



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de marzo de 2004
Español
Original: inglés

Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Tercer período de sesiones

Nueva York, 10 a 21 de mayo de 2004

Tema 4 del programa provisional*

Ámbitos del mandato

Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas: informe sobre el consentimiento libre, previo e informado**

Resumen

Siguiendo las recomendaciones del segundo período de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y como se acordó en la reunión del Grupo de Apoyo Interinstitucional celebrada en septiembre de 2003 en Ginebra, el PNUD encabezó la coordinación y preparación del presente informe, cuyo propósito es servir de base para un examen bien fundado de la cuestión del consentimiento libre, previo e informado.

* E/C.19/2004/1.

** Este documento se presentó con retraso para asegurar que incluyera la información más reciente.



Antecedentes y contexto

1. En el contexto del reconocimiento cada vez mayor de los derechos de los pueblos indígenas, el principio del derecho de esos pueblos a dar su consentimiento libre, previo e informado en relación con los planes y proyectos de desarrollo que les afecten ha surgido como la norma idónea que ha de aplicarse en la protección y promoción de sus derechos en el proceso de desarrollo.
2. No existe una definición acordada a nivel internacional de este principio ni del mecanismo para su aplicación; no obstante, dado que los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas están tratando de estrechar su colaboración con los pueblos indígenas, el principio se ha integrado en muchas políticas de las Naciones Unidas relacionadas con dichos pueblos y, por ejemplo, con la cuestión del reasentamiento involuntario.

Metodología

3. Se envió a todos los coordinadores del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de los pueblos indígenas un cuestionario que sirvió de guía para examinar la forma en que los programas, fondos y organismos de las Naciones Unidas entienden y aplican el principio del consentimiento libre, previo e informado. El cuestionario contenía las preguntas siguientes:

1. ¿Qué entiende su organización por consentimiento libre, previo e informado?
2. ¿Ha emprendido su organización actividades para comprender mejor ese principio y las cuestiones relacionadas con él?
3. ¿En qué aspectos de su trabajo se ha aplicado y de qué manera?
4. ¿Puede dar ejemplos de su aplicación a nivel normativo?
5. ¿Se aplica expresamente ese principio en el trabajo con los pueblos indígenas? De ser así, ¿cómo y en qué casos se aplica (por ejemplo, en políticas, convenios, etc.)?
6. ¿Cómo se aplica el principio en la preparación de proyectos?
7. ¿Se aplica efectivamente mediante mecanismos claros y específicos?
8. ¿Qué experiencias ha tenido su organización en la aplicación (o no aplicación) del principio?

4. Se recibieron respuestas de 9 de los 18 organismos a los que se envió el cuestionario: siete organismos contestaron al cuestionario y dos declararon que éste no estaba directamente relacionado con su trabajo. Cabe señalar que es posible que estas respuestas no reflejen las declaraciones o posiciones oficiales de los organismos sobre esta cuestión.

5. Se recibieron respuestas de los siguientes organismos:

- a) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD);
- b) Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA);
- c) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

- d) Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- e) Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR);
- f) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH);
- g) Organización Mundial de la Salud (OMS).

Resultados principales

6. Si bien ningún organismo ha aprobado una definición oficial de este principio, todos reconocen que queda comprendido en el marco de los derechos humanos. En el proceso que han emprendido las Naciones Unidas para integrar los derechos humanos en todas las dimensiones de su trabajo, las cuestiones de participación y consulta son fundamentales para la preparación, aplicación y evaluación de cualquier actividad. La consulta y participación efectivas se consideran fundamentales para el principio del consentimiento libre, previo e informado. El principio también se ha incorporado en distinta medida en diversas normas, convenios y convenciones. A fin de comprender mejor la aplicación del principio en relación con los pueblos indígenas, el sistema de las Naciones Unidas ha participado en una serie de actividades entre las que figuran consultas, seminarios, reuniones de expertos y el encargo de trabajos.

7. En lo que respecta a la aplicación del principio del consentimiento libre, previo e informado en relación con los pueblos indígenas, algunos organismos han demostrado que ésta se hace en gran medida en función de cada caso específico, de acuerdo con los instrumentos jurídicos, principios y directrices generales que rigen la labor de cada organismo. Las restricciones en la aplicación, o el grado de aplicación, pueden variar en función de la situación política de un país y de la fuerza de su sociedad civil, así como de la capacidad de las oficinas exteriores de las Naciones Unidas de colaborar con el gobierno en cuestión. En la práctica hay pocos mecanismos que puedan medir eficazmente el grado de aplicación del principio del consentimiento libre, previo e informado sin un mandato político y jurídico oficial.

8. Los organismos revelaron que en la elaboración de programas y productos hay ahora una mayor sensibilidad respecto de las necesidades culturales. Más de la mitad de los encuestados dijeron otorgar prioridad a la habilitación de las comunidades indígenas para determinar, preparar y aplicar proyectos basados en su propia demanda interna. Entre los principales retos mencionados figuraba el fomento de la capacidad, tanto del personal de las Naciones Unidas como de los pueblos indígenas, en lo que respecta al consentimiento libre, previo e informado y la adopción de medidas para asegurar la participación de los pueblos indígenas en los órganos encargados de tomar decisiones. Se señaló también la necesidad de prestar atención a las cuestiones relativas a la representación, es decir, quién habla en nombre de quién, y a la difusión y utilización de la información en relación con los derechos de propiedad intelectual y cultural.

A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

1. ¿Qué entiende su organización por consentimiento libre, previo e informado?

9. El PNUD interpreta el principio del consentimiento libre, previo e informado en el contexto de su política de compromiso que se expone en el documento titulado “El PNUD y los pueblos indígenas: una política de compromiso”, que se publicó en 2001. La política de compromiso hace hincapié en la creación de asociaciones con los pueblos indígenas mediante procesos transparentes y participativos que tengan como objetivos la inclusión y la habilitación. Además, destaca el papel del PNUD en el fomento de la capacidad y la aplicación de medidas para facilitar e intermediar en diálogos e iniciativas en los que participen conjuntamente los gobiernos, los pueblos indígenas y otros agentes no estatales. También incorpora una explicación detallada de cómo deben llevarse a cabo las consultas para la preparación de proyectos relacionados con los pueblos indígenas o que les puedan afectar de cualquier manera. Estos procesos son fundamentales para aplicar el principio del consentimiento libre, previo e informado en las actividades del PNUD.

10. El PNUD ha incorporado este principio en su política de compromiso con los pueblos indígenas. Esta orientación política tiene sus orígenes en la política iniciada por el PNUD en 1998 con miras a la integración de los derechos humanos en el desarrollo sostenible, así como en los principios fundamentales de la reforma de las Naciones Unidas de 1997 y 2002.

11. El PNUD aplica el principio en tres ámbitos de su política: en el contexto de los planes y programas de desarrollo; en las cuestiones de reasentamiento; y en las cuestiones relacionadas con el conocimiento indígena.

12. Como se explica en el documento de política, al incorporar el derecho al desarrollo en su labor, el PNUD fomenta la participación plena de los pueblos indígenas en su proceso de desarrollo e incorpora los puntos de vista indígenas en la planificación del desarrollo y en la toma de decisiones. Este derecho tiene importancia particular para los pueblos indígenas porque, de acuerdo con sus experiencias, el desarrollo ha tendido a ser impuesto sobre sus comunidades desde el exterior, a menudo con el resultado de violar su derecho al desarrollo al dañar tierras, agua y recursos naturales ancestrales (párr. 27).

13. Consecuente con las convenciones de las Naciones Unidas, como el Convenio No. 169 de la OIT, el PNUD promueve y apoya el derecho de los pueblos indígenas a dar libremente su consentimiento previo e informado respecto de los planes y programas de desarrollo que puedan afectarlos (párr. 28).

14. Es menester prestar atención especial a las cuestiones del reasentamiento, en particular a las que entrañen alguna forma de transferencia de población que tenga por finalidad o como consecuencia menoscabar los derechos de los pueblos indígenas o que involucre cualquier forma de asimilación o integración por otras culturas o modalidades de vida impuestas a esos pueblos sin contar con su consentimiento libre, previo e informado (párr. 41).

15. Los proyectos que recogen y utilizan procedimientos indígenas consuetudinarios deberán incluir medidas para reconocerlos como una propiedad intelectual y cultural, así como medidas para prevenir la difusión de esos conocimientos sin un consentimiento informado previo de los propietarios. Las mujeres indígenas deben participar en esas actividades, ya que son custodias principales del conocimiento y, además, a

menudo son las más improbables beneficiarias del proyecto y sus beneficios (párr. 63).

2. ¿Ha emprendido su organización actividades para comprender mejor ese principio y las cuestiones relacionadas con él?

3. ¿En qué aspectos de su trabajo se ha aplicado y de qué manera?

16. Con miras a comprender mejor el principio del consentimiento libre, previo e informado y de fomentar el debate sobre esta cuestión, el PNUD organizó en el período de sesiones inaugural del Foro Permanente un acto paralelo que se celebró bajo el título “Los pueblos indígenas y el desarrollo: la importancia del consentimiento libre, previo e informado”.

17. Esta actividad brindó la oportunidad de examinar la importancia del consentimiento libre, previo e informado en el caso de los programas y planes de desarrollo relacionados con los pueblos indígenas. El debate se centró en la repercusión que esto tiene a nivel comunitario y de política, así como su correlación con el derecho al desarrollo. Se examinó la forma en que las campañas de los pueblos indígenas han llevado a defender el principio en las normas internacionales y en ordenamientos jurídicos nacionales, como así también las luchas constantes para que se incorporen en otras legislaciones y políticas internacionales y nacionales.

18. Dado el interés que generó esta cuestión, en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas celebrada en 2002 el PNUD volvió a organizar una mesa redonda sobre el consentimiento libre, previo e informado para seguir examinando la cuestión y aumentando la concienciación al respecto.

19. Además, una parte de la contribución del PNUD al Fondo Voluntario para el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas se ha reservado para el examen de la aplicación del principio del consentimiento libre, previo e informado y para el intercambio de opiniones y experiencias con otros asociados de las Naciones Unidas.

20. En 2002 se incorporó un componente especial relativo a los pueblos indígenas en el Programa de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST), iniciativa conjunta del PNUD y el ACNUDH que tiene por objetivo desarrollar la capacidad nacional para la promoción y protección de los derechos humanos y para la aplicación del enfoque basado en los derechos humanos a los programas de desarrollo. El componente relativo a los pueblos indígenas tiene como fin:

a) Fomentar la capacidad de las organizaciones de los pueblos indígenas, las organizaciones de la sociedad civil, el PNUD y los gobiernos para aplicar y supervisar los acuerdos nacionales e internacionales que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas o sean directamente pertinentes para dichos pueblos;

b) Promover iniciativas y diálogos entre múltiples participantes con agentes estatales y no estatales, incluidos los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y de la sociedad civil, que puedan servir para fortalecer las redes existentes y sensibilizar al público para influir en las políticas;

c) Apoyar y participar en la elaboración de programas experimentales centrados en las cuestiones relacionadas con los pueblos indígenas.

21. Un elemento fundamental que cabe destacar del componente es el aspecto relacionado con los derechos humanos que forma parte esencial de los procesos que se han

de apoyar, así como la participación genuina de los pueblos indígenas en el desarrollo. El Programa HURIST toma las perspectivas de los pueblos indígenas como punto de partida y de referencia. Uno de los principios rectores del componente relativo a los pueblos indígenas es el del consentimiento libre, previo e informado. En marzo de 2004 se lanzó en el Ecuador el primer proyecto experimental.

22. Por otra parte, el grupo del PNUD que se encarga de la cuestión del desarrollo de la capacidad realiza investigaciones y actividades centradas en procesos y enfoques participativos en virtud de las cuales se reúnen los interesados locales para contribuir a la determinación de políticas sociales y económicas de reducción de la pobreza, todo lo cual es una parte esencial del principio del consentimiento libre, previo e informado. Estas iniciativas tienen como fin fomentar procesos que surjan de las propias comunidades interesadas y tomar como base el acervo de conocimientos y capacidades locales.

23. El PNUD, como organismo de realización del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ayuda a los países para que puedan cumplir sus obligaciones contraídas en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Varios países han llevado a cabo evaluaciones de la capacidad en determinadas esferas prioritarias con el fin de determinar sus necesidades de fomento de la capacidad y establecer prioridades específicamente nacionales. Estos documentos no tienen como fin en sí el fomento de la capacidad sino la evaluación de las necesidades, la determinación de las prioridades y la creación de consenso respecto de cuestiones particulares a nivel nacional.

24. Una de estas cuestiones es la distribución de los beneficios en relación con el acceso y el uso de los conocimientos tradicionales. La mayoría de las evaluaciones de los países contribuyen a reconocer la necesidad de aplicar el principio del consentimiento libre, previo e informado antes de autorizar cualquier actividad comercial o de desarrollo dentro de una reserva comunitaria o zona protegida o cerca de ellas.

4. ¿Puede dar ejemplos de su aplicación a nivel normativo?

25. El PNUD ha estado preparando recientemente una nota sobre política relativa a la distribución de beneficios en relación con el acceso y el uso de los conocimientos tradicionales. En la nota se describe por qué y cómo el PNUD puede apoyar a países y comunidades en la elaboración de marcos normativos nacionales y proyectos específicos encaminados a proteger y distribuir equitativamente los conocimientos tradicionales. La nota incorpora el principio del consentimiento libre, previo e informado en este contexto. Se afirma que antes de que una comunidad local o un pueblo indígena pueda dar su aprobación es preciso definir claramente la identidad de esa comunidad o ese pueblo y entender bien quién es el portavoz que da el consentimiento en su nombre.

26. Además, por ejemplo, el marco estratégico nacional del programa de pequeñas donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial en Guatemala se ha adaptado para incluir una política que otorgue prioridad a la financiación de proyectos propuestos, preparados y aplicados por los pueblos indígenas. Por lo tanto, en la práctica, el programa de pequeñas donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial intenta conectar con sus beneficiarios y alentarlos a que presenten proyectos que atiendan a sus propias necesidades, cumpliendo los requisitos preexistentes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

6. ¿Cómo se aplica el principio en la preparación de proyectos?

27. La reforma de las Naciones Unidas dirigida por el Secretario General ha culminado en la creación de un instrumento sustantivo de coordinación compuesto por la evaluación común para los países y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que sirve de marco para la programación común para los países. La evaluación y el Marco tienen por objetivo mejorar la coordinación en los países y la coherencia entre los organismos del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Tienen el respaldo de la Asamblea General y de todo el sistema de las Naciones Unidas y se aplican mediante el sistema de coordinadores residentes en cada país. Se pretende que sean procesos de larga duración, controlados por los propios países y participativos, que incluyan a una amplia variedad de agentes de desarrollo, entre ellos la sociedad civil. Por conducto de la evaluación y el Marco se alienta enérgicamente a las organizaciones de la sociedad civil a que participen en todas las etapas del proceso, desde el diálogo sobre políticas a la formulación y la supervisión. La integración de los derechos humanos en la evaluación y el Marco ha refinado aún más este principio.

28. El programa de pequeñas donaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial en Guatemala, por ejemplo, comienza su fase de preparación de cada proyecto con un curso de capacitación para sus beneficiarios sobre preparación y ejecución de proyectos según los requisitos y las prioridades del Fondo. Durante el proceso de capacitación siempre se dispone de servicios de traducción e interpretación a los idiomas nativos para asegurar que se comprendan correctamente los términos, conceptos y detalles del proyecto. Además, se adapta todo el material de capacitación para que el lenguaje y los gráficos utilizados sean fáciles de entender. En Costa Rica, por ejemplo, el PNUD apoyó a las organizaciones de los pueblos indígenas en la preparación de una evaluación de los efectos ambientales que tendría la represa de Boruca en sus comunidades.

7. ¿Se aplica efectivamente mediante mecanismos claros y específicos?

29. Si bien no se han establecido mecanismos específicos para asegurar la aplicación del principio ni facilitar la presentación de quejas, es importante señalar que la política de compromiso del PNUD con los pueblos indígenas fomenta el establecimiento en el PNUD de comités asesores de la sociedad civil, a nivel nacional, basados en el modelo mundial actual. Se trata de un mecanismo importante mediante el cual los líderes de las organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones de los pueblos indígenas pueden proporcionar asesoramiento sobre políticas estratégicas para ayudar a elaborar un programa sustantivo de cooperación y determinar oportunidades para promover conjuntamente varias esferas prioritarias de trabajo.

30. El PNUD también promueve debates con agentes estatales y no estatales, incluidos los representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas y de la sociedad civil, mediante iniciativas en las que participan múltiples interesados para reforzar las redes y aumentar el grado de sensibilización a fin de influir en las políticas.

31. Este tipo de mecanismos pueden ser fundamentales para crear una mayor concienciación sobre el principio del consentimiento libre, previo e informado; promover los debates sobre la aplicación de ese principio; asegurar que se pueda incluir en los planes de desarrollo; y expresar preocupación cuando no se haya tenido en cuenta.

8. ¿Qué experiencias ha tenido su organización en la aplicación (o no aplicación) del principio?

32. El aspecto más importante del principio del consentimiento libre, previo e informado es la celebración de consultas en el momento oportuno con las comunidades indígenas.

33. La experiencia del PNUD ha demostrado que es preciso consultar con las comunidades indígenas en las etapas iniciales de la formulación de los programas. Una consulta en la que se presentara a la comunidad un programa detallado y se le pidiera su aprobación dentro de un plazo poco realista supondría una clara contravención del principio del consentimiento libre, previo e informado. De hecho, el PNUD ha suspendido durante períodos considerablemente largos la ejecución de programas sobre los cuales han presentado objeciones las comunidades indígenas, hasta que se han podido resolver los puntos que eran causa de desacuerdo o incompreensión.

34. El PNUD ha aprendido varias lecciones de estas experiencias: a) es preciso facilitar el tiempo necesario para que las comunidades puedan llevar a cabo un debate interno antes de aportar sus observaciones a los interlocutores del PNUD; b) se deben celebrar consultas con distintos tipos de representantes de las comunidades, por ejemplo, líderes tradicionales y dirigentes políticos, y se debe intentar obtener el consentimiento de esos representantes; c) también es importante consultar con las asociaciones de mujeres y jóvenes y con otros agentes de la sociedad civil indígena; d) es importante consultar de forma sustancial con las comunidades indígenas durante todo el proceso de ejecución y que el personal del PNUD reciba regularmente con actitud abierta sus observaciones y evaluaciones y esté dispuesto a desarrollar relaciones de trabajo sólidas con sus dirigentes; y e) no consultar con los pueblos indígenas que son los usuarios finales de los proyectos de desarrollo provoca retrasos, falta de sostenibilidad y, ulteriormente, pérdida de recursos.

35. El PNUD se ha enfrentado a los siguientes problemas, entre otros: a) su personal en las oficinas exteriores no siempre conoce las políticas que se han elaborado en la sede ni entiende bien lo que éstas significan; b) las presiones impuestas por el trabajo y la situación de aislamiento no siempre permiten que el personal reciba capacitación en esas políticas para poder ejecutarlas como es debido; c) a veces la sede no presta apoyo suficiente; y d) todavía no se han establecido mecanismos claros y específicos para aplicar el principio del consentimiento libre, previo e informado.

36. Por último, el PNUD espera que las iniciativas del Foro contribuyan a facilitar este proceso.

B. Fondo de Población de las Naciones Unidas

1. ¿Qué entiende su organización por consentimiento libre, previo e informado?

37. En el principio 14 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo se afirma que, al considerar las necesidades de los indígenas en materia de población y desarrollo, los Estados deberían reconocer y apoyar su identidad, cultura e intereses y permitirles participar plenamente en la vida económica, política y social del país, especialmente en lo que afecte a su salud, educación y bienestar. Los Estados deberían reconocer su identidad, cultura e intereses, y permitirles participar plenamente en la vida económica, política y social del país, en particular cuando su salud, educación y bienestar se vean afectados.

2. ¿Ha emprendido su organización actividades para comprender mejor ese principio y las cuestiones relacionadas con él?

38. No sólo ha emprendido el UNFPA actividades para que se comprenda mejor el principio, sino que toda la labor del UNFPA se basa en ese principio. El UNFPA viene apoyando iniciativas y programas para hacer frente a las necesidades especiales de los pueblos indígenas mediante el fomento de una información, de calidad y atenta a la especificidad cultural, sobre la salud genésica, y de programas y servicios de educación que respondan a las necesidades de las poblaciones indígenas con la plena participación de éstas.

3. ¿En qué aspectos de su trabajo se ha aplicado y de qué manera?

39. Forma parte del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo y se aplica en todas las actividades de la programación por países del UNFPA. Más concretamente, el UNFPA financia proyectos nacionales y regionales que abordan específicamente las necesidades de los pueblos indígenas, en particular en América Latina y el Caribe. Esos proyectos tienen por objeto mejorar el acceso de las poblaciones indígenas a los centros de atención primaria de salud y mejorar la calidad de la atención prestada en materia de salud genésica. Los proyectos tienen en cuenta la importancia de los valores culturales para la calidad de la atención y prevén formación y asesoramiento para el personal sanitario, así como el suministro de equipo de salud genésica y de anticonceptivos.

4. ¿Puede dar ejemplos de su aplicación a nivel normativo?

40. Tratándose de una organización intergubernamental, el UNFPA colabora con los gobiernos para conseguir que el principio se refleje claramente en las políticas y programas nacionales.

5. ¿Se aplica expresamente ese principio en el trabajo con los pueblos indígenas? De ser así, ¿cómo y en qué casos se aplica (por ejemplo, en políticas, convenios, etc.)?

41. Se aplica en la medida en que los indígenas están incluidos entre las poblaciones beneficiarias de los programas por países. Asimismo, toda la programación del UNFPA se basa en los derechos y uno de los principios que aplicamos sistemáticamente es el de la participación e integración.

6. ¿Cómo se aplica el principio en la preparación de proyectos?

42. Se tiene en cuenta en el análisis de la situación para evaluar las necesidades. Los proyectos del UNFPA propician y apoyan las decisiones voluntarias responsables en cuestiones relacionadas con la salud genésica.

7. ¿Se aplica efectivamente mediante mecanismos claros y específicos?

43. Se aplica de ordinario por medio de los programas por países del UNFPA.

8. ¿Qué experiencias ha tenido su organización en la aplicación (o no aplicación) del principio?

44. Experiencia de colaboración con los gobiernos.

C. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

1. ¿Qué entiende su organización por consentimiento libre, previo e informado?

45. La FAO no ha adoptado una definición oficial de consentimiento libre, previo e informado. Los elementos en que se basa ese consentimiento se han utilizado y adaptado en los diversos ámbitos de la labor de la Organización, como se describe en la respuesta a la pregunta 3, más abajo.

2. ¿Ha emprendido su organización actividades para comprender mejor ese principio y las cuestiones relacionadas con él?

46. El principio ha sido examinado en el contexto de una serie de consultas de la FAO sobre la ética en la agricultura. El consenso general más autorizado suele hacer hincapié en el papel de los derechos humanos iguales y universales. Así pues, una política es injusta o poco equitativa cuando las personas carecen de medios efectivos para reclamar bienes u oportunidades a los que creen tener derecho. Las oportunidades para participar en condiciones de igualdad en la adopción de decisiones o para dar o denegar el propio consentimiento a asumir determinados riesgos están protegidas por derechos.

47. La formación del personal en lo que respecta a la evaluación del impacto social, el análisis de las partes interesadas y la evaluación y los métodos participativos contribuye a que se comprenda mejor ese principio en el contexto general esbozado más arriba.

3. ¿En qué aspectos de su trabajo se ha aplicado y de qué manera?

48. La FAO aplica el principio del consentimiento libre, previo e informado, ya sea directamente, ya sea en sus elementos subyacentes, en varias esferas de acción.

49. **Comercio internacional de plaguicidas.** La FAO ha desempeñado un papel importante en el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional, que se adoptó en 1998 y entró en vigor en 2004. El Convenio concede a los países importadores la facultad de decidir qué productos químicos desean recibir y de excluir los que no puedan manejar en condiciones de seguridad.

50. **Inocuidad de los alimentos.** El principio del consentimiento fundamentado parece haberse tenido en cuenta en las políticas sobre inocuidad de los alimentos: cómo asegurarse de que las personas que corren un riesgo lo hacen de manera voluntaria y a sabiendas.

51. **Recursos fitogenéticos.** El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, que entrará en vigor en 2004, contiene varias disposiciones que son importantes para las comunidades indígenas y locales y reflejan algunos de los principios básicos relacionados con el consentimiento fundamentado previo. El artículo 5.1 d) se refiere a las comunidades indígenas y locales, el artículo 9, a los derechos del agricultor, y el 9.2, a la protección de los conocimientos tradicionales y a la participación equitativa en los beneficios.

52. **Preparación y evaluación de proyectos de inversión.** El mandato del Centro de Inversiones de la FAO consiste en ayudar a los Estados Miembros en desarrollo a movilizar financiación internacional y nacional para el desarrollo agrícola y rural prestando asistencia a los gobiernos para preparar y formular programas o proyectos que puedan recibir financiación de diversas instituciones financieras (Banco Mundial, FIDA, los Bancos Africano, Asiático e Interamericano de Desarrollo, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, etc.). El Centro no tiene una política propia con respecto a los pueblos indígenas sino que más bien aplica las normas de las instituciones financieras internacionales con las que mantiene acuerdos de cooperación, según cual sea la institución que requiere sus servicios. Por extensión, el Centro entiende el principio del “consentimiento libre, previo e informado” de la misma manera que sus asociados. Entre las instituciones financieras internacionales que colaboran con el Centro y tienen una normativa explícita en lo que respecta a los pueblos indígenas figuran el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo. En el curso de evaluaciones sociales y de otras actividades participativas de diseño de proyectos en lugares de Asia y América Latina donde hay poblaciones indígenas, se celebran consultas con dichas poblaciones y sus representantes.

53. **Prestación de asistencia técnica en cuestiones normativas y jurídicas relacionadas con el acceso a los recursos naturales y su gestión.** De manera general, pero sustantiva, en la labor técnica de la FAO se hace hincapié en determinados elementos subyacentes del principio del consentimiento libre, previo e informado, en particular en lo que respecta a cuestiones del acceso a los recursos naturales y su gestión. Por ejemplo, en todo el mundo, las nuevas leyes sobre recursos naturales tienden cada vez más a crear programas en las que diversas partes interesadas —en muchos casos poblaciones indígenas que quizás dependan enormemente de esos recursos— tienen la oportunidad de participar de manera significativa en las decisiones que afectan a sus medios de subsistencia. Así pues, se adoptan disposiciones que requieren la celebración de amplias consultas a nivel local con las comunidades forestales acerca de los planes de ordenación de recursos que puedan afectarlas. En algunos casos, las disposiciones no llegan a exigir el consentimiento efectivo en las medidas gubernamentales, limitándose a subrayar el derecho a ser informados y escuchados. En otros casos, en particular cuando hay pendientes reclamaciones comunitarias de larga data sobre las tierras y los recursos, puede reconocerse a la comunidad participante el derecho (implícito o explícito) a responder con una negativa.

4. ¿Puede dar ejemplos de su aplicación a nivel normativo?

54. Existe la idea general de que los elementos en que se basa el principio del consentimiento libre, previo e informado constituyen un marco amplio que arroja luz sobre el análisis y la formulación de políticas y debería condicionarlos.

5. ¿Se aplica expresamente ese principio en el trabajo con los pueblos indígenas? De ser así, ¿cómo y en qué casos se aplica (por ejemplo, en políticas, convenios, etc.)?

55. Este suele ser el caso en lo que respecta a la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo rural, y a la evaluación de proyectos, según los principios indicados en las respuestas a las preguntas 2 y 3, más arriba.

56. El Centro de Inversiones, al realizar evaluaciones sociales y otras actividades participativas de formulación de proyectos en lugares de Asia y América Latina donde existen poblaciones indígenas, celebra consultas con dichas poblaciones y sus representantes. En las directrices del Centro se pide a los diseñadores de proyectos que consulten directamente a las partes interesadas y a los beneficiarios previstos de todos los proyectos que el Centro ayuda a formular, sin tener en cuenta si guardan relación o no con las poblaciones indígenas. Además, el Centro aplica los procedimientos específicos del Banco Mundial, el FIDA, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD en los proyectos que prepara por cuenta de esos organismos.

6. ¿Cómo se aplica el principio en la preparación de proyectos?

57. Se aplica por medio de los siguientes métodos y enfoques:

- a) Análisis y consulta de las partes interesadas;
- b) Análisis del peligro de plagas y demás actividades participativas en zonas rurales que contribuyen a la formulación, supervisión y evaluación del impacto de los proyectos;
- c) Diseño de proyectos basados en la demanda que permitan a las comunidades indígenas determinar cuáles son sus necesidades y ejecutar sus propios sub-proyectos participativos.

7. ¿Se aplica efectivamente mediante mecanismos claros y específicos?

58. Aparte del Convenio de Rotterdam, no hay mecanismos para la aplicación exclusiva del principio del consentimiento libre, previo e informado. Los métodos y enfoques antes mencionados se utilizan también con respecto a los principios de la participación y el desarrollo integrador en beneficio de la población rural en general.

D. Organización Internacional del Trabajo

1. ¿Qué entiende su organización por consentimiento libre, previo e informado?

59. En la OIT, el concepto de consentimiento libre, previo e informado se entiende en el contexto del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes No. 169 (1989). El Convenio se ocupa primordialmente de los conceptos de consulta, participación, consentimiento libre y fundamentado, procedimientos apropiados y consulta previa en determinadas circunstancias. Esos conceptos se explican con mayor detalle más abajo.

60. Los temas centrales del Convenio No. 169 son la consulta y la participación. El convenio exige que se consulte a los pueblos indígenas y tribales y que éstos puedan participar de manera libre y fundamentada en la formulación de políticas y los procesos de desarrollo que les afectan.

61. El artículo 6 del Convenio dice lo siguiente (las negritas son nuestras):

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante *procedimientos apropiados* y en particular a través de sus *instituciones representativas*, cada vez

que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan *participar libremente*, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y órganos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse *de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias*, con la *finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento* acerca de las medidas propuestas.”

62. Esto significa que en los procedimientos de consulta deben tenerse en cuenta los métodos tradicionales de adoptar decisiones de los pueblos indígenas y tribales. Las partes interesadas deben intentar entablar un diálogo que les permita hallar soluciones apropiadas en un clima de respeto mutuo y plena participación. Por consulta efectiva se entiende una consulta real y oportuna. En el Convenio No. 169 se estipula que los pueblos interesados deben tener la oportunidad de participar libremente a todos los niveles en la formulación, aplicación y evaluación de medidas y programas que les afecten directamente. Otra importante característica de esas consultas es la representatividad. Aun reconociendo que en muchos casos resulta difícil determinar quién representa a una comunidad, si no se consulta como es debido a las instituciones u organizaciones indígenas y tribales que representan realmente a los pueblos en cuestión, las consultas no cumplirán los requisitos del Convenio.

63. En el Convenio se especifica que deben efectuarse concretamente consultas en las circunstancias siguientes, aun cuando se trata también de un principio general y debe aplicarse como tal:

a) Cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar a los pueblos indígenas y tribales (art. 6.1 a));

b) Antes de la prospección o explotación de los recursos del subsuelo (art. 15.2);

c) Siempre que se considere la capacidad de los pueblos indígenas y tribales de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad (art. 17);

d) Antes del traslado y la reubicación de esos pueblos, que sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (art. 16);

e) Sobre la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional (art. 22).

64. En tales circunstancias, está claro que el concepto de consentimiento libre, previo e informado queda abarcado por el Convenio No. 169.

65. El segundo principio fundamental del Convenio es el de participación. Ésta se refiere a la libre participación y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que afecten a los pueblos indígenas y tribales, y la participación en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional. El Convenio también exige el establecimiento de los medios para el desarrollo de las propias instituciones e iniciativas de los pueblos indígenas y tribales.

66. Aunque el principio de participación también debe aplicarse en general, en el Convenio se indican casos concretos en que es obligatorio.

67. El enunciado de este principio no significa, sin embargo, que la falta de consentimiento sea motivo suficiente en virtud del Convenio para bloquear un programa o proyecto de desarrollo. El Convenio exige la existencia de procedimientos que ofrezcan a los pueblos indígenas y tribales una oportunidad real de influir en los resultados, pero no considera necesario que den su consentimiento a las medidas propuestas.

2. ¿Ha emprendido su organización actividades para comprender mejor ese principio y las cuestiones relacionadas con él?

3. ¿En qué aspectos de su trabajo se ha aplicado y de qué manera?

68. La OIT tiene varios proyectos y programas que se ocupan específicamente de los pueblos indígenas y tribales y otros que les afectan, aunque dichos pueblos pueden no constituir el grupo destinatario concreto de sus actividades. En todos los proyectos o programas que afectan a los pueblos indígenas y tribales se siguen los principios del Convenio No. 169. Los dos proyectos de la OIT que se ocupan únicamente de esos pueblos prevén que sean consultados y participen en su formulación, ejecución y evaluación. Muchos proyectos son solicitados por las propias organizaciones de pueblos indígenas, y gracias a ellos esos pueblos reciben formación en derechos humanos y actividades de promoción, inclusive en lo que respecta a la idea y la práctica del consentimiento libre, previo e informado. El establecimiento de grupos bien informados de representantes indígenas o tribales elegidos por sus comunidades es fundamental para el éxito y la sostenibilidad de los proyectos de la OIT en este campo.

4. ¿Puede dar ejemplos de su aplicación a nivel normativo?

69. Hay varios ejemplos en el contexto de la supervisión del Convenio No. 169:

a) En Noruega, que ratificó el Convenio No. 169 en 1990, se ha establecido un nuevo procedimiento para aprovechar los mecanismos de supervisión de la OIT. Sobre la base de una sugerencia que figura en el formulario de memoria acerca del Convenio No. 169, el Gobierno de Noruega envía sus informes al Parlamento saami para que haga observaciones al respecto. Noruega ha pedido también a la OIT que entable un diálogo paralelo con el Parlamento saami, lo que permitiría a los representantes del pueblo saami tomar parte oficialmente en el proceso de supervisión;

b) Varias reclamaciones presentadas a la OIT se refieren directamente a la consulta y la participación. Para más información puede consultarse la base de datos ILOLEX en www.ilo.org (en normas laborales internacionales).

5. ¿Se aplica expresamente ese principio en el trabajo con los pueblos indígenas? De ser así, ¿cómo y en qué casos se aplica (por ejemplo, en políticas, convenios, etc.)?

70. El Convenio No. 169 da las directrices para la labor de la OIT con los pueblos indígenas y tribales.

6. ¿Cómo se aplica el principio en la preparación de proyectos?

71. Para la formulación de proyectos la OIT utiliza diversos enfoques con respecto a los pueblos indígenas y tribales.

El proyecto para promover la política de la OIT relativa a los pueblos indígenas y tribales

72. Este proyecto opera a nivel normativo y su manera de abordar el diseño, la formulación y la ejecución de los proyectos varía según las circunstancias concretas del país en cuestión. Los principales objetivos de este proyecto son los siguientes:

a) La preparación, adopción y aplicación de políticas que integren los derechos previstos en el Convenio No. 169, así como las necesidades y prioridades de los pueblos indígenas y tribales en los países que reciben la asistencia del proyecto;

b) El contenido y los principios del Convenio No. 169 y, cuando proceda del Convenio No. 107 relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, se conocerán mejor y aplicarán, en particular en los países donde se realiza el proyecto;

c) Se reforzará la capacidad de los pueblos indígenas y tribales para participar en procesos y programas de desarrollo y defender sus propios intereses.

73. Los países donde va a ejecutarse el proyecto se eligen teniendo en cuenta varias consideraciones: el marco legislativo y normativo para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales; las solicitudes de asistencia de los gobiernos; las solicitudes de asistencia de los pueblos indígenas y tribales; y la situación general de las poblaciones indígenas y tribales en los distintos países. En todos los casos, la primera medida consiste en evaluar el marco normativo para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y tribales. Se procura que los pueblos indígenas y tribales estén informados acerca de los proyectos antes de su comienzo y que se tengan en cuenta sus intereses en la formulación de los proyectos. Para ello es esencial que los indígenas o miembros de tribus con los que trabaja el proyecto sean realmente representativos de sus pueblos o comunidades. A continuación se da un ejemplo del proceso de formulación de proyectos: en Kenya las organizaciones de poblaciones indígenas y tribales solicitaron asistencia del proyecto para participar en la revisión de la Constitución. En noviembre de 2001 se celebró un primer taller de consulta con representantes de todas las principales comunidades indígenas de Kenya. Este taller tenía un doble objetivo: informar a los participantes de las leyes nacionales y las normas internacionales de derechos humanos que eran importantes para ellos; y recabar las opiniones de los participantes sobre cuáles eran sus prioridades para una nueva Constitución. El taller sirvió para establecer un grupo consultivo de representantes de los pueblos indígenas (la red de pastores y cazadores-recolectores), que ha servido luego de centro de coordinación de la intervención en el proceso de revisión de la Constitución. El proyecto está en marcha, con el apoyo

técnico y financiero de la OIT. Una de las prioridades actuales es mantener un diálogo con el Gobierno, de manera que los pueblos indígenas y tribales puedan expresar sus inquietudes y entablar un diálogo fructífero con su Gobierno, asegurándose de que se les consulten las cuestiones que les afectan.

Programa interregional de apoyo a las poblaciones indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas (Programa INDISCO)

74. El Programa INDISCO opera sobre todo a nivel de base y tiene por objeto reforzar la capacidad de los pueblos indígenas y tribales, ayudándoles a formular y llevar a cabo sus propios planes e iniciativas de desarrollo por medio de sus propias organizaciones al tiempo que salvaguardan sus valores tradicionales y culturales. El objetivo de desarrollo de la primera fase era contribuir a mejorar las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas y tribales mediante proyectos piloto de demostración y difundir prácticas idóneas para mejorar las políticas aplicadas. Así pues, tenía por finalidad demostrar modelos viables para el desarrollo participativo de los pueblos indígenas mediante proyectos piloto seleccionados. Esos proyectos piloto han ofrecido ejemplos tangibles y viables de asociaciones prácticas en lo que respecta al desarrollo sostenible. En una segunda fase, las actividades se han concentrado en establecer una relación entre la experiencia adquirida sobre el terreno y la formulación de políticas. Se han difundido las prácticas idóneas seguidas en proyectos participativos impulsados por la comunidad y administrados por los propios pueblos indígenas y esas prácticas han influido también en el ámbito normativo y en el fortalecimiento de las políticas y programas nacionales encaminados a proteger los derechos y reducir la pobreza de los pueblos indígenas y tribales.

75. La metodología del Programa INDISCO se basa en un enfoque participativo y comunitario de la formulación y ejecución de los proyectos, en el que la participación y la consulta de los pueblos indígenas y tribales constituye un principio fundamental. La formulación, el desarrollo y la realización de las actividades de los proyectos corren a cargo de los propios pueblos indígenas, se ven facilitados por las ONG locales participantes y están relacionados con la preparación de políticas a nivel gubernamental. Esto da a la OIT la oportunidad de desempeñar una función de mediación y facilitación entre las diversas partes interesadas.

76. La mayor parte de los proyectos responden a necesidades básicas inmediatas expresadas por las propias comunidades y a menudo prestan apoyo directo a actividades de alfabetización, gestión de cooperativas, formación profesional y difusión de actividades generadoras de ingresos. El planteamiento se basa en la plena participación y control de las propias comunidades. Las experiencias del INDISCO en Filipinas, la India, la República Unida de Tanzania, Tailandia y Viet Nam muestran en particular que el fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas y tribales ha incrementado su capacidad de entablar un diálogo más participativo y con conocimiento de causa con sus respectivos gobiernos, tanto a nivel local como a nivel nacional.

E. Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

77. El UNITAR aborda la cuestión del consentimiento libre, previo e informado en su programa de formación para mejorar la capacidad de prevención de conflictos y consolidación de la paz de representantes de minorías y de pueblos indígenas.

78. El programa de formación invita a un destacado experto indígena a que organice una sesión sobre los procesos de diálogo entre los pueblos indígenas, los gobiernos y el sector privado. Esta sesión incluye información sobre el consentimiento libre, previo e informado. Este año, se invitará asimismo al Relator Especial, que está realizando un estudio sobre la soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales, a intervenir ante los participantes en el programa. Los objetivos e informes de desarrollo de la Cumbre del Milenio se incluyen en el material de referencia facilitado a cada participante como manual de formación.

F. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

1. ¿Qué entiende su organización por consentimiento libre, previo e informado?

79. El Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en su informe sobre las consecuencias de los proyectos de desarrollo en gran escala o los grandes proyectos de desarrollo en los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas (E/CN.4/2003/90), llega a la conclusión de que:

“66. ... En relación con los grandes proyectos de desarrollo, el consentimiento libre, previo e informado es esencial para los derechos humanos de los pueblos indígenas y ello debe implicar la garantía de una distribución de los beneficios mutuamente aceptable y el establecimiento de mecanismos independientes y mutuamente aceptables para la solución de las controversias entre los pueblos indígenas y el sector privado.

70. ... La protección eficaz de sus derechos humanos exige que participen como ciudadanos libres e iguales en la adopción de las decisiones que afectan a su supervivencia futura como pueblos específicos.

73. ... Todo proyecto o estrategia de desarrollo a largo plazo que afecte a zonas indígenas debe contar con la plena participación de las comunidades indígenas, siempre que sea posible, en las fases de diseño, ejecución y evaluación. El consentimiento libre, previo e informado, así como el derecho de libre determinación de las comunidades y pueblos indígenas, han de ser condiciones previas necesarias de esas estrategias y proyectos. Los gobiernos deben estar preparados a trabajar estrechamente con los pueblos y organizaciones indígenas a fin de llegar a un consenso sobre los proyectos y estrategias de desarrollo, y establecer los mecanismos institucionales adecuados para abordar esas cuestiones.”

80. Del 5 al 7 de diciembre de 2001, se celebró en Ginebra un seminario sobre los pueblos indígenas, las empresas privadas dedicadas a la explotación de los recursos

naturales, energéticos y mineros y los derechos humanos, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2000/15 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. El seminario fue organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Internacional del Trabajo.

81. En el seminario se recordó el párrafo 20 de la parte I y el párrafo 30 de la parte II de la Declaración y Programa de Acción de Viena, en que los Estados reconocieron la importancia de garantizar la total y libre participación de las poblaciones indígenas en las cuestiones que les conciernen, como forma de contribuir a sus derechos y su bienestar.

82. En el seminario se reconoció el vínculo existente entre el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, los derechos sobre sus tierras y recursos y su capacidad de establecer relaciones equitativas con el sector privado. Se observó que los pueblos indígenas a los que se les reconocen sus derechos sobre la tierra y los recursos naturales, así como los pueblos que han establecido tratados, acuerdos u otros arreglos constructivos con los Estados, están en mejores condiciones de entablar relaciones provechosas con las empresas privadas que explotan los recursos naturales, con el consentimiento libre, previo e informado de éstos, que otros pueblos a los que no se les reconocen esos derechos.

2. ¿Ha emprendido su organización actividades para comprender mejor ese principio y las cuestiones relacionadas con él?

Seminario sobre los pueblos indígenas, las empresas privadas dedicadas a la explotación de los recursos naturales, energéticos y mineros y los derechos humanos celebrado en 2001

83. En el seminario se recomendó asimismo, entre otras cosas, que los Estados, el sistema de las Naciones Unidas, los pueblos indígenas y el sector privado, elaboraran un marco para la celebración de consultas, la distribución de los beneficios y la solución de controversias con respecto a los proyectos del sector privado que afectan a los pueblos indígenas; y que las consultas entre los pueblos indígenas y el sector privado se guiaran por el principio del consentimiento libre, previo e informado de todas las partes interesadas.

84. En el seminario se recomendó al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas que contribuyera al establecimiento de un marco para la celebración de consultas, la distribución de los beneficios y la solución de controversias en relación con los proyectos privados de explotación de recursos naturales y energéticos que afectan a los pueblos indígenas, basado en los principios de la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan a sus vidas en todos los planos, y en el consentimiento libre, previo e informado de esos pueblos para la ejecución de proyectos y actividades en sus tierras.

Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos

85. En 1999, la Subcomisión estableció un grupo de trabajo del período de sesiones para examinar los métodos de trabajo y las actividades de las empresas transnacionales. El grupo de trabajo ha elaborado un conjunto de normas sobre las responsabilidades de

las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2), así como un amplio comentario de las normas. En éstas se reitera el principio general de la responsabilidad de los Estados para promover y proteger los derechos humanos. Las normas, sin embargo, también estipulan que las empresas transnacionales, en el marco de sus respectivas esferas de actividad e influencia, también tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las diferentes partes interesadas.

86. Las normas no incluyen algunas inquietudes concretas de los pueblos indígenas en relación con las empresas transnacionales. El principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas, previsto en el artículo 30 del proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas, no se aborda en los proyectos de norma, ni tampoco la cuestión de la solución de controversias en caso de desacuerdo entre los pueblos indígenas y las empresas transnacionales.

87. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas decidió, que, en su 22º período de sesiones de 2004, iniciaría la redacción de un comentario jurídico sobre el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con los proyectos de desarrollo que afectan a sus tierras y recursos naturales. En la actualidad, se está preparando un documento de trabajo preliminar que podría servir de base para una futura actividad del establecimiento de normas.

3. ¿En qué aspectos de su trabajo se ha aplicado y de qué manera?

88. El principio del consentimiento libre, previo e informado está siendo aplicado por el ACNUDH en la organización de sus actividades en el ámbito de los pueblos indígenas. Éstos participan en todos los actos que les conciernen, como el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas o el grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración, así como en todos los seminarios organizados por la Oficina. De esta manera, pueden aportar su contribución a todas las recomendaciones formuladas por esos órganos al sistema de las Naciones Unidas antes de su redacción. Han participado activamente en la redacción del proyecto de declaración y actualmente participan también activamente en las negociaciones que se están celebrando en el seno del grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración.

89. Desde 1987, todos los seminarios organizados por el ACNUDH sobre cuestiones indígenas han incluido a un presidente o relator indígena que se ha encargado de presidir el seminario o de redactar el informe y las recomendaciones. En los últimos seminarios organizados por el ACNUDH, se invitó a indígenas en calidad de expertos, quienes formularon y aprobaron las conclusiones y recomendaciones de los seminarios.

90. El Fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para los pueblos indígenas fue establecido con el propósito de ayudar a los representantes de comunidades y organizaciones indígenas a participar en las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, del Grupo de Trabajo de composición abierta entre períodos de sesiones encargado de un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y del Foro Permanente, proporcionándoles asistencia financiera.

91. De igual forma, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo fue creado con el objeto de financiar proyectos y programas durante el Decenio.

92. Las decisiones sobre la financiación de la participación en los actos mencionados y sobre las subvenciones de los proyectos son adoptadas por la Junta de Síndicos del Fondo, integrada por personas indígenas.

4. ¿Puede dar ejemplos de su aplicación a nivel normativo?

93. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas está a punto de emprender la elaboración de un comentario jurídico sobre el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en relación con los proyectos de desarrollo que afectan a sus tierras y recursos naturales, lo que es exponente de que dicho principio está adquiriendo importancia en el plano internacional. Asimismo, el proyecto de declaración hace referencia al principio de consentimiento en sus artículos 10, 12, 20, 27 y 30.

5. ¿Se aplica expresamente ese principio en el trabajo con los pueblos indígenas? De ser así, ¿cómo y en qué casos se aplica (por ejemplo, en políticas, convenios, etc.)?

94. El proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas hace referencia al consentimiento libre, previo e informado en el artículo 10 sobre los desplazamientos forzados; en el artículo 12 relativo a la cultura y la propiedad intelectual; en el artículo 20 sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas por los Estados; en el artículo 27 relativo a las tierras, territorios y recursos de los pueblos indígenas, y en el artículo 30, que versa sobre la planificación del desarrollo.

7. ¿Se aplica efectivamente mediante mecanismos claros y específicos?

95. En los criterios de selección de los proyectos que se han de financiar a través del Fondo Voluntario para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, se afirma claramente que:

- a) los proyectos deben reportar unos beneficios directos a los pueblos indígenas de todas las partes del mundo;
- b) los proyectos deben ser elaborados por los pueblos indígenas o con su pleno apoyo y colaboración.

96. Se invita a los pueblos indígenas a que aporten al Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas contribuciones e información sobre la situación de sus derechos humanos, así como en todos los seminarios y actos que organice el ACNUDH.

8. ¿Qué experiencias ha tenido su organización en la aplicación (o no aplicación) del principio?

97. El Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas fue el primer órgano de las Naciones Unidas que se ha abierto a la participación de todos los pueblos indígenas, con independencia del estatuto jurídico de su organización o comunidad, sobre la base del principio de autoidentificación. Los pueblos indígenas participan en el debate y en la elaboración de las recomendaciones del Grupo de Trabajo. Los períodos de sesiones de los órganos creados en virtud de tratados también están abiertos a la participación de las organizaciones no gubernamentales indígenas, de manera que puedan aportar información sobre su situación. La necesidad de reconocimiento como entidades de carácter consultivo general o especial por el Consejo Económico y Social como condición previa para participar en el Grupo de Trabajo

sobre el proyecto de declaración ha limitado la presencia de los pueblos indígenas en este acto. Sin embargo, el grupo oficioso de los pueblos indígenas, la adopción de decisiones y el cauce de intercambio de información de los pueblos indígenas durante ambos actos se basan en el principio del consentimiento libre, previo e informado.

G. Organización Mundial de la Salud

98. La Organización Mundial de la Salud ha reconocido el requisito esencial del consentimiento personal fundamentado para la investigación y el tratamiento médicos en múltiples contextos, desde el diagnóstico del VIH/SIDA hasta la donación de un órgano para su trasplante. En el contexto de la salud pública y la investigación biomédica, la OMS ha elaborado o facilitado numerosos documentos de referencia, entre otros las “Guías operacionales para comités de ética que evalúan investigación biomédica” (Programa Especial de Investigaciones y Capacitación en materia de Enfermedades Tropicales/OMS, 2000) y las directrices éticas internacionales sobre la investigación biomédica con sujetos humanos (Consejo de Organizaciones Internacionales de Ciencias Médicas, 2002). Diversas dependencias también llevan a cabo seminarios de formación sobre consideraciones éticas y programas de investigación concebidos para aumentar la capacidad de las instituciones de investigación a fin de aportar una reflexión ética sobre los protocolos de investigación, prestando especial atención al consentimiento fundamentado.

99. Aunque la OMS no tiene una posición especial sobre el consentimiento fundamentado previo en relación con los pueblos indígenas, ha encargado diversos trabajos en este ámbito y se está elaborando actualmente un documento sobre los pueblos indígenas y la investigación sanitaria participativa. Las observaciones incluidas en esta presentación abordan el consentimiento fundamentado en el contexto de la investigación sanitaria y, en resumen, llegan a la conclusión de que: a) en todas las situaciones, es necesario tener en cuenta las barreras culturales y las infraestructuras actuales de los pueblos indígenas, y b) la vigilancia es necesaria para mantener el grado de consentimiento deseado en todos los proyectos de investigación y desarrollo.

100. En lo que respecta a los pueblos indígenas, los instrumentos internacionales vigentes en materia de derechos humanos ponen de relieve los principios de participación y consentimiento libre y fundamentado: entre éstos se incluyen el Convenio No. 169 de la OIT y el proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas, que incluye disposiciones sobre el consentimiento libre y fundamentado con respecto a los traslados; la restitución de los bienes enajenados sin un consentimiento libre y fundamentado; la participación y el consentimiento libre y fundamentado en relación con las medidas legislativas o administrativas; y los proyectos que afectan a las tierras, los territorios y otros recursos.

101. La publicación más reciente de la OMS sobre el particular destaca la premisa de que la investigación sanitaria que implica a los pueblos indígenas, ya sea iniciada por la propia comunidad o por un centro de investigación, ha de organizarse, concebirse y llevarse a cabo de manera que tenga en cuenta las diferencias culturales, se base en el respeto mutuo y sea benéfica y aceptable para ambas partes. Las diferencias fundamentales de percepción pueden incluir perspectivas divergentes de lo que constituye vida pública y privada, los conceptos de propiedad y los derechos e intereses del grupo o la colectividad frente a los derechos e intereses del individuo.

Por consiguiente, es importante hallar la manera de garantizar una debida cooperación productiva entre las entidades externas (como los centros de investigación) y los pueblos indígenas.

102. Es preciso disponer de un válido proceso de consentimiento fundamentado a fin de impedir diversas formas de explotación. Un proceso semejante de consentimiento plenamente fundamentado sólo se puede conseguir si se tienen en cuenta la educación, la cultura y el idioma de los pueblos indígenas. Aunque una buena práctica consiste en recabar el permiso de organizaciones indígenas de más amplio alcance (grupos principales), ese permiso no sustituye a la aprobación de la comunidad local o, en el caso de la investigación sanitaria, el consentimiento individual. Esos principios deben ampliarse claramente a cualquier proceso de desarrollo en zonas que afecten a los pueblos indígenas. A fin de oficializar esas medidas, podría ser útil que los pueblos indígenas y los grupos de investigación preparasen conjuntamente un acuerdo de investigación. Se facilitaría así la comprensión de todas las fases del proceso de investigación y se enunciarían claramente las condiciones y responsabilidades convenidas de cada parte. De esta manera, los proyectos a largo plazo permiten garantizar la obtención del consentimiento pertinente en todas las fases de la iniciativa de investigación. Con todo, el acuerdo original de los pueblos indígenas para permitir la realización de investigaciones sanitarias no se prorroga indefinidamente. La aprobación colectiva puede ser revocada en caso de conflicto irresoluble o violación flagrante de los principios éticos. Los proyectos de larga duración deben reafirmar periódicamente esa aprobación, lo que es absolutamente fundamental para que la investigación no pierda nunca su carácter consensual.

103. Al recabar el consentimiento, el grupo de investigación puede tener ciertas expectativas de la comunidad indígena correspondiente: a) la investigación se llevará satisfactoriamente a cabo con el grado convenido de participación y cooperación de la comunidad, siempre que no se produzcan cambios en el planteamiento convenido, los resultados previstos o los beneficios esperados; y b) cuando el acuerdo previo designe al pueblo indígena como propietario último de los datos de la investigación, las solicitudes formuladas por el centro de investigación para hacer un uso ulterior de la información serán consideradas y autorizadas por el pueblo indígena. Esas solicitudes han de ser debatidas y acordadas de antemano, siendo además confirmadas por los mecanismos éticos pertinentes de conformidad con los procedimientos de investigación habituales.

104. La plena incorporación de los pueblos indígenas al proceso de aprobación de la investigación sanitaria es uno de los principales obstáculos que han de superar las organizaciones internacionales. En algunos casos, las poblaciones indígenas cuentan con organizaciones por ellas controladas para representar a las comunidades indígenas. Esas organizaciones contribuyen a la protección de los derechos de los pueblos indígenas en relación con la investigación sanitaria. No obstante, si no existen esas organizaciones, es imperativo que miembros de los pueblos indígenas interesados estén representados en las juntas éticas que examinan y aprueban la investigación propuesta. De lo contrario, es imposible garantizar el pleno consentimiento previo de los pueblos indígenas en relación con programas de investigación que afectan directamente a su vida y desarrollo.

105. Al tratar de recabar el consentimiento individual de los pueblos indígenas para participar en programas de investigación, otro problema que se ha planteado es la renuencia de los participantes a firmar un documento escrito. Lo más probable es

que esas situaciones sólo se den ocasionalmente, aunque en tal caso debería llegarse a un acuerdo de conformidad con la práctica aceptable en el plano local. El procedimiento seguido debería ser el mismo que el del consentimiento por escrito. El comité de revisión ética tiene la obligación de confirmar que el consentimiento fundamentado ha quedado debidamente demostrado en el plano cultural.

106. Con todo, otra importante cuestión que se ha de examinar es la modalidad empleada en la difusión de los resultados de la investigación. A medida que las comunidades indígenas fomentan su capacidad para llevar a cabo su propia investigación, también van controlando la utilización y difusión de los resultados. Además, se debería examinar la cuestión de los derechos de propiedad intelectual cuando la investigación afecte a los conocimientos indígenas que podrían redundar en beneficio del conjunto de la población.
