

# Notas sobre cómo

Solicitar el consentimiento libre,  
previo e informado en los proyectos  
de inversión del FIDA



Las **Notas Sobre Cómo** han sido preparadas por la **División de Asesoramiento Técnico y Políticas del FIDA** y proporcionan sugerencias prácticas y directrices a los gerentes de programa en el país, los equipos de diseño de proyectos y los asociados en la ejecución, con el fin de ayudarlos a diseñar y ejecutar programas y proyectos.

En ellas se presentan aspectos técnicos y prácticos de enfoques, metodologías, modelos y componentes de proyectos específicos que han sido comprobados y cuya utilización y ampliación de escala pueden recomendarse. Las notas incluyen las mejores prácticas y casos de estudio, que pueden utilizarse como modelo en sus particulares áreas temáticas.

Estas **Notas Sobre Cómo** proporcionan “herramientas” sobre la base de las mejores prácticas recopiladas sobre el terreno. Guían a los equipos sobre cómo poner en práctica recomendaciones específicas de las políticas operacionales, los requisitos estándar de los proyectos y las herramientas de financiación del FIDA.

Estas **Notas Sobre Cómo** es un documento en constante evolución y se actualizarán periódicamente a partir de nuevas experiencias y retroinformación.

## **Autora**

### **Antonella Cordone**

Especialista Técnica Principal en Cuestiones de los Pueblos Indígenas y Tribales  
Dependencia de Instituciones, Bienes Sociales y Empoderamiento Rurales (RISE)  
División de Asesoramiento Técnico y Políticas  
Correo electrónico: a.cordone@ifad.org

## **Agradecimientos**

Este documento se elaboró con el apoyo de la **Sra. Birgitte Feiring**, consultora superior sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas. También se benefició del aporte de gerentes de programas del FIDA en los países, especialistas técnicos del FIDA, especialistas de la División de Medio Ambiente y Clima, la Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, representantes de instituciones y organizaciones de pueblos indígenas y miembros seleccionados del Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones de los Pueblos Indígenas.

Se agradece especialmente a la Sra. Dafni Tsakyraki por la labor de investigación en apoyo de este documento.

## **Contacto**

### **Maria-Elena Mangiafico**

Oficial de Gestión del Conocimiento y Donaciones  
División de Asesoramiento Técnico y Políticas  
Correo electrónico: PTAKMmailbox@ifad.org

**Julio de 2016**

## Índice

Introducción.....	1
El consentimiento libre, previo e informado: por qué, dónde y cuándo obtenerlo .....	3
¿Por qué solicitarlo? .....	3
¿Dónde aplicarlo? .....	3
¿Cuándo o en qué fase de un proyecto se solicita el CPLI?.....	5
Cómo solicitar y obtener el CPLI.....	7
Principios rectores generales .....	7
Solicitud del CPLI en la fase de diseño del proyecto .....	10
Solicitud del CPLI en la fase de ejecución .....	16
El taller para la puesta en marcha del proyecto de desarrollo .....	18
Misiones conjuntas de revisión.....	19
Procedimiento de reclamación para proyectos financiados por el FIDA.....	20
Anexo 1. Qué se debe hacer y cómo para solicitar el CPLI.....	21
Anexo 2. Ejemplo de propuesta preliminar del proceso de consulta para obtener el CPLI, elaborado como parte de la primera misión de diseño de un proyecto financiado por el FIDA.....	24
Anexo 3. Ejemplo de Términos de Referencia para los encargados de facilitar el proceso de aplicación del CPLI en proyectos financiados por el FIDA .....	28
Anexo 4. EL CPLI en proyectos financiados a través del Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas .....	29
Anexo 5. Marco internacional.....	30
Contextos regionales de desarrollo .....	32
Requisitos contemplados en las políticas institucionales de otros asociados en el desarrollo .....	33
Anexo 6. El CPLI en acción: casos concretos .....	35
Anexo 7. Publicaciones y otros recursos .....	42
Recursos generales.....	43

## Siglas y acrónimos

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CADHP	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
CCB	estándares en materia de clima, comunidad y biodiversidad
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
COONAPIP	Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá
ECD	División de Medio Ambiente y Clima
ETIAS	evaluación del impacto ambiental y social
ESAC	evaluación social, ambiental y climática
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IFC	Corporación Financiera Internacional
IIDKY	Instituto para la Investigación y Desarrollo Kuna Yala
IPAF	Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas
IWGIA	Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas
KSL	Khon Kaen Sugar Co Ltd
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	organización no gubernamental
ONU-REDD	Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PTA	División de Asesoramiento Técnico y Políticas
REDD	reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal
SyE	seguimiento y evaluación
UNPFII	Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas



## Introducción

El consentimiento libre, previo e informado (CPLI) es un principio operativo por medio del cual se empodera a las comunidades locales para otorgar o negar su consentimiento a propuestas de programas de inversión o de desarrollo que puedan afectar a sus derechos, al acceso a sus tierras, territorios y recursos, y a sus medios de vida. Es solicitado mediante consultas con instituciones representativas que cuentan con el aval de las comunidades involucradas, celebradas de buena fe. El principio garantiza que estas comunidades participen en el proceso de toma de decisiones de un proyecto de desarrollo determinado.

El CPLI de las comunidades locales respecto de iniciativas públicas de desarrollo que puedan afectar a sus derechos, el acceso a sus tierras, recursos y medios de vida ha sido consagrado como un principio operativo del FIDA en su Política sobre mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia (2008) y Política de actuación en relación con los pueblos indígenas (2009). Este principio también es mencionado en su Política de gestión del medio ambiente y los recursos naturales (2011) y en sus Procedimientos para la evaluación social, ambiental y climática (2014). El FIDA ha sido la primera institución financiera internacional en adoptar el CPLI como principio operativo en sus documentos de políticas.

En los proyectos y programas financiados por el FIDA es el gobierno prestatario (o el receptor de la donación) tiene la responsabilidad de solicitar y obtener el consentimiento. La metodología para solicitarlo es a través de consultas y la participación de las comunidades e instituciones locales en momentos específicos del ciclo de los proyectos.

El enfoque que adopta el FIDA respecto al CLPI ha sido principalmente desarrollado a partir de experiencias de desarrollo participativas impulsadas por las comunidades en lugar de tomar en cuenta de directivas o procedimientos prescriptivos.

No existe, habida cuenta de la diversidad de situaciones y contextos que se presentan, una forma sencilla o universal para conducir el proceso de solicitud del consentimiento. Se trata más bien de que los distintos instrumentos contenidos en el CPLI y las experiencias de aplicación proporcionen pautas generales y requisitos de calidad que guíen los procesos para la obtención del consentimiento.

Dichos procesos no pueden reducirse al empleo de una lista de control para ir verificando las medidas que se ponen en práctica. El derecho de las comunidades locales para otorgar o negar su consentimiento a iniciativas de desarrollo que afecten a sus derechos de acceso y uso de la tierra es una garantía de la sostenibilidad de dichas iniciativas y de que las comunidades las consideren como propias. Por lo tanto, uno de los primeros pasos para solicitar el consentimiento es convenir con la comunidad implicada el proceso mismo que se seguirá para obtenerlo. Dado que los aspectos socioculturales, la historia, las instituciones y los enfoques del desarrollo de las comunidades locales pueden ser muy diferentes, los procesos que estas acuerden también podrán variar.

Este documento no se ha concebido como una herramienta prescriptiva o normativa. Su finalidad es ofrecer al personal del FIDA, consultores y asociados en los países orientación práctica para solicitar el CPLI durante el diseño y la ejecución de proyectos financiados por el FIDA, de conformidad con las políticas de la institución.

Tres políticas del FIDA promueven el requisito del CPLI, a saber:<sup>1</sup>

- **Política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia** (2008): “Antes de respaldar cualquier intervención de desarrollo que pudiera repercutir en el acceso a la tierra y los derechos de uso de las comunidades, el FIDA se asegurará de que se haya solicitado su **consentimiento libre, previo e informado** mediante consultas de carácter integrador basadas en la exposición detallada de la finalidad y el alcance de las actividades planificadas y de sus consecuencias.”
- **Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas** (2009): “Al trabajar con los Estados Miembros en proyectos orientados a pueblos indígenas, o que afectan a estos pueblos, el FIDA apoyará la participación de las comunidades de pueblos indígenas en la determinación de las prioridades y estrategias con miras a su propio desarrollo. En la evaluación ex ante de los proyectos que propongan los Estados Miembros, en particular los que puedan afectar a la tierra y los recursos de los pueblos indígenas, el Fondo se cerciorará de que el prestatario o el receptor de la donación consulte a los pueblos indígenas a fin de obtener su **consentimiento libre, previo e informado**. El Fondo considerará esta consulta y este consentimiento como un criterio para la aprobación de los proyectos. En la evaluación ex ante de esos proyectos, el Fondo verificará si abarcan medidas encaminadas a: a) impedir los posibles efectos perjudiciales en las comunidades de pueblos indígenas, o b) cuando no sea posible evitarlos, reducir al mínimo o mitigar esos efectos, o bien prever las compensaciones correspondientes.”
- **Política del FIDA de gestión de recursos naturales y medio ambiente** (2011): “Respetando el principio del consentimiento libre, previo e informado, el FIDA ayudará a los pueblos indígenas a mejorar la capacidad de resiliencia de los ecosistemas en los que viven y a desarrollar medidas de adaptación innovadoras y oportunidades nuevas para que presten servicios de secuestro de carbono y otros servicios medioambientales.”

Se deberá solicitar el consentimiento de forma que este sea “libre, previo e informado”:<sup>2</sup>

- **Libre** debe implicar la ausencia de coerción, intimidación o manipulación.
- **Previo** implica que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas.
- **Informado** supone que la información que se suministre debe abarcar (por lo menos) los siguientes aspectos:
  - la naturaleza, envergadura, ritmo, duración, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;
  - las razones o el objeto del proyecto o actividad;
  - las zonas geográficas que se verán afectadas;
  - una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa;
  - el personal que probablemente intervenga en la ejecución del proyecto o actividad propuestos, y
  - los procedimientos que puede entrañar el proyecto.

<sup>1</sup> Las políticas del FIDA son documentos con un enfoque proactivo (puesto que no han sido concebidas para prevenir o mitigar perjuicios injustificados en contra de personas) que orientan a la institución sobre la manera de aprovechar al máximo sus inversiones, con el fin de empoderar a las personas pobres de las zonas rurales y sus organizaciones y fortalecer sus capacidades para que salgan de la pobreza, aumenten su productividad y sus ingresos, y mejoren sus condiciones de vida.

<sup>2</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009): *Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas*, pág. 30.

- El **consentimiento** es el resultado que se espera del proceso de consulta, participación y toma de decisiones colectivas en el que intervienen las comunidades locales. Es el acuerdo recíproco al que han llegado y reconocen todas las partes, y del cual existe un registro documental. La consulta y la participación son componentes fundamentales del proceso de consentimiento que requieren tiempo y un sistema de comunicación eficaz entre las diferentes partes interesadas. Las consultas deben celebrarse de buena fe y las comunidades locales deben poder participar en ellas mediante sus representantes libremente elegidos y sus propias instituciones consuetudinarias o de otra índole. Por lo general, las comunidades dan primero su consentimiento para que se trate la idea del proyecto que afectará a sus tierras, territorios y recursos. Luego podrán participar en el proceso de consulta que dará como resultado el consentimiento a través de su contribución al diseño del proyecto, incluyendo sus mecanismos de ejecución y seguimiento.

Dependiendo de la naturaleza del proyecto, es posible que se requiera el consentimiento para:

- todo el proyecto (p. ej., la construcción de un sistema de riego), y
- un componente o una actividad específica del proyecto (p. ej., si un proyecto tiene un componente de riego y otro de microfinanciamiento, se necesitaría obtener el consentimiento para el componente que afectaría a las tierras y los derechos de uso de las comunidades).

## El consentimiento libre, previo e informado: por qué, dónde y cuándo obtenerlo

### ¿Por qué solicitarlo?

Obtener el CPLI tiene muchas ventajas:

- mejora la pertinencia y la calidad de las inversiones;
- aumenta la sostenibilidad de la inversión y la apropiación del proyecto y de sus resultados por parte la comunidad;
- fortalece las alianzas entre las comunidades locales, las instituciones gubernamentales y las organizaciones de financiamiento;
- se minimizan o previenen los conflictos con otros usuarios de los recursos al reconocer y apoyar las aspiraciones de las comunidades locales a un desarrollo propio;
- se reducen al mínimo los riesgos operativos, fiduciarios y de reputación del gobierno, empresa o entidad donante que lleve a cabo actividades que pudieran afectar a las tierras, recursos, derechos y medios de vida de las comunidades.

Los proyectos financiados por el FIDA tienen un enfoque centrado en las personas y raramente se destinan a financiar obras de infraestructura a gran escala. Por este motivo el FIDA adopta el enfoque del CPLI no tanto como un principio de salvaguardia sino como una manera proactiva de definir las vías del desarrollo conjuntamente con las comunidades locales,.

### ¿Dónde aplicarlo?

El FIDA, de conformidad con sus políticas, promueve la aplicación del CPLI en dos escenarios posibles:

- proyectos de inversión que puedan tener un impacto en los derechos de acceso o uso de la tierra por parte de las comunidades rurales.
- proyectos destinados a beneficiar a pueblos indígenas o a zonas rurales donde habitan pueblos indígenas, tribales o minorías étnicas.

El primer escenario alude al tipo de proyecto de inversión y el segundo al tipo de zona del proyecto y sus grupos meta. En el cuadro 1 se resume, en función de estos dos criterios, las situaciones en las que es necesario solicitar el CPLI.

**Cuadro 1. Necesidad de obtener el consentimiento en función del tipo de proyecto y las zonas de intervención**

	Proyecto con alta probabilidad de afectar al acceso a la tierra y/o los derechos de uso a la tierra por parte de las comunidades	Proyecto de desarrollo agrícola y rural con poca probabilidad de afectar a los derechos sobre la tierra (tecnologías y producción agrícolas, fomento de cadenas de valor, infraestructura social)	Proyecto en apoyo de servicios a personas, impulsados por la demanda (financiación rural, desarrollo de la pequeña y mediana empresa)
Zonas rurales donde no habitan pueblos indígenas o minorías étnicas	SÍ	NO	NO
Zonas rurales donde habitan algunos pueblos indígenas y comunidades de minorías étnicas	SÍ	Análisis caso por caso <sup>*</sup>	NO
Territorios de pueblos indígenas o zonas tribales	SÍ	SÍ	SÍ

Dependiendo del impacto potencial del proyecto sobre las comunidades de pueblos indígenas. Es posible que el grupo meta abarque a algunas comunidades de pueblos indígenas o, en el caso que no las incluya, que las actividades del proyecto puedan tener un impacto sobre la tierra, los territorios y los recursos de las comunidades de pueblos indígenas que viven en torno a la zona del proyecto.

En los proyectos que afectan los derechos de acceso y uso de la tierra por parte de las comunidades, el FIDA aplica el principio del CPLI con un sentido general. Así pues, durante el diseño del proyecto y durante la aplicación de los procedimientos de evaluación social, ambiental y climática (ESAC), los equipos de diseño del proyecto necesitan definir cuáles son las comunidades locales que resultarían potencialmente afectadas como punto de partida para garantizar su CPLI.

En zonas que albergan pueblos indígenas, tribales o minorías étnicas existe un requerimiento general de aplicar el CPLI.<sup>3</sup>

Si bien algunos países no reconocen el término genérico “pueblos indígenas”, la mayoría de países poseen alguna expresión nacional o local para identificarlos en su contexto particular, por ejemplo, adivasis, janajatis, habitantes de las montañas, tribus de las colinas, minorías étnicas, tribus registradas, comunidades adat, pueblos de las tierras altas, cazadores-recolectores, pastores y aborígenes, por citar algunos. Muchos países han creado registros de pueblos indígenas, pero la escasez de datos todavía constituye un obstáculo en algunas regiones. En los últimos años, los gobiernos y grandes empresas han recibido orientación relativa a la aplicación del CPLI en el marco del derecho internacional (en especial los sectores empresarial y minero) reconociendo los derechos territoriales indígenas derivados de la tenencia consuetudinaria de la tierra, independiente del reconocimiento oficial por parte del Estado.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> En consonancia con la práctica internacional en la materia, en la Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas se establece que estos se caracterizan por: “La prioridad en el tiempo por lo que respecta a la ocupación y el uso de determinado territorio; la perpetuación voluntaria de la diferenciación cultural, que puede incluir los aspectos del idioma, la organización social, la religión y los valores espirituales, los modos de producción, las leyes y las instituciones; la conciencia de la propia identidad, así como su reconocimiento por otros grupos, o por las autoridades estatales, como una colectividad distinta, y una experiencia de sometimiento, marginación, desposeimiento, exclusión o discriminación.”

<sup>4</sup> Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos, tercer principio; Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Pacto Mundial de las Naciones Unidas: versión de 2012 de la Guía de referencia para las empresas sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Para más información véase <http://www.piplinks.org/report%3A-making-free-prior-%2526amp%3B-informed-consent-reality-indigenous-peoples-and-extractive-sector> [en inglés]



## ¿Cuándo o en qué fase de un proyecto se solicita el CPLI?

Sobre la base de los posibles escenarios, tipos de proyecto y zonas de intervención descritos en la sección anterior, el CPLI necesita aplicarse o bien antes de la aprobación del proyecto (en la fase de diseño) o durante la fase de ejecución, dependiendo de la naturaleza del proyecto y de en qué punto del ciclo del proyecto se identifican las comunidades beneficiarias, así como las inversiones y actividades específicas que se llevarán a cabo en cada comunidad.

**Cuadro 2. Cuándo o en qué fase de un proyecto se debe solicitar el consentimiento**

Fase	Situaciones posibles
Durante la <b>fase de diseño</b>	Las comunidades beneficiarias se determinan en la fase de diseño junto con las inversiones y actividades específicas que se llevarán a cabo en cada comunidad
Durante la <b>fase de ejecución</b>	Las comunidades y/o las inversiones o actividades específicas no se determinan en la fase de diseño

**Obtención del CPLI en la fase de diseño.** Los proyectos de inversión que tienen más posibilidades de afectar los derechos al acceso y de uso de la tierra por parte de las comunidades son aquellos relacionados con el desarrollo de sistemas de riego, la construcción de caminos rurales y la gestión de los recursos naturales y tierras de pastoreo. En estos casos, cuando la **naturaleza precisa** y la **ubicación concreta** de cada inversión se definen en el informe de diseño, el CPLI debe solicitarse en la **fase de diseño**. Esta situación se presenta raramente en la cartera de proyectos del FIDA. Por ejemplo, de cerca de 70 proyectos diseñados entre 2014 y 2015, alrededor del 6 por ciento habrían requerido obtener el CPLI en la fase de diseño.

El FIDA no asigna fondos para la adquisición de tierras ni financia la construcción de grandes obras de infraestructura (p. ej. grandes presas y carreteras), plantas industriales e iniciativas con altas probabilidades de provocar reasentamiento físico o desplazamiento económico. Sin embargo, podría darse el caso de que ciertos proyectos iniciados por otras instituciones y cofinanciados por el FIDA puedan, eventualmente, financiar este tipo de inversiones.

En estos casos, y cuando las comunidades son identificables durante la fase de diseño, la obtención del CPLI de las comunidades afectadas es un criterio para la aprobación del proyecto y, por lo tanto, debe aplicarse durante el diseño y completarse antes de la finalización del informe de diseño del proyecto. Los resultados de este proceso deben someterse a un examen de garantía de la calidad. Cuando son disponibles en la fase de diseño los datos sobre la ubicación del proyecto y las comunidades que deben dar su consentimiento son identificadas, el informe de diseño incluirá (en un anexo) el acuerdo por el cual las comunidades otorgan el consentimiento al proyecto y sus componentes y actividades específicos que requieren el CPLI. En las secciones siguientes de este documento se ilustran las acciones que se deben llevar a cabo y la manera de conducir el proceso de obtención de CPLI en las fases de diseño y ejecución de proyectos financiados por el FIDA.

Si en esta fase no se cuenta con información específica sobre algunos aspectos del proyecto (p. ej., la ubicación exacta del sistema de riego propuesto o el camino rural, o datos sobre la concesión de títulos de propiedad de la tierra), las comunidades aportarán su consentimiento al principio general del proyecto, y al plan de implementación del CPLI y el enfoque participativo que se adoptará en la fase de ejecución del proyecto.

**Obtención del CPLI en la fase de ejecución.** Los casos en los que se ha de solicitar el consentimiento de las comunidades locales rurales en esta fase son los siguientes:

- cuando sea probable que el proyecto o alguno de sus componentes afecten los derechos de acceso o uso de la tierra por parte de las comunidades locales, y/o
- cuando en la zona del proyecto viven pueblos indígenas y tribales, o minorías étnicas;
- cuando no se hayan identificado las comunidades en la fase de diseño del proyecto;
- cuando en la fase de diseño no se hayan predefinido inversiones específicas en comunidades concretas, sino que se han dejado abiertas a las solicitudes de la comunidad en la fase de ejecución.

Usualmente, la focalización geográfica que se realiza en la fase de diseño define los estados, provincias, distritos o regiones, pero no las localidades o comunidades específicas, las cuales usualmente se identifican en la fase de ejecución. En estos casos se deberá incluir en el informe sobre el diseño del proyecto un plan de implementación del CPLI donde se explique cómo se conducirá el proceso participativo y consultivo por medio del cual se obtendrá el consentimiento. El consentimiento se ha de solicitar durante la ejecución, antes de decidir cada una de las inversiones que se harán en una comunidad determinada.

**Costo.** El costo del proceso de consulta para solicitar el CPLI durante la fase de diseño se incluye normalmente en el presupuesto asignado por el FIDA al diseño del proyecto. Este proceso no puede ser estandarizado y depende de la naturaleza del proyecto y del contexto local. Por ejemplo, se ha de tener en cuenta la cantidad de comunidades que van a ser consultadas, su distribución geográfica, la eficacia de sus sistemas de gobierno y toma de decisiones, su grado de cohesión social y de consenso o disenso dentro de la comunidad, y la disponibilidad de expertos independientes que faciliten el proceso. Se calcula que el costo de obtener el consentimiento durante la fase de diseño puede representar entre el 15 por ciento y el 20 por ciento del costo total asignado a esta fase.<sup>5</sup> En el anexo 2 se ofrece un ejemplo de proceso de consulta para la obtención del consentimiento elaborado durante la primera misión de diseño del proyecto, con costos estimativos. En cuanto a las evaluaciones y procesos de obtención del consentimiento que se realicen durante la fase de ejecución, los costos deberán tenerse en cuenta en las disposiciones del préstamo e incluir también los gastos adicionales de las actividades destinadas a mejorar la capacidad de los organismos y comunidades encargados de la ejecución.

**En 2009, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)** concluyó que el Gobierno de Kenya, al haber desalojado por la fuerza al pueblo Endorois de sus tierras ancestrales ubicadas alrededor del lago Bogoria para crear una reserva de caza de animales salvajes, había violado los derechos de este pueblo sobre la propiedad (artículo 14 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos), los recursos naturales (artículo 21), el desarrollo (artículo 22), la religión (artículo 8) y la cultura (artículo 17). La CADHP recalcó particularmente que los Endorois son “una comunidad indígena” y un “pueblo”, y que para “todo proyecto de desarrollo o inversión que tenga un impacto importante dentro de su territorio, el Estado tiene el deber no solo de consultar con la comunidad sino de obtener también su consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones”.

*Fuente: Oxfam America (2014): El consentimiento libre, previo e informado en África: una norma emergente para los proyectos en las industrias de extracción, de Emily Greenspan [en inglés]*

<sup>5</sup> El costo promedio del diseño de un proyecto del FIDA es de alrededor de USD 100 000.

## Cómo solicitar y obtener el CPLI

### Principios rectores generales

#### Responsabilidad y capacidad institucional

Los gobiernos prestatarios son los responsables de solicitar el CPLI. Este principio concuerda con las políticas y procedimientos generales del FIDA, en los cuales se estipula que el prestatario o receptor de la donación es responsable de la preparación del proyecto o programa, incluidas las evaluaciones sociales, ambientales y climáticas. En la práctica, el FIDA y el gobierno prestatario diseñan y supervisan los proyectos de manera conjunta. Si bien formalmente la responsabilidad recae en el gobierno prestatario, el FIDA proporciona apoyo en las fases de diseño y revisión conjuntos por medio de sus equipos de gestión de programas en los países y sus consultores.

El primer paso que debe dar el Gobierno para aplicar adecuadamente el requisito relativo al CPLI es determinar cuáles son las leyes que rigen los derechos de acceso a la tierra y a los recursos. Las oportunidades y obstáculos que se presentan en este sentido varían considerablemente entre las distintas regiones, países, contextos locales y comunidades. Mientras que en algunos países, especialmente en América Latina y algunas partes de Asia, se han realizado progresos concernientes a la demarcación y reconocimiento de tierras comunitarias, muchas de estas todavía no cuentan con reconocimiento legal. Esto constituye un obstáculo considerable y un gran riesgo para la adecuada aplicación del CPLI, pero que puede superarse si se llevan a cabo consultas tempranas con las comunidades afectadas y se incluyen en el diseño del proyecto medidas, enfoques y recursos para garantizar la demarcación y el reconocimiento de los derechos sobre el territorio y las tierras comunitarias.

Si el prestatario o receptor de la donación no está familiarizado con el concepto de CPLI o no tiene experiencia en su aplicación, el FIDA podrá entablar un diálogo sobre políticas y proporcionar asesoramiento técnico y contribuir a desarrollar capacidades. Así, el FIDA debe continuar aprovechando su experiencia en enfoques participativos y adecuar las soluciones a los contextos específicos con el fin de garantizar el CPLI.

**Proyectos con instituciones de cofinanciación.** En proyectos cofinanciados pero cuya iniciativa corresponde a otras instituciones, el FIDA colabora con la institución cofinanciadora y conviene con esta un enfoque común para el diseño, los requisitos y el seguimiento del proyecto. Cuando las condiciones relativas a la obtención del CPLI no se ajustan a las políticas o los requisitos de salvaguardia de la institución cofinanciadora (p. ej., esta prevé la consulta en lugar del consentimiento, o carece de requisitos relativos al CPLI), el FIDA trabaja con la entidad cofinanciadora para convenir un conjunto de medidas específicas para garantizar que se cumplan plenamente los requisitos del con respecto al CPLI. Esto no significa que la institución cofinanciadora deba cumplir las condiciones del FIDA, sino que el FIDA supedita su propia cofinanciación a la obtención del CPLI de las comunidades afectadas. Las instituciones que busquen cofinanciamiento del FIDA en proyectos que puedan afectar los derechos al acceso y uso de la tierra por parte de comunidades locales y pueblos indígenas deberán estar al tanto de los requisitos del FIDA relativos al CPLI.<sup>6</sup>

Por norma general los procesos de diseño de proyectos en **Nicaragua** tienen previstas visitas a comunidades indígenas y reuniones con sus líderes. En el contexto del Proyecto de Adaptación a Cambios en los Mercados y a los efectos del Cambio Climático, que se centra en la producción de cacao y café, se han diseñado estrategias de focalización para pueblos indígenas y afrodescendientes. Las estrategias se basan en los sistemas y modalidades de gobernanza particulares que aplican las comunidades indígenas y de afrodescendientes a la producción y la administración de sus recursos naturales.

<sup>6</sup> En el anexo 5 pueden encontrarse ejemplos de los requisitos en materia de consentimiento libre, previo e informado formulados por organismos de las Naciones Unidas e instituciones financieras internacionales.

Si es probable que el proyecto afecte los derechos de acceso o uso de la tierra por parte de comunidades locales y, como resultado de las consultas, se ha concluido que no es posible impedir, minimizar, mitigar o compensar tal impacto y obtener el CPLI, el prestatario deberá evaluar la posibilidad de cambiar el diseño del proyecto o cancelar la propuesta. Si el diseño del proyecto se presenta al FIDA sin los cambios necesarios es posible que sea rechazado en las instancias de garantía de la calidad, directivas o de la Junta Ejecutiva por incompatibilidad con las políticas del Fondo.

### **Selección de instituciones representativas**

A fin de garantizar la legitimidad, es fundamental que el CPLI se obtenga de instituciones que sean representativas de las comunidades locales. Entender cómo las comunidades toman las decisiones es un primer paso importante en el proceso de obtención del CPLI. El principal criterio es que sean los pueblos y comunidades involucrados los que determinen este tipo de representación, a fin de evitar problemas de falta de representatividad o manipulación. Por ejemplo, las instituciones que dicen representar a los pueblos indígenas deberán ser capaces de legitimar ese reclamo y explicar claramente cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas que han establecido con sus integrantes. Quizás sea necesario ir más allá de las instituciones tradicionales, por ejemplo, para garantizar la participación de las mujeres en la toma de decisiones. En general, las instituciones que representan a los pueblos indígenas deben procurar respetar en sus procesos internos de toma de decisiones los principios de participación, consentimiento y consulta inclusivos.

Las instituciones que se deberán consultar en un proceso determinado de obtención de consentimiento dependerán del área temática, el alcance y el impacto del proyecto propuesto. En muchas situaciones, puede que la representación sea puesta en tela de juicio, que haya una variedad de instituciones complementarias o que compitan entre ellas. En estos casos, el encargado de proponer el proyecto debe asegurar que se consulte a todas las instituciones con un reclamo de representación legítimo y que tengan la posibilidad de influir en las decisiones que se tomen.

Si las instituciones consultadas presentan puntos de vista opuestos sobre el proyecto propuesto, se deberán hacer todos los esfuerzos necesarios para continuar el diálogo y dar cabida a la mayor cantidad posible de prioridades y cuestiones que sean objeto de preocupación. Al conducir el proceso de obtención del consentimiento en las fases de diseño y ejecución se busca garantizar que el proyecto no afecte de manera adversa a los futuros beneficiarios. Durante la consulta se deberán encontrar soluciones que permitan maximizar los beneficios que se espera obtener de las comunidades locales. En las raras ocasiones en que se llegue a posiciones incompatibles y mutuamente excluyentes, se deberán documentar cuidadosamente todos los puntos de vista y evaluar las causas del disenso para encontrar posibles soluciones. Puede suceder, en casos extremos, que las comunidades no lleguen a un acuerdo interno sobre el consentimiento, lo cual pudiera eventualmente implicar que no están interesadas en participar en el proyecto. Cuando las comunidades no desean participar en el proyecto, o de algún componente o actividad específicos que requieran CPLI, el proyecto tendrá que revisarse o abandonarse.

Algunas instituciones locales o de pueblos indígenas quizás necesiten aumentar su capacidad técnica para garantizar que se respete su derecho al CPLI. Es importante el papel que cumplen los facilitadores<sup>7</sup> con relación al CPLI, dado que el proceso mismo constituye una poderosa herramienta para mejorar las capacidades de las instituciones y comunidades locales. En el último decenio han surgido módulos de capacitación específicos sobre toma de conciencia del derecho al consentimiento y herramientas para su aplicación, particularmente desarrollados por organizaciones de pueblos indígenas y organizaciones no gubernamentales (ONG).

---

<sup>7</sup> En el anexo 3 puede encontrarse un ejemplo de las atribuciones de los facilitadores del consentimiento libre, previo e informado.

Muchos gobiernos han comenzado solo hace muy poco tiempo a participar en consultas para obtener el CPLI y sus mecanismos de implementación resultan a menudo débiles. El establecimiento de mecanismos sistemáticos para garantizar el CPLI requiere de voluntad política e inversiones en creación de capacidades institucionales y personal capacitado. Aunque el superar estos desafíos es algo que escapa al mandato del FIDA, el apoyo prestado a los gobiernos para garantizar que se obtenga el CPLI en los proyectos financiados por el FIDA contribuye a crear la capacidad de ejecución necesaria y proporciona un ejemplo de cómo se puede aplicar un enfoque pragmático y constructivo para la obtención del consentimiento, integrado en el contexto de un desarrollo participativo y autónomo. Se aconseja incluir medidas apropiadas para fortalecer la capacidad institucional del prestatario para consultar con las comunidades y obtener su consentimiento en el proceso de diseño del proyecto.

### **Consulta, participación y consentimiento**

La **consulta** es uno de los elementos más importantes del diseño de cualquier proyecto. El FIDA aplica un enfoque participativo para garantizar que se dé cabida a las comunidades locales en el diseño del proyecto. La experiencia muestra que la inclusión sistemática de las comunidades locales y de pueblos indígenas, prestando la debida atención a las mujeres y los jóvenes, no precisa metodologías diferentes sino que es una cuestión de poner en marcha toda la “maquinaria del FIDA” para garantizar dicha inclusión. Un análisis cuidadoso del contexto puede permitir elaborar enfoques adecuados para cada situación, como por ejemplo el uso de las lenguas locales o la contratación de personas indígenas o del lugar como parte del equipo de diseño del proyecto.

Las evaluaciones del impacto realizadas al inicio de la fase de diseño de un proyecto pueden identificar riesgos y beneficios importantes; en estas evaluaciones se deberá dar participación a la comunidad y comunicar los resultados. La experiencia también muestra que durante la fase de ejecución también se necesita un proceso continuo de consulta, dado que las consultas iniciales con comunidades inicialmente identificadas no son suficientes. Por ejemplo, muchas veces los planes, aspiraciones y prácticas consuetudinarias de gestión de los recursos de la comunidad no siempre están disponibles por escrito. Por otro lado, superar el clima de sospecha y generar la confianza necesaria para establecer alianzas genuinas es algo que lleva tiempo.

El **consentimiento** que se presta a un proyecto, o a un componente o actividad específica de un componente es el resultado de un proceso de adopción de decisiones colectivas por parte de las comunidades locales. Se plasma en un acuerdo entre quien propone el proyecto y las comunidades involucradas representadas por los órganos que ellas han elegido libremente para participar en el proceso. Es posible que, con el fin de satisfacer la necesidad de documentación, sea necesario poner el consentimiento por escrito. Las partes deberán ponerse de acuerdo sobre el formulario en el cual se pondrá por escrito el consentimiento.

En el acuerdo se deberán documentar el resultado o resultados del proceso así como los términos y condiciones que hayan sido acordadas. En el mismo documento se deberá también hacer constar cualquier disenso que haya sobre el proyecto en general o sobre las actividades del mismo. El acuerdo debe someterse a una verificación independiente por parte de las comunidades para corroborar que sea justo, verídico y que sigue el proceso acordado por ellas.

Es fundamental que los procedimientos y normas del proceso de obtención del CPLI sean, en gran medida, determinados por las comunidades afectadas y por aquellos que detentan el derecho de otorgar o negar el consentimiento. Dicho proceso debe estar en armonía con sus propios sistemas de gobernanza y procesos colectivos internos de toma de decisiones.

A continuación se exponen algunos de los problemas más comunes que se presentan en el proceso:

- negociar con líderes que no han sido legítimamente elegidos por las comunidades o con personas que no necesariamente representan a la comunidad ni a sus intereses legítimos;
- asumir que el interés y consentimiento inicial para debatir sobre un proyecto significa que la comunidad está dispuesta a otorgar el consentimiento;



- no proporcionar adecuadamente información importante sobre los impactos, la obligación de rendir cuentas y la responsabilidad asociados al proyecto, y
- no asignar el tiempo suficiente para que la comunidad estudie el plan de desarrollo, obtenga información y asesoramiento independientes, y tome decisiones.

### Documentación de la consulta, la participación y el consentimiento en los proyectos financiados por el FIDA

No existe una manera universal de documentar la consulta, la participación y el consentimiento, los cuales, por naturaleza, son conceptos polifacéticos y que dependen del contexto. Sin embargo, se pueden establecer los siguientes requisitos principales para documentar el proceso de obtención del consentimiento libre, previo o informado:

- Llevar un **registro de todas las consultas realizadas**: ¿cómo se seleccionó e invitó a los participantes?; ¿qué documentación o información recibieron con antelación y en qué idioma?; ¿quiénes participaron?; ¿qué se trató, y qué se acordó?.
- Llevar un **registro de todo lo relativo a la participación**: ¿cuándo participaron los representantes de los pueblos indígenas y comunidades locales?; ¿cómo fueron seleccionados?; ¿qué funciones institucionales tienen y qué obligaciones de rendir cuentas tienen con las personas a las que representan?; ¿qué compromisos fueron asumidos?; y, ¿a qué acuerdos se llegaron?.
- **Documentar instancias específicas donde se expresa el CPLI**: normalmente el consentimiento se expresa en forma de un acuerdo entre el prestatario (o el organismo de ejecución debidamente designado) y las comunidades locales intervinientes. En estos acuerdos se deberá enunciar claramente lo que se ha convenido (cuestiones, compromisos, plazos, presupuestos, funciones, responsabilidades, etc.); quiénes tomaron parte en el acuerdo (con clara mención de las personas involucradas, así como de su cargo y función); y qué mecanismos se establecieron para mantener el diálogo y tratar de superar los desacuerdos.

El enfoque de CPLI que fomenta hoy en día el FIDA proporciona una oportunidad para examinar y documentar sistemáticamente experiencias y enseñanzas extraídas durante la ejecución de los proyectos. El anexo 6 de este documento será actualizado continuamente a fin de incorporar ejemplos de buenas prácticas (y otras no tan buenas) relativas a procesos de obtención del consentimiento. Se busca que dicho anexo sea un documento dinámico que apoye el aprendizaje y la recopilación de experiencias. EL CPLI debería ser uno de los aspectos importantes que se documenta, divulga y comunica en los informes finales de proyectos, informes de evaluación, etc.

Tanto el FIDA como los países prestatarios se beneficiarán con este modo de gestionar los conocimientos, y con ello se hará también un aporte esencial a los esfuerzos regionales y mundiales para aplicar las disposiciones relativas al CPLI de manera apropiada.

### Solicitud del CPLI en la fase de diseño del proyecto

La selección de los componentes y actividades de un proyecto que requieren el consentimiento de las instituciones representativas de comunidades locales y pueblos indígenas tiene lugar en los momentos iniciales del proceso de diseño del proyecto: o bien en la nota conceptual, o durante la primera misión de diseño.

En las notas conceptuales de proyectos se indica si se necesita el consentimiento y cómo debería ser el proceso para obtenerlo, siempre y cuando exista a esta altura información detallada sobre el proyecto. Se debe asignar el presupuesto suficiente para conducir los procesos de consulta para obtener el consentimiento.

Si en el momento en que se elabora la nota conceptual todavía no existen suficientes datos sobre el proyecto, entonces será durante la primera misión de diseño cuando se defina si procede obtener el consentimiento y los componentes y actividades del proyecto que requieran obtener el consentimiento de las comunidades rurales. Así pues, durante la misión se elaborará el plan en el cual constará el proceso y el calendario para solicitar el consentimiento de las comunidades involucradas antes de que finalice el diseño del proyecto. (En el anexo 2 se incluye un ejemplo de un plan de implementación del CLIP redactado durante una misión de diseño de un proyecto financiado por el FIDA).

En el cuadro 3, a continuación, se resumen las acciones que se deben llevar a cabo y la manera de conducir el proceso para solicitar.<sup>8</sup>

**Cuadro 3. Solicitud de CPLI en la fase de diseño**

Realizar la evaluación sociocultural y de tenencia de la tierra	Definir las instituciones para la adopción de decisiones y sus representantes	Llevar a cabo la consulta para obtener el consentimiento	Formalizar el acuerdo de consentimiento
<p><i>Desde la nota conceptual hasta la primera misión de diseño</i></p> <p><b>Definir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• leyes consuetudinarias, normas informales y prácticas organizativas que rigen la propiedad de la tierra;</li> <li>• instituciones y sistemas de gobernanza;</li> <li>• tipos de medios de vida;</li> <li>• mecanismos de solidaridad y apoyo mutuo, y</li> <li>• partes interesadas de la comunidad, usuarios de tierras y determinar quiénes tienen el derecho de otorgar o negar el consentimiento.</li> </ul> <p><b>Evaluar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• las consecuencias del proyecto propuesto que puedan llevar a un cambio en el estatus de las tierras, territorios y recursos.</li> </ul>	<p><i>Durante la primera misión de diseño</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevar a cabo consultas preliminares con la comunidad y explicar la naturaleza del proyecto propuesto.</li> <li>• Dar tiempo para que las comunidades debatan y elijan a sus representantes para el proceso de consulta con miras a obtener el consentimiento.</li> <li>• Explicar claramente las responsabilidades de los representantes.</li> <li>• Convenir el proceso para obtener el consentimiento.</li> <li>• Determinar las partes signatarias del acuerdo de consentimiento.</li> </ul>	<p><i>Desde la primera misión de diseño hasta la evaluación ex ante</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicar el objetivo y el alcance del proyecto a los representantes elegidos por las comunidades y definir los componentes del proyecto que requieren consentimiento.</li> <li>• Informar a los representantes de quiénes son los actores que financian y ejecutan el proyecto y de sus respectivas responsabilidades.</li> <li>• Proporcionar información clara y transparente sobre los beneficios y riesgos del proyecto.</li> <li>• Difundir las conclusiones de la evaluación sociocultural, ambiental y del régimen de tenencia de la tierra.</li> <li>• Formalizar el acuerdo de consentimiento.</li> </ul>	<p><i>Antes de la instancia de garantía de la calidad (se incluirá como anexo del informe sobre el diseño del proyecto)</i></p> <p><b>Incluir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• las expectativas de cada parte;</li> <li>• la duración del proyecto propuesto y las actividades y resultados previstos;</li> <li>• el plan y procedimientos de seguimiento y verificación participativos;</li> <li>• los procedimientos y mecanismos de reclamación;</li> <li>• las condiciones del retiro del consentimiento, y</li> <li>• un registro del proceso en formatos y lenguas que sean accesibles a las partes interesadas directas y demás partes involucradas.</li> </ul>

¿Qué?

¿Cuándo?

¿Cómo?

**Documentar el proceso de obtención del CPLI**

- ✓ Llevar un registro de las consultas
- ✓ Llevar un registro de la participación
- ✓ Documentar instancias específicas donde se exprese el consentimiento

<sup>8</sup> Las instrucciones son válidas para solicitar el consentimiento en la fase de ejecución del proyecto, siempre y cuando el plan para obtenerlo se haya preparado durante la fase de diseño.

Si las comunidades afectadas deciden negar el consentimiento, aquel que propone el proyecto necesitará evaluar las causas y condiciones exigidas por estas para llegar a un acuerdo y otorgar el consentimiento. En la mayoría de los casos, con el fin de obtener una conclusión positiva del proceso de consulta, se podrán ajustar las actividades propuestas para que sean más compatibles con los derechos y las prioridades de las comunidades. En otros, la comunidad que ha negado el consentimiento puede no estar interesada en participar en el proyecto y se deberá realizar un estudio para determinar si el proyecto (o sus componentes y actividades) puede continuarse con aquellas comunidades que sí dieron su consentimiento.

Si tras el proceso de consulta no se logra el consentimiento necesario para ejecutar el proyecto, ni se llega a un acuerdo para impedir, reducir al mínimo, mitigar o compensar el impacto negativo que podría causar, entonces deberá documentarse claramente el disenso expresado por las comunidades locales. El gobierno prestatario deberá estudiar la posibilidad de cambiar el diseño del proyecto o no presentar la propuesta. Si el diseño del proyecto se presenta al FIDA sin los cambios necesarios es posible que sea rechazado en las instancias de garantía de la calidad, directivas o de la Junta Ejecutiva por incompatibilidad con las políticas del Fondo.

### Procedimientos del FIDA para la evaluación social, ambiental y climática

Los Procedimientos para la evaluación social, ambiental y climática (ESAC) son un mecanismo fundamental que permite establecer los requisitos en materia de CPLI en la fase de diseño de los proyectos. Como parte esencial de la fase de diseño, el prestatario o receptor de la donación lleva cabo una evaluación del impacto ambiental y social (EIAS) con el apoyo del FIDA.

Por medio de esta evaluación se determinan:

- los componentes del proyecto que podrían tener un impacto directo y significativo en las comunidades locales y que requieran el consentimiento de instituciones representativas de comunidades locales a nivel nacional o subnacional durante la fase de diseño, y
- las actividades del proyecto que podrían tener un impacto directo y significativo en las comunidades locales y de pueblos indígenas y que requieran el consentimiento de las comunidades beneficiarias durante la fase de ejecución (se deberá anexar un plan de implementación del consentimiento al informe de diseño).

En **Filipinas** existe legislación e instituciones especialmente designadas para garantizar el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas. El **Proyecto de Manejo Integrado de los Recursos Naturales y Ambientales** intenta dar una solución a la falta de sostenibilidad en la gestión de cuatro cuencas fluviales de ese país, con un enfoque en pueblos indígenas. En estrecha coordinación y consulta con la Comisión Nacional de Poblaciones Indígenas y de manera totalmente participativa se elaboró un Marco para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual se aplica en consonancia con las directrices de la Comisión sobre el CPLI.

En el cuadro 4 se resume el enfoque detallado previsto en los procedimientos para la ESAC para garantizar el requisito en materia de CPLI.

Para más información sobre los procedimientos para la ESAC véase:  
[http://www.ifad.org/climate/secap/secap\\_s\\_16dec.pdf](http://www.ifad.org/climate/secap/secap_s_16dec.pdf)

**Cuadro 4. Guía paso a paso para la obtención del CPLI prevista en los procedimientos para la ESAC**

Aplicación	Fase de los procedimientos para la ESAC en relación con el consentimiento de las comunidades locales y de pueblos indígenas
<p><b>Selección de las cuestiones ambientales y sociales en la fase conceptual o al comienzo de la formulación</b></p>	<p><b>Identificar</b> las principales cuestiones ambientales y sociales que atañen a las comunidades locales y/o de pueblos indígenas afectadas por el proyecto. <b>Consultar</b> con las instituciones representativas de las comunidades locales y/o de pueblos indígenas que podrían ser beneficiarias directas del proyecto o verse afectadas por este a fin de evaluar la compatibilidad de los objetivos de desarrollo con los derechos y aspiraciones de esas comunidades. <b>Documentar</b> las cuestiones que sean objeto de preocupación para las comunidades. <b>Clasificar</b> el proyecto con las categorías A, B o C en función de su impacto potencial en las comunidades locales y/o de pueblos indígenas. Estos elementos deberán constar en la Nota analítica sobre los Procedimientos para la ESAC.</p>
<p><b>Evaluación del impacto ambiental y social (EIAS)</b> Se aplica a todos los proyectos de categoría A y a algunos componentes de los de categoría B</p>	<p><b>Consultar</b> con las instituciones representativas de los pueblos indígenas y las comunidades locales para garantizar su adecuada participación en la EIAS. Se puede ser flexible a la hora de diseñar la EIAS, la cual puede adoptar la forma de: a) un <b>proceso</b> que facilita la consulta, participación y el consentimiento durante el diseño y la ejecución; b) un <b>procedimiento formal</b> para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas y las comunidades locales afectadas durante el diseño del proyecto, o c) un <b>estudio</b> donde se determinan y evalúan las repercusiones del proyecto, se recomiendan medidas de prevención y mitigación, y se saca el mayor partido de las oportunidades disponibles.</p> <p>Durante la EIAS se deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> identificar claramente las repercusiones del proyecto y las medidas para impedir posibles efectos adversos o reducir al mínimo, mitigar o compensar tales efectos;</li> <li><input type="checkbox"/> diseñar mecanismos que garanticen la consulta, la participación y , según sea pertinente, a lo largo de toda la fase de ejecución, e</li> <li><input type="checkbox"/> indicar la necesidad de que el prestatario o receptor de la donación obtengan el consentimiento de las instituciones representativas de los pueblos indígenas y comunidades locales afectadas con respecto a los componentes del proyecto que podrían tener un impacto directo y significativo sobre ellos.</li> </ul>
<p><b>Examen de la EIAS e incorporación de las recomendaciones al diseño del proyecto</b></p>	<p><b>Examinar</b> las conclusiones y recomendaciones de la EIAS y <b>estudiarlas</b> junto con el prestatario o receptor de la donación y las comunidades locales. <b>Garantizar</b> que en el informe final sobre el diseño del proyecto se haya dado curso adecuado a las recomendaciones. <b>Determinar</b> si el prestatario o receptor de la donación han obtenido de las comunidades locales y pueblos indígenas para los componentes del proyecto que podrían tener un impacto directo y significativo sobre ellos. <b>Verificar</b> si el proyecto comprende medidas para: a) impedir posibles efectos adversos, o b) reducir al mínimo, mitigar o compensar tales efectos.</p>
<p><b>Negociación del préstamo</b></p>	<p>Incluir cláusulas/disposiciones/condiciones que especifiquen las acciones apropiadas que el Gobierno se compromete a realizar.</p>
<p><b>Finalización del proyecto</b></p>	<p>En la EIAS <i>ex post</i> se confirmará si se ha aplicado satisfactoriamente .</p>

En los procesos de selección de cuestiones ambientales y sociales y relativos a la EIAS, los proyectos se clasifican en tres categorías (A, B y C) de acuerdo con su posible impacto en las comunidades locales (cuadro 5).

**Cuadro 5. Clasificación de los proyectos de acuerdo con el posible impacto en los pueblos indígenas y las comunidades locales**

Categoría	Impacto
<b>A</b>	Repercusiones directas y significativas sobre pueblos indígenas y comunidades locales que podrían ser problemáticas, irreversibles, diversas, exhaustivas, que afecten a una zona amplia o a un sector completo, o que no tengan precedente
<b>B</b>	Repercusiones menos significativas y adversas que las de la categoría A. Pocas (o ninguna) repercusiones son irreversibles y pueden remediarse rápidamente con medidas adecuadas
<b>C</b>	Las repercusiones no tienen importancia o son nulas

### Mejora de la calidad

Este proceso tiene por objeto mejorar la calidad de los proyectos financiados por el FIDA. Forman una parte fundamental del proceso:

- Los **aportes** que hacen los equipos de gestión de los programas del FIDA (tanto los basados en la Sede como en los países), **a la redacción del informe sobre el diseño del proyecto** y el apoyo continuo a dichos equipos para mejorar la calidad del informe. Esto ofrece una oportunidad para que los miembros de los equipos y los de la División de Asesoramiento Técnico y Políticas (PTA) aporten ideas y comentarios.
- La **revisión inter pares del informe preliminar sobre el diseño del proyecto** por medio de expertos externos, según sea necesario. Este paso brinda la posibilidad de que expertos provenientes de las comunidades locales y de pueblos indígenas aporten ideas y observaciones.
- La **reunión del grupo de examen de la calidad** para tratar cuestiones pendientes relativas al informe de diseño y ofrecer asesoramiento para incorporar mejoras durante la misión de evaluación *ex ante*. Este es el momento clave para determinar si se han analizado y abordado los requisitos en materia de CPLI en la fase de diseño. En este momento el informe de diseño incluirá un anexo donde se describa esta fase en la obtención del consentimiento.

#### **Directrices operativas para procesos de mejora de la calidad**

- ✓ Utilizar el proceso de mejora de la calidad para evaluar los requisitos en materia de CPLI y verificar si los proyectos prevén medidas para impedir los posibles efectos adversos o reducir al mínimo, mitigar o compensar tales efectos.
- ✓ Pedir a la PTA (Dependencias de Tenencia de la Tierra y Pueblos Indígenas y Cuestiones Tribales) y a la División de Medio Ambiente y Clima (ECD) que hagan comentarios sobre el diseño del proyecto o programa.
- ✓ Dar participación a expertos sobre tenencia de la tierra y pueblos indígenas para que hagan un examen *inter pares* de la documentación de diseño del proyecto.
- ✓ Utilizar las directrices, listas de verificación y procedimientos del FIDA para compatibilizar, como parte del proceso de mejora de la calidad, el diseño del proyecto con las políticas institucionales en materia de tenencia de la tierra, actuación con pueblos indígenas y medio ambiente y recursos naturales.
- ✓ Incluir un anexo en el informe sobre el diseño del proyecto describiendo el proceso de obtención de para su examen durante la reunión del grupo de mejora de la calidad.



Durante la misión de evaluación *ex ante* se tratarán de resolver las cuestiones pendientes del examen del grupo de mejora de la calidad, lo cual dará una mayor precisión al informe de diseño. Para los proyectos donde sea necesario obtener el consentimiento en la fase de diseño, la misión de evaluación *ex ante* determinará si el gobierno prestatario (con el apoyo del FIDA) ha obtenido el CPLI de las comunidades locales e incluirá el resultado del proceso como anexo del informe de diseño.

### **Evaluación del CPLI durante la instancia de garantía de la calidad**

Este proceso, que tiene por objeto garantizar la calidad del diseño, proporciona oportunidades clave para evaluar si el requisito en materia de consentimiento ha sido adecuadamente abordado en la preparación y diseño del proyecto.

La última fase en el diseño de un proyecto es el examen de la garantía de la calidad, durante el cual se da el visto bueno al informe de diseño para que la dirección lo apruebe antes de remitirlo a la Junta Ejecutiva del FIDA. Durante este proceso se determina específicamente si el proyecto se ajusta a las políticas del FIDA y, en este caso, si durante la fase de diseño se ha obtenido debidamente el CPLI y si el informe sobre el diseño del proyecto contempla disposiciones en la materia. Para los proyectos que requieran obtener el consentimiento en la fase de diseño, se deberá incluir en el informe sobre el diseño del proyecto un anexo donde conste el resultado del proceso de obtención del consentimiento y un resumen de dicho proceso. Cuando el consentimiento se solicita durante la fase de ejecución, entonces el informe de diseño incluye un anexo con el plan de implementación del CPLI.

### **Aprobación del proyecto y acuerdo de préstamo**

Tras la finalización del proceso de diseño de un proyecto, el Presidente del FIDA somete un informe y recomendación para examen y aprobación de la Junta Ejecutiva del FIDA. En cumplimiento de las políticas del FIDA, la Junta Ejecutiva tiene en cuenta la consulta y el consentimiento de las comunidades locales y de los pueblos indígenas como criterio para aprobar el proyecto.

Por medio del acuerdo de financiación del proyecto o programa el FIDA se compromete a otorgar un préstamo o una donación al prestatario. La Junta Ejecutiva aprueba el préstamo y se firma el acuerdo de financiación. En este se especifican las condiciones financieras en qué se hará efectivo el préstamo y se incluye una descripción de las partes intervinientes, sus funciones, la fecha de finalización del proyecto así como cualquier otra disposición o condición específica. También se detallan las medidas que se compromete a llevar a cabo el prestatario.

#### **Directrices operativas: aprobación del proyecto o programa y negociación del préstamo**

- ✓ Tener en cuenta la consulta y el consentimiento como criterio para la aprobación de un programa o proyecto.
- ✓ Incluir en el acuerdo de préstamo el compromiso del prestatario de garantizar la consulta, la participación y el consentimiento de las comunidades objetivo durante la fase de ejecución.

### **Divulgación de documentación relacionada con el proceso de obtención del CPLI**

La Política del FIDA de divulgación de documentos, aprobada en 2010, se basa en el principio de “presunción de divulgación plena”.<sup>9</sup> De conformidad con los Procedimientos para la ESAC, la divulgación de la documentación relacionada con el proceso de obtención del CPLI y otros documentos pertinentes a las partes interesadas directas y otras partes en el programa o proyecto estará supeditada al principio anteriormente mencionado y a los procedimientos descritos en la Política del FIDA de divulgación de documentos. Las versiones preliminares de documentos se divulgan de forma oportuna con antelación a la

<sup>9</sup> Véase el documento en <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/100/s/EB-2010-100-R-3-Rev-1.pdf>

evaluación *ex ante* del proyecto en la fase de garantía de la calidad y en un lugar accesible de la zona del proyecto o programa, y en el sitio web del Fondo, en una forma y un lenguaje que puedan comprender los interesados directos y otras partes interesadas, para que estén informados y puedan hacer observaciones al respecto.<sup>10</sup>

## Solicitud del CPLI en la fase de ejecución

### Diseño en vistas de la obtención del consentimiento durante la fase de ejecución

**Cuando las inversiones destinadas a comunidades o territorios específicos** (por ejemplo, en los proyectos de desarrollo impulsados por la comunidad) **no se han definido durante la fase de diseño del proyecto**, es posible que el consentimiento deba solicitarse durante la fase de ejecución. En estos casos, en el informe sobre el diseño del proyecto se deberá incluir un **plan de implementación del CPLI** como parte del enfoque participativo de las demandas de la comunidad que orientarán la ejecución del proyecto. En el presupuesto del proyecto se deberán prever partidas específicas para realizar las consultas correspondientes. Se deberá actualizar el manual de ejecución del programa con la información sobre el proceso de obtención del consentimiento que haya sido acordado por las comunidades involucradas.

En líneas generales, el plan deberá prever un proceso compuesto por los siguientes pasos, además de un calendario:

- un estudio sociocultural y de tenencia de la tierra<sup>11</sup> (como parte del análisis rutinario de pobreza que realiza el FIDA, el cual deberá profundizarse en determinados aspectos según se describe en el cuadro 6 a continuación);
- la mención de las instituciones decisorias intervinientes y sus representantes para garantizar la participación plena, eficaz e igualitaria de todas las partes interesadas;
- procesos de consulta para obtener el consentimiento, y
- el acuerdo de consentimiento formalizado.

El **plan de implementación del CPLI** establece:

- ✓ cuándo y cómo tiene lugar el estudio sociocultural y de tenencia de la tierra;
- ✓ cuándo y cómo se llevarán a cabo las consultas para seleccionar las instituciones decisorias;
- ✓ cuándo y cómo se realizarán las consultas para solicitar el consentimiento, y
- ✓ cuándo se formalizará el acuerdo de consentimiento con las comunidades locales.

<sup>10</sup> FIDA: Procedimientos para la ESAC

<sup>11</sup> Para más información véanse las Orientaciones prácticas sobre tenencia de la tierra en el diseño de proyectos del FIDA disponible en [http://www.ifad.org/knotes/land/lt\\_howto.pdf](http://www.ifad.org/knotes/land/lt_howto.pdf) [en inglés]

**Cuadro 6. Solicitud del CPLI en la fase de ejecución**

Preparar el plan de implementación del CPLI	Poner en práctica el plan	Formalizar el consentimiento	Evaluar el proceso de aplicación del CPLI
<p><i>Durante la fase de diseño y antes de la garantía de la calidad (como anexo del informe de diseño)</i></p> <p><b>En el plan de implementación del CPLI se deberá:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• especificar cómo y cuándo tiene lugar el estudio sociocultural y de tenencia de la tierra;</li> <li>• indicar cómo y cuándo se seleccionarán las instituciones y representantes encargados de tomar decisiones;</li> <li>• establecer cuándo y cómo se realizarán las consultas para tramitar el consentimiento;</li> <li>• involucrar a expertos en el equipo de diseño, y</li> <li>• prever, en las misiones de diseño del proyecto, consultas con organizaciones de agricultores y pueblos indígenas y la aprobación del plan de obtención del consentimiento (utilizando las redes del Foro Campesino y del Foro de Pueblos Indígenas).</li> </ul>	<p><i>Desde el taller de puesta en marcha y antes de que se haga cualquier inversión</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Confirmar/revisar el plan en el taller de puesta en marcha</li> <li>• Realizar (y revisar si está disponible) el estudio sociocultural y de tenencia de la tierra</li> <li>• Seleccionar las instituciones encargadas de la adopción de decisiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ llevar a cabo consultas preliminares con la comunidad y explicar la naturaleza del proyecto propuesto;</li> <li>✓ dar tiempo para que las comunidades debatan y elijan a sus representantes en el proceso de consulta para obtener el consentimiento;</li> <li>✓ explicar claramente las responsabilidades de los representantes;</li> <li>✓ convenir el proceso para obtener el consentimiento, y</li> <li>✓ determinar las partes signatarias del acuerdo de consentimiento.</li> </ul> </li> <li>• Llevar a cabo la consulta para obtener el consentimiento antes de que se haga efectiva cualquier inversión: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ comunicar el objetivo y el alcance del proyecto a los representantes elegidos por las comunidades y definir aquellos componentes del proyecto que requieran consentimiento;</li> <li>✓ informar a los representantes de quiénes son los actores que financian y ejecutan el proyecto y sobre sus responsabilidades;</li> <li>✓ proporcionar información clara y transparente sobre los beneficios y riesgos del proyecto;</li> <li>✓ difundir las conclusiones del estudio sociocultural, ambiental y del régimen de tenencia de la tierra, y</li> <li>✓ formalizar el acuerdo de consentimiento.</li> </ul> </li> </ul>	<p><i>Antes de que se realice cualquier inversión</i></p> <p><b>El acuerdo de consentimiento deberá incluir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• las expectativas de cada parte;</li> <li>• la duración del proyecto propuesto y las actividades y resultados previstos;</li> <li>• el plan y procedimientos de verificación y seguimiento participativos;</li> <li>• los procedimientos y mecanismos de reclamaciones;</li> <li>• las condiciones del retiro del consentimiento, y</li> <li>• un registro del proceso en formatos y lenguas que sean accesibles a las partes interesadas directas y demás partes involucradas.</li> </ul>	<p><i>Misiones de apoyo a la ejecución y de revisión conjuntas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar participación a expertos en las misiones conjuntas de revisión</li> <li>• Evaluar el proceso de CPLI</li> <li>• Identificar las reclamaciones y encontrar formas de solucionarlas</li> </ul>

¿Qué?

¿Cuándo?

¿Cómo?

**India:** Proyecto de Gestión de los Recursos Comunitarios en Tierras Altas de la Región Nororiental

Los proyectos con pueblos tribales que el FIDA financia en la India son proyectos impulsados por la demanda. El CPLI de las comunidades tribales y locales están bien integrado en todos los diseños de proyectos, y se solicita durante la fase de ejecución y todo el ciclo de los proyectos.

En la fase de ejecución de este proyecto en particular, antes de que comenzaran las inversiones en las aldeas, el personal del distrito asignado al proyecto y las ONG encargadas de facilitar el proceso celebraron reuniones con las autoridades tradicionales de las aldeas (los *nokma*) para explicarles el principio y los objetivos del proyecto. Los *nokma* convocaron a una asamblea de la comunidad para informar a sus miembros acerca del proyecto propuesto, sus objetivos, las modalidades de ejecución y las instituciones comunitarias que se formarían para ejecutar el proyecto y solicitaron el consenso de los aldeanos para participar en el proyecto. A nivel de la comunidad, la decisión se tomó de manera colectiva. El consentimiento se validó a través de un acuerdo formal (el "acuerdo social"), que se firmó entre: a) la autoridad legítima de la aldea (el *nokma*); b) el comité de ejecución del proyecto de la aldea (los grupos de gestión de los recursos naturales, que incluían a todos los miembros de la comunidad, con un 50 por ciento de mujeres); c) las ONG responsables de facilitar la ejecución del proyecto, y d) el organismo gubernamental encargado de la ejecución a nivel de distrito (la Sociedad de Gestión de los Recursos Comunitarios de West Garo Hills). Este proceso se llevó a cabo en todas las aldeas.

Tras recibir el consentimiento general al proyecto por medio del acuerdo social, se utilizaron los planes operativos anuales elaborados por los grupos de gestión de los recursos naturales para planificar las actividades que tendrían lugar en las aldeas, y se enviaron los planes a la unidad de gestión del proyecto.

Este ejemplo es ilustrativo del tipo de consulta y participación de las comunidades de pueblos indígenas que pueden tener lugar en proyectos impulsados por la comunidad. está muy bien integrado en todo el diseño y la ejecución del proyecto como un elemento esencial de un proceso integrado de movilización y participación comunitaria que pretende lograr un desarrollo autónomo. no es meramente el derecho de decir "sí" o "no" a acciones iniciadas externamente, sino que está íntimamente ligado al derecho de los pueblos indígenas a determinar sus propias prioridades de desarrollo, a participar plenamente en las iniciativas de desarrollo e influir en ellas, así como impedir los posibles efectos adversos.

**El taller para la puesta en marcha del proyecto de desarrollo**

Cuando se va a poner en marcha un proyecto de desarrollo, el Gobierno generalmente organiza un taller de puesta en marcha con el fin de llegar a un acuerdo sobre los objetivos y las metas del proyecto, y asignar funciones y responsabilidad claras a las entidades que participan en la ejecución. El taller de puesta en marcha proporciona una oportunidad para examinar en su conjunto el plan de implementación del CPLI que se incluye en el diseño del proyecto, como parte de las acciones previstas en dicho plan, e identificar los aspectos específicos del plan de consultas y las medidas en materia de creación de capacidad junto con los representantes de las comunidades locales y pueblos indígenas involucrados.

#### **En el taller de puesta en marcha:**

- ✓ se examina el estudio sociocultural y de tenencia de la tierra que se prepara durante la fase de diseño, o se dispone para que se realice si el estudio no está disponible o si no proporciona la información detallada y el análisis necesarios;
- ✓ participan expertos sobre temas relacionados con las comunidades locales y de pueblos indígenas;
- ✓ se asignan responsabilidades en relación con el plan de implementación del consentimiento;
- ✓ se determinan las necesidades en cuanto a creación de capacidades para llevar a cabo el proceso de obtención del consentimiento;
- ✓ se da participación a organizaciones y expertos independientes para que conduzcan el proceso de obtención del consentimiento, y
- ✓ se asigna a las comunidades locales un papel específico de gestión de los recursos y se toman las medidas necesarias en cuanto a creación de capacidad a nivel de la comunidad.

#### **Misiones conjuntas de revisión**

Durante la ejecución de un proyecto el FIDA lleva a cabo misiones conjuntas de revisión y apoyo a la ejecución. La revisión conjunta tiene por objeto asegurar el cumplimiento del acuerdo de préstamo, incluido el compromiso en cuanto a garantizar que se obtenga el CPLI de las comunidades beneficiarias directas del proyecto.

En proyectos donde se requiere obtener el consentimiento, las misiones deberán estar dotadas del personal y el tiempo adecuado para realizar las consultas, y prever la validación de los datos que permitirán evaluar el proceso de obtención del consentimiento. Las misiones, incluidas las de revisión a mitad de período, también presentan oportunidades para tratar cuestiones relacionadas con la ejecución, promover el diálogo sobre políticas, y crear y fortalecer las capacidades de las entidades nacionales asociadas en la ejecución y los encargados de formular políticas para las comunidades locales y los pueblos indígenas. Cuando los gerentes de programas en los países elijan a los expertos y equipos asignados a estas misiones deberán tener en cuenta la experiencia que se requiere para evaluar el proceso de obtención del CPLI. Los equipos pueden contar con el apoyo de organizaciones que forman parte de las redes y asociaciones del FIDA (como el Foro Campesino, el Foro de los Pueblos Indígenas y el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas), a cuya selección podría contribuir la PTA.

Por medio de las revisiones conjuntas y el apoyo a la ejecución el FIDA se asegura de que se ponga en práctica el plan de implementación del CLIP y el acuerdo de consentimiento pautados, y que se aborden las cuestiones relativas a los pueblos indígenas y las comunidades locales.



### Orientación práctica para la revisión conjunta y el apoyo a la ejecución de proyectos

- ✓ Dar participación en estas tareas a los expertos del equipo sobre cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas y las comunidades locales.
- ✓ Verificar que se respeten el plan de implementación del consentimiento y el acuerdo pautado con las comunidades.
- ✓ Solicitar, de manera inclusiva, la opinión y sugerencias de los hombres, mujeres, jóvenes y personas sin tierras de las comunidades.
- ✓ Comprobar si se ha hecho alguna reclamación y verificarlo a través de reuniones comunitarias de acceso público, y/o "triangular" esa información, según convenga, cuando las cuestiones se hayan planteado de manera confidencial.
- ✓ Convenir los medios y tiempos para dar curso a las reclamaciones presentadas de acuerdo a los mecanismos que al efecto se establecen en el acuerdo de consentimiento.

## Procedimiento de reclamación para proyectos financiados por el FIDA

El FIDA ha establecido un procedimiento de reclamación para recibir y facilitar la resolución de inquietudes y reclamaciones ante los presuntos incumplimientos de sus políticas y de aquellos aspectos de obligado cumplimiento estipulados en los Procedimientos para la ESAC en el marco de los proyectos que reciben apoyo del Fondo, incluidos los que implican la obtención del CPLI. El procedimiento permite la resolución de las cuestiones planteadas de manera justa y oportuna por medio de un proceso independiente. Aunque el FIDA suele hacer frente a los posibles riesgos, sobre todo mediante los procesos fortalecidos de mejora y garantía de la calidad y el apoyo a la ejecución de los proyectos, sigue comprometiéndose con:

a) trabajar proactivamente con las partes afectadas para resolver las reclamaciones; b) garantizar que el procedimiento de reclamación dé respuestas y funcione de manera eficaz, y c) mantener registros de todas las reclamaciones y sus resoluciones.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> FIDA, Procedimientos para la ESAC

## Anexo 1. Qué se debe hacer y cómo para solicitar el CPLI

Acciones	Cómo	Cuándo	
		Consentimiento en la fase de diseño	Consentimiento en la fase de ejecución
<p><b>Realizar una evaluación sociocultural y de tenencia de la tierra</b> como parte de la evaluación del país y del contexto de desarrollo rural que hace el FIDA. Este tendrá por objeto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- definir las partes interesadas dentro de las comunidades, los propietarios y usuarios de tierras en la zona del proyecto, incluidos los vecinos (¿quiénes resultan afectados? y ¿quiénes podrían adquirir más derechos si el proyecto se diseña cuidadosamente teniendo en cuenta ?) y determinar quiénes tienen el derecho de otorgar o denegar el consentimiento;</li> <li>- determinar las leyes consuetudinarias, normas informales y prácticas organizativas, así como cualquier reclamación relativa a la propiedad, ocupación o uso de la tierra;</li> <li>- establecer de qué tipo de medios de vida y recursos dependen las comunidades afectadas;</li> <li>- definir cuáles son las instituciones, los sistemas de gobernanza y las funciones de adopción de decisiones;</li> <li>- determinar la magnitud del liderazgo tradicional (funciones y estatus) y de apoyo mutuo y de los mecanismos de solidaridad/reciprocidad que existen en las comunidades;</li> <li>- establecer la relación social, económica, cultural y espiritual que existe con la tierra y los territorios, y</li> <li>- evaluar las posibles consecuencias para las comunidades locales derivadas del cambio en el estatus de la tierra, los territorios y los recursos como resultado del proyecto propuesto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El gerente del programa en el país solicita que las Dependencias de Tenencia de la Tierra y Pueblos Indígenas y Cuestiones Tribales de la PTA y de la División de Medio Ambiente y Clima (ECD) participen en el equipo de gestión del programa en el país.</li> <li>- El gerente del programa en el país o el organismo de ejecución incorpora al equipo de diseño/ejecución a expertos en comunidades locales y pueblos indígenas y en cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra (incluidos aquellos locales y pertenecientes a esos pueblos, utilizando para ello las redes del Foro Campesino y el Foro de Pueblos Indígenas).</li> <li>- El equipo de diseño/ejecución lleva a cabo consultas preliminares con la plena y efectiva participación de las comunidades por medio de grupos de discusión (de hombres, mujeres y jóvenes), entrevistas y cuestionarios sobre las relaciones entre los distintos grupos de la sociedad (individuos, grupos de personas, familias, clanes, tribus, aldeas vecinas).</li> <li>- El equipo de diseño/ejecución consulta con los gobiernos y las instituciones locales (de la sociedad civil, instituciones y organizaciones locales y nacionales de pueblos indígenas, ONG) y con las organizaciones internacionales presentes en la zona del proyecto.</li> <li>- El equipo de diseño/ejecución comparte con las partes interesadas los resultados preliminares de la evaluación.</li> </ul>	<p>Desde la nota conceptual hasta la primera misión de diseño</p>	<p>Al inicio de la ejecución</p>

Acciones	Cómo	Cuándo	
		Consentimiento en la fase de diseño	Consentimiento en la fase de ejecución
<p><b>Definir cuáles son las instituciones encargadas de la adopción de decisiones y sus representantes para garantizar la participación plena, eficaz e igualitaria de todas las partes interesadas en el proceso de obtención del consentimiento.</b></p> <p><i>(Por medio de la evaluación sociocultural y de tenencia de la tierra se definirán las instituciones locales y comunitarias)</i></p>	<p><b>Quien propone el proyecto (posiblemente un Gobierno, a través de un facilitador independiente), apoyado por el FIDA durante la fase de diseño:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lleva a cabo consultas con las comunidades y explica la naturaleza del proyecto propuesto;</li> <li>- explica y pauta el plan propuesto para el proceso inclusivo de consultas para obtener ;</li> <li>- explica claramente las responsabilidades de los representantes;</li> <li>- da tiempo para que las comunidades debatan y elijan sus representantes;</li> <li>- formaliza el nombramiento de los representantes (se puede documentar formalmente por escrito o por medio de ceremonias culturales basadas en prácticas consuetudinarias que se graban en vídeo);</li> <li>- acuerda con los representantes de las comunidades el proceso de consulta que se llevará a cabo para obtener el consentimiento;</li> <li>- conviene la manera en que se alcanzará y otorgará el consentimiento (requisitos en materia de toma de decisiones: votos, firma del documento, ceremonias rituales, vídeos), y</li> <li>- determina quiénes serán las partes signatarias del acuerdo de consentimiento.</li> </ul>	<p><i>Durante la formulación y la primera misión de diseño (con la información que proporciona la evaluación sociocultural y de tenencia de la tierra)</i></p>	<p><i>Al inicio de la ejecución (posiblemente coincidiendo con la misión para preparar la evaluación sociocultural y de tenencia de la tierra) durante las consultas preliminares con las comunidades</i></p>
<p><b>Celebrar las consultas para obtener el consentimiento sobre actividades o componentes específicos del proyecto propuesto</b></p> <p><b>Utilizar la cartografía participativa como instrumento para evaluar la situación con la propiedad, ocupación y uso de la tierra, territorios y recursos, en apoyo del proceso de consulta para obtener el consentimiento.</b></p>	<p><b>Quien propone el proyecto (con el respaldo del FIDA en la fase de diseño):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- comunica el objetivo y el alcance del proyecto a los representantes elegidos por las comunidades;</li> <li>- informa claramente a los representantes de las comunidades de quiénes son los actores que financian y ejecutan el proyecto y sobre sus respectivas responsabilidades;</li> <li>- proporciona información clara y transparente sobre los beneficios y riesgos del proyecto;</li> <li>- difunde las conclusiones de la evaluación sociocultural, ambiental y de tenencia de la tierra, y</li> <li>- incorpora al proceso de consulta a asesores y facilitadores independientes;</li> <li>- da participación a los representantes de las comunidades en las actividades cartográficas;</li> <li>- comunica el objetivo y el alcance de las actividades cartográficas a las comunidades;</li> <li>- permite que las comunidades involucren en las actividades cartográficas a los expertos o partes independientes que ellas seleccionen;</li> <li>- garantiza que la participación sea inclusiva, esto es, que incluya a hombres, mujeres, jóvenes, representantes de diferentes comunidades presentes en la misma porción de tierra o territorio, y las aldeas vecinas, y proporciona múltiples mapas aportados por las distintas comunidades;</li> <li>- difunde los mapas entre todas las partes interesadas y actores del proyecto, y</li> <li>- formaliza la apropiación de los mapas por parte de las comunidades que los han elaborado.</li> </ul>	<p><i>A partir de la primera misión de diseño hasta la fase de diseño, antes de que se presente el informe sobre el diseño del proyecto para el examen de garantía de la calidad</i></p>	<p><i>A partir del principio de la ejecución y antes de que se haga efectiva cualquier inversión</i></p>

Acciones	Cómo	Cuándo	
		Consentimiento en la fase de diseño	Consentimiento en la fase de ejecución
<p><b>Formalizar el acuerdo de consentimiento</b> (por escrito o en el formato que solicite la comunidad)</p> <p><i>Incluir el acuerdo de consentimiento y la documentación del proceso como anexo del informe sobre el diseño del proyecto</i></p>	<p><b>Quien propone el proyecto (posiblemente un Gobierno, a través de un facilitador independiente), apoyado por el FIDA durante la fase de diseño. El acuerdo de consentimiento deberá incluir:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- las expectativas de cada parte;</li> <li>- la duración del proyecto propuesto, y las actividades y resultados previstos;</li> <li>- el plan y procedimientos de verificación y seguimiento participativos;</li> <li>- los procedimientos y mecanismos de reclamaciones;</li> <li>- las condiciones del retiro del consentimiento, y</li> <li>- un registro del proceso en formatos y lenguas que sean accesibles a las partes interesadas directas y demás partes involucradas.</li> </ul>	<p><i>Durante la misión de diseño para la evaluación ex ante y antes de enviar el informe sobre el diseño del proyecto para el examen de garantía de la calidad</i></p>	<p><i>Los tiempos se convienen durante el proceso de consulta y antes de que tengan lugar las inversiones.</i></p>

## Anexo 2. Ejemplo de propuesta preliminar del proceso de consulta para obtener el CPLI, elaborado como parte de la primera misión de diseño de un proyecto financiado por el FIDA

### Propuesta preliminar de plan de consulta<sup>1</sup>

**Proceso de consulta para obtener el CPLI y fases posteriores, incluidos los procesos de participación a lo largo de todas las fases del proyecto financiado por el FIDA en .....: ..... PROYECTO DE DESARROLLO - 4 regiones - Propuesta preliminar**

#### Antecedentes

El Ministerio de Finanzas solicitó al FIDA que preparara un nuevo proyecto para ..... (país) que abordara la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible de las zonas interiores del país. El nuevo proyecto se centrará en las regiones interiores, aquellas (4) que no están abarcadas por el proyecto actualmente en curso.

Según el informe en materia de pueblos indígenas presentado por el Gobierno de ..... al Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas en 2008, los pueblos indígenas en ..... representan el xx por ciento de la población total, la cual se ubica por debajo de..... A estos pueblos se los denomina comúnmente ....., y se componen de ..... pueblos: ..... La gran mayoría de los pueblos indígenas vive en las regiones interiores del país, donde representan alrededor del xx por ciento de la población.

Las cuatro regiones son las regiones interiores del país con un xx por ciento de su población. Los grupos objetivo del proyecto constituyen el xx por ciento de los habitantes de las cuatro regiones y unas xx personas, principalmente comunidades de pueblos indígenas. Las comunidades de las aldeas son predominantemente de origen .....

La Ley de ..... es el principal instrumento legal del país para abordar las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas. Dicha ley dispone, en términos generales, el reconocimiento y la protección de los derechos colectivos, la concesión de tierras y la promoción de la buena gobernanza dentro de los poblados y comunidades indígenas. En los últimos decenios los pueblos indígenas han adquirido más derechos jurídicos sobre la tierra. Existen ..... aldeas legalizadas reconocidas por el Ministerio de ..... y gobernadas por un consejo de aldea presidido por un “jefe” y otras ..... comunidades sin estatus jurídico gobernadas por un consejo de desarrollo comunitario elegido por designación y bajo la dirección de un presidente elegido de entre los miembros del consejo.

Los siguientes instrumentos internacionales, que el país ha votado y/o ratificado, son pertinentes a los derechos de los pueblos indígenas en el país:

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007): ..... votos a favor
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
- Instrumentos, incluido el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993) aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
- Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005)

De sus 30 años de experiencia, el FIDA ha aprendido que los procesos de consulta y participación bien diseñados y aplicados son una vía eficaz para obtener el CPLI. En los proyectos que tienen por objeto beneficiar a pueblos

---

<sup>1</sup> Esta propuesta preliminar se elaboró durante la misión de diseño de un proyecto financiado por el FIDA. No se facilitan datos sobre el país puesto que todavía no se ha finalizado el diseño.

indígenas, el consentimiento es no solo un derecho consagrado por la ley sino también una condición para que el proyecto tenga un buen resultado, puesto que su viabilidad depende de su aceptación y de que los beneficiarios lo asuman como propio. El consentimiento es auténtico solo cuando se obtiene de buena fe y sin coerción antes de que comiencen las actividades del proyecto y está basado en el conocimiento pleno de aquello con lo que los beneficiarios deben estar de acuerdo. Aunque en la práctica muchos proyectos ya cumplen implícitamente este requisito debido a la naturaleza altamente participativa del enfoque del FIDA, en su nueva Política de actuación en relación con los pueblos indígenas el Fondo refuerza su compromiso de cumplir esta norma en todos los proyectos que involucran a pueblos indígenas.

De varias consultas con pueblos indígenas sostenidas a lo largo del tiempo y de la evaluación que estos han hecho de una selección de proyectos financiados por el FIDA (en 2005) se puede concluir que la naturaleza altamente participativa del enfoque de proyectos del FIDA implica que ya se aplica *de facto* el requisito del CPLI, constituyendo esta una de las mejores prácticas del FIDA en el ámbito de proyectos con pueblos indígenas. Muchas veces es más que el simple consentimiento, puesto que la participación y la inclusión de las comunidades toma la forma de creación y gestión conjuntas, y las comunidades deciden sus propias prioridades en proyectos que tienen un enfoque impulsado por la demanda. Las enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA muestran que la creación de capacidad, el desarrollo autónomo y el sentido de apropiación de los proyectos pueden mejorarse considerablemente si se confía a las comunidades indígenas y sus instituciones la gestión directa de los recursos y los fondos.

Esta constatación ha sido reflejada en la Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas de la siguiente manera: *"Las disposiciones relativas a la ejecución de los proyectos deberán facilitar la participación directa de las comunidades indígenas en la gestión de los recursos. Cuando sea necesario, los proyectos abarcarán actividades de creación de capacidad para que las organizaciones de los pueblos indígenas puedan asumir el control efectivo de los recursos que hayan de invertirse en sus comunidades. Los proyectos deberán contribuir a la consolidación de las organizaciones de los pueblos indígenas a nivel local y territorial. Puesto que las prioridades y demandas de las comunidades indígenas cambiarán con el curso del tiempo, el diseño de los proyectos no sólo deberá prever la adaptación de las operaciones a las nuevas circunstancias, sino también apoyar activamente los procesos de aprendizaje para asegurarse de que esas adaptaciones se basen en un análisis correcto."*<sup>2</sup>

En general, al diseñar y ejecutar un proyecto de desarrollo el FIDA se sirve lo mejor posible de las políticas que existen en el país en cuestión y/o en los instrumentos y convenios internacionales ratificados, y apoya al gobierno participante en la aplicación de estos instrumentos al tiempo que trabaja para mejorar la capacidad de las personas para que saquen el mayor provecho de los instrumentos vigentes.

#### **El proceso de consulta para el Proyecto ..... , financiado por el FIDA, en .....**

El siguiente proyecto se ha elaborado en el marco de la perspectiva esbozada anteriormente y de conformidad con la Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y las disposiciones constitucionales del Gobierno de .... y la Ley de ....

Durante las misiones de formulación preliminar y final que llevó a cabo el FIDA para elaborar el diseño del nuevo proyecto que se ejecutará en .... , se celebraron consultas iniciales de carácter formal e informal con pueblos y comunidades indígenas. En estas consultas se buscaba dar al equipo encargado de la formulación del proyecto un panorama claro de la dinámica sociocultural, económica y política imperante dentro de los grupos objetivo, la legislación nacional, las prácticas y fundamentos del uso de la tierra, el grado de autonomía y autogobierno en la gestión de los recursos, y el apoyo que necesitaban las comunidades para sacar el mayor partido del potencial de desarrollo de su capital humano y social y de sus recursos naturales.

Al realizarse tempranamente, las consultas también proporcionaron información sobre canales y métodos para encaminar futuros procesos de consulta y participación en todo el ciclo del proyecto, desde el diseño a la ejecución y en las fases de seguimiento y evaluación.

#### **Fase de diseño**

1. Tras la misión de formulación que tuvo lugar del ..... al ....., se difundirá un resumen del diseño del proyecto con las comunidades de pueblos indígenas y sus representantes de las zonas de ejecución. La información sobre el proyecto en su conjunto debe llegar a las comunidades y sus representantes con suficiente anticipación (de 3 a 4 semanas, por lo menos, antes del taller de consulta) a fin de que puedan prepararse para el proceso. Debe estar escrita en un lenguaje sencillo para facilitar la correcta comprensión de los principales conceptos, componentes y actividades. Junto con la versión preliminar del diseño también se incluirá información sobre la fecha y lugar del taller de consulta, y un programa provisional donde se indique claramente el objetivo del taller.

<sup>2</sup> FIDA (2009): *Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas*, Instrumentos, procedimientos y recursos, págs.15-16  
[http://www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip\\_policy\\_s.pdf](http://www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip_policy_s.pdf)



2. El taller de consulta se celebrará antes de la finalización del diseño para que se puedan incorporar en este las observaciones y recomendaciones derivadas del taller.
3. El objetivo del taller de consulta es compartir información preliminar sobre el diseño del proyecto con las comunidades indígenas y sus representantes y aprovechar las ideas y sugerencias que estos puedan aportar para su finalización. Esto se hace no solo para que las comunidades y sus representantes proporcionen su consentimiento, sino también para asegurar que comprendan correctamente los objetivos, actividades, duración y calendario de tareas del proyecto y manifiesten su acuerdo con ellos. Con ello se procura comenzar a crear confianza y sentido de apropiación del proyecto en las comunidades beneficiarias.
4. La participación en el taller de consulta se hará por medio de representantes libremente escogidos e instituciones consuetudinarias o de otro tipo de pueblos indígenas.
5. Habida cuenta del sistema de gobernanza que comúnmente tienen los pueblos indígenas de este país, es muy probable que entre los participantes en el taller se encuentren los jefes o consejeros superiores de las aldeas, o los presidentes de los consejos de desarrollo de las comunidades beneficiadas directamente por los proyectos financiados por el FIDA y los miembros del consejo ..... (indígena) nacional. También se invitará a participar a un representante de cada una de las cuatro principales organizaciones indígenas.
6. La organización y costos del taller correrán a cargo del FIDA, el Gobierno de ..... y las entidades cofinanciadoras cuyos representantes participan en el taller. Estos propondrán también participantes adicionales que podrían hacer aportes valiosos al taller.
7. El taller de consulta en la fase de diseño puede abordarse de dos maneras, en función de los recursos y el tiempo disponibles:
  - a. celebrarse un taller de consulta en la capital del país en el que participen representantes de las diferentes regiones (con un costo aproximado de USD 5 000 con un total de diez representantes indígenas de las diferentes regiones y otros radicados en la capital), o
  - b. celebrarse talleres de consulta a nivel regional. Puesto que es muy probable que el proyecto se ejecute gradualmente, ejecutándose inicialmente en dos regiones, se celebrarán dos talleres de consulta en esas dos regiones (el costo aproximado para las consultas a nivel regional oscila entre USD 3 000 y USD 5 000).En ambos casos, además de los representantes de las regiones seleccionadas también se invitará a algunos representantes de las otras regiones.
8. Más adelante se proporciona un programa provisional del taller de consulta que se celebra en la fase de diseño.

### Fase de ejecución

Se celebrarán consultas a nivel regional o de los distritos para perfilar mejor la identificación y la selección de aldeas y comunidades, y para acordar un conjunto de normas generales, entre otras, los criterios para seleccionar comunidades y proyectos secundarios, la intervención directa de las comunidades indígenas en la gestión de los recursos, etc. En esta fase también se informará acerca de cómo se han incorporado los puntos de vista de las comunidades en la versión preliminar del diseño. Se propone que en el primer taller de consulta se elabore de manera participativa un programa para el proceso subsiguiente.

Una de las actividades iniciales del proyecto será la elaboración por parte de las comunidades, con el apoyo de asistencia técnica, de planes de desarrollo comunitarios que incluyan actividades, prioridades y calendario de tareas. Los planes deberán contener indicadores relativos al bienestar y prever formas para medir los resultados y la sostenibilidad de las iniciativas propuestas. Los indicadores serán elaborados directamente por las comunidades, con el apoyo técnico necesario, de forma que sean pertinentes para ellas. Las comunidades deberán establecer a continuación órganos independientes para poner en práctica sus iniciativas y gestionar los recursos que se les serán transferidos en el futuro, y los instrumentos de rendición de cuentas y supervisión que garanticen la transparencia en todas las iniciativas relacionadas con el proyecto.

### Sistemas apropiados de seguimiento y evaluación

*“Los mecanismos de seguimiento y evaluación (SyE) deben ser participativos y adecuados para registrar las percepciones y perspectivas de los pueblos indígenas. Esto puede lograrse mediante la realización de estudios independientes de SyE entre los pueblos indígenas para conocer sus opiniones y percepciones acerca del progreso de los planes y programas. Los sistemas participativos de SyE deben formar parte de las operaciones normales de los proyectos y actuar como mecanismos permanentes para determinar problemas y medidas de adaptación apropiadas. En particular, se debe facilitar el acceso oportuno de las comunidades a los resultados de SyE.”<sup>3</sup>*

Cuando sea posible, las misiones de supervisión y evaluación deberán incluir a expertos de pueblos indígenas.

---

<sup>3</sup> FIDA (2009): *Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas*, pág. 16.

El proceso de consulta y participación esbozado anteriormente que se desarrolla a lo largo de todo el ciclo de un proyecto también debe verse como un instrumento para que las comunidades indígenas y sus instituciones y representantes fortalezcan sus capacidades para estar en condiciones de debatir cuestiones de desarrollo, y les posibilite participar y negociar eficazmente con autoridades locales y nacionales, empresas privadas y otras partes interesadas, así como dirigir sus propios procesos de desarrollo.

Otro objetivo del proceso es aumentar los mecanismos consultivos locales y nacionales en los que participan múltiples partes interesadas e instituciones nacionales que trabajan en favor y junto a los pueblos indígenas.

Programa  
Taller(es) de consulta sobre el diseño del proyecto financiado por el FIDA en ... :  
Proyecto de desarrollo en ... regiones  
Fecha: ...  
Lugar: ...

El **objetivo** del taller de consulta es compartir información preliminar sobre el diseño del proyecto financiado por el FIDA con las comunidades indígenas y sus representantes, y aprovechar las ideas y sugerencias que estos puedan aportar para su finalización. Esto se hace no solo para que las comunidades y sus representantes proporcionen su consentimiento libre, previo e informado sino también para contribuir a dar forma al diseño del proyecto y asegurar que las comunidades beneficiarias, por intermedio de sus representantes libremente elegidos, comprendan correctamente los objetivos, las actividades, la duración y el calendario de tareas del proyecto y manifiesten su acuerdo con ellos. Con ello se procura también entablar una relación de confianza con las comunidades beneficiarias y garantizar que estas asuman el proyecto como propio. Durante el taller se debatirá y llegará a un acuerdo sobre los procesos de consulta y participación que tendrán lugar a lo largo de todo el ciclo del proyecto. Esta primera consulta debe verse como el primer paso en un proceso que continúa durante todo ese ciclo.

#### Sesión de apertura

9.00 – 9.15

**Presidente:** .....

**Palabras de bienvenida:** .....

**Observaciones preliminares:** ....., FIDA

#### Primera sesión

9.15 – 9.30

Aprobación del programa y organización de las tareas

9.30 – 10.00

Presentación del documento de diseño preliminar del proyecto financiado por el FIDA y la Política del FIDA de actuación en relación con los pueblos indígenas (*también podría consistir en dos presentaciones por separado*)

10.00 – 11.00

Debate

11.00 – 11.15

**Pausa para el café**

11.15 – 13.00

Grupos de trabajo regionales, si el taller se celebra en la capital del país.  
Grupos de trabajo subregionales, si el taller se celebra en las regiones. (Los grupos de trabajo debatirán sobre las prioridades y oportunidades a nivel regional y subregional, y convendrán sobre el proceso de consulta y participación para todo el ciclo del proyecto. Cada grupo elegirá a un ponente para que resuma los resultados de los debates en la sesión plenaria)

13.00 – 14.30

**Almuerzo**

14.30 – 15.00

Síntesis de los grupos de trabajo

#### Segunda sesión

**Presidente:**..... (diferente de la primera sesión)

15.00 – 16.00

Informes de los grupos de trabajo

16.00 – 16.30

Debate

16.30 – 17.00

Adopción de las recomendaciones

17.00 – 17.00

Observaciones finales a cargo de .....

### Anexo 3. Ejemplo de Términos de Referencia para los encargados de facilitar el proceso de aplicación del CPLI en proyectos financiados por el FIDA

*La selección de facilitadores idóneos es fundamental para que el proceso de CPLI alcance un resultado positivo. Durante el proceso de selección se deberá dar la debida consideración al contexto cultural en el que trabajará el facilitador, las competencias lingüísticas, la etnia, el género, la experiencia en procesos de consulta y participativos, la edad (p. ej., las personas mayores prefieren hablar con facilitadores de más edad), los conocimientos técnicos sobre el proyecto propuesto y de las políticas del FIDA, y los requisitos en materia de CPLI.*

La función del facilitador no es moderar o negociar con las comunidades, sino conducir las consultas sobre el proyecto propuesto con las comunidades correspondientes y facilitar eficazmente la adopción de decisiones teniendo en cuenta los sistemas de gobernanza y de adopción de decisiones de la comunidad implicada. En este proceso, el facilitador deberá prestar apoyo al empoderamiento y la creación de capacidad de la comunidad para que esta esté en condiciones de examinar adecuadamente el proyecto propuesto y sus repercusiones, lo cual facilitará que la decisión de la comunidad sea libre e informada.

Los requisitos mínimos que debe reunir el facilitador son el conocimiento del contexto cultural en el que se desempeñará, una sensibilidad especial hacia las cuestiones relacionadas con derechos y conocimientos técnicos sobre los asuntos objeto de examen.

Deberá ser neutral, digno de confianza e igualmente responsable ante el FIDA, el gobierno prestatario y la comunidad.

En colaboración con el FIDA (cuando el consentimiento se solicita en la fase de diseño del proyecto), el Gobierno y las partes interesadas correspondientes, el facilitador dispondrá una serie de medidas relativas al proceso de obtención del consentimiento y velará por que:

- la información que se comunica a las comunidades sea completa y precisa y utilice un lenguaje comprensible para todos, con inclusión de material visual, a fin de comunicar el alcance del proyecto propuesto y de la respectiva consulta;
- se establezca una relación de confianza con las comunidades y se cree un ambiente de confianza que propicie la toma de decisiones;
- sea la comunidad quien determine el proceso de toma de decisiones sin interferencia, coerción o presión de ningún tipo;
- sea la comunidad quien decida el calendario según el cual se llevará a cabo el proceso de toma de decisiones, y las reuniones y talleres se convengan en función de la disponibilidad de sus miembros;
- se llegue a un acuerdo acerca de la lengua que desee utilizar la comunidad, especialmente para los materiales escritos;
- se respeten las normas y prácticas consuetudinarias de la comunidad;
- se proporcione información sobre el proyecto propuesto de manera transparente y precisa; se comuniquen claramente los efectos negativos y positivos del proyecto propuesto, en especial las repercusiones, riesgos y beneficios a corto y largo plazo;
- se proporcione información a todos los miembros de la comunidad y esta sea compatible con su sistema de gobernanza y órganos de adopción de decisiones;
- se llegue a un acuerdo sobre quiénes serán los representantes que elijan las comunidades para otorgar el consentimiento, y/o el consentimiento sea otorgado colectivamente por toda la comunidad;
- se llegue a un acuerdo sobre la manera de prestar el consentimiento (p. ej., levantando la mano, por votación, firma, delegación de dirigentes, etc.), y
- se documente el proceso, las reuniones, los debates, las diferencias de opinión (divididas por género, etnia, posición en la comunidad, sistemas de subsistencia: campesinos, pescadores, pastores, etc.) y las decisiones, y se lleve un registro de las reuniones y decisiones que el facilitador compartirá con las comunidades para que las incorporen a sus propios registros.

## Anexo 4. EL CPLI en proyectos financiados a través del Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas

El Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (IPAF) apoya a los pueblos indígenas para que sean capaces de establecer prioridades y elaborar estrategias para satisfacer las necesidades de desarrollo de sus comunidades. Mediante donaciones de pequeña cuantía, que van desde USD 20 000 a USD 50 000 y duran hasta dos años, el IPAF apoya iniciativas de las comunidades de pueblos indígenas impulsadas por la demanda, financiando pequeños proyectos en cuyo diseño y ejecución participan las comunidades de pueblos indígenas y sus organizaciones, y aprovechan y refuerzan la cultura, identidad, conocimientos y recursos naturales de estos pueblos.

Las organizaciones sin fines de lucro y no gubernamentales pueden presentar una solicitud al IPAF, siempre que hayan sido designadas por una comunidad indígena para que actúe en su nombre. En el formulario de solicitud se deberán incluir pruebas del consentimiento de los pueblos indígenas implicados. A continuación se proporciona un ejemplo de carta de consentimiento que acompaña una solicitud de fondos presentada ante el IPAF<sup>13</sup>.



### <sup>13</sup> Traducción de la carta:

Nosotros, los abajo firmantes, pertenecientes al Grupo de Iniciativa Común de los Agricultores de Baka para la Producción de Subsistencia de Bitsoumam (GIC ABEPAGVIB) deseamos por la presente conceder un mandato a la organización Alternativas Sostenibles para el Desarrollo (ADD) para que obtenga financiación para el proyecto titulado "Prestación de apoyo a los pueblos indígenas baka en materia de técnicas agrícolas sostenibles y elaboración de productos agrícolas y productos forestales no madereros".

Desde 2010, el grupo GIC ABEPAGVIB, una asociación de las comunidades baka de las comunas de Mindorou y Doumé en la región este de Camerún, ha recibido apoyo de la ADD de diversas maneras. Ello ha traído como consecuencia, entre otras, una mayor participación de los baka en las estructuras comunitarias responsables del empleo y seguimiento de la gestión de las ganancias percibidas por la explotación de los recursos forestales y de la fauna silvestre.

La solicitud de financiación que la ADD desea presentar ante el Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas tiene por objeto satisfacer nuestra necesidad de desarrollo no. 2. Entre el 26 y el 29 de abril de 2011 tuvo lugar un taller participativo para analizar dichas necesidades y establecer prioridades. En el taller se celebraron una serie de actividades a partir de las cuales se diseñó un plan de proyectos.

Solicitamos gentilmente que se nos brinde el apoyo del Fondo prestando la financiación solicitada para el proyecto, en fe de lo cual se establece esta carta para hacer valer ante quien corresponda.

Bitsoumam, 9 de agosto de 2011

Delegado  
ALOMBI MOUSSA Lazare

## Anexo 5. Marco internacional

EL CPLI ha evolucionado para convertirse en un derecho de los pueblos indígenas, fundado en el derecho a la libre determinación consagrado en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, que se aplica a todas las personas, no solamente a los pueblos indígenas.

Aunque las normas internacionales, regionales y nacionales presentan los requisitos en materia de consentimiento como un derecho de los pueblos indígenas, cada vez existe un mayor reconocimiento de que todas las comunidades deben tener un papel importante en las decisiones que se tomen sobre proyectos que los afecten de manera significativa. Lo anterior implica también la capacidad de negar el consentimiento y oponerse a ser los destinatarios de proyectos que o bien repercutan de forma negativa, o bien no les reporten los beneficios adecuados para alcanzar sus metas y prioridades de desarrollo.

Es dentro del derecho ambiental internacional que el CPLI se ha extendido para incluir la categoría de comunidades locales y se ha reflejado en políticas y directrices de reciente publicación como las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

En el caso de comunidades no indígenas, la aplicación del CPLI se justifica en: a) el derecho a participar de manera efectiva en la toma de decisiones en materia de medio ambiente; b) el derecho a controlar el acceso a sus tierras y recursos; c) normas contemporáneas de participación pública y gobernanza legítima; d) principios básicos de equidad y justicia, y e) la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo según la cual “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable”.

En África, el **reconocimiento de los derechos consuetudinarios sobre la tierra** “se funda generalmente en un concepto de formas consuetudinarias de uso de la tierra que es esencialmente sedentario por naturaleza, del cual se excluyen las comunidades nómadas, de pastores y cazadores-recolectores que comprenden la mayor parte de los pueblos indígenas de la región...”.

(OIT y CADHP [2009] pág. 102; en inglés)

En lo que concierne a las iniciativas relativas al mecanismo de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo (REDD+), por ejemplo, además del respeto al CPLI de los pueblos indígenas, las salvaguardias contemplan igualmente que las actividades se realicen con “la participación plena y efectiva de [...] los pueblos indígenas y las comunidades locales”.<sup>1</sup> El respeto del CPLI es necesario para satisfacer esta obligación.

Los estándares en materia de clima, comunidad y biodiversidad (estándares CCB) también exigen que, si un proyecto afecta a los pueblos indígenas y comunidades locales, deberá existir documentación de un proceso que respete el derecho al CPLI de dichos pueblos y comunidades.

La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) prevé asimismo el derecho al CPLI en sus directivas sobre la armonización de principios rectores y políticas en el sector minero. Las directivas de la CEDEAO son de carácter vinculante para sus Estados miembros. Más adelante se proporciona información al respecto.

Los derechos de los pueblos indígenas están definidos en dos principales instrumentos internacionales:

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007, constituye el marco común en materia de derechos de estos pueblos del sistema de las Naciones Unidas. En sus artículos 41 y 42 se estipula que los órganos y organismos de las Naciones Unidas deben contribuir a la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración, incluido a nivel de los países, y establecer los medios para garantizar la participación de los pueblos indígenas.<sup>2</sup>

El Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989. Ha sido ratificado y tiene carácter vinculante en 22 países.<sup>3</sup> La

<sup>1</sup> Directrices sobre la participación de las partes interesadas en la preparación para REDD+, 20 de abril de 2012.

<sup>2</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada inicialmente con el voto de 144 países (Australia, el Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos votaron en contra); estos cuatro países la han ratificado con posterioridad.

<sup>3</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, España, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Centroafricana.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio n.º 169 son complementarios y compatibles y prevén disposiciones similares respecto de la consulta, la participación y el consentimiento.

En estos dos instrumentos se definen los siguientes principios fundamentales:

- Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado. Esto implica que la base para el establecimiento de esos derechos es la ocupación y el uso tradicional de esas tierras y no el reconocimiento o el registro oficial que pudiera hacerse de los mismos.
- Los pueblos indígenas no solo tienen el derecho a las tierras con acceso directo que cultivan o en las que habitan sino también a todo el territorio que ocupan o emplean de otro modo, incluidos los recursos naturales y el derecho de poseer, utilizar, desarrollar y controlar esos recursos.
- Los derechos de los pueblos indígenas sobre la tierra comprenden aspectos tanto individuales como colectivos. La mayor parte de los pueblos indígenas tienen formas consuetudinarias de reconocer los derechos individuales sobre la tierra y los recursos dentro del territorio que controlan colectivamente.
- Sobre la base de la ocupación tradicional, ciertas comunidades indígenas tienen derecho a tierras y recursos que no ocupan ni usan exclusivamente, por ejemplo, las tierras de pastoreo y los bosques, los cuales pueden utilizarse de manera estacional o rotativa.
- Los pueblos indígenas no serán nunca desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. Si fuera necesario, su traslado y reubicación deberán hacerse solamente con su CPLI.
- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.
- Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernen y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.
- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

**El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas** aclaró lo siguiente: "la solidez o importancia de la finalidad de lograr el consentimiento varía según las circunstancias y los intereses indígenas que estén en juego. Un efecto directo y considerable en la vida o los territorios de los pueblos indígenas establece una presunción sólida de que la medida propuesta no deberá adoptarse sin el consentimiento de los pueblos indígenas. En determinados contextos, la presunción puede convertirse en una prohibición de la medida o el proyecto si no existe el consentimiento de los indígenas."<sup>4</sup> Esto, por ejemplo, reforzaría la necesidad de obtener el consentimiento en el contexto de proyectos que tengan un efecto sobre las tierras, territorios o recursos de los pueblos indígenas, incluido cualquier desplazamiento y reubicación no deseada. En el contexto de proyectos no impulsados por las comunidades que tengan un impacto directo importante, el requisito del consentimiento sirve de salvaguardia fundamental para garantizar que no se violen los derechos e intereses de los pueblos indígenas.

En el documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas<sup>5</sup> los Estados reafirman su apoyo a la Declaración y a los compromisos "que han contraído al respecto de celebrar consultas y cooperar

<sup>4</sup> Documento de las Naciones Unidas A/HRC/12/34 (2009). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, James Anaya.

<sup>5</sup> Véase [http://www.un.org/es/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.1](http://www.un.org/es/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.1)



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 CPLI, de conformidad con los principios aplicables de la Declaración.”

### Contextos regionales de desarrollo

Los marcos legales, de políticas y operativos relativos al CPLI varían considerablemente dentro de las regiones.

En África, se ha ido instaurando en los últimos años como una buena práctica, en especial para salvaguardar los derechos de todas las comunidades afectadas por proyectos en las industrias extractivas. Se observan algunas tendencias alentadoras y cada vez se reconoce más el estatus de los pueblos indígenas, en particular de los pueblos cazadores y recolectores. Sin embargo, todavía existe una reticencia a reconocer como tales a las comunidades de pastores, agricultores y pescadores artesanales debido a que las leyes y políticas no reconocen suficientemente los derechos de estas comunidades, en especial los derechos a la tierra y al CPLI. Asimismo, se aprecia una falta de datos específicos, lo cual dificulta la posibilidad de diseñar respuestas de desarrollo adecuadas. La mayor parte de las instituciones indígenas a nivel regional, nacional y subnacional tienen una capacidad limitada y su representación a nivel de las comunidades es a menudo cuestionada.

La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) ha emprendido una labor sin precedentes para contextualizar el término “pueblos indígenas” dentro del ámbito africano. En la región, el término se aplica principalmente a las comunidades de pastores y de cazadores-recolectores que comparten las siguientes características:<sup>6</sup>

- sus culturas y medios de vida difieren considerablemente de aquellos de la sociedad dominante;
- sus culturas están amenazadas y en algunos casos se encuentran al borde de la extinción;
- la supervivencia de su modo de vida particular depende del acceso a sus tierras y recursos tradicionales y a su derecho sobre estos;
- con frecuencia viven en regiones inaccesibles y geográficamente aisladas, y
- padecen marginación política y social, a la par que son objeto de explotación y dominación dentro de la estructuras políticas y económicas nacionales.

La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) es un grupo regional compuesto por 15 países del oeste de África. En 2009, la Comisión de la CEDEAO elaboró unas directivas donde se estipulan los principios que orientan la armonización de los regímenes que regulan las actividades mineras en los Estados miembros (directivas sobre armonización de principios rectores y políticas en el sector minero). Como son de carácter vinculante para los Estados miembros, estas directivas son uno de los requisitos de política en materia de CPLI más importantes de África. Lo que se deja al criterio de los Estados miembros es determinar cómo se habrán de satisfacer los objetivos fijados en dichas directivas.

En ellas se establece el requisito de obtener el consentimiento cuando las comunidades resulten afectadas por proyectos mineros o de hidrocarburos. Específicamente se estipula que “Las empresas deberán obtener el CPLI de las comunidades locales antes de comenzar las tareas de exploración y con anterioridad a cualquier fase sucesiva de operaciones mineras o que impliquen el uso del terreno tras el cese de las mismas.”

Asimismo, establecen que las empresas deben “mantener consultas y negociaciones sobre decisiones importantes que afecten a las comunidades locales a lo largo de todo el ciclo de producción minera.” Es importante destacar que, de acuerdo a las directivas, el CPLI se aplica en todo el ciclo del proyecto y no se limita solamente a las comunidades indígenas. Por otro lado, en la definición que contempla de “mineral” se incluye no solo los minerales industriales sino también el petróleo, por lo que la aplicación es pertinente para el desarrollo de ambos sectores. Las directivas de la CEDEAO también exigen que, cuando sea necesario, los Estados presten apoyo a las comunidades en materia de creación de capacidad: “Los Estados miembros deberán dotar a las comunidades locales de la capacidad necesaria para que puedan actuar junto a los

<sup>6</sup> Véase [http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/indigenous-populations/expert\\_report\\_on\\_indigenous\\_communities.pdf](http://www.achpr.org/files/special-mechanisms/indigenous-populations/expert_report_on_indigenous_communities.pdf) [en inglés]

propietarios de derechos mineros en negociaciones y en la resolución de conflictos relacionados con la producción minera.”

América Latina es la región que más ha evolucionado en materia de instituciones y políticas, a fin de atender las necesidades de desarrollo de los pueblos indígenas y de afrodescendientes. Generalmente se puede disponer de datos desglosados sobre pobreza y desarrollo humano. El Convenio de la OIT n.º 169, que implica obligaciones legales vinculantes respecto de la consulta y el consentimiento, ha sido ratificado por 15 países de América Latina. No obstante, muchos países se enfrentan a dificultades para aplicar estas obligaciones, y se han generado conflictos en el contexto de la explotación de los recursos naturales, presas, infraestructura y otros proyectos de gran escala iniciados sin que existiera el CPLI. Por otro lado, la situación ha conducido a una interpretación de alguna manera estrecha y legalista del consentimiento y posiciones polarizadas que pasan por alto las experiencias positivas generadas en el contexto del desarrollo participativo.

En Asia y el Pacífico, la mayor parte de los países cuentan con denominaciones nacionales del término “pueblos indígenas”, pero muchos gobiernos todavía muestra cierta reticencia a reconocer el término y sus connotaciones en el ámbito del derecho internacional. La Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas de Filipinas, de 1997, en la cual se reconoce el CPLI, y la ratificación por parte de Nepal del Convenio de la OIT n.º 169, en 2007, constituyen avances contundentes, aunque su ejecución sigue siendo bastante deficiente. La solidez política e institucional de las organizaciones de pueblos indígenas varía en sumo grado en toda la región, pero existen redes a nivel nacional y regional que prestan apoyo eficaz a los miembros y facilitan el acceso a los procesos de adopción de decisiones en las esferas nacional e internacional.

#### **Requisitos contemplados en las políticas institucionales de otros asociados en el desarrollo**

Muchos organismos multilaterales y bancos de desarrollo han asumido compromisos explícitos con respecto a los derechos de los pueblos indígenas, lo cual podría crear oportunidades o tener implicaciones para el FIDA en el contexto de proyectos cofinanciados.

El sistema de las Naciones Unidas en su conjunto tiene la obligación de contribuir a la aplicación plena de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, incluido en el ámbito de los países. Esta exigencia dio como resultado la adopción de las Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas introducidas por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Asimismo, en el marco de iniciativas y en organismos de las Naciones Unidas como la FAO, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD) se han elaborado políticas institucionales específicas en apoyo de los pueblos indígenas. De ahí que la colaboración de las Naciones Unidas para lograr la aplicación del CPLI pueda constituir una oportunidad para el FIDA en algunos países.

En los artículos 41 y 42 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se estipula que los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales deben contribuir a la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración mediante el fomento, entre otros, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Deberán establecerse formas de garantizar la participación de los pueblos indígenas en las cuestiones que les afecten. Los órganos de las Naciones Unidas, especialmente el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, sus organismos especializados, incluidos aquellos a nivel de los países, y los Estados deberán promover el respeto y la aplicación plena de las disposiciones de la Declaración y garantizar su total puesta en vigor.

El Convenio n.º 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales es un instrumento internacional legalmente vinculante susceptible de ratificación que se ocupa específicamente de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Hasta la fecha ha sido ratificado por 22 países. Tras la ratificación del Convenio por un país, este tiene un año para armonizar su legislación, políticas y programas con el Convenio antes de que este cobre plena fuerza legal. Los países que lo han ratificado están sujetos a la supervisión de la aplicación de sus disposiciones. Véase <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>

- La **Política Operacional 4.10 del Banco Mundial** sobre pueblos indígenas no adopta el concepto de CPLI pero exige la realización de consultas libres e informadas a fin de obtener el apoyo amplio de la comunidad. Actualmente esta política se encuentra en proceso de revisión. Durante el

proceso se ha determinado que el CPLI sea uno de los temas más importantes que deberá tratar la política.

- La edición de 2012 de las normas de desempeño de la **Corporación Financiera Internacional** (IFC) del Banco Mundial incorpora el requisito del CPLI y este se aplica, por extensión, a los bancos que se adhieren a los Principios del Ecuador.
- Los principios de salvaguardia del **Banco Asiático de Desarrollo** exigen la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas en algunas actividades de proyectos.
- En la política operativa del **Banco Interamericano de Desarrollo** se busca fomentar el autogobierno de los pueblos indígenas y proporcionar garantías para contrarrestar efectos adversos.
- El **Banco Africano de Desarrollo** es el único banco multilateral de desarrollo que todavía no ha adoptado una política de salvaguardia específica en materia de pueblos indígenas.

Varias instituciones influyentes, como bancos multilaterales y entidades compuestas por partes interesadas múltiples han desarrollado instrumentos para obtener el CPLI.

- El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo han aprobado recientemente políticas de préstamos en las que se enuncia el requisito del consentimiento de los pueblos indígenas.
- La edición de 2012 de las Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social de la IFC incluye la necesidad de obtener el CPLI en proyectos que afecten a pueblos indígenas. Esto representa un avance con respecto al requisito anterior de realizar *consultas* de manera libre, previa e informada.
- Los códigos de conducta de organizaciones de partes múltiples como la Mesa redonda sobre el aceite de palma sostenible o el Consejo de Administración Forestal hacen referencia al CPLI.
- En 2013, los miembros del Consejo Internacional de Minería y Metales asumieron el compromiso de solicitar el CPLI en los proyectos que pudieran tener repercusiones significativas en los pueblos indígenas.
- Los Principios del Ecuador, adoptados en 2013 por un gran número de bancos comerciales, enuncian políticas de préstamo para fines sociales y ambientales que se aplican a ciertos préstamos y servicios de asesoramiento; también contemplan el requisito del CPLI para algunos proyectos.
- Los principios 1 y 2 del Pacto Mundial de las Naciones Unidas y los Principios rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos son instrumentos pertinentes para aquellas empresas que procuren respetar los derechos de los pueblos indígenas. En el principio n.º 1 se hace un llamamiento a las empresas a respetar y apoyar la protección de derechos humanos internacionalmente proclamados. En el principio n.º 2 se hace un llamamiento a las empresas a no ser cómplices de casos de violaciones de los derechos humanos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Pacto Mundial de las Naciones Unidas: *Los derechos de los pueblos indígenas y la función del consentimiento libre, previo e informado* Véase [https://www.unglobalcompact.org/docs/issues\\_doc/human\\_rights/Human\\_Rights\\_Working\\_Group/FPIC\\_Indigenous\\_Peoples\\_GPN\\_ES.pdf](https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/human_rights/Human_Rights_Working_Group/FPIC_Indigenous_Peoples_GPN_ES.pdf)

## Anexo 6. El CPLI en acción: casos concretos

### Experiencias de negociaciones y protocolos comunitarios

<b>País:</b>	Panamá
<b>Comunidad:</b>	Pueblos kuna
<b>Proyecto/actividad:</b>	Programa ONU-REDD

#### Antecedentes

En Panamá hay siete grupos de pueblos indígenas —buglé, bri bri, emberá, kuna, naso tjerdi, ngäbe y wounann— que en conjunto representan alrededor del 12 por ciento de la población total (417 559 habitantes en 2010). Al demarcarse sus territorios se les otorgó la forma legal de *comarca* y dentro de estas vienen reconocidas su estructura política y administrativa y territorios propios.

Se establecieron por ley cinco *comarcas*: San Blas o Kuna Yala, en 1953; Emberá-Wounaan, en 1983; Kuna-Madungandí, en 1996; Ngäbe-Buglé, en 1997; Kuna-Wargandí, en 2000. El territorio naso-tjerdi todavía no ha sido reconocido legalmente. Algunas comunidades que viven fuera de las *comarcas*, como los emberá y wounaan de Darién, y los ngäbe y buglé de Chiriquí y Bocas, aún están esperando el reconocimiento legal de sus tierras.

Los pueblos indígenas se organizan en 12 organizaciones representativas (10 congresos y dos consejos) afiliadas a la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP).

Como dependencias del Ministerio de Gobierno y Justicia y del Ministerio de la Presidencia se constituyeron el Departamento de Asuntos Indígenas, el Instituto Nacional Indigenista y de Antropología, el Consejo Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Dirección Nacional de Política Indígena. A pesar de los esfuerzos hechos por el Gobierno para establecer instituciones que sean capaces de atender las necesidades fundamentales de los pueblos indígenas, estos no han estado satisfechos con los resultados, esencialmente debido a la ausencia del consentimiento previo, libre e informado cuando se realizaron proyectos en territorios indígenas.

#### El caso de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal

Los líderes indígenas establecieron mecanismos para coordinar de manera unificada las cuestiones que les afectaban por medio de sus organizaciones. Bajo el liderazgo de Gilberto Arias, del Congreso General Kuna, se reunió a las autoridades de siete pueblos indígenas de Panamá para participar en negociaciones en materia de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD), puesto que la mayor parte de los bosques del país se ubican precisamente en territorios indígenas. La COONAPIP se fortaleció para poder convertirse en la autoridad representativa de los pueblos indígenas y estableció su ley fundamental en la cual se sentaron las bases del CPLI.

Tras una investigación y evaluación independientes, en marzo de 2013 se suspendió el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD) en respuesta a las denuncias presentadas por la COONAPIP de que no se habían respetado los derechos de los pueblos indígenas en las actividades de puesta en práctica del programa. En 2013 y 2014 la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la COONAPIP sostuvieron prolongadas consultas para resolver las cuestiones y elaborar una Agenda Ambiental entre los pueblos indígenas y la ANAM. En esta se incluyó una versión revisada del marco de resultados del Programa Nacional ONU-REDD Panamá. La asamblea general de la COONAPIP, que se celebró el 29 de noviembre de 2013 en Playa Muerto, aprobó la Agenda Ambiental redactada conjuntamente entre esta organización y la ANAM.

#### El enfoque de los kuna del CPLI

El equivalente del término “consentimiento libre, previo e informado” en la lengua kuna es: “idaggaggwa, odurdaggaggwa, isliggwa arbaed igar”, que significa lo siguiente: “A fin de que una tarea tenga buenos resultados, es necesario que haya consultas entre las partes, una gestión adaptable de la información y transparencia”. El concepto está consagrado en la Ley Fundamental de los pueblos kuna y para garantizar su puesta en práctica se creó el Instituto para la Investigación y Desarrollo Kuna Yala (IIDKY), un organismo académico y técnico sin fines de lucro para el desarrollo de la región Kuna Yala. El instituto depende y funciona bajo la dirección del Congreso General Kuna, que es la máxima instancia político-administrativa de

deliberación y decisión en la región, y tiene como meta estimular, facilitar y promover el desarrollo integral de la región Kuna Yala desde el punto de vista territorial, cultural y socioeconómico. También actúa como órgano consultivo en materia de conservación y protección del medio ambiente natural, asesorando a las comunidades y haciendo el seguimiento de los diferentes proyectos que se efectúan en la región.

### ¿Qué sucede en la práctica?

Todo proyecto, de cualquier naturaleza, que sea propuesto por una entidad nacional o internacional debe contar con la aprobación del IIDKY, a través de su comisión directiva. Una vez que se examina la propuesta, el presidente y director ejecutivo del instituto la presenta ante la asamblea general del Congreso General de la Cultura Kuna, compuesta por las autoridades locales de sus 49 comunidades. A continuación pasa a las sesiones ordinarias del Congreso General Kuna, que es la máxima autoridad del pueblo kuna, donde se debate libremente la naturaleza de la propuesta. Por último, se puede decidir aceptar, rechazar o mejorar la propuesta, o trasladar su tratamiento a la próxima sesión ordinaria del congreso para hacer una evaluación detallada que permita tomar las decisiones adecuadas. Cuando esto pasa, generalmente se hacen copias de la propuesta y se distribuyen entre las 49 comunidades para que estas tengan la posibilidad de debatirla abiertamente. Las observaciones aportadas por las mujeres y hombres de la comunidad se transmiten a la asamblea general. Así, la decisión final será la que adopte la mayoría. De esta manera funciona el CPLI en el contexto de la autonomía kuna cuando se trata un nuevo proyecto.

Después de extensas negociaciones con los pueblos indígenas, la Junta Normativa del Programa ONU-REDD agradeció al Gobierno de Panamá por los avances realizados para resolver las diferencias con la COONAPIP, y anunció la aprobación de una extensión sin costo del programa en Panamá hasta junio de 2015. Esta extensión se aprobó junto con un examen del nuevo marco de resultados y con el pleno acuerdo de la COONAPIP, la cual hizo una presentación conjunta con la ANAM en el marco de un panel durante la Undécima Reunión de la Junta Normativa del Programa ONU-REDD, que se llevó a cabo el 9 y 10 de diciembre de 2015 en Ginebra.

Cándido Mezúa, Presidente de la COONAPIP, hizo hincapié en que el programa REDD+ tiene que llevarse a cabo con pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas y con el apoyo de organismos de la ONU para garantizar que se respeten estos derechos, como el CPLI, y se pongan a disposición de los pueblos indígenas mecanismos apropiados para presentar reclamaciones. También subrayó la orientación recibida de los miembros de la Junta Normativa del programa ONU-REDD y recalcó el lugar central que ocupan los derechos de los pueblos indígenas en el programa nacional revisado. También aludió a las mejoras que ha experimentado el proceso en cuanto a las complejidades y matices del REDD+ y ofreció la contribución de la COONAPIP a los esfuerzos nacionales para ejecutarlo.

La Junta Normativa del Programa ONU-REDD, integrada por representantes de países asociados, pueblos indígenas, la sociedad civil, países donantes y organismos de la ONU, expresó su profunda satisfacción por los progresos realizados en Panamá y por los esfuerzos conjuntos de la COONAPIP, la ANAM y el Programa ONU-REDD para resolver el conflicto. Los miembros de la Junta Normativa señalaron que la experiencia de Panamá ha proporcionado lecciones valiosas para otros países que ejecutan el REDD+ y destacaron la importancia de contar con sólidos procesos de participación de las partes interesadas.

**Referencias:** Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) (2015) *El Mundo Indígena*; Programa ONU-REDD en [http://www.un-redd.org/UNREDD\\_Launches\\_Panama\\_NP\\_Evaluation\\_ES/tabid/106063/Default.aspx](http://www.un-redd.org/UNREDD_Launches_Panama_NP_Evaluation_ES/tabid/106063/Default.aspx)

<b>País:</b>	India
<b>Comunidad:</b>	Pueblo tribal dongria kondh
<b>Zona/provincia:</b>	Estado de Odisha
<b>Proyecto/actividad:</b>	Minería

### Antecedentes

El pueblo dongria kondh habita en la zona montañosa de Niyamgiri en el Estado de Odisha. Para este pueblo las montañas son sagradas y las personas dependen de ellas para su supervivencia económica, física y cultural. En sus laderas practican la rotación de cultivos, y la caza y la recolección en los bosques aledaños, que les proporcionan alimentos y medios de vida. Las montañas son también una fuente de agua, madera y plantas medicinales.

Las comunidades dongria kondh se vieron afectadas por las actividades de Vedanta Resources Plc, una empresa minera registrada en el Reino Unido. El pueblo dongria kondh evaluó cómo los planes de minas tendrían un impacto directo en sus fuentes de agua locales, su uso del agua, los bosques y otros recursos en las montañas, sus medios de vida tradicionales y la supervivencia misma como comunidad. Asimismo, consideraron las consecuencias del influjo de personas ajenas a la zona, maquinaria, transporte y otros aspectos derivados de la actividad minera.

**La legislación de la India reconoce el derecho de los individuos de ser consultados sobre proyectos que puedan tener un impacto en ellos**, derecho que viene reforzado por una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio n.º 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales, de los cuales la India es parte signataria.

### El caso

Los habitantes de las aldeas de Lakpaddar, Jharapa, Patangapadar, Dangamati, Khambesi y Bandali, en el distrito de Rayagada (inmediatamente después de que entrara en vigor la Ley de Derechos sobre los Bosques en 2008), averiguaron que podían presentar reclamaciones respecto de las tierras de bosques que habían estado utilizando. Comenzaron a presentar reclamaciones, en especial aquellos más próximos a los bosques que iban a ser objeto del proyecto de minería, pero se dieron cuenta de que las autoridades locales no registraban las denuncias.

Las reclamaciones de las comunidades dongria kondh sobre estas tierras fueron legitimadas por primera vez en 2010, cuando el Gobierno de Orissa (actualmente Odisha) reconoció las demandas individuales presentadas por residentes de las zonas forestales aledañas a las tierras que iban a destinarse a la explotación de bauxita, en el distrito de Kalahandi. Sin embargo, unos meses más tarde se volvieron a evaluar dichas demandas y el Gobierno pareció no haber reconocido las presentadas por algunas comunidades, como la de los residentes de Lakpaddar sobre las tierras forestales del distrito de Rayagada, que también se destinan a la minería. Por otro lado, los procedimientos que emplean las autoridades para reconocer estas reclamaciones siguen siendo poco claros, lo cual lleva a que se produzcan demoras en el reconocimiento de estas tierras forestales.

Asimismo, a mediados de 2010, los líderes del pueblo dongria kondh supieron por reportajes periodísticos que la Orissa Mining Corporation y Vedanta iban a presentar un “nuevo plan de desarrollo” para ellos (conocidos como los planes para el desarrollo de las aldeas dongria kondh de la Lanjigarh Project Development Area Foundation). Los miembros de la comunidad reclamaron que no habían sido formalmente informados ni consultados por el gobierno o por la empresa acerca de los planes previstos para sus tierras y territorios.

En agosto de 2009, tras una reclamación presentada contra Vedanta por Survival International, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India escribió al Gobierno de Orissa solicitando un informe completo de su asociación con Vedanta para el proyecto de minería. En abril de 2013, la Corte Suprema de la India confirmó la prohibición de practicar la minería en la cordillera de Niyamgiri y dictaminó que los derechos de las comunidades dongria kondh debían tenerse en cuenta para decidir si se seguía adelante con el proyecto minero.



En agosto de 2013, las 12 aldeas votaron en contra del proyecto de Vedanta en las montañas de Niyamgiri. En enero de 2014, el Ministerio de Medio Ambiente, Bosques y Cambio Climático tomó la decisión de interrumpir el proyecto de minería.

Por su parte, Vedanta ha abandonado el proyecto de explotación de bauxita hasta que se pueda granjear el apoyo de las comunidades que se oponen al plan.

#### Artículos con información sobre las novedades más recientes [en inglés]

<http://www.business-humanrights.org/en/vedanta-resources-lawsuit-re-dongria-kondh-in-orissa>

<http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-01-12/india-blocks-vedanta-odisha-mining-plan-after-villagers-oppose>

<http://www.profit.ndtv.com/news/corporates/article-vedanta-shelves-odisha-bauxite-plan-pending-local-approval-387872>

#### El CPLI en dos casos relativos a plantaciones de caña de azúcar (extractos de un informe de Oxfam)

Los dos casos siguientes son resúmenes incluidos en la nota informativa de Oxfam titulada *La fiebre del azúcar: los derechos sobre la tierra y las cadenas de suministro de las mayores empresas de alimentación y bebidas*, escrito por J. Thorpe.<sup>1</sup>

<b>País:</b>	Camboya
<b>Zona/distrito:</b>	Distrito de Sre Ambel

#### El caso

En 2006 el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca otorgó a dos empresas dos concesiones (en el marco del régimen de concesiones económicas sobre la tierra para la agroindustria) que abarcaban 9 700 y 9 400 hectáreas, respectivamente. Tras el acuerdo de concesión estas empresas, ambas propiedad en un 70 por ciento del gigante tailandés del azúcar Khon Kaen Sugar Co Ltd (KSL), comenzaron las labores de desbroce de las tierras para establecer una plantación de azúcar de 18 057,32 hectáreas. Como consecuencia de estas labores, cerca de 500 familias que habitaban en tres aldeas de la zona (Chikor, Chhuk y Trapeng Kendal) perdieron tierras en las operaciones de desbroce, según ha sido informado por los representantes legales de la comunidad del Centro Comunitario de Educación Jurídica. Esas familias que un día vivieron dignamente de la tierra hoy luchan por salir adelante sin los ingresos que antes les proporcionaba el cultivo de arroz, fruta, maíz y anacardos. Además, denuncian que algunos de sus animales, que se han perdido y han acabado metiéndose en la plantación, han recibido disparos o han sido confiscados. Muchas familias ya no pueden mandar a sus hijos al colegio.

#### Consentimiento libre, previo e informado

En los informes de Oxfam se indicó que los miembros de la comunidad reclamaron que no se les había consultado sobre ninguna de las concesiones y que en el transcurso de las protestas habían recibido amenazas y que su libertad de movimiento había quedado restringida. Aunque algunas familias han aceptado una compensación por sus tierras, todavía hay 200 familias en litigio por 1 365 hectáreas de terreno. Los representantes de la plantación aseguran que se pagó una compensación (que para ellos es también una "consulta") e insisten en que la empresa paga al Gobierno de Camboya 20 000 dólares al año. La empresa se reunió con la comunidad en marzo de 2013 e informó de que KSL devolvería las tierras en litigio. Sin embargo, desde que se celebrara la reunión, la empresa no ha iniciado conversaciones con el Gobierno de Camboya para resolver la situación. El Gobierno de Camboya afirma que las concesiones económicas sobre la tierra se otorgaron de conformidad con la legislación vigente y que solo 13 familias no recibieron compensación debido a que no pudieron presentar documentos legales que demostraran que la tierra era de su propiedad.

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en los tres casos presentados como resúmenes de la nota informativa de Oxfam son las de sus autores y no representan necesariamente las del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en los casos mencionados no suponen juicio alguno del FIDA respecto de la situación jurídica de algún país, territorio, ciudad o zona, o de sus autoridades competentes, ni tampoco en relación con la delimitación de sus fronteras o límites.

## Resultados

Según algunas informaciones, KSL ha suministrado azúcar de sus plantaciones en Sre Ambel a la empresa Tate & Lyle Sugars, con sede en Londres. Tate & Lyle Sugars se constituyó en julio de 2010 y en septiembre de ese mismo año adquirió la rama europea del negocio azucarero de Tate & Lyle plc. Pertenece a American Sugar Holdings, la mayor empresa integrada de refinado de azúcar del mundo. La empresa asegura que no tiene ningún contrato con KSL. También afirma que ha llevado a cabo un riguroso proceso de análisis y una auditoría totalmente independiente según los cuales KSL adquirió su participación en la tierra de forma legítima.

Además de la demanda y la reclamación interpuestas por las familias contra Tate & Lyle Sugars ante el Tribunal Supremo del Reino Unido y por medio del mecanismo de reclamación de Bonsucro (una iniciativa del sector que pretende reducir los impactos negativos de la producción de azúcar), lo que las familias afectadas lograron fue suspender a la empresa de su membresía en Bonsucro.

<b>País:</b>	Brasil
<b>Zona/distrito:</b>	Estado de Mato Grosso do Sul, municipio de Ponta Porã, Jatayvary

## El caso

La expansión de la agroindustria, que ha ido convirtiendo las tierras en explotaciones de soja, ganado, maíz y caña de azúcar, ha tenido sus efectos sobre los pueblos indígenas y los quilombolas. En Ponta Porã, un municipio al sur del estado, se instalaron en 2008 dos nuevos ingenios azucareros, uno de los cuales, Monte Verde, es ahora propiedad de la empresa comercializadora de materias primas Bunge. Para satisfacer la demanda de los ingenios, varias explotaciones agrícolas empezaron a dedicarse al cultivo de caña de azúcar. Algunas de estas explotaciones están en Jatayvary, una zona reclamada por las comunidades indígenas. Actualmente, el ingenio de Monte Verde, propiedad de Bunge, compra caña de azúcar a cinco explotaciones agrícolas situadas en Jatayvary.

## Marco jurídico

Las comunidades, que fueron objeto de violencia, llegaron a ser expulsadas de sus tierras durante cuatro años a mediados de los noventa y cuando regresaron tuvieron que hacer frente a las intimidaciones de los agricultores (según los testimonios recogidos por Oxfam). A pesar de todo, en 2004 consiguieron que el organismo federal pertinente, FUNAI (Fundação Nacional do Índio), reconociese Jatayvary como tierra indígena. Así dio comienzo un proceso administrativo de demarcación de la tierra dividido en cuatro pasos. En 2011 se completó el segundo paso, cuando el Ministerio de Justicia “estableció” los límites del territorio indígena, 8 800 hectáreas, reconociendo así los derechos de los guarani-kaiowá (comunidad indígena).

## Consentimiento libre, previo e informado

En ningún momento se solicitó el consentimiento de las comunidades locales y, dado que ya se había iniciado el proceso de demarcación de tierras, el fiscal general pidió a Bunge que dejase de comprar caña de azúcar de Jatayvary. Sin embargo, la empresa ha insistido que solo considerará romper el contrato una vez que la demarcación haya concluido y esté firmada oficialmente por el Presidente. Bunge también asegura que fueron los anteriores propietarios del ingenio de Monte Verde quienes firmaron los contratos de suministro y que deben respetarlos. Aunque Bunge afirmó que no renovarían los contratos cuando expirasen en 2013, posteriormente la empresa declaró que los contratos no vencerían antes de 2014.

## Resultados

El hecho de vivir tan cerca de las plantaciones ha acarreado consecuencias sociales y medioambientales desastrosas para 60 familias, como la exposición a pesticidas y al humo que genera la quema de la caña de azúcar, la contaminación de las vías fluviales, y la contaminación y otros riesgos generados por el intenso tráfico de vehículos que transportan la caña de azúcar, que ya se ha cobrado la vida de uno de los miembros de la comunidad.

<b>País:</b>	Filipinas
<b>Comunidad:</b>	Pueblos subanen
<b>Zona/provincia:</b>	Península de Zamboanga
<b>Proyecto/actividad:</b>	Aplicaciones de la minería
<b>Gobierno/organización local:</b>	Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (NCIP), empresas internacionales y nacionales, entre otras, Rio Tinto, TVI Resources Development Inc. (TVIRD), Ferrum 168, Geotechniques and Mines Inc. (GAMI) y Frank Real Inc.

### Consentimiento libre, previo e informado

Los pueblos indígenas subanen han denunciado varias violaciones o deficiencias en los procesos de obtención del CPLI, a causa de maniobras fraudulentas facilitadas por la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas. Se sostuvo que dichas deficiencias en los procesos estaban ligadas tanto a la existencia de sistemas poco idóneos como a fallos en la aplicación.

### El proceso

En 2009, un consorcio de pueblos indígenas presentó un panorama detallado de las cuestiones que les preocupaban en materia de puesta en práctica del CPLI en Filipinas a través de un informe alternativo presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas. A pesar de la recomendación del Comité, la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas continuó recibiendo denuncias acerca de su incapacidad para proteger adecuadamente los derechos indígenas. A fin de mejorar la situación, el actual Gobierno transfirió la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas a la Oficina del Presidente, de la que dependía anteriormente, a fin de “garantizar la concertación de esfuerzos para formular y poner en práctica políticas, programas y proyectos destinados a proteger y promover los derechos y el bienestar de las comunidades culturales y pueblos indígenas”. Como parte de esta iniciativa también asignó un presupuesto adicional a la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas para que se estableciera un tribunal cuasijudicial.

### Resultados

En 2012 la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas elaboró nuevas normas de puesta en práctica del CPLI. Los pueblos subanen han hecho valer su propia concepción del consentimiento a fin de asegurar que los futuros procesos respeten y protejan sus derechos, incluido el de libre determinación. En el “Manifiesto subanen” han formulado sus propias directrices para garantizar un proceso de obtención del consentimiento culturalmente apropiado.

### Contexto del consentimiento (acuerdo)

Las normas del acuerdo de consentimiento tienen la finalidad de aclarar disposiciones que son más susceptibles de violación, interpretación errónea, soborno y corrupción. Por otro lado, las normas exigen la participación de los líderes indígenas en el equipo de investigación en el terreno y que el equipo responsable del consentimiento explique a la comunidad el memorando de acuerdo “en un lenguaje que puedan hablar y entender”. Las normas tienen las siguientes características:

- estipulan claramente que los pueblos indígenas tienen el derecho de llegar a una decisión de consentir o no consentir;
- prevén la realización de “investigaciones sobre el terreno” para determinar si la zona del proyecto coincide con las tierras indígenas o el proyecto tiene un impacto en ellas, y la determinación de los pueblos encargados de dar o negar el consentimiento;
- disponen la creación de un equipo responsable del CPLI en cada provincia;
- prevén la aplicación del requisito en múltiples casos a lo largo del ciclo de un proyecto;
- proponen que se lleven a cabo dos asambleas comunitarias;
- exigen que el acuerdo alcanzado por las comunidades sea validado por medio de una asamblea;
- indican las zonas excluidas, y
- prohíben algunos actos que podrían conducir a una violación del proceso durante el momento en que la solicitud del consentimiento está en curso.

**Referencias:** Pacto de los pueblos indígenas de Asia (AIPP): Manual de capacitación para pueblos indígenas sobre el CPLI. Módulo 4: normativa y experiencias de aplicación a nivel nacional [en inglés]

## El CPLI en Filipinas: reglamentación y casos reales, nota informativa de Oxfam América, septiembre de 2013 [en inglés]

<b>País:</b>	Colombia
<b>Comunidad:</b>	Pueblo indígena emberá chamí
<b>Zona/provincia:</b>	Resguardo Indígena de Cañamono Lomapretia
<b>Proyecto/actividad:</b>	Minería
<b>Gobierno local, empresas mineras</b>	
<b>Consentimiento libre, previo e informado:</b>	No se solicitó.

### El caso

a) Represión de las comunidades indígenas, asociada a la ocupación estatal de sus tierras para proyectos extractivos y de infraestructuras, si bien la zona donde habitan había sido reconocida como autónoma, y b) la prioridad estratégica que el gobierno ha otorgado a la “locomotora minera”, que hará avanzar al país pero debilitará los derechos territoriales y la jurisdicción especial de los pueblos indígenas (reforma del Código Minero).

### El proceso

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido medidas cautelares como resultado de amenazas de desplazamiento a comunidades, y la Corte Constitucional de Colombia emitió una orden en la que reconocía a 34 pueblos indígenas en grave peligro de extinción como resultado de las actividades militares y paramilitares, así como la invasión de proyectos de desarrollo en sus territorios. El requisito obligatorio de consulta y consentimientos previos, según el Convenio n.º 169 de la OIT, no se ha cumplido en la concesión de licencias mineras en los territorios indígenas. El paso legal de solicitar su anulación por este motivo está todavía pendiente, debido al riesgo potencial de las vidas de quienes quieran seguir ese camino.

### Resultados

La Corte Constitucional declaró la reforma del Código Minero inconstitucional por falta de consulta previa con los pueblos indígenas en su elaboración. En comunidades en las que los pueblos indígenas son fuertes, las compañías no han podido entrar sin su consentimiento. Pero la falta de consultas previas con los pueblos afectados y la denegación de su derecho a adoptar sus propias decisiones está produciendo una escalada de conflictos. Sin embargo, para garantizar su modo de vida frente a las amenazas externas, la comunidad desarrolló su propio marco normativo, incluido el desarrollo de un protocolo de CPLI en relación con la minería en el territorio del resguardo.

### Contexto del protocolo de consentimiento en el resguardo

De acuerdo con el protocolo de consulta y consentimiento, todos los actos administrativos, incluida la emisión de concesiones y certificados ambientales, requieren la consulta previa por medio de las autoridades tradicionales. Por tanto, antes de comenzar realmente las operaciones mineras, pueden ser necesarias hasta seis consultas. Para ejercer su derecho a la consulta, las comunidades están dispuestas a ser consultadas sobre la minería a gran escala. Pero informan a las compañías de que es una pérdida de su tiempo y su dinero que intenten trabajar en su territorio, ya que han tomado una decisión previa de no conceder su consentimiento a la minería en gran escala o a las operaciones mineras que supongan el uso de cianuro o mercurio. La comunidad considera una falta de respeto a su autonomía que se vigilen externamente sus procesos de toma de decisiones. Por lo tanto, como parte de los protocolos de consulta y consentimiento de las comunidades, las decisiones se toman sin que haya representantes del Gobierno o de la compañía presentes en la comunidad. El marco normativo también señala que si los miembros de la comunidad no están contentos con la decisión de sus dirigentes, se celebrará una asamblea comunitaria para tomar la decisión final. Si hay cualquier prueba de manipulación del proceso o de los dirigentes, con dinero u otros medios, el proceso de consulta se considera nulo y el consentimiento denegado.

**Referencia:** Cathal Doyle y Jill Cariño (2013): “Haciendo realidad el CPLI. Los pueblos indígenas y el sector extractivo”. Disponible en [www.piplinks.org](http://www.piplinks.org)

## Anexo 7. Publicaciones y otros recursos

### Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP)

(2005): Informe del grupo de trabajo de expertos sobre las comunidades de poblaciones indígenas, adoptado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en su 28º período de sesiones ordinario [en inglés]

### Pacto de los pueblos indígenas de Asia (AIPP)

(2014): Manual de capacitación para pueblos indígenas sobre el consentimiento libre, previo e informado [en inglés]

(2014): Desarrollo: ¿para quién? Políticas de salvaguardia y proyectos de instituciones financieras internacionales que afectan a pueblos indígenas en Asia [en inglés]

### Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)

(2004): *Directrices Akwé: Kon*

### Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA)/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

(2012): *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Disponible en <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es>

### Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

(2014): *Respeto del consentimiento libre, previo e informado: orientaciones prácticas para gobiernos, empresas, ONG, pueblos indígenas y comunidades locales en relación con la adquisición de tierras*.

### Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

(2013): *Programa ONU-REDD: Directrices sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*

### Forest Peoples Programme (FPP)

Colección sobre consentimiento libre, previo e informado, disponible en inglés en <http://www.forestpeoples.org/tags/fpp-series-free-prior-and-informed-consent-fpic>

### Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)

Notas técnicas sobre cuestiones de los pueblos indígenas para 31 países, disponibles en inglés y español en <http://www.ifad.org/english/indigenous/pub/index.htm>

(2007): *Directrices para la supervisión y el apoyo a la ejecución de proyectos y programas financiados mediante préstamos y donaciones del FIDA* [en inglés]

(2008): *Política del FIDA sobre la mejora del acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia*, disponible en <http://www.ifad.org/pub/policy/land/s.pdf>

(2009): *Política de actuación del FIDA en relación con los pueblos indígenas*, disponible en [http://www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip\\_policy\\_s.pdf](http://www.ifad.org/english/indigenous/documents/ip_policy_s.pdf)

(2013): *La actuación normativa en los países: oportunidad y necesidad* [en inglés]

### Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC)

(2013): *El acceso de los pueblos indígenas a la tierra, los territorios y los recursos*, disponible en inglés en: [http://newsite.landcoalition.org/sites/default/files/publication/1517/IndigenousPeoplesSynthesis\\_0.pdf](http://newsite.landcoalition.org/sites/default/files/publication/1517/IndigenousPeoplesSynthesis_0.pdf)

### Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Convenio n.º 169, disponible en <http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Translations/lang--en/index.htm>

(2013): *Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (n.º 169) Manual para los mandantes tripartitos de la OIT*

### Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA)

*El mundo indígena 2015*

### Oxfam

(2010): *Guía sobre el consentimiento libre, previo e informado*

(2014): *El consentimiento libre, previo e informado en África: una norma emergente para los proyectos en las industrias extractivas* [en inglés]

(2013): *El derecho a decidir: el compromiso de las empresas y el consentimiento de la comunidad* [en inglés]

### Indigenous Peoples Links (PIPLinks)

Cathal Doyle y Jill Cariño (2013): "Haciendo realidad el consentimiento libre, previo e informado. Los pueblos indígenas y el sector extractivo".

### RECOFTC – The Center for People and Forests

K. Edwards, R. Triraganon, C. Silori, y J. Stephenson (2012): *El consentimiento libre, previo e informado en las iniciativas del REDD+* [en inglés]

### Naciones Unidas

(2009): Documento A/HRC/12/34, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo: *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, James Anaya

#### **Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD)**

(2009): *Directrices del GNUD sobre los asuntos de los pueblos indígenas*, disponibles en [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG\\_training\\_16SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDG_training_16SP.pdf)

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

Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)

#### **Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (UNPFII)**

Disponible en <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/>

#### **Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para Reducir las Emisiones Debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en los Países en Desarrollo (ONU-REDD)**

Actualización: el Gobierno de Panamá, por conducto de su Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), y los pueblos indígenas, por intermedio de la Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá (COONAPIP), acuerdan volver a iniciar el Programa ONU-REDD para Panamá.

### **Recursos generales**

Materiales y recursos del FIDA sobre pueblos indígenas: <http://www.ifad.org/english/indigenous/>

Caja de herramientas de la OIT para capacitación de PRO 169 sobre los derechos de los pueblos indígenas: <http://es.pro169.org/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>

UNPFII: <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/>

Sitio web del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Profesor James Anaya: <http://www.unsr.jamesanaya.org>






Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Roma (Italia)  
Tel: (+39) 06 54591 - Fax: (+39) 06 5043463  
Correo electrónico: ifad@ifad.org


[www.ifad.org](http://www.ifad.org)


[www.ruralpovertyportal.org](http://www.ruralpovertyportal.org)

 [ifad-un.blogspot.com](http://ifad-un.blogspot.com)

 [instagram.com/ifadnews](https://www.instagram.com/ifadnews)

 [www.facebook.com/ifad](https://www.facebook.com/ifad)

 [www.twitter.com/ifadnews](https://www.twitter.com/ifadnews)

 [www.youtube.com/user/ifadTV](https://www.youtube.com/user/ifadTV)