



Ficha resumen

Pasos básicos para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado en la Península de Yucatán

Carrillo Fuentes, J.C. (2015). *Pasos básicos para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado en la Península de Yucatán*. San José, Costa Rica: UICN-CEMDA, 20pp.

Disponible en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cbmm/pdf/4-pasos-basicos-clpi.pdf>

En el tema de la participación efectiva, la consulta y el CLPI, es muy importante tomar en cuenta que los ejidos y las comunidades, especialmente las integradas por pueblos indígenas, funcionan, se organizan y toman decisiones de manera radicalmente distinta a cómo se lleva a cabo en las ciudades modernas. Por ello, y desde un punto de vista legal, una de las metas más importantes para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) es lograr equilibrar dos marcos jurídicos distintos, el derecho positivo frente a los usos y las costumbres. Este último sistema atiende a una comprensión de tipo oral, y se basa en una perspectiva local y específica de cada una de las comunidades indígenas presentes en nuestro país. Por su parte, el sistema jurídico escrito tiene como fundamento una visión individualista y orientada a la producción de bienes y servicios con base en la propiedad privada y personal.

La legislación nacional, mediante el artículo 134 Bis de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), obliga al Gobierno Mexicano a que, en los casos relacionados con los servicios ambientales forestales, el CLPI se aplique no sólo a los pueblos indígenas sino también a las comunidades rurales no indígenas. Así lo señalan los diversos borradores de la Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+) de México. Sin embargo, a pesar del requisito de garantizar la protección de estos derechos en la implementación de REDD+, en la legislación mexicana no hay procedimientos existentes que indiquen cómo hacer operativo el CLPI ni verificar la aplicación de tal derecho, tampoco la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ofrece directrices.

Bajo este marco de referencia, y considerando que hasta el momento la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) no cuenta con un documento público que determine el protocolo para implementar la consulta pública orientada al CLPI, este documento hace una aportación que puede resultar de ayuda para dicho proceso.

Fundamento legal de CLPI

Marco internacional

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Artículo 6.- Este artículo obliga a los gobiernos correspondientes a ejecutar procedimientos para aplicar el derecho de consulta a los pueblos indígenas respecto de medidas legales, políticas y de proyectos que requieran implementarse por la autoridad, con el fin de asegurar la participación efectiva de estos sectores. Reconoce el derecho a la participación que tienen estas comunidades para informarse y transmitir inquietudes relacionadas con el desarrollo de instituciones como de leyes, políticas y programas que pudieran involucrarlos.



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

Artículo 2.- Este artículo determina que ninguna persona o pueblo puede llegar a ser discriminado por sus derechos o identidad. De esta manera, se complementa y reafirman los objetivos del derecho al CLPI.

Marco nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 1.- El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, complementa lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, considerando que, a nivel nacional, la población gozará de los derechos humanos establecidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como de las garantías incluidas en los mismos.

Artículo 2.- Este artículo prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o cualquier actitud que atente a la dignidad de las personas o afecte sus derechos y libertades personales. Este artículo determina que la nación mexicana da pleno reconocimiento a sus pueblos indígenas originarios con sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Se asegura la libre determinación para los pueblos indígenas, así como la autonomía para preservar y mejorar sus tierras. En el apartado B se establecen las obligaciones estatales, federales y municipales que se deben de cumplir para promover la igualdad de oportunidades y evitar las prácticas discriminatorias en contra de las comunidades y pueblos indígenas.

Artículo 26.- En este artículo se establece la obligación del Ejecutivo para que establezca procedimientos de participación y consulta, como sistemas de evaluación de planes y programas de desarrollo.

Artículo 133.- Este artículo es de particular relevancia para el derecho al CLPI, toda vez que reconoce a los convenios y tratados internacionales como ley suprema, por lo que adquieren carácter obligatorio y la misma jerarquía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este es el caso del mencionado Convenio 169 de la OIT.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Artículo 2.- Esta Ley indica que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) tiene la obligación de orientar, coordinar, promover, apoyar y fomentar programas, proyectos y estrategias para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Artículo 72.- Esta disposición busca asegurar la no afectación a la propiedad territorial de estos pueblos y comunidades indígenas, aunque en la práctica existe la problemática que los propietarios no cuentan con los documentos necesarios para determinar un territorio específico.

Artículo 134 Bis.- La legislación forestal establece la obligación de realizar consultas orientadas a generar el CLPI no sólo para pueblos indígenas sino también para ejidos y comunidades, en particular para políticas y proyectos de servicios ambientales.

Principios rectores

Principios que son criterios rectores del proceso de consulta y CLPI:

1. Buena fe: debe realizar en un clima transparente y confiable, otorgando la totalidad de la información solicitada por los pueblos y comunidades indígenas de manera que genere confianza mutua, con información oportuna y culturalmente pertinente, sujeta a múltiples opciones. El objetivo es evitar engaños, con información sesgada o parcial, mediante el uso de la coerción, la intimidación y la amenaza proveniente del Estado o de terceros autorizados.

2. Información veraz, oportuna y culturalmente adecuada: La información debe ser imparcial, profesional y cubrir aspectos de impacto social, cultural, ambiental y de género, así como dar cuenta a los solicitantes de los posibles riesgos y beneficios que pudieran emanar de los proyectos y políticas que se planea implementar.



3. **Transparencia:** Es sumamente importante que se informe de manera clara y proactiva acerca de la toma de decisiones, así como quién y por qué fueron tomadas. Para esto se requiere evitar cualquier tipo de manipulación de la información y de los procedimientos de la consulta.
4. **Carácter previo de la consulta:** el proceso de consulta para obtener el CLPI se debe realizar antes de dar inicio a obras, autorizaciones, concesiones, permisos, acciones y demás medidas dentro del territorio indígena por parte del proyecto o política que se está consultando.
5. **Participación efectiva:** En el proceso de consulta es necesario brindar la posibilidad de participación plena de conformidad con las normas nacionales internacionales, así como con los derechos propios de cada pueblo y comunidad indígena.
6. **Igualdad, equidad de género y no discriminación:** El proceso de consulta debe garantizar la incorporación de la perspectiva de género para valorar las implicaciones que tiene para tanto para mujeres como para hombres.
7. **Carácter procesal y continuado de la consulta.**
8. **Alcance de los resultados:** resultado deberá constar en un documento suscrito y debidamente legalizado que reafirme su carácter obligatorio y vinculante para las partes.
9. **Suspensión de la consulta y mecanismos de resolución de conflictos:** Al establecer la metodología de trabajo se deben prever los casos en que podrá suspenderse la consulta. La suspensión únicamente puede tener lugar cuando existe un acuerdo con los pueblos y las comunidades indígenas.

Etapas, pasos y fases de consulta

La consulta está sujeta a un procedimiento que incluye etapas, pasos y fases que ayuden a su desarrollo.

Etapas generales:

- a. **Preparación.** Al inicio del proceso de consulta se identificarán las áreas de trabajo para garantizar su realización.
- b. **Implementación.** Se convocará a reuniones y juntas de trabajo con los distintos actores para alcanzar acuerdos.
- c. **Seguimiento.** Se dará seguimiento a lo acordado. Esto debe servir para regular que se dé el cumplimiento deseado a los acuerdos logrados por las comunidades y los pueblos indígenas.

Pasos:

Se definen 15 acciones específicas para cumplir los fines de las etapas descritas anteriormente.

I. Preparación de la consulta

Paso 1. Identificar los actores y su representatividad. Se proponen 11 tipos de actores y un anexo de actores estratégicos a considerar.

Paso 2. Sensibilización. Se requiere un proceso de sensibilización que dé a conocer el tema REDD+, sus salvaguardas, el derecho a participar de forma plena y efectiva, así como a una distribución equitativa de los recursos.

Paso 3. Delimitar la materia, el objetivo y el alcance de la consulta (y del consentimiento).

Paso 4. Proponer la metodología o el procedimiento de trabajo, Se debe lograr el consenso entre las partes involucradas en la consulta. En aquellos casos que los usos y costumbres de las comunidades no faciliten la participación de las mujeres (u otros grupos específicos), se sugiere realizar un proceso paralelo especial para dicho grupo.

Paso 5. Acordar el programa y el calendario general de actividades.

Paso 6. Presupuestar el proceso de consulta.



Paso 7. Reuniones por “células de actores clave”. Se pueden considerar la realización de reuniones pequeñas por células” (organizaciones, clanes, familias, ejidos o comunidades), con la intención de establecer acuerdos básicos respecto del proyecto. También se deben realizar reuniones comunitarias participativas para dar a conocer el proyecto, resolver dudas e incorporar ideas de los miembros de ejidos, de las comunidades y los pueblos indígenas.

Paso 8. Acuerdo formal de cooperación. Con la finalidad intercambiar información es necesaria la firma de un memorándum de entendimiento o su equivalente, que represente el consenso de ideas entre los representantes de las organizaciones, las autoridades tradicionales, ejidales y comunitarias.

II. Implementación de la consulta

Paso 9. Convocar a las partes: La convocatoria deberá incluir cada una de las propuestas, junto con un resumen del proyecto que será sometido a este procedimiento.

Paso 10. Acreditar a los representantes de las partes: Por medio del documento correspondiente se deberá acreditar la identidad de las partes y de sus respectivos representantes, previa autorización de sus representados.

Paso 11. Generar y compartir información previa y culturalmente adecuada.

Paso 12. Realizar sesiones necesarias de consulta: La consulta comprende una cadena de evento, que incluye:

- Fase informativa
- Fase de deliberación interna de comunidades
- Fase de acuerdos y consentimiento
- Fase de ejecución, y
- Fase de seguimiento.

Paso 13. Adopción de acuerdos formales: se debe generar un acuerdo principal, previo consentimiento de las partes, el cual deberá ser formalizado por escrito. En el caso que no se obtenga el consentimiento esperado, se emitirá un acta donde se expongan las posturas de las partes para efectos legales.

Paso 14. Ejecución de acuerdos Cuando ya se ha desarrollado el acuerdo final, previa formalización, las partes deberán realizar las acciones y actividades correspondientes que tengan como fin dar cumplimiento a los acuerdos creados.

III. Seguimiento de la consulta

Paso 15. Monitorear el cumplimiento de compromisos: Los compromisos adquiridos por las partes durante la consulta deberán estar sujetos a un sistema de seguimiento y monitoreo.

Conclusiones

En México, uno de los actores estratégicos más importantes para lograr reducir la deforestación son los ejidos, las comunidades y los pueblos indígenas. Estrechamente vinculado al tema REDD+ se encuentran los derechos de ejidos, comunidades y pueblos indígenas al territorio, así como al acceso, uso y aprovechamiento de los recursos naturales y a la libre determinación de los pueblos indígenas. En este orden de ideas, y considerando que hasta el momento la CONAFOR no cuenta con un protocolo para implementar la consulta pública orientada al CLPI, el presente documento constituye un aporte desde las organizaciones de la sociedad civil que puede convertirse en una importante herramienta que contribuya al proceso REDD+ y a la implementación del derecho al consentimiento libre, previo e informado.