

Propuesta de articulación del Proceso Participativo y del Procedimiento General de Consulta a Pueblos Indígenas

**Elaborado por
Alejandra Loría y Natalia Díaz
29 de noviembre de 2017**



Índice

<u>INTRODUCCIÓN.</u>	3
<u>ANTECEDENTES.</u>	1
<u>DEFINICIONES DE PROCESO PARTICIPATIVO.</u>	3
<u>DESARROLLO DE LA PROPUESTA DEL PROCESO PARTICIPATIVO.</u>	5
<u>INTEGRACIÓN DE LA PROPUESTA DEL PROCESO PARTICIPATIVO Y DEL PROCEDIMIENTO GENERAL DE CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS.</u>	6
<u>PASOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PARTICIPATIVO ARTICULADO AL PROCEDIMIENTO GENERAL DE CONSULTA A PUEBLOS INDÍGENAS.</u>	11

Introducción.

El Ministerio de Ambiente y Energía mediante la Directriz DM-439 del año 2017, conforma en el mes de mayo la Comisión del Ministerio de Ambiente y Energía sobre asuntos indígenas, con el objetivo de “atender los temas de interés de los pueblos indígenas que tienen que ver con competencia del MINAE y brindar una respuesta integral, así como dar el seguimiento y acompañamiento correspondiente”.

Esto es parte del reconocimiento de la necesidad de atender el trabajo con los pueblos indígenas de forma coordinada a nivel institucional.

Como parte de este trabajo se presenta este documento que consolida procesos metodológicos realizados en las instancias del MINAE, por parte de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). A su vez se articula este trabajo con la propuesta del Procedimiento General de Consulta a Pueblos Indígenas que está elaborando el Ministerio de la Presidencia con los pueblos indígenas de Costa Rica.

Antecedentes.

La Comisión del Ministerio de Ambiente y Energía sobre asuntos indígenas está conformada por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), la Dirección de Aguas, la Dirección de Geología y Minas y la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO).

Dentro de esta Comisión se ha promovido el tema de participación, de forma que se propone establecer un procedimiento para el desarrollo de los procesos participativos con pueblos indígenas, que será el asumido por MINAE para iniciativas futuras.

De esta forma, CONAGEBIO y FONAFIFO se encuentran coordinando acciones referentes al trabajo con pueblos indígenas y la implementación de las acciones del MINAE. Sus experiencias sobre procesos participativos con pueblos indígenas sirven de punto de partida para realizar esta integración, basada en procesos previos que ambas han tenido, de modo que institucionalmente se cuente con una herramienta metodológica para el trabajo participativo con los pueblos indígenas.

La Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad CONAGEBIO trabaja en la protección de los Derechos Intelectuales Comunitarios Sui Generis, definidos en el Artículo 82 de la Ley de Biodiversidad como los conocimientos, innovaciones y prácticas de los pueblos indígenas y comunidades locales, relacionados con el empleo de los elementos de la biodiversidad y el conocimiento asociado. Asimismo, ha desarrollado actividades para disponer la forma, la metodología y los elementos básicos del proceso participativo, responsabilidades que se le asignaron a la CONAGEBIO y a la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR), en el Artículo 83 de la misma Ley.

Durante el primer semestre del año 2015, se llevó a cabo en Costa Rica por parte de la CONAGEBIO, un Plan Piloto en dos territorios indígenas (Talamanca Bribri y Cabagra), con la finalidad de analizar situaciones relacionadas con la activación del llamado Proceso Participativo, que dispone la Ley de Biodiversidad. Dentro de esta experiencia se procedió a comparar esta figura con el proceso de Consulta indígena, que es el marco esencial del proceso participativo.

Como producto de este Plan piloto se elaboró la Guía práctica para activar el proceso participativo (Chacón, 2015)¹ con el objetivo de sintetizar las experiencias más importantes que surgieron y mostrar los temas que configuran el proceso participativo, los pasos que caracterizan cada uno de esos temas y la descripción de los mismos.

¹ Chacón, R (2015) Guía práctica para activar el proceso participativo. Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, San José.

El Plan Piloto conforme lo especifica la Ley de Biodiversidad impulsó las bases de cómo concebir un “Proceso Participativo”. Se analizó el modo en que este se relaciona con la “Consulta Indígena”, y se aprovechó para analizar y realizar aportes a un borrador de la “Propuesta normativa sobre los Derechos intelectuales comunitarios sui géneris relacionados a la protección del conocimiento tradicional y a los elementos tangibles asociados” que había sido impulsada desde el año 2003 por parte de la MNICR.

En el año 2008, el gobierno de Costa Rica a través del FONAFIFO asumió el reto de iniciar un proceso de preparación para la elaboración de la futura Estrategia REDD+ Costa Rica, la cual debía ser elaborada de forma participativa, cumpliendo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

REDD+ busca desarrollar un conjunto de políticas y programas para enfrentar las causas de la deforestación/degradación forestal, promover un desarrollo verde, social y económico, fomentar la conservación, el manejo sostenible de los recursos naturales y aumentar reservas de carbono, lo cual Costa Rica ha venido desarrollando desde hace más de veinte años.

El proceso de consulta de la Estrategia REDD+, fue elaborado de forma participativa por líderes indígenas de los 24 territorios indígenas. Durante este proceso, los pueblos indígenas definieron como debería ser el proceso de consulta de la Estrategia REDD+. Dicho proceso, inició en el año 2012, es decir data de 5 años, y actualmente se encuentra próximo a iniciar la última etapa, la cual ha sido avalada por los pueblos indígenas, durante un taller nacional celebrado en mayo del 2017. (http://reddcr.go.cr/sites/default/files/centro-de-documentacion/sistematizacion_indigena.pdf)

De este primer ejercicio de consolidación entre ambas instancias, surgió una propuesta inicial con los pasos que debería contemplar un proceso participativo, basado en las experiencias que ambas instituciones tienen.²

Este trabajo de integración que se realiza a lo interno del MINAE, se está alineando con el trabajo que por más de un año y medio viene realizando el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano en la construcción del Procedimiento General de Consulta a Pueblos Indígenas, que sería de aplicación nacional.

En este momento como resultado del proceso de construcción del Mecanismo de Consulta se cuenta con un Borrador de Decreto, base sobre la cual se está trabajando la integración metodológica del proceso participativo con el Procedimiento de Consulta.

Para lograr dicha alineación, se está realizando un trabajo conjunto de coordinación con el Viceministerio, mediante reuniones de revisión y análisis de las propuestas que se están elaborando. Como parte importante del proceso, se ha contado además con la participación del personal de FONAFIFO, CONAGEBIO y Mesa Nacional Indígena.

² Loría, A y N. Díaz. (2017) Propuesta para el diseño y ejecución del Proceso Participativo con los Pueblos Indígenas. CONAGEBIO y FONAFIFO. San José.

Dicha alineación es de suma importancia ya que se contemplan los pasos que conforman el proceso participativo establecido en el Artículo 83 de la Ley de Biodiversidad, así como las experiencias de CONAGEBIO y FONAFIFO, articuladas al Procedimiento de Consulta del Ministerio de la Presidencia, lo que garantizaría coherencia entre ambos procesos, así como un mecanismo para el Ministerio de Ambiente coherente con las directrices del Ministerio de la Presidencia.

Este documento presenta el producto de los esfuerzos de consolidación metodológica, plasmados en los pasos del Proceso participativo articulados al Procedimiento de Consulta.

Definiciones de proceso participativo.

La Ley de Biodiversidad habla de Proceso participativo, sin embargo, no se cuenta con una definición, siendo un reto la construcción de lo que significa para las instituciones del sector público y para los pueblos indígenas.

En este apartado se presentan dos acercamientos conceptuales a las definiciones de Proceso participativo.

Por un lado, en el Plan piloto realizado en el 2015 por la CONAGEBIO, Rubén Chacón establece una conceptualización en la “Guía práctica para activar el proceso participativo” (Chacón, 2015)³, producto de la revisión de los Convenios internacionales relacionados con los pueblos indígenas, así como del trabajo comunitario realizado con los indígenas de Talamanca Bribri y Cabagra.

En el Plan piloto, Chacón circunscribe el ámbito del proceso participativo como un mecanismo que la Ley de Biodiversidad estableció para hacer partícipes a las comunidades que se relacionan con este recurso, para que contribuyan a fijar los alcances de los denominados “derechos comunitarios intelectuales sui géneris” y con ello posibilitar su injerencia en la fijación de políticas públicas relacionadas con la tutela de los recursos de la biodiversidad y los conocimientos asociados.

Si se sostiene que la diferencia fundamental entre ambos procesos es que la Consulta se preceptúa cuando se prevén medidas que podrían afectar a los pueblos indígenas, mientras que el Proceso Participativo se relaciona con una dinámica de gestión comunitaria con miras a la construcción de una disposición jurídica, se puede notar cómo ambas implican que se dé una relación entre las comunidades y los entes externos (especialmente estatales) para lograr objetivos fundamentales.

Chacón explica que al no haber una definición, se puede suponer que se trata de “una metodología cuyo propósito es posibilitar a los pueblos indígenas para que se integren de manera directa en la incidencia de una normativa que regule los derechos intelectuales comunitarios sui géneris”, con la salvedad que el Proceso Participativo es una dinámica que se relaciona no solo con

³ Chacón, R (2015) Guía práctica para activar el proceso participativo. Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, San José.

la temática de los derechos a los recursos de la biodiversidad, sino que puede instrumentalizarse en otras situaciones de regulación jurídica, y dentro de estos supuestos puede ser planteado como mecanismo de construcción del Proceso de consulta indígena (2015).

Entonces la consulta se relaciona con una situación de regulación jurídica que el Estado quiera implementar o aprobar, que pudiera afectar a los indígenas, mientras que el proceso participativo tiene que ver especialmente con la posibilidad de ser parte de las acciones que lleva a cabo el Estado para regular jurídicamente el tema de ciertos derechos.

Una –la consulta- tiene que ver con una norma emitida por el Poder Ejecutivo, o un proyecto de ley; y la otra -el proceso participativo- con la elaboración de una normativa.

Por otro, la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica aporta una el “Resumen de los aportes indígenas a la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad”⁴ (2017), una definición para el Proceso participativo que establece que es:

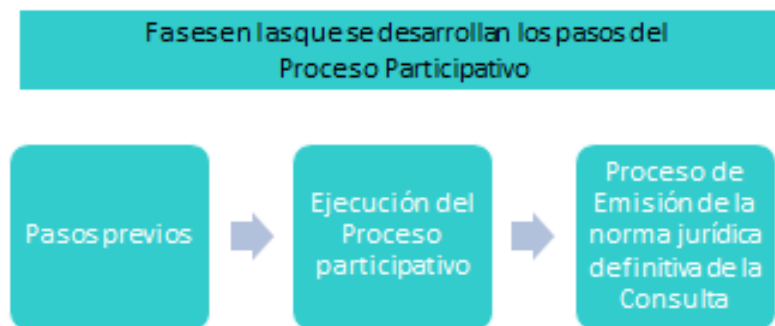
“un mecanismo que, facilita a las comunidades, en forma libre, identificar desde la visión indígena elementos, acciones y propuestas que son necesarias para el desarrollo de los pueblos indígenas, lo que debe de ser tomado en cuenta por la administración pública y las propias comunidades. Asimismo permite identificar acciones y valorar impactos de procesos o proyectos que requerirán la CONSULTA (Ej. Uso y manejo de los recursos; gobernabilidad; industria extractiva; megaproyectos; etc., mismos que obligatoriamente deben ser CONSULTADOS, como lo determina el Convenio 169 de la OIT). Cumple una función estratégica ante la ausencia de un mecanismo que facilite la construcción de nuevas formas de relacionamiento entre el Estado – Gobierno y los Pueblos Indígenas. También es una forma en donde las comunidades indígenas pueden expresar un requerimiento a instancias públicas para que se incorporen sus visiones en temas que no requieren un proceso de CONSULTA”.

Estas propuestas serán analizadas por el Ministerio de la Presidencia para incorporarlas en el Procedimiento General de Consulta a Pueblos Indígenas de Consulta, siendo plasmada en el Decreto la alineación con el Proceso participativo, donde se asumirá lo que se establezca.

⁴ Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (2017) Resumen de los aportes indígenas a la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad. Costa Rica. En proceso de impresión.

Desarrollo de la propuesta del Proceso participativo.

La Propuesta del proceso participativo con Pueblos Indígenas se compone de tres fases:



Integración de la propuesta del proceso participativo y del Procedimiento General de Consulta a Pueblos Indígenas.

En este apartado se presentan los pasos del Proceso participativos articulados al Procedimiento de Consulta, así como las descripciones para su mejor comprensión.

Integración del Procedimiento de Consulta a Pueblos Indígenas y del Proceso participativo

Procedimiento general de Consulta a Pueblos Indígenas

Proceso participativo

Pasos previos

1) Análisis de los Antecedentes

2) Acercamiento entre Instituciones y Pueblos Indígenas

3) Organización y roles comunitarios e institucionales

Procedimiento general de Consulta a Pueblos Indígenas

1 Solicitud de la Consulta

2 Admisibilidad de la solicitud de la Consulta

Proceso participativo

**Procedimiento general de
Consulta a Pueblos
Indígenas**

3 Acuerdos preparatorios

Proceso participativo

**Ejecución del proceso
participativo**

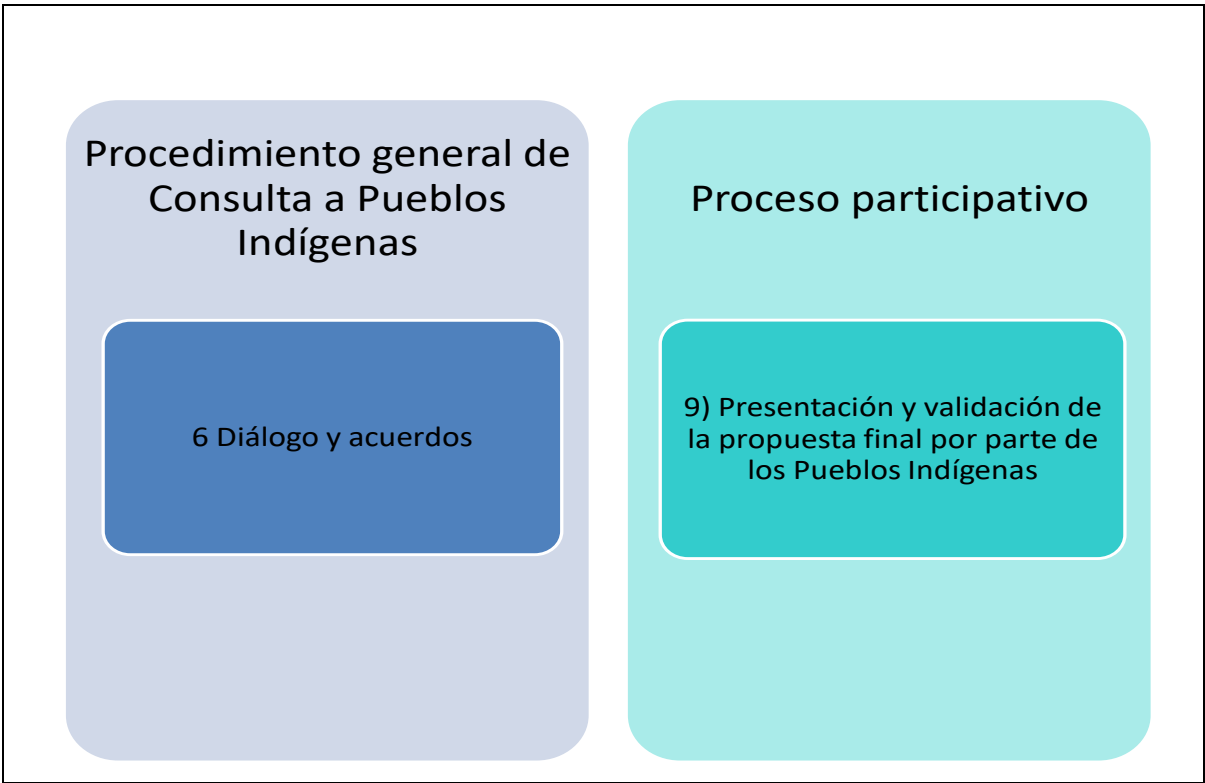
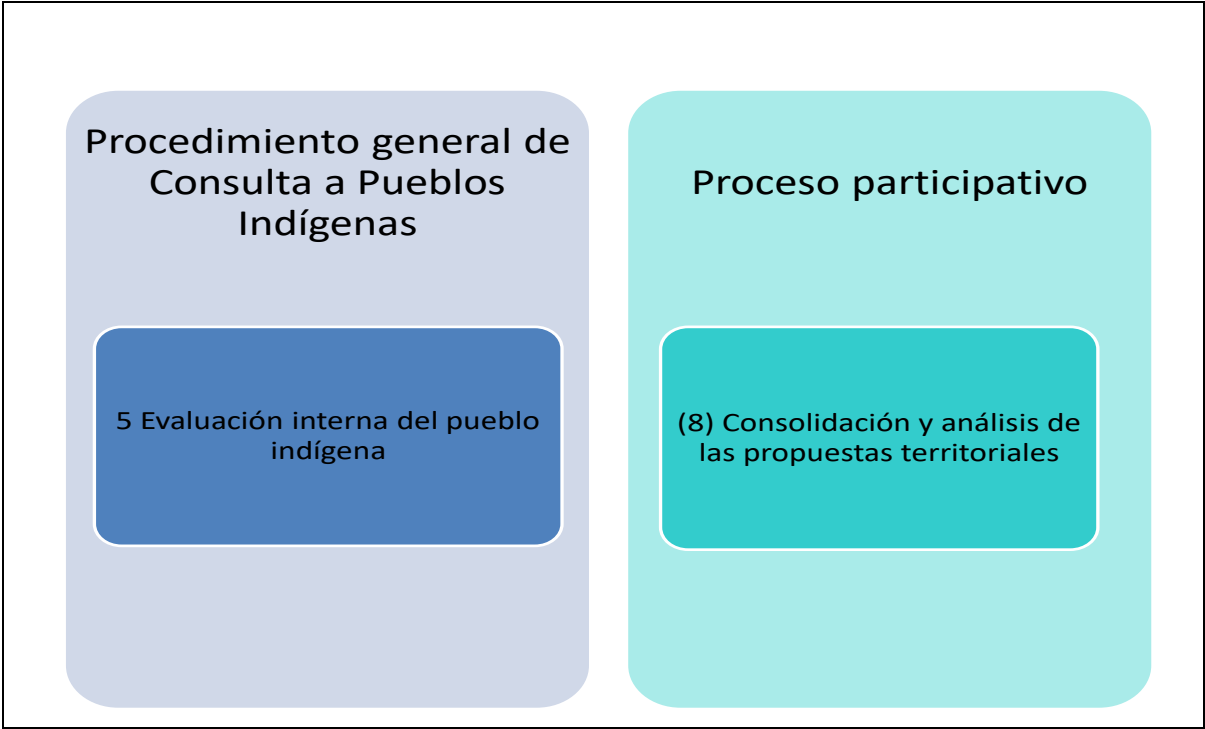
4) Elaborar un plan para el proceso participativo con los pueblos indígenas que incluya una (5) inducción y capacitación de las Partes Interesadas.

**Procedimiento general de
Consulta a Pueblos
Indígenas**

4 Intercambio de
información

Proceso participativo

6) Ejecución de actividades en los territorios para analizar la propuesta externa y (7) sistematización de los resultados.



**Procedimiento general de
Consulta a Pueblos
Indígenas**

**7 Análisis de los acuerdos y
decisión de Gobierno**

Proceso participativo

**10) Sistematización de todo el
proceso participativo**

**11) Acuerdos (consulta y
propuesta)**

**Procedimiento general de
Consulta a Pueblos
Indígenas**

**8 Cumplimiento y monitoreo
de los acuerdos**

Proceso participativo

Pasos y descripción del Proceso participativo articulado al Procedimiento general de Consulta a Pueblos indígenas.

Pasos del Proceso Participativo con Pueblos Indígenas	Descripción
Pasos previos del Proceso participativo	
1) Análisis de los Antecedentes	Esta sección corresponde a realizar un análisis de los insumos del proceso participativo, es decir naturaleza del proyecto ó iniciativa, así como beneficios, riesgos, experiencias de trabajos similares y legislación pertinente relacionada al proyecto y con la que se debe cumplir
2) Acercamiento entre Instituciones y Pueblos Indígenas	El acercamiento entre instituciones y pueblos indígenas corresponde al diálogo temprano, generación de confianza y respeto entre ambas partes. Además, se define el interés de ambas partes así como la planificación de pasos siguientes
3) Organización y roles comunitarios e institucionales	Durante esta etapa, en el marco del diálogo establecido, se definen las partes interesadas presentes en el proceso participativo,

Pasos del Proceso Participativo con Pueblos Indígenas

Descripción

Ejecución del Proceso participativo

4 Elaborar un plan para el proceso participativo que incluya una 5) inducción y capacitación de las Partes Interesadas.

Esta etapa corresponde a la definición de estructuras organizativas, metodología a utilizar en cada territorio, elaboración de una estrategia de comunicación participativa (definición de los canales y medios de comunicación, convocatorias, generar materiales informativos culturalmente apropiados) y a su vez planificación de las actividades incluyendo cronograma y presupuesto de las mismas. Este plan, consta también de un plan de inducción y capacitación de las partes interesadas relevantes con la finalidad de que ambas conozcan la realidad del entorno de cada una de ellas (es decir, trámites administrativos, realidad en las comunidades) y a su vez la preparación de los facilitadores de talleres o diálogos comunitarios.

Pasos del Proceso Participativo con Pueblos Indígenas	Descripción
<p>6) Ejecución de actividades en los territorios para analizar la propuesta externa y 7) sistematización de los resultados.</p>	<p>Corresponde a la implementación del plan de trabajo (paso 4). En esta etapa se pretende ejecutar las actividades y metodologías programadas a fin de lograr el análisis de la propuesta. Adicionalmente la institución debe velar por la transparencia y debida ejecución del proceso participativo en las comunidades. Finalmente se desarrollará el procesamiento entre las entidades estatales correspondientes junto con las personas indígenas que decida la comunidad indígena, de toda la información que se elaboró durante las dinámicas, con miras a la normación de los derechos.</p>

Pasos de la Propuesta del Proceso Participativo con Pueblos Indígenas

Descripción

8) Consolidación y análisis de las propuestas territoriales

En este paso se elabora el planteamiento indígena acerca de la propuesta final.

9) Presentación y validación de la propuesta final por parte de los Pueblos Indígenas

Las entidades estatales correspondientes consolidan las propuestas de acuerdo a lo que indica la normativa y la propuesta de acuerdo a la que llegó la comunidad y la validan.

Pasos de la Propuesta del Proceso Participativo con Pueblos Indígenas

Descripción

10) Sistematización de todo el proceso participativo

Las entidades estatales recopilan y organizan toda la información relacionada y aseguran, una vez que concluya el proceso participativo de que el proceso ha cumplido con todas las garantías

11) Acuerdos (consulta y propuesta)

Se lleva a cabo un proceso de diálogo entre la entidades estatales con los pueblos indígenas para definir si se debe llevar a cabo la consulta de la propuesta.
Se elabora y ajusta técnica y legalmente la propuesta normativa definitiva por parte de las dependencias técnicas estatales, basadas en los procesos participativos indígenas que sean pertinentes jurídicamente.