

Policy Brief de BENELEX n.º 1: Distribución justa y equitativa de los beneficios - ¿qué papel tienen los protocolos comunitarios?

Fecha de emisión
Octubre de 2018

Resumen ejecutivo y mensajes clave

Los protocolos comunitarios son documentos creados por las comunidades locales para documentar y comunicar sus valores y prioridades a los participantes externos. Estos pueden, entre otras cosas, aportar detalles locales adecuados para lograr una distribución de los beneficios justa y equitativa en ciertas condiciones. Este policy brief identifica algunos retos comunes que se deben afrontar al desarrollar y utilizar protocolos comunitarios extraídos de 5 estudios de casos llevados a cabo en 5 regiones diferentes del mundo.

- Los protocolos comunitarios pueden ayudar a moldear las interacciones locales con distintas instituciones al: definir los beneficios monetarios y no monetarios, así como a largo y a corto plazo, en línea con las cosmovisiones de las comunidades.
- Los protocolos comunitarios pueden aclarar las «líneas rojas» donde las comunidades no están dispuestas a transigir, así como los detalles de los procesos de toma de decisiones locales que los forasteros deben respetar.
- Los protocolos comunitarios pueden enfatizar que los beneficios, los procesos de toma de decisiones y las líneas rojas pueden cambiar con el tiempo.
- Los protocolos comunitarios que se basan en debates inclusivos y abiertos es más probable que reflejen una postura compartida por todos los miembros de una comunidad. Estos debates requieren tiempo y tienen que verse promovidos por las mismas comunidades.
- Los grupos que aportan fondos y otro apoyo para los protocolos comunitarios, así como los forasteros que buscan empezar un diálogo con las comunidades, tienen que respetar que ese diálogo requiere tiempo y debe ser promovido por las comunidades mismas. Al igual que los protocolos comunitarios, los diálogos se deben considerar continuos y sometidos a ajustes con el tiempo, ya que los objetivos, deseos o necesidades de cada parte evolucionan.
- Tanto si los protocolos comunitarios están implantados como si no, los diálogos entre comunidades y forasteros, son favorecidos cuando existen políticas y normas claras y eficaces sobre consulta comunitaria, evaluaciones de los impactos ambientales, consentimiento libre, previo e informado, distribución de beneficios y acceso a remedios eficaces (para obtener más información consulte el policy brief sobre recursos naturales de BeneLex).

Introducción

Los protocolos comunitarios se han propuesto como herramientas útiles para responder preguntas planteadas en debates de distribución justa y equitativa de beneficios, concretamente qué son exactamente los beneficios y cómo se deben distribuir de manera justa y equitativa. Como documentos desarrollados por las comunidades locales para documentar la información sobre sus prácticas, instituciones, derecho consuetudinario, derechos, visiones de desarrollo y demás información, los protocolos comunitarios pueden ofrecer información local específica para ayudar a responder esas preguntas en contextos concretos. En beneficio de los participantes externos, los protocolos comunitarios pueden actuar como una traducción inicial de la postura de la comunidad para permitir un diálogo que pudiera llevar a un entendimiento compartido. Esto es importante, ya que muchos investigadores sostienen que muchas políticas ambientales internacionales están determinadas por ideas bien arraigadas que no son compartidas por muchas comunidades locales. Esta diferencia de perspectiva puede dar como resultado una ruptura, o una incapacidad para iniciar, un diálogo significativo entre las comunidades locales y otros participantes. En resumidas cuentas, los protocolos comunitarios pueden aportar una base para iniciar un diálogo al ofrecer un espacio para que las comunidades expresen sus puntos de vista y por consiguiente se dirijan

a los participantes influyentes a nivel local, nacional e internacional. Se compararon ejemplos de comunidades debatiendo los protocolos comunitarios y la distribución de beneficios para investigar estas posibilidades.

Examen de los protocolos comunitarios

La base para nuestro examen de los protocolos comunitarios y la distribución de los beneficios es una serie de cinco estudios de casos originales en cinco estados ubicados en cuatro regiones del mundo, y en distintos sectores:

- Medicina tradicional en Sudáfrica;
- Agricultura de una variedad de arroz tradicional en Malasia;
- Pastoreo tradicional en Grecia;
- Fauna tradicional y gestión de incendios en Namibia; y
- Minería de litio en las tierras indígenas de Argentina.

Una comparación de estos casos, complementada con investigación jurídica, resaltó los siguientes problemas comunes:

El potencial para que los protocolos comunitarios expresen cuestiones de importancia para las comunidades locales es claro, pero explotarlo es complicado. Los protocolos comunitarios tienen que ser redactados de modo inclusivo, pero también deben ser eficaces al comunicarse con los participantes fuera de la comunidad. Por consiguiente, necesitan lograr un equilibrio entre el contenido y las expresiones valoradas por la comunidad, y asegurarse de que el resultado es una base eficaz para un diálogo con los forasteros. Los protocolos comunitarios también tienen que adaptarse periódicamente para reflejar las necesidades en constante cambio y el entendimiento dentro de las comunidades.

- Los procesos inclusivos para la redacción de los protocolos comunitarios son cruciales para realizar su potencial. Sin procesos inclusivos, el documento resultante puede que no sea aceptado y respaldado por todos los miembros de una comunidad, ya que puede que no sea una expresión verdadera de los deseos y objetivos definidos conjuntamente. Esto puede ser un proceso desafiante aunque al reunir a una comunidad para debatir y decidir sus deseos y objetivos podría resultar ser el propósito principal del ejercicio.
- Para realizar su potencial de comunicación con participantes externos y con el fin de lograr una distribución justa y equitativa de los beneficios, los protocolos comunitarios que incluyeron información sobre una serie de puntos parecieron ser más eficaces. Estos puntos son: los debates sobre beneficios monetarios y no monetarios considerando las cosmovisiones de la comunidad tanto en los puntos de vista a largo como a corto plazo, incluida la especificación de que es probable que estas ideas evolucionen con el tiempo; cualquier cuestión que la comunidad, no está dispuesta a negociar; y la información sobre las maneras en las que las comunidades toman las decisiones, y cómo, en qué formato, cuándo y desde qué fuentes se proporciona información cuando se busca el consentimiento de la comunidad.
- Los protocolos comunitarios tienen que tratarse como documentos «vivos» que se modifican cuando es necesario con el tiempo para reflejar los deseos, los objetivos y las necesidades en constante cambio de las comunidades locales.

Trabajar para conseguir este equilibrio parece que vale la pena; los casos que investigamos demostraron que esas comunidades locales que habían redactado un protocolo comunitario y los pusieron a disposición de los participantes externos tomaban medidas para establecer relaciones con abanicos más amplios de participantes, y fueron capaces de comunicar sus objetivos y necesidades de una manera unificada, a pesar de los problemas que encontraron por el camino. Además, ganaron en visibilidad frente a las autoridades centrales u otras, lo cual permitió su reconocimiento (incluido el potencial reconocimiento jurídico) como partes interesadas legítimas y titulares de derechos. Las comunidades locales que no habían alcanzado esta etapa de compartir un protocolo comunitario tuvieron menos éxito al iniciar los diálogos con otros participantes con los que esperaban comunicarse.

Ya que la eficacia de los protocolos comunitarios depende en parte de haber sido elegidos libremente por una comunidad local como modelo para una acción colectiva, no es recomendable obligar a las comunidades a adoptar protocolos comunitarios. Los protocolos comunitarios son un método disponible para una acción colectiva, y una comunidad local puede preferir usar otra forma. En este sentido, no se debe asumir que el contenido de un protocolo comunitario se aplica a ninguna otra comunidad, incluso cuando la comunidad en cuestión se puede describir como similar a la comunidad que escribió el protocolo.

Profundización

1) ¿Qué son los beneficios?

Cómo definir los beneficios fue una cuestión de gran relevancia en todos los estudios de casos. Los beneficios son definidos a menudo por aquellos que buscan acceso a las tierras de una comunidad, los recursos naturales o los conocimientos, aunque las comunidades que investigamos definieron beneficio en una amplia variedad de maneras (consultar recuadro para ver ejemplos). Los beneficios se pueden definir como a largo plazo, a corto plazo, monetarios o no monetarios. Además, las definiciones de los beneficios por la comunidad pueden cambiar con el tiempo, en respuesta a sus necesidades en constante cambio. Es importante tener en cuenta que esto sugiere que los protocolos comunitarios desarrollados como respuesta a una cuestión aislada pueden correr el riesgo de definir las prioridades de la comunidad, las definiciones de los beneficios y otros asuntos de una manera demasiado limitada. Los protocolos comunitarios deben permitir que una comunidad piense en los términos más amplios posibles sobre qué son los beneficios.

RECUADRO 1. Ejemplo de beneficios tal como lo define una comunidad

En un estudio de casos, un acuerdo agrícola tripartito se cerró entre una asociación comunitaria, una autoridad regional y una empresa privada, para prestar servicios agrícolas a fin de aumentar la producción de una variedad local de arroz y compartir los beneficios pecuniarios con los terratenientes locales. Con el paso del tiempo, los miembros de la comunidad empezaron a identificar otras clases de beneficios no monetarios que eran importantes para un modo de vida continuado. Estos beneficios «no monetarios» estaban vinculados a las prácticas agrícolas tradicionales (uso del agua y productos químicos, calendario de las cosechas, creación de viveros de plantas, etc.). Estos beneficios fueron también un componente esencial en la protección medioambiental.

2) Reconocimiento, reconocimiento y más reconocimiento

Una condición clave para todas las comunidades era la necesidad de reconocimiento, no solo por parte de las diversas autoridades en los sentidos procedimentales y jurídicos más comunes, sino también como participantes válidos en la definición de los beneficios. El reconocimiento en este sentido significa tratar a las comunidades como socios iguales en el diálogo, con cosmovisiones válidas y valiosas. Los protocolos comunitarios permitieron que las comunidades expresaran esta necesidad, además de la información sobre los beneficios en términos específicos localmente.

Un punto relacionado fue el deseo entre las comunidades de comunicar una punto de vista o cosmovisión que se creía que era diferente a aquella ostentada por los participantes influyentes, y que llevan a ideas diferentes sobre los beneficios y otros conceptos más amplios tales como el desarrollo. Las comunidades opinaron a menudo que los participantes externos actuaron basándose en normas distintas, y que esto significó que era probable que rechazaran los puntos de vista de la comunidad por irrelevantes. En una cuestión relacionada, las comunidades pensaron que los forasteros tendían a buscar un solo líder o representante de la «comunidad» sin apreciar la diversidad de opinión dentro de las comunidades, o la necesidad de celebrar consultas más amplias. En consecuencia, también se consideró importante utilizar los protocolos comunitarios para resumir las instituciones comunitarias y los procedimientos de consulta.

RECUADRO 2. Ejemplo de reconocimiento en un protocolo comunitario

Un protocolo comunitario empleado para resumir el proceso que hay que respetar en las consultas es el *Kachi Yupi* desarrollado por 33 comunidades de Salinas Grandes y Laguna de Guallatayoc en Argentina. Este protocolo comunitario añade un detalle local específico a los procesos referidos en derecho internacional al describir un proceso de consulta comparado al ritmo del ciclo de la formación de la sal natural en las llanuras locales de sal.

3) Apoyo a las comunidades

Los estudios de casos dejaron muy claro que el desarrollo de un protocolo comunitario puede ser un proceso largo, y que una vez que se adopta un protocolo, tendrá que revisarse y adaptarse con el tiempo. Estos procesos requieren grandes inversiones, tanto de tiempo como de recursos por las comunidades. Combinado con puntos sobre la interacción entre el derecho y la política, las comunidades, por consiguiente, buscan el apoyo externo para los protocolos comunitarios. La sensibilización de los participantes que ofrecen su apoyo, que pueden ser ONGs, investigadores académicos u otros, respecto a las complejidades de los protocolos comunitarios es, por lo tanto, importante. Estos deben dar respaldo sin interferir en la titularidad de la comunidad. Esto implica facilitar debates inclusivos, así como evitar presionar a las comunidades, y acceso a los recursos y la información, dar orientación cuándo y cómo se pida, e interactuar con las comunidades en una perspectiva a largo plazo en lugar de mediante proyectos a corto plazo. Muchos de estos puntos se reflejan en las [Directrices Mo'otz Kuxtal](#) sobre consentimiento informado previo adoptado bajo el Convenio sobre la Diversidad Biológica en 2016.

RECUADRO 3. Ejemplo de apoyo a las comunidades en un protocolo comunitario

En otro caso, se desarrolló un protocolo comunitario por parte de un grupo de profesionales de la salud tradicional. Este grupo abarcaba muchas etnicidades y grupos lingüísticos, y el proceso de definir sus necesidades y objetivos compartidos requirió algo de tiempo. Cuando la asociación comunitaria siguió adelante, sus necesidades y objetivos cambiaron cuando se desarrollaron las relaciones con los participantes externos. Se inició un proceso con el fin de revisar su protocolo comunitario para aclarar nuevos objetivos y deseos, y para abordar la forma organizativa en desarrollo del grupo.

4) Protocolos comunitarios y el derecho

Los protocolos comunitarios también existen para trasladar la información que una comunidad desea transmitir a un abanico de participantes que puede variar desde el nivel global, nacional y local. Puede ser útil que los protocolos comunitarios dejen claro las áreas de derecho consuetudinario, y que sean explícitos sobre las posturas de derecho nacional e internacional. Esto, a su vez, depende del acceso a información neutral y accesible en línea con los puntos indicados anteriormente, y resalta también el papel y la importancia del apoyo de participantes externos para dar información y respaldo jurídico. Desde un punto de vista más general, los protocolos comunitarios tienen que tener en cuenta los contextos políticos y jurídicos para ser eficaces, al posicionar los puntos de vista de la comunidad considerando el derecho y la política actuales y al demostrar los conocimientos de una comunidad sobre normas del derecho local, nacional e internacional, un protocolo comunitario establece la base para un diálogo claro, abierto y respetuoso. En la misma línea, a esto se puede añadir la presencia de un derecho y política nacionales implementados de forma clara y adecuada sobre los protocolos comunitarios, la distribución justa y equitativa de beneficios y cuestiones relacionadas incluida la consulta comunitaria, la evaluación de los impactos ambientales, el consentimiento informado previo y libre y el acceso a los remedios. Los marcos jurídicos y de política claros pueden aportar una base positiva para los diálogos en los que los participantes son conscientes de sus respectivos deberes, y las comunidades pueden confiar en la validez legal de marcos claros, si se aceptan las normas y la implementación es eficaz.

RECUADRO 4. Ejemplo de vinculación de un protocolo comunitario al derecho

El protocolo comunitario *Kachi Yupi* vinculó el propio punto de vista de las comunidades con un proceso de consulta adecuado culturalmente con los elementos de derecho internacional, nacional y local. Esto sirvió para recordar obligaciones internacionales relevantes en el contexto del marco jurídico nacional caracterizadas por inconsistencias entre la legislación minera y la medioambiental, y las deficiencias en cuanto a quién debe realizar las evaluaciones de los impactos ambientales y las consultas y cómo.

Recomendaciones

Las leyes y políticas internacionales, nacionales y locales deben

- aportar una personalidad jurídica y un reconocimiento a los protocolos comunitarios sin obligar, recomendar o presionar de otra forma a las comunidades locales para producirlos;
- Aclarar que las comunidades mismas son las promotoras y autoras de los protocolos comunitarios, y no ningún otro participante externo a la comunidad;
- Proporcionar un marco de respaldo para que las comunidades elijan desarrollar los protocolos comunitarios, incluido poner a disposición una variedad de apoyo práctico que incluya el apoyo jurídico.

Los autores de las políticas internacionales, nacionales y locales deben

- tener en consideración que las comunidades locales están atendidas mejor con un marco jurídico claro y de apoyo implementado adecuadamente sobre la consulta, la evaluación de los impactos ambientales, el consentimiento informado previo y libre y el acceso a los remedios;
- Asegurar que dicho marco jurídico se comunique eficazmente a los participantes que interactúen con las comunidades con el objeto de que sepan sus responsabilidades, incluida la participación en diálogos abiertos y en curso con las comunidades con el paso del tiempo.

Los financiadores deben tener en cuenta que los protocolos comunitarios y los diálogos abiertos sobre la distribución justa y equitativa de los beneficios son procesos a largo plazo, al considerar los modelos de financiación para apoyar a las comunidades.

Louisa Parks es una investigadora para el proyecto BENELEX y profesora asociada de sociología política de la Universidad de Trento, Italia. Este policy brief se basa en su **revisión del documento de trabajo n.º 11 de BENELEX** «[Challenging Power Asymmetries from the Bottom Up? Community Protocols and the Convention on Biological Diversity at the Global/Local Crossroads](#)» (Octubre de 2017).

	<p>El proyecto BeneLex, con sede en el Centro de Derecho Ambiental y Gobernanza de Strathclyde (Strathclyde Centre for Environmental Law and Governance), tiene como objetivo investigar las dimensiones conceptuales y prácticas de la distribución justa y equitativa de los beneficios desde la conservación y el uso sostenible de recursos naturales entre las distintas partes interesadas.</p>	<p>El Centro de Derecho Ambiental y Gobernanza de Strathclyde, radicado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Strathclyde en Glasgow (Escocia) realiza una investigación de impacto global, en una amplia variedad de áreas interconectadas y a diferentes escalas. El Centro se propone identificar y determinar las áreas emergentes de investigación legal en la gobernanza ambiental centrándose fuertemente en el desarrollo, incluso mediante colaboraciones con profesionales globales.</p>
<p>Contacto: Benelex-enquiries@strath.ac.uk  @BENELEXstrath  @BENELEXstrath</p>		