

Observaciones adicionales de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el proceso de regulación de la consulta previa en Honduras

9 de Junio de 2017

1. Introducción

La Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, presenta una serie de observaciones y recomendaciones adicionales respecto al proceso de regulación de la consulta previa en Honduras. Estas observaciones y recomendaciones se basan en la información obtenida durante la visita de trabajo que la Relatora Especial realizó a Honduras, a invitación del Gobierno del país, del 17 a 20 de abril de 2017 y que tuvo como objeto dar seguimiento a sus Comentarios sobre el Anteproyecto de Ley Marco de consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas y afrohondureños (“Comentarios”).

Durante su visita de trabajo, la Relatora Especial sostuvo reuniones con representantes de la Secretaría General de Coordinación, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Ambiente, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, la Comisión Especial de Dictamen del Congreso Nacional para la Ley de Consulta y otras instituciones estatales. La Relatora Especial se reunió también con representantes de diversas organizaciones indígenas, entre ellas, la Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH), la Red de Mujeres Indígenas y Afrohondureñas, la Comisión de Jóvenes Indígenas Miskitus, la Organización Gemelos de Honduras, la Coordinadora Nacional Ancestral de Derechos Indígenas Maya Chortí de Honduras (CONADIMCHH), la Mesa Sectorial Lenca, el Movimiento Indígena Lenca Independiente de La Paz (MILPAH), la Organización Fraternal Negra Hondureña (OFRANEH), el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH) y la Coalición Ambientalista Copán Ruinas. También se reunió con representantes de la sociedad civil, del sector empresarial, del sector sindical, de la comunidad internacional y del Sistema de las Naciones Unidas. La Relatora Especial agradece a los pueblos y organizaciones indígenas que compartieron con ella sus experiencias y preocupaciones respecto a la regulación de la consulta previa en Honduras. También agradece al Gobierno de Honduras su invitación y por permitirle llevar a cabo su visita de trabajo de manera libre e independiente. Asimismo, agradece a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras (OACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el apoyo que brindaron para la realización de la visita de trabajo.

En sus Comentarios de diciembre de 2016, la Relatora Especial hizo una serie de observaciones y recomendaciones respecto al proceso que el Gobierno había llevado a cabo para la elaboración de un anteproyecto de ley sobre consulta previa. Se identificaron varios problemas relacionados con la metodología empleada y con el contenido del texto¹. Durante su visita de trabajo, la Relatora Especial constató que sus recomendaciones aún no habían sido implementadas y el Gobierno informó que iba a seguir adelante con el proceso establecido anteriormente.

Posteriormente a la publicación de sus Comentarios, representantes del Gobierno y de CONPAH realizaron un taller nacional, en febrero de 2017, en el que firmaron un compromiso para continuar discutiendo un nuevo borrador de ley, ahora denominado Ley de Procedimiento para la aplicación de la consulta y consentimiento libre, previo e informado a los pueblos indígenas y afrohondureños (“segundo borrador”), con miras a desarrollar y aprobar una nueva versión de la ley que sería presentada al Congreso Nacional para su aprobación en junio o julio de 2017. Aunque el presente documento no evalúa los contenidos del segundo borrador, la Relatora Especial quiere señalar que dicho borrador incorpora algunos cambios positivos. Al mismo tiempo, persisten varios de los problemas identificados en sus Comentarios en cuanto al contenido del texto, entre ellos los relativos a la institucionalidad encargada de velar por el cumplimiento de la ley, el ámbito de aplicación, el procedimiento y metodología de la consulta, los estudios de impacto social, cultural y ambiental, los mecanismos de seguimiento, supervisión y revisión judicial, y la cuestión del consentimiento libre, previo e informado. Con respecto a estos temas, la Relatora Especial se remite a sus Comentarios anteriores.

Durante la visita de trabajo, todas las partes entrevistadas coincidieron en la necesidad de desarrollar una ley de consulta previa en Honduras para implementar adecuadamente el Convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales (“Convenio 169”), vigente en el país desde 1995. Otro punto de convergencia expresado por distintos sectores, incluyendo los pueblos indígenas, el sector privado, los sindicatos y la sociedad civil, fue la necesidad de más espacios de diálogo y debate cara a cara entre los diversos actores sobre el desarrollo de una ley de consulta previa. Estos distintos sectores expresaron su disconformidad con el proceso que se ha llevado a cabo y con el contenido de los distintos borradores de proyecto de ley sobre consulta previa.

Existe un gran interés de parte de diversos sectores indígenas de participar en un proceso de diálogo sobre la regulación de la consulta previa que sea más inclusivo, ya que consideran que hasta ahora no se ha dado una representación efectiva de sus respectivas comunidades y sectores poblacionales. Muchos representantes indígenas manifestaron que, para que exista un ambiente propicio para dicho diálogo, el Gobierno debe demostrar fehacientemente su voluntad de responder a los numerosos casos de violaciones de derechos humanos que han sufrido debido a conflictos sociales y

¹ Comentarios de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el Anteproyecto de Ley Marco de consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas y afrohondureños (Honduras) [“Comentarios”], 22 de diciembre de 2016.

situaciones de violencia y amenaza vinculados a proyectos de inversión que afectan sus tierras y recursos naturales tradicionales y que no fueron adecuadamente consultados.

La Relatora Especial exhorta a todas las partes a la prudencia y a evaluar cautelosamente si existen las condiciones para la rápida adopción de la ley prevista. La Relatora Especial reitera que el proceso de regulación de la consulta previa en Honduras requiere del tiempo y la preparación necesarios para asegurar que los derechos de los pueblos indígenas sean debidamente reconocidos y protegidos de conformidad con los estándares internacionales aplicables. Teniendo en cuenta sus anteriores Comentarios, la Relatora Especial abordará en el presente documento cuestiones adicionales, en las que pudo profundizar durante su visita de trabajo, relativas a la participación y representatividad indígena, la capacitación y preparación de los pueblos indígenas y otros actores, las medidas necesarias para generar confianza y abordar las preocupaciones sustantivas de los pueblos indígenas, las presiones de tiempo para la aprobación de una ley de consulta, y su preocupación sobre la interpretación del marco conceptual jurídico de la consulta previa.

2. Observaciones adicionales

A. La participación y representatividad indígena

Como se señaló en los Comentarios, el proceso desarrollado por el Gobierno para regular la consulta previa se ha llevado a cabo con la CONPAH como única organización representativa de los pueblos indígenas del país. Según representantes del Gobierno y PNUD, las actividades realizadas en torno al proceso contaron con un gran número de participantes indígenas y sólo dos organizaciones, COPINH y OFRANEH, rehusaron participar y criticaron el proceso llevado a cabo.

Sin embargo, en el curso de las reuniones realizadas durante la visita de trabajo, diversos representantes indígenas, de distintas organizaciones, señalaron problemas relacionados con la participación y representatividad de los pueblos indígenas en los talleres de socialización del anterior Anteproyecto de ley en 2016 y en el taller nacional realizado en febrero de 2017. Algunos sectores, entre ellos representantes de las mujeres y juventud indígenas, indicaron que el proceso de convocatoria para participar en los talleres realizados fue muy limitado, y que en las mismas comunidades se desconocía el contenido del Anteproyecto y la naturaleza del proceso que se estaba llevando a cabo. En otros casos, se informó de que las comunidades no participaron en la selección de los representantes para los talleres y que desconocían cuáles eran las decisiones que estos representantes estaban tomando en nombre de sus respectivas comunidades y pueblos indígenas. Expresaron además que no se sintieron debidamente representados por CONPAH y sus federaciones afiliadas y que no les parecía la organización indicada para hablar por ellos en relación a una iniciativa de esta relevancia para sus derechos.

También se recibió información sobre el pronunciamiento público de la Mesa Sectorial del Pueblo Lenca, conformada por 26 organizaciones lencas, que fue emitido justo antes del taller nacional de febrero 2017. Estas organizaciones, que habían participado en los talleres de 2016, aseveraban que sus observaciones al Anteproyecto de ley no fueron

incorporadas, que el proceso de convocatoria para el taller nacional no fue lo suficientemente efectivo, y que no se tuvo en cuenta a los representantes indígenas que fueron nombrados durante los anteriores talleres de socialización. En el comunicado público, la Mesa Sectorial declaró que la CONPAH no era la entidad representativa del pueblo lenca, expresó su rechazo al proceso de socialización de la ley de consulta previa e hizo un llamado al Gobierno a que resolviera los conflictos sociales y territoriales que enfrenta el pueblo lenca y al reconocimiento a sus estructuras representativas.

La Relatora Especial no desea hacer valoraciones de las opiniones que le fueron expresadas, pero observa con preocupación que este proceso, en lugar de conducir a un fortalecimiento de las diferentes organizaciones indígenas representativas del país, pudiera haber agravado el antagonismo y la división entre las mismas. Esto podría haberse evitado si se hubiera prestado mayor atención a las diversas estructuras de representación de los pueblos indígenas del país y a sus propios procesos de convocatoria, que deberían haberse respetado para asegurar la adecuada participación y representación de todos los sectores indígenas interesados. Estas son cuestiones fundamentales que el Gobierno y otros actores relevantes deberían abordar. En opinión de la Relatora Especial, los problemas de participación que se han dado en este proceso no se reducen a la existencia de dos organizaciones que no han querido aceptar las invitaciones a participar en dicho proceso.

Se debe enfatizar que el Gobierno, en aplicación del Convenio 169, tiene la responsabilidad de asegurar que el proceso de elaboración y discusión de una ley de consulta previa sea suficientemente inclusivo y no debiera predeterminedar qué organización u organizaciones tienen la capacidad de representación y de convocatoria de todos los sectores indígenas relevantes. Al delegar esta responsabilidad solamente a CONPAH, se corre el riesgo de colocar a dicha organización en una situación de enfrentamiento con otras organizaciones indígenas que podría terminar perjudicando a la misma.

Este enfrentamiento parece haberse visto agravado por las disposiciones del segundo borrador del proyecto de ley y el rol protagónico que confiere a CONPAH como única instancia representativa de los pueblos indígenas y como parte de una denominada “Autoridad Nacional de Consulta”, conformada por representantes de cada pueblo indígena y afrohondureño, la CONPAH y la Dirección General de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (DINAFROH), que estaría a cargo de velar por la implementación de la ley de la consulta previa². Este esquema institucional corre el riesgo de ser rechazado por las demás organizaciones indígenas y también de socavar la autonomía de la misma CONPAH.

En opinión de la Relatora, es necesario un proceso más inclusivo para garantizar que las distintas estructuras representativas de los pueblos indígenas puedan llegar a un consenso sobre los temas de procedimiento y fondo señalados en los Comentarios, incluyendo temas trascendentales como el tipo de institución que estaría a cargo de implementar una futura ley de consulta previa. La naturaleza, conformación y

² Ley de Procedimiento para la aplicación de la consulta y consentimiento libre, previo e informado a los pueblos indígenas y afrohondureños, arts. 5,6.

atribuciones de dicha institución deben contar con el acuerdo de las distintas partes indígenas.

B. Capacitación y preparación de los pueblos indígenas y otros actores

Diversos representantes indígenas expresaron su deseo de que se realice un proceso de diálogo sobre una ley de consulta previa que sea más profundo e inclusivo y que proporcione suficiente tiempo y claridad para que los pueblos indígenas puedan comprender el contenido de los proyectos de ley que se elaboren y el contenido de los estándares internacionales sobre consulta previa y otros derechos humanos de los pueblos indígenas. En varias ocasiones resaltaron la necesidad de que la población indígena en general, incluyendo a las mujeres y jóvenes indígenas, recibiera capacitación y formación en estándares internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas. A la vez, se resaltó la necesidad de que los pueblos indígenas puedan tener el espacio necesario para articular lo que la consulta, consentimiento y otros conceptos relevantes significan desde su propia cosmovisión y perspectiva cultural y comunitaria.

Todo lo anterior representa un aspecto clave para facilitar la discusión conceptual sobre el contenido de una ley de consulta previa que pueda ser efectiva y responder a las necesidades de los pueblos indígenas³.

La Relatora Especial quisiera también señalar que la necesidad de contar con procesos de diálogo más inclusivos y de recibir capacitación sobre la consulta previa y otros estándares internacionales relacionados fue expresada también por otros sectores, incluidos los sindicatos, la sociedad civil y el sector privado. Debido al interés expresado por sectores como la empresa privada, por participar en el proceso de discusión de la ley de consulta previa, es preciso asegurar que también cuentan con la capacitación necesaria sobre las normas internacionales de derechos humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Como se expondrá más adelante, el sector privado y otros actores, como los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil, podrían contribuir significativamente a este proceso, siempre respetando el papel protagónico que en todo momento deben mantener los pueblos indígenas.

El Estado, como portador del deber de la consulta previa, también debe asegurar que los funcionarios estatales que participan en el proceso estén suficientemente capacitados. Diversos actores señalaron la falta de capacitación y conocimiento sobre los estándares internacionales de derechos de los pueblos indígenas por parte de funcionarios del Gobierno que participaron en el proceso que se ha desarrollado hasta ahora. En todas las etapas previstas de este proceso, incluyendo en la etapa de debate legislativo de una versión final de la ley, se debe asegurar que los funcionarios de todos los niveles y poderes del Estado involucrados obtengan capacitación y formación sobre los derechos de los pueblos indígenas. De lo contrario, el Estado no desempeñaría adecuadamente su papel de garante de los derechos humanos de los pueblos indígenas en este proceso.

³ Ver, Comentarios, págs. 6-8, 23

C. Medidas necesarias para generar confianza y abordar las preocupaciones sustantivas de los pueblos indígenas

Para los representantes indígenas entrevistados, el tema de la regulación de la consulta previa está directamente vinculado con la protección de sus derechos fundamentales como pueblos indígenas. En todas las discusiones sobre el proyecto de ley de la consulta previa, exponían los problemas de derechos humanos a los que se enfrentan, particularmente en el contexto de proyectos de desarrollo e inversión, reflejando la persistencia de los problemas señalados por la Relatora Especial en su informe sobre su visita oficial a Honduras en noviembre de 20154.

La insistencia en plantear estos problemas evidencia que los pueblos indígenas exigen y requieren, ante todo, la protección de sus derechos sobre sus culturas, tierras y recursos naturales ancestrales, a no ser criminalizados por la defensa de sus territorios y a obtener justicia y reparación por las violaciones de sus derechos humanos. Estos problemas deberían ser abordados debidamente por el Estado independientemente de la aprobación de una ley de consulta en el futuro.

Varios representantes indígenas expresaron su preocupación de que mientras se discute un proyecto de ley sobre consulta previa, continúa la aprobación de concesiones y la operación de proyectos de inversión y otras actividades que afectan a sus territorios y que no han sido consultadas. Señalaron además que siguen sin resolverse adecuadamente sus denuncias por violaciones de sus derechos humanos, incluidos casos de violencia, amenazas y asesinatos de dirigentes indígenas opuestos a proyectos que afectan sus tierras y recursos. La Relatora Especial observa que estos factores, junto con las cuestiones de procedimiento y fondo mencionadas anteriormente, hacen muy difícil que se genere la confianza necesaria para que todos los sectores indígenas participen en un proceso de diálogo con el Gobierno sobre una ley de consulta previa.

La Relatora Especial recomienda que el Gobierno tome medidas para generar la confianza necesaria mediante acciones concretas que aborden cuestiones fundamentales que, para los pueblos indígenas, están íntimamente relacionadas con el tema de la consulta previa. El Gobierno y los pueblos indígenas podrían considerar adoptar un acuerdo político para el inicio de un nuevo diálogo sobre una ley de consulta previa que establezca ciertas condiciones. En este sentido, sería apropiado que el Gobierno demuestre su compromiso y buena fe decretando una prórroga para la aprobación y operación de proyectos de desarrollo o inversión u otras actividades similares que pudieran afectar a los derechos de los pueblos indígenas hasta la conclusión satisfactoria

⁴ Ver, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras, (21 de julio de 2016), A/HRC/33/42/Add.2. En dicho informe, la Relatora Especial concluyó que los indígenas viven una situación crítica por la desprotección de sus derechos sobre sus tierras y recursos naturales debido a proyectos de inversión y otras actividades que afectan sus territorios y la situación de amenazas, violencia, criminalización e impunidad que enfrentan al tratar de reivindicar sus derechos.

de un nuevo proceso de diálogo y la entrada en vigencia de la ley de consulta previa, producto de ese diálogo, que sería aplicada a esas concesiones o proyectos. Sería igualmente recomendable que el Gobierno adopte medidas eficaces de justicia y reparación por violaciones de los derechos a la vida, la integridad física y la seguridad, de los derechos a las tierras, territorios, recursos naturales y otros derechos humanos fundamentales producidas en el contexto de anteriores proyectos de desarrollo e inversión.

Un compromiso firme por parte del Estado hondureño con medidas concretas para abordar estos temas representaría un importante avance para construir la confianza necesaria sobre la que construir un nuevo diálogo sobre una ley de consulta previa. La Relatora Especial quiere recordar que, en todo caso, la realización de consultas adecuadas con los pueblos indígenas con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado sobre medidas o actividades que pudieran afectarles forma ya parte de las obligaciones internacionales de Honduras.

D. Las presiones de tiempo para la aprobación de la ley de consulta

La Relatora Especial es consciente de que desarrollar un proceso de diálogo inclusivo y adecuado sobre la consulta previa implicaría un período de tiempo considerable. Representantes de CONPAH, del Gobierno y de instituciones internacionales indicaron cierta urgencia por la rápida aprobación de una ley. Según lo informado, hay diversas razones para esta urgencia. Según algunos actores, la adopción de la ley se interpreta como un primer paso necesario para la aplicación del Convenio 169, teniendo en cuenta los años transcurridos desde su ratificación. Otras fuentes señalan que la adopción de la ley respondería a las preocupaciones expresadas por organismos internacionales y países e instituciones donantes, como la Unión Europea o el Banco Mundial, sobre los problemas de derechos humanos vinculados a la realización de proyectos inconsultos con los pueblos indígenas.

Según algunas fuentes, la aprobación de una ley de consulta previa ha sido una condición impuesta para el desembolso de fondos por parte del Banco Mundial y la finalización de las negociaciones entre Honduras y la Unión Europea respecto a los acuerdos voluntarios de asociación bajo la iniciativa para la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (AVA-FLEGT). Se ha señalado también el interés de aprobar dicha ley para garantizar la seguridad jurídica necesaria para favorecer las inversiones y que cualquier demora en su adopción podría perjudicar importantes acuerdos financieros y comerciales internacionales que el Estado quiere realizar. Por último, se mencionó la importancia de no perder la oportunidad política ofrecida por el Gobierno antes de las próximas elecciones.

En relación con estas cuestiones, la Relatora Especial quiere señalar que es muy positivo que el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas figure como un componente de la agenda de diálogo y negociaciones entre el Gobierno de Honduras, los países e instituciones donantes y las entidades inversoras internacionales. En este sentido, cabe destacar los esfuerzos de CONPAH en asegurar que la consulta previa, y otros temas como la gobernanza y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas,

formen parte de las negociaciones de AVA-FLEGT, lo que representa un importante precedente para otros acuerdos comerciales similares en otros países.

Sin embargo, dados los problemas de procedimiento y fondo señalados anteriormente, la Relatora Especial considera que las discusiones entre los pueblos indígenas, el Gobierno y los donantes en torno a la implementación de la consulta previa no deben centrarse exclusivamente en la aprobación de una ley dentro de un determinado plazo, sino en las obligaciones que el Estado ya debe cumplir en virtud del Convenio 169, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los instrumentos y la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos. Cabe reiterar que la ausencia de una regulación interna de la consulta no exime al Estado de su obligación de consultar a los pueblos indígenas conforme a estas fuentes normativas⁵. Por tanto, se debe evitar una situación en que, por presiones políticas y económicas, se adopte una ley de manera apresurada que no sea coherente con los estándares internacionales y que al ser rechazada por la mayoría de los pueblos indígenas, termine generando mayor desconfianza y conflictos sociales.

La implementación de la consulta previa y de los derechos de los pueblos indígenas en general definitivamente debe formar parte de los acuerdos comerciales y financieros referidos anteriormente. Por ello, la Relatora Especial recomienda que, en vez de la aprobación de una ley, un acuerdo político del tipo mencionado anteriormente (ver pág. 6) pueda considerarse un indicador del compromiso del Estado ante estas instituciones de cumplir con las obligaciones ya existentes en relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas.

E. Problemas en la interpretación del marco conceptual y jurídico de la consulta previa

La Relatora Especial expresa su profunda preocupación sobre interpretaciones del Convenio 169 que parecen indicar ciertos retrocesos en el entendimiento y aplicación de los estándares internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas. Durante su visita de trabajo, representantes del Estado, del sector empresarial y de instituciones internacionales, incluyendo de la OIT a nivel regional, insistieron que la regulación de la consulta previa y la elaboración de la ley de consulta debe basarse únicamente en el Convenio 169 como marco jurídico de referencia. Al respecto, es necesario reiterar las otras fuentes jurídicas de la consulta previa señaladas en los Comentarios de la Relatora Especial⁶. Se debe agregar que el Estado de Honduras ha tenido que responder no sólo ante la OIT por cuestiones relacionadas con la falta de consulta previa sino también ante otros organismos internacionales de derechos humanos, incluyendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha encontrado al Estado responsable de violación de la Convención Americana sobre Derechos

⁵ Ver, Comentarios, pág. 10.

⁶ Ver, Ibid., págs. 9-11.

Humanos por no haber consultado a pueblos indígenas con respecto a medidas que los afectaban⁷.

De acuerdo con las opiniones expresadas por algunos representantes gubernamentales y empresariales, al entenderse la ley exclusivamente como un instrumento derivado del Convenio 169 de la OIT, el proceso de elaboración y adopción debe ajustarse al carácter tripartito de la OIT y estaría, por tanto, en manos de los representantes de los empleadores, de las organizaciones sindicales en representación de los trabajadores y del Gobierno. La Relatora Especial respeta el carácter tripartito de los mecanismos e instrumentos de la OIT, y cree que el sector privado y los sindicatos podrían aportar constructivamente al desarrollo de una ley de consulta previa. Sin embargo, es necesario enfatizar que los pueblos indígenas son los beneficiarios y los titulares de todos los derechos consagrados en el Convenio 169 y otras fuentes jurídicas que versan sobre la consulta previa a los pueblos indígenas. Por tanto, los pueblos indígenas deben ser los principales protagonistas en el desarrollo de una ley de consulta previa. En relación a esta cuestión, la Relatora Especial quiere expresar su profunda preocupación con las afirmaciones hechas por algunos representantes del Gobierno que parecían sostener que el Convenio 169 no trata sobre derechos humanos de los pueblos indígenas sino sobre temas laborales en un escenario en el que los pueblos indígenas desempeñarían el papel de trabajadores de los empleadores.

Cabe recordar que el Convenio 169 es un instrumento que trata explícitamente sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, no sólo en relación con la consulta previa, sino sobre varias cuestiones fundamentales como los derechos sobre sus tierras, a decidir sus propias prioridades con respecto al desarrollo, a tener acceso a procedimientos legales para proteger sus derechos, al reconocimiento y protección de sus valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales, así como disposiciones relativas a condiciones de empleo, formación profesional, educación y salud, entre otros temas. El Convenio 169 dispone que “[l]os gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos” lo que incluyen medidas “que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”⁸. Por tanto, la consulta previa no se limita únicamente a contextos relacionados con proyectos extractivos o de inversión, sino también a las decisiones y actividades del Estado y otros actores que pudiesen afectar a los pueblos indígenas en otras áreas dentro de la gama de los derechos humanos reconocidos en el Convenio 169 y otros instrumentos jurídicos.

Asimismo, el mismo Convenio dispone que su aplicación “no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos,

⁷ Ver, Corte IDH, Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz vs. Honduras, Sentencia de 8 de octubre de 2015, párrs.154-182; Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra vs. Honduras, Sentencia de 8 de octubre de 2015, párrs. 215-224.

⁸ OIT, Convenio núm. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989), art. 2.

costumbres o acuerdos nacionales”⁹. Lo anterior debe ser tomado en cuenta al revisar otras fuentes jurídicas de la consulta previa como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha dictaminado, por ejemplo, que “cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio [de un pueblo indígena o tribal], el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a [dichos pueblos] sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones”¹⁰.

La Relatora Especial quiere expresar también su preocupación en relación a los reiterados comentarios escuchados vinculando el consentimiento libre, previo e informado con un veto. A este respecto, la Relatora Especial reitera lo manifestado por su predecesor de que si se reducen los principios de consulta y consentimiento a un debate sobre la existencia de un poder de veto, se pierde de vista el espíritu y carácter de dichos principios según los estándares internacionales. Estos principios buscan crear un diálogo de buena fe entre los Estados y los pueblos indígenas para que, mediante la búsqueda de acuerdos y consensos, se ponga fin a modelos históricos de imposición de decisiones sobre los pueblos indígenas, amenazando su supervivencia como pueblos¹¹.

La Relatora Especial es consciente de que una postura común entre los pueblos indígenas de Honduras y de otros países es que son los pueblos indígenas los que deben tomar la decisión final sobre la adopción de medidas legislativas, administrativas y de otro tipo que pudieran afectar sus derechos. Es necesario comprender por qué los pueblos indígenas exigen tal derecho y no tildar automáticamente tales posturas de ser intentos de obstaculizar el desarrollo de un país. Estas afirmaciones responden a los modelos históricos mencionados que, en muchas ocasiones, han resultado en graves violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas debido a decisiones impuestas sin consideración alguna hacia los derechos sobre sus tierras, culturas, prioridades de desarrollo, entre otros. Por tanto, estas posiciones de los pueblos indígenas deben ser entendidas como una exigencia legítima de que sus derechos sean debidamente salvaguardados y que sus decisiones sean respetadas sin discriminación alguna.

Asimismo, los intereses de los pueblos indígenas de mantener sus tierras, culturas y formas de autogobierno y de subsistencia económica y cultural deben ser reconocidos como parte del interés nacional de una sociedad democrática y multicultural, y no solo los proyectos de inversión y desarrollo promovidos por el Estado y la empresa privada. Por tanto, es urgente superar el debate de que una parte desea vetar a la otra en un contexto en el que los pueblos indígenas son percibidos simplemente como un grupo de interés con objetivos contrarios a un supuesto interés nacional superior.

⁹ Ibid., art. 35.

¹⁰ Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párr. 134.

¹¹ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, (15 de julio de 2009), párrs. 48, 49.

Los principios de consulta y consentimiento deben ser comprendidos no como la imposición de un veto, sino como parte del deber del Estado de asegurar que las decisiones que se adoptan cumplan con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas bajo el Convenio 169 y las otras fuentes jurídicas aplicables. Este es el criterio que promueve la OIT, la cual ha aclarado que si un proceso de consulta fue concluido sin acuerdo o consentimiento, “la decisión adoptada por el Estado debe respetar los derechos sustantivos reconocidos por el Convenio, tales como los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y a la propiedad”¹². Según la OIT, “[l]a importancia de obtener el acuerdo o el consentimiento es mayor mientras más severas sean las posibles consecuencias para los pueblos indígenas involucrados. Si, por ejemplo, hay peligro para la continuación de la existencia de una cultura indígena, la necesidad del consentimiento con las medidas propuestas es más importante que en los casos en los que las decisiones pueden resultar en inconvenientes menores, sin consecuencias severas o duraderas¹³”.

La Relatora Especial quisiera reiterar sus Comentarios anteriores sobre la naturaleza de la consulta y consentimiento como salvaguardas de derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en diferentes fuentes e instrumentos jurídicos. El consentimiento sería exigible cuando una medida, plan o programa pudiera tener como resultado impactos significativos sobre las tierras, territorios, recursos naturales, culturas y otros derechos sustantivos de los pueblos indígenas¹⁴. Asimismo, la Relatora Especial reitera su recomendación de que cualquier decisión que sea adoptada sin el consentimiento de un pueblo indígena, sea susceptible de revisión por un órgano judicial u otro tipo de organismo competente, con el fin de asegurar que el Estado pueda demostrar que la medida cumple con los estándares internacionales respecto a las restricciones permisibles de derechos humanos y que los derechos sustantivos y supervivencia de un pueblo indígena no se vean afectados¹⁵.

3. Conclusión

La Relatora Especial espera que las observaciones y recomendaciones contenidas en sus Comentarios y en el presente documento sean tomadas en cuenta por todos los actores relevantes a fin de entablar un proceso inclusivo que cuente con una mayor representación de los distintos sectores indígenas del país para definir tanto el proceso consultivo en sí como el contenido de una ley de consulta. La Relatora Especial no cree que deba desecharse el trabajo que se ha realizado con la CONPAH hasta el momento. Es necesario construir sobre la base de lo que se ha logrado con el fin de desarrollar un diálogo más amplio que tome en cuenta las cuestiones de representatividad, capacitación, la generación de confianza, y otros temas expuestos en el presente documento y los Comentarios anteriores.

¹² OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169): Manual para los mandantes tripartitos de la OIT (2013), pág. 17. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf.

¹³ Ibid.

¹⁴ Comentarios, págs. 18-20.

¹⁵ Ver, Ibid., pág. 20.

Durante la visita de trabajo, se realizó un primer intento de entablar un diálogo entre las distintas organizaciones indígenas, el sector privado y la sociedad civil, lamentablemente con un tiempo muy limitado que impidió una conversación en profundidad. La Relatora Especial lamenta que en esa reunión no participasen representantes del Estado. Sería muy positivo que se pueda dar continuidad a ese tipo de diálogo, con la presencia del Estado, para lograr acuerdos concretos para el inicio de un nuevo proceso para la elaboración de una ley de consulta previa. Se recomienda que el Estado, la comunidad internacional y los organismos internacionales, incluyendo el Sistema de las Naciones Unidas en Honduras, y en particular la OACNUDH, colaboren con los pueblos indígenas en la realización de los procesos de diálogo necesarios para el desarrollo de una ley de consulta previa y en el desarrollo de una hoja de ruta para tal fin.

Por último, se debe prestar atención a la etapa de debate legislativo una vez que el proyecto de ley de consulta previa sea sometido al Congreso Nacional. Al igual que los otros poderes del Estado, el Congreso también tiene la obligación de cumplir con las obligaciones internacionales de Honduras en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas. Se reitera la necesidad de asegurar la adecuada capacitación de los representantes del Congreso. Asimismo, se recomienda que se instaure un mecanismo especial de consulta con los pueblos indígenas mediante el cual ellos pudieran estar informados sobre las posibles modificaciones propuestas durante el proceso de debate y aprobación final por el Congreso Nacional y asimismo asegurar que sus derechos sean debidamente protegidos. Ello resalta la necesidad de que los pueblos indígenas fijen una postura común en cuanto al contenido mínimo que debe tener la propuesta de ley en el transcurso del debate legislativo.

La Relatora Especial espera que en Honduras se pueda llevar a cabo un proceso de diálogo y discusión sobre una ley de consulta previa que goce del mayor grado de legitimidad y de consenso posible entre los pueblos indígenas y que sirva para empoderar a los mismos y brindar el espacio necesario para que planteen sus propias propuestas sobre este tema que es tan fundamental para el goce de sus derechos humanos.
