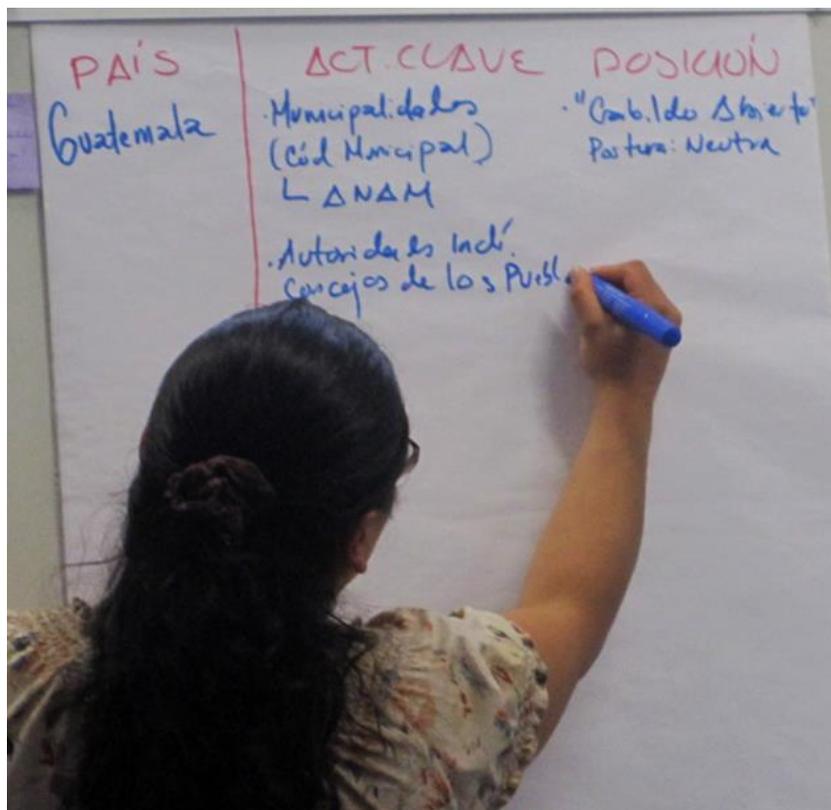
Ya que cada grupo trabajó por separado, en la siguiente esta matriz se han vinculado los resultados de todos los grupos, por lo que es posible que se presenten incoherencias entre lo que se dice de un país en un grupo y otro, acerca de la posición prevista de un actor específico. Esto no es más que una muestra de la diversidad de opiniones sobre el tema.

En orden alfabético se presentan los resultados del trabajo de todos los grupos:

PAÍS	ACTORES	POSICIÓN
Colombia	Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Garante del CLPI • Existe ley sobre proceso de consulta y reglamento de consulta, pero debido a irregularidades está la necesidad de reglamentarla • Dualidad entre el discurso y la práctica
	Indígenas, Mesa Permanente de Concertación	<ul style="list-style-type: none"> • Exigen el CLPI. • Opuestos al reglamento • Quieren apegarse al Convenio. • Necesidad de protocolo marco para la consulta. • Necesidad de que el Gobierno llegue a todos los grupos. • Hace falta vincular a los gobiernos con la interacción equitativa en torno a decisiones
	Ministerio Interior y Justicia: tiene mesa permanente indígena (OPIAP, AICO, CIT), con delegados de Comisión Consultiva de alto nivel, Consejo Nacional Campesino, Consejos comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Se acerca a instancias consultivas establecidas país
	Ministerio Interior, Dir. De consulta previa, Defensoría del Pueblo, CAR's, INCODER	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación oficial, titulación, concertación
	Sociedad civil, organización de pueblos indígenas, comunidades afro descendientes	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel de participación • No se informa adecuadamente a las comunidades locales diferentes de los pueblos indígenas y Afros. • Sujetos de derecho, posiciones críticas al proceso, veedores
Ecuador	Desarrolladores de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • No hablan de consentimiento sino de socialización de proyectos.
	Empresa privada	<ul style="list-style-type: none"> • Desean proceso de consulta práctico y expedito
	Gobierno central, desde el Ministerio del Ambiente (MAE)	<ul style="list-style-type: none"> • Se habla de consulta y del proceso adecuado de desarrollo de esa consulta, en base al Convenio 169, las Directrices ONU-REDD, y salvaguardas (CMNUCC). • Apertura a consulta. Se emiten ciertas normativas pero en temas específicos como cambio climático, pero tema mineros no. • Ofrece garantía institucional de REDD+ en la materia. • Se abre proceso informativo para cada proyecto. Los proyectos prioritarios con consulta una vía. • Al interior del gobierno hay posiciones ambivalentes. • Es necesario contextualizar el proceso a las realidades nacionales • Está reinterpretando los acuerdos internacionales para que se ajuste a la realidad nacional
	Gobierno, Ministerios a cargo MRNNR, MAE, Defensoría del Pueblo y de la Naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> • Centralista, consulta no vinculante, es garante de derechos
	Pueblos Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • A favor del mecanismo de consulta • Hablan de consentimiento • Conformación de mesa trabajo REDD+ que incluye los cuatro actores. • Es una plataforma de diálogo y participación. • Lucha por sus derechos, • Buscan evitar vacío en la legislación. • Rechazan el actual reglamento.
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Promover ejercicio de derecho a la consulta • Se percibe que no hay apertura a consulta en todos los temas. • Hay organizaciones que 'rechazan todo' 	
Guatemala	Autoridades Indígenas, Consejos de los pueblos, Alcaldías indígenas (Consejo Maya)	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento del Convenio 169.
	Municipalidades (código municipal), ANAM, Autoridades indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • Cabildo abierto, postura neutral.
	Sector privado, CACIF, Movimiento popular organizaciones campesinas, PDH	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de reglamentación. • Anular el mecanismo de consulta. • Resistencia y reclamo de derechos.

PAÍS	ACTORES	POSICIÓN
Honduras	Academia	<ul style="list-style-type: none"> • Acercamiento, MNIACC (Acta de compromisos)
	Bloques populares	<ul style="list-style-type: none"> • Oposición a las acciones explotación recursos
	Federaciones y confederaciones de pueblos	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas
	Fiscalía de las Etnias	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de las denuncias que hacen los pueblos
	Gobierno: SERNA, SEDINAFROH, INA, ICF	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio 169, Estrategia de CC, Creación del CTICC
	ONG's ambientalistas	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el rechazo a proyectos no ambientales
	Pueblos Indígenas, CONPAH	<ul style="list-style-type: none"> • Mesa indígena nacional de CC
	Secretaría de Pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • No realiza acciones concretas
México	CDI, CONAF, Consejos técnicos REDD+, Mesas establecidas, consultivos de desarrollo nacional, congreso	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso informativo en temas vinculados a REDD+ • Consultas
	Congreso. Secretaría del ambiente y recursos naturales. CDI organización desarrollo de pueblos indígenas, CONAFOR.	<ul style="list-style-type: none"> • Poco actualizados, ley congelada, pasivo, estrategia no vinculante, espacios asesores que recomiendan (no vinculante)
	CTC	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajan en una propuesta de protocolo de consulta para REDD+
	Empresa privada	<ul style="list-style-type: none"> • En contra
	Gobierno; Comité intersectorial de CC	<ul style="list-style-type: none"> • Comité intersectorial de CC, Grupo REDD+, Comisión Nacional de derechos de Indígenas • Necesidad de coordinación intersectorial para llevar a cabo procesos de consulta • Definición de cómo, cuándo y qué del proceso de consulta para REDD+ • No hay ley de consulta, solo de acceso a la participación, pero se reconoce que se debe implementar • Parcialmente (un poco a favor)
	Gobiernos locales	<ul style="list-style-type: none"> • Parcialmente • Respeto a gobernanza local • Borrador protocolo para consulta nacional
	Organizaciones de la sociedad civil pueblos indígenas, comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitan conocer en qué momento se reconoce el derecho a la consulta, Implementación temprana, información completa y adecuada • A favor de la consulta, (con confusión = veto)
	Poder legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Congeló el proceso aprobación de ley de consulta pero aprobó el CLPI para servicios ambientales forestales
Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Comité técnico consultivo sobre REDD+ 	
Panamá	Autoridad nacional ambiental, población en general, ONU-REDD está intentando establecer la mesa nacional y desarrollo del protocolo del CPLI	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta pública relacionada con impactos ambientales, no ratifican el convenio
Paraguay	Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> • Garantía de derechos
	Federación de Autodeterminación de Pueblos Indígenas (FAPI), Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de consulta nacional, propuesta de políticas públicas para PI. • Protocolo, FAPI pendiente de aprobación de INDI (consulta general) • Reclaman derechos
	Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Ratifica convenio 169 Consentimiento
	INDI	<ul style="list-style-type: none"> • No credibilidad, vela por el cumplimiento de las leyes de pueblos indígenas
	Instituto Paraguayo de Indígenas (Gob)	<ul style="list-style-type: none"> • Obligación de consulta (resolución) • Interés aplicar Convenio 169 pero no hay una ley de participación y consulta • Se está trabajando en un protocolo de consulta
	ONU-REDD (Gob + Pueblos Indígenas)	<ul style="list-style-type: none"> • Directrices consulta, consentimiento
	SEAM	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de EIA (Audiencia pública),
	Sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Está liderando el proceso

PAÍS	ACTORES	POSICIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> Realizan procesos de consulta y llevan quejas
Perú	AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana)	<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de contar con mesa indígenas para hablar con el Gobierno directamente Desconfianza Interés mutuo en CPLI Algunas obligaciones, de acuerdo con la ley,
	Congreso	<ul style="list-style-type: none"> No había uniformidad (nueva gestión aprobó la propuesta)
	Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo con propuesta
	Gobierno a través del Ministerio de Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Generar capacidades sobre REDD+. Existe ley CP, falta proceso previo: Participación
	ONG's	<ul style="list-style-type: none"> Busca la implementación del derecho a la consulta
	Organizaciones indígenas, campesinas, nativas a nivel nacional y local. Viceministerio de Interculturalidad. Mesas REDD+ para ONGs, indígenas, grupos técnicos REDD+	<ul style="list-style-type: none"> Gestión de riesgos Se cuenta con ley de consulta previa y su reglamentación pero no se ha ejecutado el proceso de consulta Ley de consulta, nueva entidad del Estado, debe asumir proceso a nivel local.
	Pueblos indígenas	<ul style="list-style-type: none"> Consulta en el marco de la institucionalidad indígena Que haya información equitativa Que se reconozca las capacidades propias de los pueblos y que sean usadas; debe ser libre y transparente la consulta; con una visión solística o colectiva sobre el territorio, ver la integralidad; Demandan el procedimiento/mecanismo
	Sector empresarial	<ul style="list-style-type: none"> En contra (retraso de las inversiones)
	Sociedad Civil (sacando sector privado, y unido a la derecha)	<ul style="list-style-type: none"> Interés de fortalecer capacidades de las comunidades locales; interés que los procesos se realicen y se respeten los derechos de las comunidades. Velan por los derechos
	Tribunal constitucional	<ul style="list-style-type: none"> Emitió opinión favorable



Escenarios potenciales a nivel país para los mecanismos de consulta



Con el objetivo de caracterizar las tendencias o escenarios potenciales en la región, en cuanto a los mecanismos de consulta, los participantes identificaron las tendencias o escenarios futuros previstos para los mecanismos de consulta.

Adelante se presentan los resultados de todos los grupos, en una sola matriz:

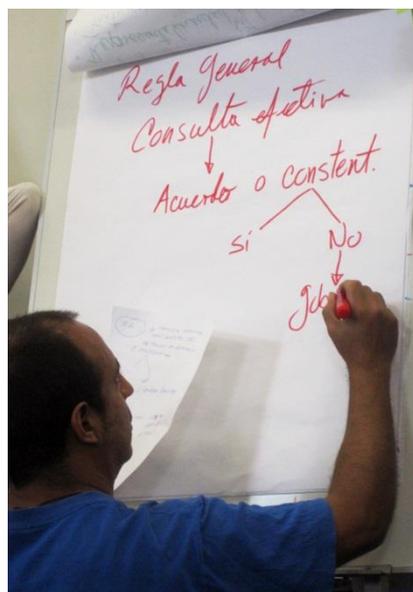
OPTIMISTA	REALISTA
<ul style="list-style-type: none"> • Legislador e instituciones usarán un proceso de consulta y CLPI no solo para REDD+ • Panamá: proceso de preparación de REDD+ y desarrollo protocolo de CPLI y mesa de REDD+. Las condiciones se empiezan a dar. • México: comunidades desde ya cuentan con mucha información y hay costumbre de manejar el territorio como una unidad • Paraguay: se espera la aprobación del protocolo de CLIP, consientes que aún falta aprobar su implementación • Colombia: en el largo plazo, más optimistas en el momento que haya mayor claridad sobre qué se debe consultar y que existan los medios para informar y fortalecer capacidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la premisa que para implementar REDD+ la CP es indispensable, no se sabe en qué etapa se aplica la CP • Comunidades forestales van a presionar por un mecanismo marco o ley marco de consulta • Si ley no funciona se presionarán por un mecanismo CLPI en los servicios ambientales forestales • ONGs con posiciones divididas • Ejecutivo: privado va a enfatizar que no hay derecho a veto • Poder legislativo va a ser un “desmadre” solo busca veto. • Perú: consientes que existe un mecanismo, pero debe haber mejor manejo de información para que sea un proceso en igualdad de condiciones • Ecuador: Existen garantías constitucionales, REDD+ puede aterrizar esas garantías y generar jurisprudencia para la aplicación de consulta libre, previa e informada
PESIMISTA	SI LE ECHAMOS GANAS
<ul style="list-style-type: none"> • Domina la inercia del mercado voluntario • Que prevalezcan los conflictos del uso de suelo y recursos naturales, que si haya consulta pero que sea superficial y no vinculante, que no se entienda la diferencia entre consulta previa y CLPI • Falsa expectativa de que REDD+ solucionara todo: propiedad tierra y recursos, pobreza, etc. • Confusión CLIP = derecho a veto en el Convenio 169. • Colombia habla de un escenario difícil a corto plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se comprende total e integralmente la consulta en todos sus ámbitos y por todos los actores; • Se alcanza la identificación de los actores y del plan de acción; • Se plantea la forma cómo se van a involucrar con una relación costo efectividad.

Uno de los grupos analizó el escenario futuro para mecanismos de consulta, y lo caracterizó en los siguientes términos:

- Hay una necesidad de diferenciar la institucionalidad a nivel local y regional
- Diferencia entre el discurso político y sus acciones
- No hay suficiente voluntad política
- Integración transversal en las decisiones
- Convertir al CLPI en política pública

Hoja de ruta CLPI en los países

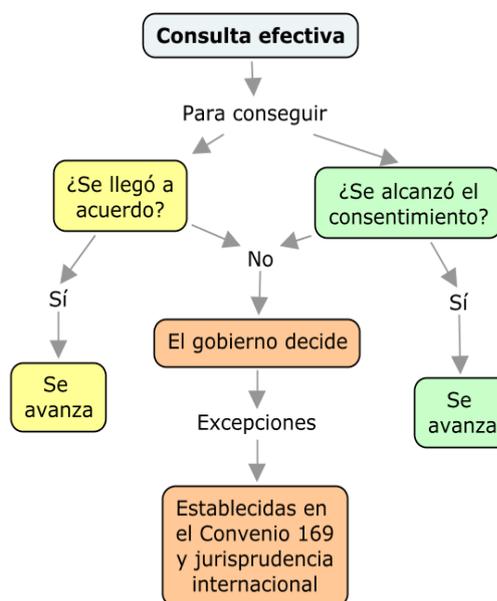
En la sección siguiente se presenta, país por país, el entendimiento que se tiene sobre los conceptos que conforman la sigla CLIP, y a partir de allí, se delinea la hoja de ruta nacional. En la plenaria, una de las participantes, Raquel Yrigoyen apoyó en la aclaración acerca de la consulta y consentimiento, lo que, en principio parecía contradecirse con lo planteado en las presentaciones previas. Una participante, Gisela Hernández, aclaró la relación entre estos conceptos, sobre la base del cual la sistematización realizó el diagrama de relación entre los conceptos de Consulta y Consentimiento que se presenta junto a estas líneas.



Con éste se plantea que en principio se requiere establecer un proceso de consulta en todo lo que tenga que ver con territorios indígenas. En algunos casos basta con llegar a un acuerdo, y en otros se requiere del consentimiento. Esto depende de los temas tratados. En el caso en que no se logre acuerdo o consentimiento, es el gobierno el que toma la decisión, excepto en los temas planteados en el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos Indígenas donde se plantea el requerimiento del consentimiento. Se enfatizó que la consulta en sí es el eje de la intervención, pues incluso aun cuando ésta es implementada de la mejor manera posible, no es garantía para conseguir el consentimiento. Es decir, consultar no es garantía de acuerdo ni de consentimiento.

A partir de esta discusión, en el contexto de REDD+ se acotaron los siguientes conceptos:

- Participación: requerida para la elaboración de una política, en todo el proceso de formulación, aplicación y evaluación.
- Consulta previa: se realiza antes de una medida legislativa o administrativa, siempre es para llegar a un acuerdo o tener consentimiento, pero los criterios para definirla como válida, se refieren al proceso mismo de la consulta, antes que al hecho de haber conseguido o no el consentimiento.
- Consentimiento: es un requisito para que el Estado pueda decidir en algunos temas concretos.
- Por tanto, participar no es lo mismo que consultar. Consultar no es garantía de lograr el consentimiento.



1: Relación entre los conceptos de Consulta y Consentimiento

En orden alfabético, adelante se presentan las hojas de ruta por país.

Hoja de ruta para implementar CLPI en Ecuador

El primer paso fue plantear el estado de situación de la discusión sobre los conceptos que sustentan el CLPI en el país. Ecuador trabajó con la premisa de que la consulta es un proceso que puede o no llegar a obtener el consentimiento.

	¿QUÉ IMPLICA?	¿QUÉ NO IMPLICA?
C	Diálogo, retroalimentación, llegar a acuerdos, propiciar espacios de diálogo, escuchar perspectivas y visiones sobre un tema	No es socialización, no es solo información de una sola vía, no es limitado en el tiempo
L	Respeto, diálogo de saberes, continuo, sin coerción, sin manipulación, sin presiones, libre de intereses o sobornos, disponibilidad de información transparente y efectiva,	Romper acuerdos previos respecto al proceso por ninguna de las partes, guardando la flexibilidad e interactividad necesaria
P	Con el tiempo necesario (acordado), que ellos decidan su tiempo, antes de su aprobación, durante su diseño	No es un trámite administrativo, no es único en el tiempo
I	Suficiente, transparente, en idioma adecuado, clara, accesible, exacta, consistente, formato apropiado, objetiva, completa, con exactitud el alcance y objetivos, impactos positivos y negativos	No es solo de una vía, no es sesgada, libre de manipulación

Hoja de ruta 2013.

CREACIÓN DE CONDICIONES	ACTIVIDADES PRINCIPALES PARA ARRANCAR	CAPACIDADES / RECURSOS
<ul style="list-style-type: none"> - Crear el marco normativo, insertar en la política pública - Crear espacios de diálogo transparentes, participación, legitimidad - Entendimiento mutuo entre los actores del proceso, generar información - Interculturalidad en dos vías - Definición de roles y responsabilidades, competencias 	<ul style="list-style-type: none"> - Llegar a acuerdos mínimos conceptuales, entre las partes interesadas - Fortalecimiento de capacidades sector público, sociedad civil, pueblos y nacionalidades - Establecer un protocolo de CLPI, incluye información, actores, tiempos, lugar, ámbito, toma de decisión - Definir cómo se adoptarán los resultados de CLPI, decisión final - Procedimiento de difusión de información sensibles a la realidad de cada actor - Identificar momentos CLPI en las 3 fases de REDD+ 	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar el CLPI en las salvaguardas - Institucionalización - Recursos y personal - Retroalimentación mecanismos de reclamos y resolución - Tiempo, paciencia, humildad

Hoja de ruta para implementar CLPI en Honduras

El primer paso fue plantear el estado de situación de la discusión sobre los conceptos que sustentan el CLPI en el país. Estos son:

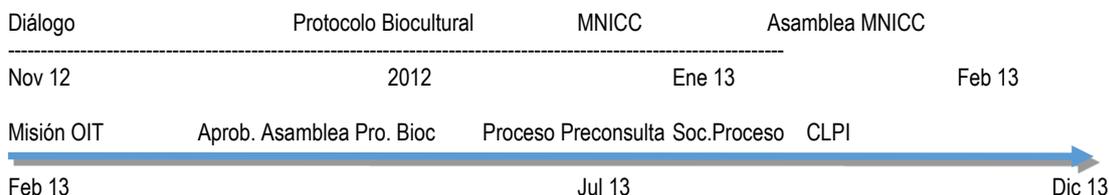
	¿QUÉ IMPLICA?	¿QUÉ NO IMPLICA?
C	Participación, información, transparencia, diálogo, voluntad, buena fe	Imposición, mala fe, división, intimidación, coerción
L	Voluntad, participativo, representativo, inclusivo	Sectorización, coerción, imposición
P	Facilitación de información con antelación, accesible, comprensible, ética, tiempo suficiente	Sorpresas a quema ropa, sesgada, confusión
I	Incluyente, clara, idioma accesible, transparente, objetiva	Confusión, complejidad, sesgo
¿Cuándo se aplica?	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación de medidas legislativas: Aprobación y/o modificación de leyes: forestal, minería • Afectación de medidas administrativas: políticas públicas, CTICC/MNIACC • Reubicación • Mega proyectos 	

Hoja de ruta 2013.

Creación de condiciones	Implementación	Actividades para el futuro
<ul style="list-style-type: none"> - Normativa: institucionalización, reglas claras 	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgación - Coordinación entre las partes 	<ul style="list-style-type: none"> - Compromiso de alto nivel - Proceso institucionalizado y claro

Creación de condiciones	Implementación	Actividades para el futuro
<ul style="list-style-type: none"> - Presupuesto: capacidades - Incluyente: regionalizado - Lengua, respeto, confianza - Buena fe 	<ul style="list-style-type: none"> - Respeto y cumplimiento de los mecanismos de cada pueblo - Capacitación, información 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de las acciones o compromisos previos - Monitoreo y evaluación - Buena fe

Para el 2013



Hoja de ruta para implementar CLPI en México

El primer paso fue plantear el estado de situación de la discusión sobre los conceptos que sustentan el CLPI en el país. Estos son:

	¿QUÉ IMPLICA?	¿QUÉ NO IMPLICA?
C	Promovido por el Estado, Preguntar, escuchar, proceso de diálogo para lograr acuerdo /consentimiento	Decisión unidireccional, falta de inclusión de actores interesados y afectados, convencer al otro
L	Transparencia, respeto a los derechos humanos y tradiciones	Imposición, chantaje, corrupción, coerción, violación de derechos humanos
P	Antes de, prevención, oportuno	Después de, correctivo
I	Pleno acceso a la información, completa, veraz, culturalmente adecuada, orientado a generar conciencia de las implicaciones	Manipulación de datos, mala calidad de la información
¿Cuándo se aplica?	<ul style="list-style-type: none"> • Afectaciones a forma de vida, organización interna • Desplazamiento del territorio, impacto en salud • Manejo y aprovechamiento de recursos naturales de PI 	

Hoja de ruta 2013.

CREACIÓN DE CONDICIONES	ACTIVIDADES PRINCIPALES	CAPACIDADES / RECURSOS
<ul style="list-style-type: none"> - Confianza, credibilidad, transparencia - Representatividad legítima de los actores - Participación plena y efectiva - Acceso a la información - Foros adecuados (tiempo y forma) - Facilitación culturalmente adecuada y conocer el tema - Identificación e involucramiento de actores relevantes - Recursos suficientes 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapeo de actores - Evaluación de impactos ambientales y sociales - Diseño e implementación de estrategias de comunicación diferenciadas - Reuniones públicas de información - Revisión del marco legal nacional e internacional - Claridad en actividades consideradas en REDD+ - Acciones tempranas 	<ul style="list-style-type: none"> - Comprensión del tema y sus implicaciones en diferentes niveles y actores - Metodología adecuada y flexible - Financiamiento suficiente - Capacidades adecuadas

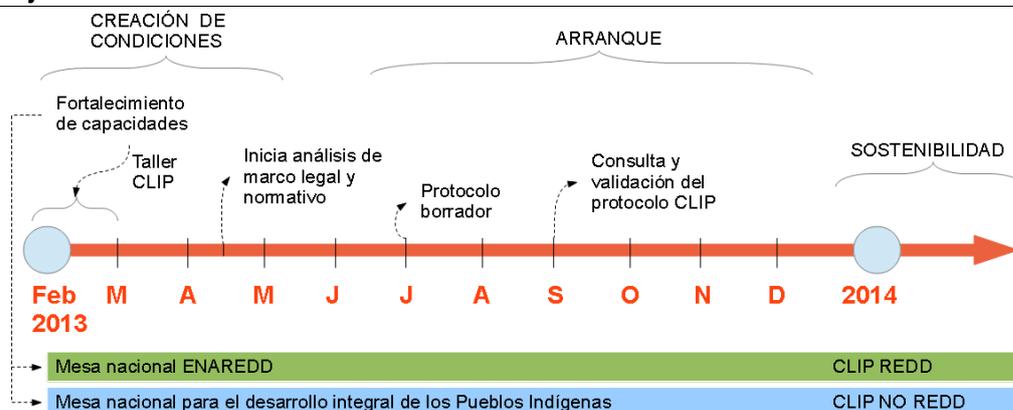


Hoja de ruta para implementar CLPI en Panamá

El primer paso fue plantear el estado de situación de la discusión sobre los conceptos que sustentan el CLPI en el país.

	¿QUÉ IMPLICA?	¿QUÉ NO IMPLICA?
C	<ul style="list-style-type: none"> - 2 Vías - Recoge opiniones - Posiciones - Retroalimentación - Amplia representatividad 	<ul style="list-style-type: none"> - Excluyente - Mala fe
L	-	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulación - Coerción - Chantaje - Represalias - Amenazas
P	- Antes de intervención	- Después
I	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso a información, - Comprensión tema y de los impactos - Formato adaptado al medio - Respetuosa en los tiempos 	- Información sesgada o parcializada
¿Cuándo se aplica?	<ul style="list-style-type: none"> - Reubicación - Cambios con impacto en el territorio - Proyectos de "desarrollo" (megaproyectos) - Impacto en tenencia de tierras 	

Hoja de ruta 2013.



CREACIÓN DE CONDICIONES	ACTIVIDADES PRINCIPALES PARA ARRANCAR	CAPACIDADES / RECURSOS
- Protocolo que plantee: ¿Qué?, ¿A quién?, ¿Cómo?, ¿Cuándo?, ¿Dónde?	- Divulgación - Información - Capacitación	- Fortalecimiento institucional - Intercambio experiencias - Financiamiento

Hoja de ruta para implementar CLPI en Paraguay

El primer paso fue plantear el estado de situación de la discusión sobre los conceptos que sustentan el CLPI en el país. Estos son:

	¿QUÉ IMPLICA?	¿QUÉ NO IMPLICA
C	Participación libre, procedimientos apropiados, interlocutar con las comunidades o PI a través de sus instituciones representativas, establecer conjuntamente medio de interlocución, previo a interlocución implica contar con un permiso de las instituciones representativa, brindar información clara y en idioma adecuado, el resultado de la consulta puede ser sí o no, no debe asumirse que logrará el consentimiento	Que el resultado sea solo el consentimiento, brindar información no es consultar
L	Respeto a los derechos humanos, a la determinación de los PI de participar en actividades que los afectan (incluyendo territorios)	Coerción para otorgar o negar el consentimiento, el abuso o violación de normativas legales por parte de PI
P	Brindar información con suficiente antelación a la implementación de actividades etc., que las comunidades dispongan del tiempo necesario para comprender y analizar la información	La imposición de tiempos y proyectos
I	Información accesible, consistente, clara, en el idioma y formatos adecuados, la comprensión del rango total de temas implicados en la actividad o decisión	Información parcial o sesgada, exceso de información no relevante
¿Cuándo se aplica?	Para todas las actividades que afecten las tierras, territorios y recursos o derechos en general para medidas administrativas y legislativas	

Hoja de ruta 2013.

CREACIÓN DE CONDICIONES	IMPLEMENTACIÓN	CAPACIDADES Y RECURSOS
- La aprobación de un protocolo de consulta a nivel nacional o entre las partes - Una relación de confianza entre las partes - Que la información se encuentre fácilmente disponible (a través de medios de comunicación adecuados) - Conocimiento de la estructura organizacional de la comunidad u organización - Buscar la participación /liderazgo de instituciones gubernamentales	- Socialización de la información /programa ONU-REDD, Con PI y otros actores interesados (Año 2013) - Involucrar a instituciones gubernamentales en todo el proceso (1er semestre de 2013) - Llevar a cabo un proceso de validación del protocolo de consulta con todas las partes interesadas (año 2013) - Realizar cursos de formación para facilitadores y otras instituciones (2013-2014)	- Facilitadores: indígenas, de sociedad civil, de instituciones públicas - Materiales informativos/ de comunicación - Aplicación de encuestas para levantar puntos de mejora

Hoja de ruta para implementar CLPI en Perú

El primer paso fue plantear el estado de situación de la discusión sobre los conceptos que sustentan el CLPI en el país. Estos son:

	¿QUÉ IMPLICA?	¿QUÉ NO IMPLICA?
C	Diálogo, comunicación, información, busca acuerdos, asegura derechos, interdependencia, tiempos adecuados, con representantes de los pueblos Indígenas	No solo es informar, no es trámite ni procedimiento, no es intransigencia, ni solo posiciones unilaterales, no es para justificar, no es transacción

	¿QUÉ IMPLICA?	¿QUÉ NO IMPLICA?
L	Capacidad suficiente de quien consulta, sin presión, sin coacción, en igualdad de condiciones	Con tiempos cortos, con condiciones, manipulado, bajo amenaza, sobornos
P	Antes de compromisos, oportunidad, antes de otorgar derechos, ámbitos e interesados bien identificados, capacidades suficientes consultados	Durante la ejecución, no es para validar o testificar algo ya hecho
I	Calidad información, transparencia, calidad de comprensión, interculturalidad, adecuada y completa claridad, sencillo, análisis de la información por los consultados	Parcial, orientada, no comprensible, destiempo, por medios inadecuados
¿En qué situaciones es necesario el CLPI?	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando se afecten los derechos de los pueblos indígenas • Aprobación de un proyecto en territorios de pueblos indígenas • Aprobación del marco general del plan de participación y consulta • Acuerdo sobre la distribución de beneficios sobre REDD+ 	

Hoja de ruta 2013.

CREACIÓN DE CONDICIONES	IMPLEMENTACIÓN	SOSTENIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> - Base de datos de interesados - Identificar procesos REDD+ que puedan afectar derechos de PI (nacional, regional, local, proyectos y responsables) 1-2 meses - Identificar ámbitos, actores interesados en cada uno de estos procesos REDD+ 3 meses - Clarificar participación, consulta y consentimiento de los PI 4-6 meses - Identificar contenidos y momentos dentro de los procesos REDD+ y que les corresponde (participar, consulta, consentimiento) 3-6 meses - Capacitación en consulta, participación, consentimiento 4-6 meses - Determinar metodología, protocolo para la consulta, participación, consentimiento 4-6 meses - Mecanismo de resolución de quejas sobre CLPI 3-12 meses 	<ul style="list-style-type: none"> - Definición de responsabilidades (arreglos, implementación) - Coordinación con las organizaciones - Designación formal de los interlocutores - Presupuesto definido (adecuado) - Convocatoria - Preparación logística 	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismo financiero - Monitoreo de CLPI previo (sistematización, retroalimentación) - Garantizar el cumplimiento de los acuerdos de CLPI previos - Mantener capacitación y difusión - Mecanismo de quejas funcionando y efectivo

ANEXO 1 LISTA DE PARTICIPANTES (en orden alfabético)

NO.	NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	PAÍS	EMAIL
1	Adriana Ballestín	Intern	RSC PNUD	Panamá	Adriana.ballestin@undp.org
2	Ana Palomino	Defensoría del Pueblo		Perú	apalomino@defensoria.gob.pe
3	Arturo Santos	Consultor	PNUD	Panamá	jose.arturo.santos@undp.org
4	Aura Robayo	Profesional REDD	MADS	Colombia	arobayo@minambiente.gov.co
5	Camilo Filartiga	Coordinador Proyecto Gobernabilidad	PNUD	Paraguay	camilo.filartiga@undp.org
6	Carlos Gómez	REDD, Ing. forestal	ANAM	Panamá	cgomez@anam.gob.pa
7	Carlos Ynami	Coordinador adjunto	PBCBMCC	Perú	cynami@minam.gob.pe
8	Claudia Ato	Asesora	VICEMINISTERIO INTERCULTURALIDAD	Perú	cato@mcultura.gob.pe
9	Claudia Capera	Asesora técnica en CC	PNUD	Colombia	Claudia.capera@pnud.org.co
10	Dave Pogois	Consultor	PNUD	Perú	Dave.pagois@undp.org
11	Elsa Esquivel	Representante Legal	AMBIO		lsaesquivel1@yahoo.com
12	Fernando Pinel	Asistente de Programa	PNUD	Panamá	Fernando.pinel@undp.org
13	Gabriel Jaramillo	Especialista de Programa	PNUD	Ecuador	Gabriel.jaramillo@undp.org
14	Gerardo Jumí	Presidente	CAOI		gerardojumi@coordinacoracaioi.org
15	German Bierti	Asesor	PNUD		
16	Gisela Hernández	Jefe de departamento	CONAFOR	México	ghernandez@conafor.gob.mx
17	Giselle Didier	Oficial	PNUD	Panamá	Gisele.didier@undp.org
18	Giuliana Larrea	Especialista REDD	DGCCDRHMINAM	Perú	glarrea@mincom.gob.pe
19	Hugo Chepiudeza	Presidente	DAR	Perú	hchepiu@dar.org.pe
20	Irina Pineda	Directora de cooperación	SERNA	Honduras	lhpa11@yahoo.com
21	James Leslie	Oficial de Programa	PNUD	Perú	James.leslie@undp.org
22	Jimena Puyana	Oficial de Programa	PNUD	Colombia	Jimena.puyana@undp.org
23	Juan Calos Jintiaich	Coordinador adjunto	COICA	Ecuador	JuanCarlos.jintiaich@gmail.com
24	Juan Carlos Carrillo	Coordinador de Area	CEMDA	México	jcarrillo@cemda.org.mx
25	Lucas Dourojeamni	Responsable de salvaguardas	MINAM	Perú	Ldourojeamni@minam.gob.pe
26	María Cristina González	Auditora Interna	SEAM	Paraguay	mamarilla@ing.una.py
27	María del Carmen García	Técnica REDD+	MAE	Ecuador	Mgarcia@ambiente.gob.ec
28	Maria Ponce	Coordinadora	CHIRAPAQ	Perú	mooma@chirapaq.org.pe
29	Martha Núñez	Miembro Directorio	CEDENMA	Ecuador	marthan@uio.satnet.net
30	Mercedes Argaña	Consultora	GEAM	Paraguay	mercedespy@gmail.com
31	Myriam Leiva	Directora Planificación	INFONA	Paraguay	Planificación.infona@gmail.com
32	Nadesca Pachao	Economista	CHIRADAQ	Perú	avllu@chirapaq.org.pe
33	Natalia Gonzalez	Coordinadora	MESA REDD	Colombia	ngonzalez@onfandina.com
34	Noelia JOver	Oficial Cambio Climático	PNUD	Honduras	Noelia.jover@undp.org
35	Norma Pedroza	Asesor Técnico	CONAFOR	México	npedroza@conafor.gob.mx
36	Norvin Goff	Presidente	MASTA	Honduras	ngoffae@gmail.com
37	Pablo Santillan	Facilitador	FUNDACIÓN METIS	Ecuador	pablo.santillan.c@gmail.com
38	Patricia Velasco	Directora de Mitigación	MAE	Ecuador	pvelasco@ambiente.gob.ec
39	Peter Saile	Asesor	BANCO MUNDIAL FCPF-FMT		psaile@worldbank.org
40	Pierre Guedez	Asesor Regional ONU-REDD	PNUD	Panamá	Pierre-yves.guedez@undp.org
41	Raquel Yrigoyenf	Investigadora	IIDS	Perú	raquelyf@alertanet.org
42	Verania Chau	OPDS	PNUD	México	Verania.chao@undp.org
43	Veronique Gerard	Oficial de Programa	ONUD	Paraguay	Veronique.gerard@undp.org
44	VictorLopezlillescas	Observador OSC-ALC	UTIZ CHE	Guatemala	vittilesclas@gmail.com