

CONSULTA PREVIA, GOBERNABILIDAD Y EMPRESAS.

FASE III

RECOMENDACIONES A LA UE Y AL FORO PERMANENTE DE CUESTIONES INDIGENAS

PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE CONSULTA PREVIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Este documento se ha realizado con la financiación de AECID. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Entidad Beneficiaria y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de AECID y no será responsable de ningún uso que pudiera hacerse de la información que contiene.

Este documento ha sido realizado en el marco del proyecto Consulta Previa, Gobernabilidad y Sector Privado - Fase III, ejecutado por el CR/SP bajo financiación de AECID. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Consultor y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición del CR/SP o de alguna institución, entidad o empresa aquí mencionada. El CR/SP no será responsable de las ideas, conceptos y criterios expresados por el Consultor o de algún uso que pudiera hacerse de la información que contiene.

INDICE

1.- ANTECEDENTES.....	3
2.- LA UE Y SU RELACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS	4
3.- RECOMENDACIONES DESDE EL PROYECTO PUEBLOS INDÍGENAS, GOBERNABILIDAD Y EMPRESAS.....	6
4.- EL FORO PERMANENTE DE CUESTIONES INDÍGENAS DE NACIONES UNIDAS.....	10
5.- RECOMENDACIONES AL FORO PERMANENTE DE CUESTIONES INDÍGENAS	12

1.- Antecedentes.

El proyecto Consulta Previa, Gobernabilidad y Sector Privado - Fase III, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), tiene un compromiso para promover la incidencia en organismos y mecanismos internacionales para promover la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada. En consecuencia, propone una serie de recomendaciones a la UE con el objetivo de que se tengan en cuenta en el desarrollo de políticas públicas relacionadas con los pueblos indígenas o con aquellas actividades que puedan afectar a los pueblos indígenas.

El informe propone diversas recomendaciones a una institución de referencia en el ámbito internacional en la protección de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos indígenas, como es la Unión Europea. Y al mecanismo de referencia de Naciones Unidas para los pueblos indígenas, el Foro Permanente de Cuestiones Indígenas.

2.- La UE y su relación con los pueblos indígenas.

La Unión Europea juega un rol destacado a nivel mundial en la promoción de los derechos humanos y de la cooperación internacional al desarrollo. Su política exterior, sus relaciones comerciales y sus programas de cooperación han transversalizado siempre la protección de los derechos humanos, especialmente de grupos vulnerables, de las minorías y de los pueblos indígenas. La UE ha jugado un papel destacado en el impulso de los derechos de los pueblos indígenas desde finales del siglo pasado a través de diversas declaraciones¹. Cabe destacar el apoyo institucional y de todos sus países miembros a la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas (todos sus países miembros votaron a favor de la declaración) o el apoyo y la implicación en la adopción del Documento final de la Conferencia mundial sobre los pueblos indígenas en 2014.

En los últimos años las declaraciones de instituciones europeas en defensa de los derechos

¹ <https://www.iwgia.org/es/ip-i-mi/3768-mi-2020-docip.html>

de los pueblos indígenas y en participar del derecho a la consulta previa, libre e informada se han sucedido de manera relevante.

El 15 de mayo de 2017 el Consejo de la Unión Europea adoptó *“las conclusiones del Consejo sobre los Pueblos Indígenas”*. Entre dichas conclusiones destacan:

“En este sentido, el Consejo destaca la importancia de dar prioridad a:

- La discriminación y la desigualdad basadas en el origen o la identidad indígena, en relación con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos, y*
- las acciones emprendidas para hacer frente a las amenazas y la violencia contra los pueblos y las personas indígenas, así como contra los defensores de los derechos humanos, en el contexto de la tierra y los recursos naturales y de la protección del medio ambiente, la biodiversidad y el clima.”²*

Además, en relación al derecho a la consulta previa, libre e informada el Consejo afirmó la importancia de dialogar y consultar con los pueblos indígenas todas las cuestiones relacionadas con la cooperación de la UE para garantizar su participación y su consentimiento previo, libre e informado:

“El Consejo subraya la importancia crucial de reforzar aún más las oportunidades de diálogo y consulta con los pueblos indígenas en todos los niveles de cooperación de la UE, en particular en los programas y proyectos financiados por la UE en todas las modalidades de ayuda, para garantizar su plena participación y su consentimiento libre, previo e informado de manera útil y sistemática, y para informar y respaldar la acción exterior de la UE y su puesta en práctica en todo el mundo”.³

El 3 de julio de 2018 el Parlamento Europeo adoptó una resolución muy importante sobre *“la violación de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo, incluido el*

² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8814-2017-INIT/es/pdf>. Párr. 5

³ Ibid. Párr 8

acaparamiento de tierras”⁴ en donde se plasmas los principales compromisos de la UE con relación a los derechos de los pueblos indígenas y las principales cuestiones que amenazan el disfrute de dichos derechos. En dicho informe se propone el establecimiento de cuatro mecanismos diferentes para reforzar la protección de sus derechos:

- Un mecanismo de quejas para presentar denuncias sobre violaciones y abusos de sus derechos derivados de las actividades comerciales basadas en la UE [art. 45];
- Un mecanismo para realizar estudios independientes de evaluación de impacto antes de la concertación de acuerdos comerciales y de cooperación [art. 72];
- Un mecanismo eficaz de denuncia administrativa para las víctimas de violaciones de los derechos humanos [art. 81]; y
- Un relator permanente sobre los pueblos indígenas en el seno del PE con el objetivo de vigilar la situación de los derechos humanos y, en particular, la aplicación de la DNUDPI y del Convenio N.º 169 de la OIT [art. 85].

En relación a la consulta previa libre e informada el informe recalca la necesidad de velar por que la legislación que rige el otorgamiento de concesiones incluya disposiciones sobre el consentimiento libre, previo e informado⁵; Y sobre todo, recuerda que incumbe a las empresas la responsabilidad de garantizar el derecho de los pueblos indígenas a una consulta libre, previa e informada cuando se vayan a desarrollar proyectos, obras o actividades en sus territorios, así como de incorporar y posteriormente aplicar en sus políticas la responsabilidad social de las empresas⁶.

3.- Recomendaciones desde el proyecto Pueblos Indígenas, Gobernabilidad y Empresas.

Teniendo en cuenta el compromiso de la UE con los derechos de los pueblos indígenas y con la promoción de los derechos humanos en el mundo, así como la vocación de incidencia del proyecto “*Pueblos indígenas, gobernabilidad y empresas*” se ha visto la

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0194_ES.html?redirect

⁵ Parr. 16

⁶ Parr. 47

necesidad de realizar diversas recomendaciones para impulsar un mayor respeto del derecho a la consulta previa, libre e informada.

Las recomendaciones que se plantean a la UE surgen de las diversas fases de trabajo que ha tenido este proyecto y de los diversos eventos que se han organizado con personas expertas, representantes gubernamentales, líderes indígenas y empresas de la región.

Las recomendaciones serían las siguientes:

1.- Realizar un informe de seguimiento sobre las medidas adoptadas para implementar el contenido de la Resolución del Parlamento Europeo de 3 de julio de 2018 sobre la violación de los derechos de los pueblos indígenas del mundo, incluyendo el acaparamiento de tierras. Dentro de dicho informe se debería prestar atención a dos cuestiones importantes relacionadas con el derecho a la consulta previa como son la implementación del Convenio 169 de la OIT o de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y que en la Resolución del Parlamento Europeo son objeto de recomendaciones específicas para las instituciones europeas:

- “tomar las medidas necesarias para cumplir de forma efectiva las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales;
- Crear un ponente permanente sobre los Pueblos Indígenas con el objetivo de controlar la situación de los derechos humanos y, en particular, la aplicación de la UNDRIP y el Convenio n.º 169 de la OIT”.

2.- Incorporar en la nueva directiva sobre debida diligencia en derechos humanos y medio ambiente una referencia específica a los pueblos indígenas y sus derechos humanos, teniendo en cuenta que muchas de las operaciones de empresas europeas en terceros países se desarrollan en territorios indígenas. La nueva directiva se encuentra en fase de elaboración por parte de la Comisión Europea y cuenta con un informe jurídico de la comisión de asuntos jurídicos del Parlamento Europeo.

Dicha referencia debería promover el respeto del Convenio 169 de la OIT en cualquier actuación que vayan a realizar empresas europeas en territorios indígenas independientemente de que el País donde se desarrolle la actividad haya ratificado el Convenio No 169.

Igualmente la referencia debería exigir la participación de las comunidades y organizaciones indígenas en los estudios de impactos en derechos humanos y en la definición e implementación de los planes de mitigación y remediación de los impactos negativos que se deban realizar como parte de la debida diligencia empresarial en derechos humanos.

3.- Realizar una guía para empresas europeas sobre consulta previa, libre e informada y su relación con la debida diligencia en derechos humanos. Dicha guía debería definir claramente los estándares internacionales sobre consulta previa, libre e informada que se deben respetar en la UE y debería proponer recomendaciones para que las empresas puedan desarrollar sus proyectos garantizando estos derechos.

4.- Realizar un estudio sobre la presencia de empresas europeas en territorios indígenas y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Teniendo en cuenta la presencia importante de empresas europeas en territorios indígenas sería muy recomendable hacer un seguimiento y monitoreo de como las empresas europeas actúan en territorios indígenas y respetan sus derechos.

5.- Promover una línea específica de cooperación con pueblos indígenas dentro de los programas actuales de la UE centrados en la promoción de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo y visibilizar dicha cooperación anualmente en las jornadas de desarrollo “development days”.

6.- Promover puntos focales en las delegaciones europeas en los Países de América Latina sobre los derechos de pueblos indígenas y la implementación de la consulta previa para realizar un monitoreo permanente de la relaciones que existen entre empresas europeas y los pueblos indígenas.

7.- Promover espacios de diálogo entre representantes de pueblos indígenas, representantes gubernamentales y representantes empresariales de empresas Europeas para avanzar en la construcción de consensos en torno a la consulta previa, libre e informada e identificar experiencias positivas de implementación de dicho derecho.

8.- Promover alianzas con organizaciones indígenas, organizaciones empresariales y otros actores de cooperación para fortalecer los conocimientos en torno a la consulta previa de los actores y el desarrollo de capacidades que impulsen la implementación de la consulta previa.

4.- El Foro Permanente de Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas.

El Foro Permanente de Cuestiones Indígenas es un órgano asesor del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas. El Foro Permanente está conformado por 16 personas expertas. 8 son representantes de los Estados y las otras 8 son representantes de los pueblos indígenas elegidos por el presidente del ECOSOC. El foro fue establecido el 28 de julio del año 2000 con el mandato de examinar las cuestiones indígenas en relación a las atribuciones del ECOSOC relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos.

Entre sus funciones destaca el monitoreo permanente sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en el mundo, así como el seguimiento del sistema de la ONU en la promoción y garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Todos los años realizan diversos informes temáticos sobre cuestiones diversas de los derechos de los

pueblos indígenas. Y en todas sus sesiones realiza recomendaciones diversas para mejorar la situación de los derechos de los pueblos indígenas. El mandato del Foro Permanente es el siguiente:

- Presta asesoramiento especializado y formulará recomendaciones sobre las cuestiones indígenas al Consejo, así como a los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas, por conducto del ECOSOC;
- Aumenta la concientización y promueve integración y coordinación de las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- Prepara y difunde información sobre las cuestiones indígenas;
- Promueve el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y vela por su eficacia (Art. 42 UNDRIP).⁷

El Foro Permanente de Cuestiones Indígenas es el mecanismo internacional de referencia para la promoción de los derechos de los pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas. Desde que comenzó con sus sesiones anuales en el año 2002, sus sesiones anuales de trabajo se han convertido en el mayor evento anual sobre derechos de los pueblos indígenas. Todo el sistema de Naciones Unidas está siempre pendiente de sus recomendaciones y del proceso de rendición de cuentas que deben hacer en cada periodo de sesiones.

5.- Recomendaciones al Foro Permanente de Cuestiones Indígenas.

Teniendo en cuenta el mandato del Foro Permanente de Cuestiones Indígenas y los alcances del proyecto pueblos indígenas, gobernabilidad y empresas, se proponen las siguientes recomendaciones:

⁷ <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/sesiones-del-foro-permanente.html>

1. Recopilar las recomendaciones que se han propuesto desde el Foro Permanente durante todas sus sesiones sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada y analizar el grado de cumplimiento de cada una de las recomendaciones.
2. Realizar un informe temático sobre la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada con especial atención a la región de América Latina debido a que es la región donde más Países han ratificado el Convenio No 169 de la OIT. Dicho informe debería unificar los estándares internacionales sobre la consulta previa, libre e informada y debería concretar los criterios de aplicación para los procesos que se determinen en los Estados. Además, debería realizar un análisis comparativo de los diferentes marcos normativos y procedimentales de los Estados con los estándares internacionales.
3. Auspiciar un evento con agencias de Naciones Unidas, la UE y el sistema interamericano de derechos humanos para analizar la situación de la consulta previa en la región y proponer un plan de acción conjunto para fortalecer su implementación.
4. Realizar un informe temático sobre sobre empresas en territorios indígenas, el respeto de sus derechos y el papel que juegan en los procesos de consulta previa.
5. En cumplimiento de su mandato solicitar a las agencias y programas de Naciones Unidas que presenten informes en el próximo periodo de sesiones sobre sus aportes al respeto del derecho a la consulta previa, libre e informada. Especialmente se deberían solicitar informes a la OIT, al Banco Mundial, a la Organización Mundial del Comercio (OMC), al PNUD y al Pacto Mundial.
6. Iniciar un diálogo con todos los Países que han ratificado el Convenio No 169 de la OIT para realizar un análisis de sus marcos normativos nacionales desde los estándares internacionales e identificar avances y retrocesos en cada País con

carácter anual aprovechando las sesiones anuales de reuniones del Foro Permanente.

7. Adoptar los indicadores de medición de la consulta previa elaborados por el Centro Regional en el marco del proyecto Pueblos Indígenas, Gobernabilidad y Empresas como un documento propio del Foro Permanente y promover su aplicación.
8. Promover espacios de diálogo entre representantes de pueblos indígenas, representantes gubernamentales y representantes empresariales para avanzar en la construcción de consensos en torno a la consulta previa, libre e informada e identificar experiencias positivas de implementación de dicho derecho.
9. Promover alianzas con organizaciones indígenas, agencias del sistema de Naciones Unidas y otros actores de cooperación para fortalecer los conocimientos en torno a la consulta previa de los actores y el desarrollo de capacidades que impulsen la implementación de la consulta previa.