

Directrices Operativas : La participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques

UN-REDD PROGRAMME

Documento de trabajo

Octubre 2009



Resumen Ejecutivo

Estas **Directrices operativas sobre la Participación de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques** se destina a informar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de las Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques, ONU-REDD, a nivel mundial y nacional. La directriz presenta los antecedentes y el contexto sobre la inclusión de los pueblos indígenas en las actividades y programas de las Naciones Unidas, identifica los principios rectores a fin de respetar y apoyar los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, y se esbozan las directrices operativas para el diseño y aplicación de actividades del Programa ONU-REDD a nivel mundial y nacional. También se proporcionan las mejores prácticas de asesoramiento sobre la manera de consultar con los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques y se proveen enlaces a recursos para más información. Esta guía está destinada a ser utilizada por el personal del Programa ONU-REDD, el personal del Equipo de País de las Naciones Unidas, y por el gobierno nacional y la sociedad civil que participan en cualquier actividad del Programa ONU-REDD y que pueden tener repercusiones en los medios de vida y los derechos de los pueblos indígenas u otras comunidades dependientes de los bosques.

Índice

Parte 1: Antecedentes y contexto -

La inclusión de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en el Programa REDD de las Naciones Unidas.....4

Parte 2: Principios Rectores del Programa ONU-REDD sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques7

Parte 3: Directrices operativas para el Programa ONU-REDD para la Participación de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques10

Anexo 1: Mejores prácticas para la consulta -

Asegurar la participación de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en el Programa ONU-REDD13

Anexo 2: Recursos útiles19

Este anteproyecto de trabajo sobre las Directrices Operativas se basa en las aportaciones recibidas a través de una serie de debates y diálogos en los eventos del 2008 como la Séptima Sesión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, la 9ª Conferencia de las Partes para el Convenio de la Diversidad Biológica y el Congreso Mundial de la Naturaleza (UICN) en Barcelona, España. Esta basado en el informe de síntesis y recomendaciones de la Consulta Mundial sobre los Pueblos Indígenas REDD celebrada en noviembre del 2008 en la ciudad de Baguio, Filipinas. La Orientación es un proyecto de trabajo, que seguirá siendo desarrollado y revisado en el transcurso de nuevas consultas con los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques durante el 2009.

Parte 1: Antecedentes y contexto - La inclusión de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en el Programa ONU-REDD de las Naciones Unidas

Principios de las Naciones Unidas: la participación y la inclusión

La participación y la inclusión¹ se encuentran entre los principios de derechos humanos que guían el trabajo de las Naciones Unidas a todos los niveles. Estos principios incluyen la participación plena y efectiva en, contribución al y disfrute en el desarrollo de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y políticos.

El *Entendimiento Común de la ONU sobre los Derechos Humanos basado en el Método de Cooperación para el Desarrollo* identifica a la participación y la inclusión como principios fundamentales que deben guiar el proceso de programación y la cooperación al desarrollo². Una amplia participación es necesaria para promover las opiniones de todos los interesados y garantizar que en el país exista propiedad del proceso de parte de los programas que se desarrollan a través de la *Evaluación Común de País* y el *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo*³. También es esencial para el logro de las estrategias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El *Programa de Acción para el Segundo Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo aprobado por la Asamblea General de la ONU* (UNGA Res. 60/142) aprobada en el 2005 especifica que uno de los cinco objetivos del Segundo Decenio es "promover la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan directa o indirectamente a sus estilos de vida, tierras y territorios tradicionales, su integridad cultural como pueblos indígenas con derechos colectivos o cualquier otro aspecto de sus vidas, teniendo en cuenta el principio de libre, previo e informado consentimiento".

Asimismo, en su *Recomendación General XXIII sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, el Comité de la ONU sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)⁴ exhorta a los Estados Partes a "garantizar que los miembros de los pueblos indígenas tengan los mismos derechos con respecto a la participación efectiva en la vida pública y que ninguna decisión relacionada directamente con sus derechos e intereses se lleve a cabo sin su consentimiento informado".

Además, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007) provee un marco universal de acción para la comunidad internacional y los Estados en lo respectivo a los Pueblos Indígenas. Establece los derechos que los países deben procurar reconocer, garantizar e implementar. El Artículo 19 de la Declaración específicamente requiere que los Estados "realicen consultas y cooperen de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas

¹ *Participación e inclusión*: Toda persona y todos los pueblos tienen derecho a la participación activa, libre y significativa y la contribución y disfrute al desarrollo de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y políticos donde los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan realizarse. Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas (GNUD) (2003).

² GNUD 2003. Un Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos: Hacia un Entendimiento Común entre las Agencias de las Naciones Unidas.

³ El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) es el marco programático estratégico para el Equipo de País de las Naciones Unidas (UNCT pos sus siglas en ingles). En él se describe la respuesta colectiva del UNCT a las prioridades en el marco de desarrollo nacional - las prioridades que puedan haber sido influenciadas por la contribución analítica del UNCT. Los resultados previstos de alto nivel se denominan resultados del MANUD. Estos muestran donde el equipo puede hacer únicos aportes en la promoción, el desarrollo de la capacidad, la política de asesoramiento y de programación para el logro de la Declaración del Milenio/Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con las prioridades nacionales. La Evaluación Común de País (CCA) es una herramienta utilizada para reforzar el análisis del país. El CCA/MANUD guía la intervención de las Naciones Unidas en el programa de país. Por lo tanto, el Programa UN-REDD debe asegurar su alineamiento con las prioridades señaladas en estos documentos.

⁴ El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial es un órgano conformado por expertos en derechos humanos que tiene la tarea de monitorear la implementación de la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2106 (XX) el 21 de diciembre de 1965.

que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

El respeto a los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques es vital para que el Programa ONU-REDD lleve a cabo sus actividades. La participación de éstos como socios puede contribuir con el Programa, así como beneficiar sus actividades tanto a nivel nacional como internacional.

Pueblos Indígenas y el Programa ONU-REDD: Políticas de las Naciones Unidas y Marco Jurídico

Los asociados del programa ONU-REDD, el PNUD, el PNUMA y la FAO derivan sus mandatos para la acción con los Pueblos Indígenas de la Carta de las Naciones Unidas, que dice: "Nosotros los pueblos... reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana ... (y) promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad." Este mandato fue reafirmado en la *Declaración del Milenio* en el año 2000 y, más recientemente y de importancia, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP).

El PNUD, como socio del Programa ONU-REDD, deriva su política corporativa sobre los Pueblos Indígenas⁵ (2001) de su historia de compromiso con los pueblos indígenas a nivel país. Los objetivos principales de la política son: i) fomentar un entorno que: promueva la participación de los pueblos indígenas en todos los niveles de toma de decisiones; garantice la coexistencia de sus sistemas económicos, culturales y socio-políticos con los demás sistemas, y desarrolle la capacidad de los gobiernos a crear políticas y programas más incluyentes; y ii) integrar las perspectivas y los conceptos de los Pueblos Indígenas en el desarrollo de la labor del PNUD.

Los objetivos de esta política se ven reforzados en la *Edición sobre las Directrices de los Pueblos Indígenas* (febrero del 2008) por el Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es ayudar al sistema de las Naciones Unidas en la incorporación y la integración de los pueblos indígenas en cuestiones de procesos sobre actividades operacionales y programas a nivel país. Las Directrices del GNUD establecen un marco normativo, político y operativo para la implementación de los derechos humanos con base en un enfoque de desarrollo sensible culturalmente, con y para los pueblos indígenas.

De la misma forma, el Artículo 42 de la UNDRIP estipula lo siguiente: "Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración." (Para referencias adicionales acerca de la UNDRIP, ver Recuadro 1.)

Además, el *Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* (1989) ratificado en veinte países a partir de febrero de 2009, proporciona orientación y los principios generales para la participación de pueblos indígenas con base en el marco de los derechos humanos. Es el instrumento vinculante más importante que se enfoca por completo en los derechos de los pueblos indígenas. El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1992) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) (1965) son instrumentos adicionales que también establecen estándares internacionales que proveen las disposiciones para la protección de los

⁵ El PNUMA y la FAO están actualmente finalizando las políticas corporativas para la participación de los Pueblos Indígenas. Esta guía será revisada para reflejar estas políticas, una vez sean finalizadas.

pueblos indígenas. Por ejemplo, el artículo 8(j) del CDB es el instrumento principal para la protección del conocimiento tradicional.⁶

Estos documentos proporcionan un marco sólido para garantizar el debido respeto y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en las iniciativas de REDD y para el diálogo entre la comunidad internacional, los Estados, los pueblos indígenas y sus organizaciones, otras comunidades dependientes de los bosques, las comunidades locales, el sector privado, la sociedad civil y otros actores relevantes.

⁶ <http://www.cbd.int/traditional/>

Parte 2: Principios Rectores del Programa ONU-REDD sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques

Los siguientes principios deberían guiar el desarrollo, implementación, monitoreo y evaluación de actividades del Programa ONU-REDD que puedan afectar los derechos de los pueblos indígenas y otras Comunidades Dependientes de los Bosques:

1. Todas las actividades del Programa ONU-REDD, especialmente aquellas que puedan impactar los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, deberán seguir un enfoque basado en los derechos humanos y adherirse a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁷, las Directrices del GNUD sobre cuestiones de los Pueblos Indígenas y el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convención de los Pueblos Indígenas y Tribales).

Recuadro 1. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: Esta guía operativa responde a los artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, dirigido a los Estados miembros y el sistema de las Naciones Unidas, específicamente*:

Artículo 19: Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

Artículo 26: Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma...

Artículo 32: ...Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo...

Artículo 41: Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan.

Artículo 42: Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.

* Tener en cuenta que los artículos 3, 18, 23 y 25 también son pertinentes a estas Directrices operativas

2. El Consentimiento libre, previo e informado debe ser respetado, y es esencial para asegurar la participación plena y efectiva de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en la formulación de políticas y procesos de toma de decisiones dentro de las actividades del Programa ONU-REDD. El **Recuadro 2** describe los elementos comunes de un consentimiento libre, previo e informado:

⁷ Adoptada por la 61ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre del 2007

Recuadro 2 - Elementos de un consentimiento libre, previo e informado

- **Libre** debe implicar que no hay coerción, intimidación o manipulación;
- **Previo** implica consentimiento que se ha solicitado con suficiente anticipación a cualquier autorización o comienzo de actividad y respeta el tiempo que requiere hacer consultas/consensos de procesos indígenas;
- **Informado** - debe implicar que se proporcione información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos:
 - a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesta;
 - b. El motivo(s), o el propósito del proyecto y/o actividad;
 - c. La duración de la anterior;
 - d. La localidad de las zonas que se verán afectadas;
 - e. Una evaluación preliminar de las probables consecuencias económicas, sociales, culturales y ambientales, incluyendo los posibles riesgos y la participación justa y equitativa en los beneficios, bajo un contexto que respete principios de precaución;
 - f. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, los empleados públicos y otros)
 - g. Procedimientos que puede entrañar el proyecto.

Consentimiento

La consulta y la participación son componentes fundamentales del proceso de consentimiento. Las consultas deben hacerse en buena fe. Las partes deben establecer un diálogo que les permita encontrar las soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo, de buena fe y la participación plena y equitativa. Las consultas requieren tiempo y un sistema eficaz de comunicación entre todos los interesados. Los pueblos indígenas deberían poder participar a través de sus propios representantes libremente elegidos u otras instituciones tradicionales. La inclusión de una perspectiva de género y la participación de las mujeres indígenas es esencial, así como la participación de los niños y jóvenes, según corresponda. Este proceso puede incluir la opción de retirar el consentimiento. Consentimiento a cualquier acuerdo debe ser interpretado como los pueblos indígenas han entendido razonablemente.

Fuente: Extracto del Informe del *Taller Internacional sobre Metodologías Relativas al Consentimiento Libre, Previo e Informado* E/C.19/2005/3, aprobado por el Foro Permanente en su cuarto período de sesiones en el 2005.

3. El Programa ONU-REDD debe asegurarse que exista una amplia representación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, incluyendo mujeres y jóvenes, en todas las fases de sus actividades (desarrollo de políticas, la concepción de las actividades, programas y proyectos de diseño, ejecución, supervisión y mecanismos de supervisión, la divulgación y la comunicación, el cierre y evaluación). Representación de los pueblos indígenas debe seguir la orientación proporcionada por las Directrices del GNUD sobre Cuestiones de los Pueblos Indígenas.

Recuadro 3 – El pueblo Saramaka contra Surinam

En noviembre de 2007, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó en su sentencia que Surinam violó los derechos humanos del pueblo Saramaka al no consultar ni obtener el consentimiento de dicho pueblo antes de otorgar concesiones para explotación forestal y minera (ver Anexo 1, recuadro 4). La resolución sentó un precedente para el derecho internacional, el cual requiere que los Estados reconozcan y protejan el derecho de los pueblos indígenas y tribales a gozar de las tierras, territorios y recursos tradicionalmente utilizados por ellos. También comprende la obligación del estado a procurar la participación activa y el consentimiento de una comunidad indígena cuando exista la posibilidad de que un proyecto tenga un efecto adverso en ella. Tal norma es resultado de una demanda impuesta por el pueblo Saramaka en la que afirma que Surinam violó la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, ya que no le otorgó el título de propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas.

Parte 3: Directrices operativas para el Programa ONU-REDD para la Participación de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques

Las Directrices operativas se aplicarán en el desarrollo, ejecución y seguimiento y evaluación de todas las actividades del Programa ONU-REDD que puedan afectar los derechos y medios de subsistencia de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques.

Directrices para actividades a nivel global del Programa ONU-REDD:

Representación

- 1) Los Pueblos Indígenas serán representados en la Junta Normativa de ONU-REDD por el Presidente del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, o su designado, y por tres observadores de los pueblos indígenas que representen a cada una de las tres regiones: África, Asia y el Pacífico, y América Latina y el Caribe.
- 2) El Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas será un miembro pleno e igual de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, la cual estará en la capacidad de guiar el Programa ONU-REDD, así como orientar sus contenidos, consultando a los tres observadores de pueblos indígenas.
- 3) Los pueblos indígenas y otras personas dependientes de los bosques serán invitados a participar junto al Grupo Asesor de la Sociedad Civil Independiente del Programa ONU-REDD, encargado de supervisar las actividades y prestar asesoramiento a la Junta Normativa del Programa ONU-REDD.⁸

Transparencia y Acceso a la Información

- 4) El Programa ONU-REDD publicará informes de las reuniones y los documentos oficiales en el sitio web del Programa ONU-REDD.
- 5) El Programa ONU-REDD facilitará y apoyará el desarrollo de cartillas y materiales de orientación para fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas de integrarse a REDD y, cuando sea apropiado, participar efectivamente en la toma de decisiones y actividades.
- 6) El Programa ONU-REDD participará en conferencias y cumbres internacionales con enfoque en los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, el cambio climático y REDD, para presentar informes sobre las actividades del programa y mantener los canales de comunicación abiertos a una amplia inclusión de pueblos indígenas interesados.

Inclusión y participación

- 7) El Programa ONU-REDD proporcionará foros para plantear cuestiones de interés a los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, los cuales serán presentados e integrados en el proceso de negociación internacional sobre REDD.

⁸ De conformidad con el documento *El establecimiento de un Grupo Asesor de la Sociedad Civil Independiente y un conocimiento mundial transparente sobre bosques, medios de subsistencia y cambio climático* <http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IAG%2020Mar09.pdf>

Directrices para actividades a nivel nacional del Programa ONU-REDD:

Representación

1) Los pueblos indígenas y/o otras comunidades dependientes de los bosques estarán representados en los Comités Directivos Nacionales REDD u órganos equivalentes, donde estos estén establecidos.

Participación e inclusión

2) A fin de ser endorsada por la Secretaría Técnica de ONU-REDD para su aprobación en la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, el Proyecto de Programas Nacionales debe presentar las actas de una "reunión de validación" con los Actores Nacionales (donde establecido: Comité Nacional Directivo REDD), incluyendo representante(s) de los Pueblos Indígenas.

Los representantes que participen en esta "reunión de validación" deberán suscribirse a uno de los criterios siguientes:

Opción i. Representante(s):

- Seleccionado(s) a través de un proceso participativo, consultivo,
- Con previa experiencia de trabajo con el gobierno y el sistema de las Naciones Unidas,
- Con experiencia comprobada como representante, recibiendo aportaciones de, consultando con y proporcionando información a una amplia red de organizaciones de derechos civiles o sociedades de Pueblos Indígenas; o

Opción ii. Representante(s)

- que hayan participado en la formulación de la misión de un Programa ONU-REDD y es (son) parte de un órgano consultivo del Programa ONU-REDD creado como resultado de la misión, o;

Opción iii. Representante(s):

- Individuo(s) reconocido(s) como legítimo(s) representante(s) de una red nacional de la sociedad civil y/o las organizaciones de pueblos indígenas (por ejemplo, el Comité Directivo Nacional de Programa de Pequeñas Donaciones (GEF) o el Comité Directivo de los Programas Forestales Nacionales)

3) La "reunión de validación"⁹ será parte de una amplia estrategia de consulta y participación que debe ser documentada en un anexo del Documento del Programa.

4) La consulta y estrategia de responsabilidad social del Programa Nacional debe, de manera efectiva, incluir los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, y organizaciones de la sociedad civil en todas la etapas, incluyendo el diseño de programas, implementación, monitoreo y evaluación, cumpliendo con los mismos principios rectores mencionados en la Parte 2 de este documento. En los países que también están desarrollando programas en el marco del Mecanismo de Asociación para Carbono Forestal (FCPF), es

⁹ La reunión de validación es un requisito para el proceso de los Programas Nacionales. Dicha reunión con los representantes de los gobiernos debe tener lugar antes de que los Programas Nacionales (tal y como está establecido en las Reglas de Procedimientos de la Junta Normativa de ONU-REDD).

alentador que el Programa ONU-REDD y FCPF emprenden un proceso de consulta de colaboración.¹⁰ Véase el anexo 1 de las *Directrices operativas* sobre las Mejores Prácticas de la Consulta.

5) Los Programas Nacionales deben incluir actividades y recursos para proveer continuo apoyo a la consulta, la participación y colaboración y así garantizar que las actividades nacionales de ONU-REDD tomen en cuenta las prioridades y preocupaciones expresadas por los representantes de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques.

6) Los Programas Nacionales evaluarán el impacto de las actividades del Programa ONU-REDD con respecto a los derechos de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, tal y como se establece en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, antes de tomar decisiones sobre tales actividades, siguiendo estrictamente los procedimientos del FPIC.

Transparencia y Rendición de Cuentas

7) Los documentos resultantes de las consultas, como las actas de reuniones, informes y planes de trabajo deben ser distribuidos a las organizaciones de los Pueblos Indígenas para evaluar su precisión; también deben ser accesibles al público y reflejar, según proceda, i) en los documentos de los Programas Nacionales, ii) en el sitio web del ONU-REDD y presentados anualmente a la Junta Normativa.

8) El Coordinador Residente debe distribuir informes anuales sobre las actividades del Programa ONU-REDD a los Pueblos Indígenas y la Sociedad Civil a través de las redes de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques representadas en el Comité Directivo Nacional del ONU-REDD a fin de garantizar transparencia y rendición de cuentas.

9) El Coordinador Residente es responsable de asegurar que los Programas Nacionales se rijan por las Normas y Declaraciones de la ONU. Como garantía adicional, un mecanismo de denuncia (que se ha de elaborar con más detalle y basarse en los mecanismos de reclamación, donde existen) será establecido por la Secretaría Técnica para asegurarse que las actividades apoyadas por el Programa ONU-REDD no resulten en violaciones o menoscabo de los derechos de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques. El procedimiento y la información de contacto para la presentación de denuncias se publicarán en el sitio web del Programa ONU-REDD.

¹⁰ La consulta colaborativa se adheriría a los más altos estándares establecidos por las Directrices Operativas del Programa ONU-REDD.

Anexo 1: Mejores prácticas para la Consulta - Asegurar la Participación de los Pueblos Indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en el Programa ONU-REDD

Las consultas pueden servir para múltiples propósitos, tales como: i) desarrollo de la capacidad de los interesados, ii) campañas de sensibilización, iii) el intercambio y la difusión de información, iv) la participación y el compromiso en el diseño, ejecución, seguimiento y revisión de los proyectos. La consulta también puede ofrecerles a los pueblos indígenas y a otras comunidades dependientes de los bosques la oportunidad de compartir experiencias en común y fortalecer sus redes. Además, podría servir para evitar planeamiento de programas que funcionan "de arriba abajo" y también para evitar posibles conflictos (por ejemplo, dentro de las comunidades, entre las diversas partes interesadas y/o entre éstos y el gobierno).

La consulta es un mecanismo para facilitar el diálogo y la coordinación. No debe ser visto como un objetivo en sí. Es parte de un proceso para garantizar la participación de las principales partes interesadas y facilitar el intercambio de información para ayudar en la toma de decisiones informadas. La consulta tiene como objetivo garantizar que la toma de decisiones sea un proceso más inclusivo, transparente y responsable. Es importante señalar que el asegurar la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques es un proceso de capacitación de diálogo es una empresa a largo plazo. La consulta debe ser uno de los pilares de un conjunto de plataformas en instituciones y foros para el diálogo continuo, involucrando a hombres y mujeres, jóvenes y ancianos.

Como se afirma en su documento de base, el Programa ONU-REDD se encargará de i) involucrar a los principales actores involucrados en el proceso de consulta y crear conciencia especialmente entre aquellos con recursos, grupos con derechos tradicionales y agentes económicos, y ii) asegurar la participación de los principales actores en el establecimiento de estructuras de distribución de pago REDD, especialmente los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques a nivel local. El diálogo y la consulta son una de las aéreas clave de apoyo a nivel nacional en el Programa ONU-REDD.

En particular, la consulta puede ser fundamental en una variedad de iniciativas ONU-REDD, tales como: Formulación y diseño de las actividades del programa; el desarrollo de la capacidad de todos los interesados; diseño de la política de tierra y forestal junto con los Pueblos Indígenas y las comunidades locales dependientes de los bosques; la creación de mecanismos para la inclusión y la participación de estos grupos dentro de los procesos oficiales y la participación de estos grupos en las actividades para hacer frente a los impulsores de la deforestación.

Recuadro 4 – El caso del pueblo Saramaka contra Surinam: el derecho a ser consultados y, cuando corresponda, el deber de obtener consentimiento

En el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso del pueblo Saramaka contra Surinam (noviembre 28, 2007), la corte abordó y definió "consulta" de la siguiente manera:

"La Corte ha establecido que para asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo e inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar activamente a dicha comunidad, de conformidad con sus costumbres y tradiciones. Tal deber requiere que el estado acepte y disemine información, y supone comunicación constante entre las parte. Tales consultas deben hacerse de buena fe, a través de procedimientos apropiados desde el punto de vista cultural y con el objetivo de llegar a un acuerdo. Además, el pueblo Saramaka debe ser consultado de acuerdo con sus propias tradiciones durante las primeras fases de algún plan de desarrollo o inversión, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si tal es el caso. Una notificación temprana permite mantener

discusiones internas dentro de las comunidades y dar una retroalimentación apropiada al Estado. Del mismo modo, el Estado debe asegurar que los miembros del pueblo Saramaka están conscientes de los posibles riesgos, incluyendo los riesgos ambientales y de salud, con el fin de que los planes de desarrollo o inversión se acepten de manera concienzuda y voluntaria. Finalmente, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales de toma de decisiones del pueblo Saramaka.”¹¹

Las etapas clave en el proceso de consultas

Recuadro 5. Principios de Consulta y Participación:

Las consultas deben:

- Darse libre y voluntariamente, sin manipulación externa;
- Reconocer autoridades indígenas y locales, instituciones y procesos;
- Empezar como un primer paso en el diseño del programa;
- Estar en un proceso continuo (no es una reunión que se hace una vez), facilitando el aporte al diseño del programa, la implementación y verificación basado en el FPIC;
- Llevarse a cabo dentro de un período de tiempo razonable, acordado por las partes interesadas
- Difundir la información y asegurar el intercambio oportuno de información entre todas las partes interesadas;
- Involucrar a diversos e interesados actores;
- Utilizar eficazmente los canales de comunicación;
- Reconocer el derecho que los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques tienen a no participar en las consultas o actividades asociadas;
- Permitir la verificación independiente.

Trabajo preparatorio:

Antes de organizar la consulta, el personal del Programa ONU-REDD debe realizar los siguientes trabajos preparatorios.

- Identificar los actuales marcos jurídicos y normativos nacionales en relación con los pueblos indígenas, la tenencia de la tierra, manejo de recursos naturales, áreas protegidas y parques nacionales de los países piloto seleccionados, etc.
- Identificar el Derecho constitucional, consuetudinario y la jurisprudencia.
 - Identificar los derechos basados en la costumbre y cuáles están protegidos por la ley.
 - Identificar cuál es la relación entre el derecho consuetudinario y el derecho positivo.

¹¹ En el documento *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo v. Belice*, la Comisión Interamericana observó que los Estados deben llevar a cabo consultas efectivas y completas dentro de las comunidades indígenas con respecto a los actos y decisiones que puedan afectar a sus tierras tradicionales. En el caso mencionado, la Comisión determinó que un proceso con “consenso plenamente informado” requiere “como mínimo, que todos los miembros de la comunidad estén plena y correctamente informados sobre la naturaleza y consecuencias del proceso y que se les haya ofrecido una oportunidad efectiva para participar individual o colectivamente”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe 40/04, Méritos. Caso 12,052. *Comunidades indígenas mayas del distrito de Toledo*, *supra* nota 84, para. 142.

- Identificar los convenios internacionales que el país ha ratificado, es decir, el Convenio 169 de la OIT, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y los tratados de derechos humanos, etc.
- Llegar a las redes nacionales de los pueblos indígenas para evaluar el nivel de conciencia de los Pueblos Indígenas y la capacidad de entablar negociaciones con REDD. Por ejemplo, a través de cuestionarios, encuestas, grupos de discusiones, y/o talleres.
- Identificar a las Organizaciones basadas en la comunidad y organizaciones no gubernamentales que trabajan o representan a las comunidades dependientes de los bosques y/o sus asuntos.
- Aprender cómo funcionan i) las estrategias de ODM y ii) el programa nacional forestal (política, legislación e instituciones) en el país con las comunidades dependientes de los bosques.
- Identificar y aprovechar las estructuras de la sociedad civil existentes a nivel nacional, por ejemplo, los Comités Consultivos de las organizaciones de la sociedad civil, los Comités Directivos Nacionales del Programa de pequeños préstamos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y/o puntos focales de pueblos indígenas y/o sociedad civil.
- Evaluar la necesidad de evaluaciones independientes de impacto sociocultural y ambiental previas a la implementación de proyectos (como se recomienda en la *Política de Compromiso con los Pueblos Indígenas* del PNUD) para prevenir potenciales efectos negativos en los pueblos indígenas, sus comunidades y medios de subsistencia. El documento *Akwé:Kon, directrices voluntarias para realizar evaluaciones de las repercusiones culturales, ambientales, y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas tradicionalmente por las comunidades indígenas y locales, o que puedan afectar a esos lugares* fue adoptado por la séptima Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Las Directrices Akwe:kon son aplicables “en todos aquellos lugares en donde se propongan o tengan lugar desarrollos que puedan tener un impacto en sitios sagrados o en tierras y aguas ocupadas o usadas tradicionalmente por pueblos indígenas y comunidades locales¹². Es una lista de control y una guía que puede ayudar a prevenir el impacto potencialmente adverso de proyectos de desarrollo en los medios de subsistencia de dichas comunidades. El no usar las Directrices Akwe:kon podría hacer resurgir dudas acerca de si una evaluación de impacto social y ambiental se realizó de conformidad con las mejores prácticas y estándares internacionales.¹³

Recuadro 6. Evaluaciones de impacto social y ambiental

Temas a considerar y tratar en la evaluación de impacto social y ambiental podrían incluir: los derechos tradicionales de los pueblos indígenas, tanto individuales como colectivos referente a los dominios ancestrales, tierras o territorios; los valores culturales y espirituales que los Pueblos Indígenas atribuyen a dichas tierras y recursos; lugares sagrados; prácticas de los Pueblos Indígenas sobre la gestión de sistemas de recursos naturales; evaluación de los derechos humanos, y la situación jurídica de la tenencia de tierras y el reconocimiento del gobierno de los territorios indígenas. También es aconsejable que los miembros de la comunidad participen como socios en lugar de informantes en las evaluaciones sociales. Esto permitirá una mayor participación y comprensión de las cuestiones, los interesados y de la estructura social e institucional indígena.

- Identificar organizaciones de la sociedad civil y/o instituciones con experiencia amplia de trabajo con pueblos y/o asuntos indígenas. Considérese que éstos no podrán sustituir a la representación indígena apropiada.
- Dado que podrían surgir (o ya existir) tensiones entre pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques frente a las actividades del Programa ONU-REDD, se recomienda que se

¹² <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>

¹³ Programa para los Pueblos de los Bosques. Los derechos de los pueblos indígenas y la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques: El caso del pueblo Saramaka contra Surinam.

tomen decisiones para decidir quién de entre las partes interesadas organizará o encabezará el proceso consultivo. Como se observó en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del pueblo Saramaka contra Surinam (ver Recuadro 4), tales consultas habrán de realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente apropiados y con el objetivo de llegar a un acuerdo.

Identificación de los participantes

- Realizar un mapeo de las organizaciones, autoridades e instituciones de los Pueblos Indígenas, incluyendo las prioridades, derechos, necesidades y deseos. Tal como se utiliza en la selección de organizaciones de la sociedad civil, las cuestiones de arraigo nacional, demostración de mandato, la legitimidad como demandante, la competencia y experiencia y la rendición de cuentas serán importantes características a considerar. Es importante señalar al personal de Programas ONU-REDD que las organizaciones indígenas pueden representar diversos grupos e intereses en conflicto. Véase el capítulo dos en el *PNUD y CSOs: un conjunto de instrumentos para el fortalecimiento de asociaciones*: http://www.undp.org/partners/cso/publications/CSO_Toolkit_linked.pdf
- Es importante identificar las instituciones de los pueblos indígenas mas apropiadas para asociarse. Si bien los líderes tradicionales son reconocidos como las autoridades superiores en sus comunidades, los representantes de las organizaciones de los Pueblos Indígenas pueden tener las habilidades y el conocimiento para interactuar en el proceso técnico y son capaces de articular las opiniones de los dirigentes tradicionales. Es importante ser abierto e inclusivo a una amplia gama de Pueblos Indígenas y las organizaciones de base comunitaria y representantes y ser conscientes de las tensiones que puedan existir entre los diversos grupos indígenas. La elección de los asociados también debe tener en cuenta los grupos que a menudo son marginados dentro de sus propias comunidades indígenas, en particular las mujeres y los jóvenes. Es importante evaluar la situación para hacer la elección más adecuada y evitar tergiversaciones, tales como organizaciones “aprobadas por el gobierno” que pueden no ser representativas de la población en general.¹⁴

Recuadro 7. Pueblos indígenas en aislamiento voluntario

Se debe prestar atención especial a aquellos proyectos que puedan afectar a los pueblos indígenas no contactados¹⁵, también conocidos como "pueblos en aislamiento voluntario". Estos grupos son especialmente vulnerables y su participación a través de la consulta es casi imposible. En consonancia con políticas multilaterales de los Pueblos Indígenas, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa ONU-REDD se compromete a respetar el derecho de esos pueblos a permanecer en dicho estado de aislamiento y de vivir libremente según su cultura. A fin de salvaguardar la conciencia colectiva e individual física, territorial y la integridad cultural de estos pueblos, los proyectos que puedan tener posibles repercusiones en estos pueblos, sus tierras y territorios, o su forma de vida deberán incluir las medidas adecuadas para reconocer, respetar y proteger sus tierras y territorios, medio ambiente, la salud y la cultura y para evitar el contacto con ellos como consecuencia del proyecto¹⁶.

Diseño y Metodología

- Establecer un objetivo claro para la consulta, incluyendo los indicadores de éxito acordados en la colaboración con pueblos indígenas participantes. Detectar los temas específicos que la consulta debe abordar.

¹⁴ Directrices sobre los Asuntos de Pueblos Indígenas del GNUD http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf

¹⁵ Los pueblos no contactados o en aislamiento voluntario son aquéllos que no han tenido contacto con la sociedad externa y que, aun cuando recientemente lo hayan tenido, desean permanecer aislados. Ejemplos de pueblos en aislamiento voluntario: el pueblo Yanomami, que vive en un área situada en los límites de Guyana, Venezuela y Brasil; y los Ayoreo, en la región de Chaco, Paraguay.

¹⁶ La Política operativa sobre pueblos indígenas y la Estrategia para el desarrollo indígena del Banco Interamericano de Desarrollo <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=691246>.

- Se han establecido indicadores para enfoques de desarrollo basados en los derechos humanos y éstos serán usados por los colaboradores del Programa ONU-REDD para monitorear y evaluar el nivel de conformidad con que se desarrollan las actividades. Ver *Indicadores de los enfoques del Desarrollo basados en los Derechos Humanos en la Programación del PNUD. Guía para Usuarios*. http://www.undp.org/oslocentre/docs06/Final%20draft%20-%20Indicators%20for%20Human%20Rights%20Based%20Approaches%20to%20Development%20in%20UNDP%20Programming%20-%20A%20Users%20Guide_Spanish_Edit.doc
- Durante las consultas de cada programa piloto se determinará cómo se va a implementar la coordinación y el desempeño conjunto con el FPIC. Se podrá diseñar una metodología más exhaustiva si se basa en tales parámetros (luego de la fase piloto inicial), incluyendo criterios e indicadores para medir resultados y asegurar un mayor involucramiento.
- Asegurarse de que el plazo para la consulta está alineado con el ciclo del proyecto. Permitir suficiente tiempo y tomar en cuenta que los pueblos indígenas dependen de sus propias instituciones, mecanismos y procesos para tomar decisiones y llegar a un consenso.

Recuadro 8. Los Pueblos Indígenas e Indicadores de Bienestar

El sistema de la ONU y un número de sus Estados miembros actualmente medir sus logros de desarrollo en base a las 18 metas y 48 indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La formulación de los objetivos y las metas e indicadores, sin embargo, no incluyen la participación de o consultación con los pueblos indígenas, lo que resulta en que los objetivos, metas e indicadores no reflejan o capturan adecuadamente la situación de los pueblos indígenas. En su Cuarta Reunión en el 2005, el Foro Permanente declaró que "... Los indicadores de pobreza basados en la propia percepción de la situación y experiencias de los Pueblos Indígenas deben ser desarrollados conjuntamente con los Pueblos Indígenas." Desde entonces, se han realizado talleres para identificar los indicadores que se abarcan la perspectiva y aspiraciones de los pueblos Indígenas. Las cuestiones relacionadas con la salud de ecosistemas, la propiedad, acceso y uso de tierras y recursos naturales, la migración indígena y los sistemas de gobierno se han identificado como prioritarios y ejemplos de sus correspondientes indicadores se han desarrollado. Es importante tener esto en cuenta durante el diseño de los temas del programa. Véase:

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/workshop_indic.html y
<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/workshops.html>

- Presupuestar los recursos adecuados conforme al objetivo y la metodología de la consulta.
- Seleccionar el tipo de método utilizado para llevar a cabo una consulta (talleres nacionales, regionales, locales, grupos de discusiones, grupos consultivos, encuestas).

Recuadro 9. Consultas Organizadas conjuntamente: Componente de los Pueblos Indígenas en el Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos HURIST en Kenya

En Kenia, el Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos del PNUD, organizó su taller preparatorio conjuntamente con un comité de coordinación encabezado por una de las organizaciones de los Pueblos Indígenas. El comité de base local estuvo compuesto por varios representantes de una amplia gama de organizaciones de pueblos indígenas. Criterios de selección para participar en el comité de coordinación fueron diseñados por las propias organizaciones. La comisión trabajó con el PNUD y el ACNUDH en la identificación de los participantes, definiendo la agenda y facilitación del taller. Este acuerdo fue identificado como una buena práctica que conduce a una mayor capacidad de desarrollo y fomentación de confianza.

- Identificar facilitadores con experiencia de trabajo con pueblos indígenas y las cuestiones indígenas. Planear co-facilitar con un representante indígena.
- Garantizar que la consulta incluya un componente de evaluación por los participantes.
- Compartir y difundir el informe de la consulta en forma oportuna a todas las partes interesadas.

Comunicación e información

- La comunicación abierta, transparencia y acceso a la información durante todo el proceso es clave para gestionar y aclarar las expectativas y el fortalecimiento de los resultados de la consulta.
- La comunicación culturalmente apropiada es fundamental, es decir, la información debe estar disponible en los idiomas y formatos pertinentes (tales como formatos para personas no alfabetizadas, como videos o radio). Muchos pueblos indígenas, a menudo las mujeres y los ancianos, no hablan con fluidez el idioma nacional; por lo tanto, debe prestarse atención a la lengua y al empleo de intérpretes calificados. La consulta quizás se deba llevar a cabo en la lengua vernácula.
- Elaborar informes y reuniones de información sobre el proceso (que deben facilitarse a los participantes y comunidad en general).
- Identificar los medios de comunicación y desarrollar materiales de comunicación (tales como radio comunitaria, teatro, Internet, folletos y carteles).
- Garantizar de antemano el acceso a información sobre el propósito y el alcance del proyecto propuesto.
- Proporcionar toda la información pertinente a todos los interesados de manera oportuna.
- Identificar la forma de retroalimentación más apropiada para su uso entre los participantes y el personal de ONU-REDD durante la agenda del proyecto.
- Mantener registros del proceso de consulta como parte de los archivos del proyecto.
- Asegurar que la información con los resultados de la consulta es compartida ampliamente.
- Informar a los participantes cómo las cuestiones planteadas serán utilizadas y si los resultados de la consulta tendrán un impacto en políticas y programación.
- Invite a los miembros del Grupo Asesor Independiente de la Sociedad Civil a participar en la consulta para que proporcionen información y garantizar interacción y reacciones al nivel mundial.

Anexo 2: Recursos útiles

Informe sobre la Consulta Mundial de Pueblos Indígenas sobre REDD, noviembre 2008

<http://www.un-redd.net/events/GlobalIndigenousPeoplesConsultationonREDD/tabid/551/Default.aspx>

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

<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/declaration.htm>

Convención 169 del ILO acerca de los pueblos indígenas y tribales en países independientes:

<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm>

Convención sobre la Diversidad Biológica

<http://www.cbd.int/convention/convention.shtml>

Directrices Akwe: Kon: Directrices voluntarias para la transmisión de análisis de impacto cultural, ambiental y social acerca de desarrollos que han sido propuestos para establecerse o tener influencia en sitios sagrados o en tierras y aguas tradicionalmente ocupadas o utilizadas por pueblos indígenas y comunidades locales.

<http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-es.pdf>

Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial

www2.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm

Corte Interamericana de Derechos Humanos: Sentencia del caso del pueblo Saramaka contra Surinam, en noviembre 28 de 2007

http://www.forestpeoples.org/documents/s_c_america/suriname_iachr_saramaka_judgment_nov07_eng.pdf

Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/index.html>

Directrices para Cuestiones Indígenas del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas

<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>

El PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso

<http://www.undp.org/partners/cso/publications.shtml>

El PNUD y organizaciones de la sociedad civil: un conjunto de instrumentos para el fortalecimiento de las asociaciones

http://www.undp.org/partners/cso/publications/CSO_Toolkit_linked.pdf

Herramientas del GDN para la mejora del funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas a nivel de los países:

http://www.undg.org/toolkit/toolkit.cfm?sub_section_id=255&topid1=on&topid=1

El enfoque de derechos Humanos en la Cooperación al desarrollo:

http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf

Indicadores de los Enfoques del Desarrollo basados en los Derechos Humanos en la programación del PNUD:

Guía para el usuario

<http://www.undp.org/oslocentre/docs06>

Guía web sobre como involucrar los mecanismos internacionales de derechos humanos:

<http://www.hurilink.org/hrmachinery/english/>