



## **El derecho a la consulta previa en la práctica: desafíos y oportunidades para los actores en la región andina**

**Relatoría del II Encuentro Internacional**

**Cartagena, 27 y 28 de Octubre 2014**

**Mikel Berraondo\***

\* Las ideas expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la visión institucional ni la posición de las organizaciones auspiciadores.

## INDICE

<b>1. Resumen Ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>2. Estándares de la consulta previa, libre e informada</b>	<b>4</b>
<b>3. Desafíos y oportunidades de mejora en la implementación de la Consulta</b>	<b>4</b>
3.1 Estados y defensorías del pueblo	5
3.2 Empresas	6
3.3 Pueblos Indígenas	7
3.4 Agencias de cooperación internacional	9
3.5 Reacciones a las presentaciones de cada sector	10
<b>4. Reuniones bilaterales entre actores</b>	<b>11</b>
4.1 Reunión entre pueblos indígenas y Estados	11
4.2 Reunión entre pueblos indígenas y empresas	12
4.3 Reunión entre pueblos indígenas y agencias de cooperación	13
4.4 Reunión entre Estados y empresas	14
4.5 Reunión entre Estados y agencias de cooperación	15
4.6 Reunión entre empresas y agencias de cooperación	17
<b>5. Valoraciones y propuestas de los participantes</b>	<b>19</b>
<b>Anexos</b>	<b>21</b>
Programa y objetivos del encuentro	21
Presentación Guillermo Fernández-Maldonado	21
Relatoría de la reunión preparatoria de los Pueblos Indígenas	34
Lista de participantes	38

## 1. Resumen Ejecutivo

Entre los días 27 y 28 de octubre del 2014 se celebró en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el II Encuentro Internacional El derecho a la consulta previa en la práctica: desafíos y oportunidades para los actores en la región andina”. La reunión convocada por la Agencia Española de



Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH) y el UN Global Compact Regional Centre for Latin America, contó con un nutrido conjunto de participantes de varios países de la región: funcionarios de entidades gubernamentales y de las Defensorías del Pueblo, líderes y lideresas de organizaciones y comunidades indígenas, representantes de empresas extractivas que operan en los países de la región y delegados de organizaciones internacionales.

El evento tenía como objetivo dar continuidad al proceso de diálogo entre pueblos indígenas, Estados y empresas iniciado en el I Encuentro realizado en Cartagena entre los días 25 y 26 de noviembre del 2013, donde se buscaba construir una plataforma para un diálogo franco sobre las expectativas de los diferentes actores relacionadas con el derecho a la consulta previa, logrando además un entendimiento básico sobre las diversas perspectivas relacionadas con el alcance de este derecho y los procedimientos más adecuados para su aplicación, a partir de las propuestas de los pueblos indígenas y de los derechos que les son reconocidos.

Para lograr este propósito se definieron nudos problemáticos y elementos facilitadores en los procesos de consulta previa, a fin de prever posibles rutas consensuadas para su aplicación futura y para el establecimiento de mecanismos para su seguimiento. Durante los dos días de trabajo se utilizaron diversas metodologías participativas que permitieron a los cuatro grupos sectoriales convocados (pueblos indígenas, Estados y defensorías del pueblo, empresas y cooperación internacional), tanto la reflexión temática como una fructífera interacción entre ellos. Se definieron diversas actividades de trabajo en grupos mixtos, grupos bilaterales y sesiones plenarios donde se socializaban y debatían los diferentes puntos de vista y las conclusiones principales.

Sin duda, la actividad más relevante fueron las reuniones bilaterales, que permitió un intercambio franco y abierto entre los actores sobre la naturaleza del derecho a la consulta previa y su aplicación real en la región. Por ello, se limitaron las referencias a la consulta como una mera práctica de relaciones públicas y se asumieron honestamente las actuales limitaciones que la aplicación de la consulta previa evidencia en la región andina.

Gracias a la metodología empleada decantaron varias reflexiones y recomendaciones, entre ellas las siguientes: a) la relevancia y la utilidad de los

espacios regionales de diálogo entre actores diversos que normalmente no se encuentran con esta finalidad; b) la necesidad de dar continuidad a los mismos en un esfuerzo sostenido entre todos los interesados; c) la conveniencia de trasladar estos diálogos multisectoriales a los espacios nacionales así como replicar procesos similares en América Central; d) dar prioridad a la definición de indicadores de medición de resultados de los procesos de consulta, así como a la creación de mecanismos de monitorear que contribuyan también a mediar y resolver situaciones de conflicto.

Se valoró positivamente el esfuerzo por construir un mapa interactivo sobre los procesos de consulta en América Latina y continuar el trabajo de documentación de casos emblemáticos que lo complementa. Por último se comentó la necesidad de fortalecer la participación de los gobiernos en este tipo de diálogos multisectoriales, y de lograr un mayor compromiso de las instituciones públicas en la aplicación de procesos adecuados de consulta en la región andina.

## **2. Estándares de la consulta previa, libre e informada**

El II Encuentro internacional inició con la ponencia del representante adjunto de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Dr. Guillermo Fernández-Maldonado, sobre los estándares internacionales del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas. El objetivo era que todos los actores dispongan de la misma información sobre los estándares aplicables hoy a este derecho. La ponencia centró su atención en las diversas fuentes del derecho internacional, del ámbito regional y universal, donde se establecen dichos estándares, y las definiciones de consulta que se han elaborado en los mecanismos internacionales, la finalidad de los procesos de consulta, los ámbitos de aplicación de la consulta, las características y los requisitos de procedimiento que deben observarse para su aplicación conforme a estándares internacionales vigentes.

La ponencia concluyó con varias ideas importantes:

- ✓ La consulta no es causa de conflictos sino una respuesta de los Estados para poner fin a una historia de abusos contra los pueblos indígenas.
- ✓ La consulta es una medida de protección o salvaguardia de los derechos de pueblos indígenas.
- ✓ La consulta es un instrumento de participación para llegar a acuerdos.
- ✓ En el ámbito internacional empresarial y financiero se tiende a incorporar formalmente el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y sus ventajas.

En el anexo II se puede ver la presentación de power point que dio pie a la ponencia.

## **3. Desafíos y oportunidades de mejora en la implementación de la Consulta**

Concluida la presentación sobre los estándares internacionales del derecho a la consulta libre, previa e informada, el primer día de trabajo se centró en analizar los desafíos y oportunidades que en la actualidad existen para mejorar su

implementación. En grupos de trabajo por sectores, los participantes analizaron estos dos temas y, los presentaron en plenaria.

### 3.1 Estados y defensorías del pueblo

#### 3.1.1 Desafíos

- Existe una tensión entre el modelo de desarrollo basado en políticas extractivas y la garantía de los derechos de los pueblos indígenas. Esta tensión se manifiesta principalmente en los ámbitos político y económico.
- Las asimetrías de poder entre el Estado y los pueblos indígenas son evidentes. Si bien existe un diálogo entre culturas cada vez mayor, este no se produce entre iguales.
- Los actores no siempre cuentan con las capacidades necesarias para abordar los diferentes tópicos de la consulta, generándose con ello frecuentes conflictividades y desencuentros.
- Aunque se les ha considerado rígidos o restrictivos de la participación, es importante dotarse de procedimientos y reglamentos, y mejorarlos con la práctica.
- Muchas veces la consulta previa ha sido instrumentalizada por los Estados como una herramienta que facilita el acceso de las empresas a los territorios indígenas, obligando a las comunidades indígenas a dialogar y negociar.
- La falta de recursos de los Estados para implementar procesos adecuados de consulta previa, junto con la financiación de los mismos por parte de las empresas pone en riesgo la garantía del derecho y la imparcialidad en la implementación.
- La escasa existencia de espacios efectivos e institucionalizados de participación de los pueblos indígenas.
- La ausencia de políticas públicas orientadas expresamente al bienestar de los pueblos indígenas que cuenten con su participación en su formulación y aplicación.



#### 3.1.2 Oportunidades

Los avances que destacaron los representantes de los Estados y de las defensorías del pueblo fueron los siguientes:

- En relación con la consulta, en los Estados existen avances normativos, jurisprudenciales e institucionales que se expresan en las diferentes leyes secundarias, reglamentaciones, y sentencias que se promueven en diversos ámbitos judiciales. En todos los Estados existen instituciones gubernamentales encargadas de los procesos de consulta previa.
- Los pueblos indígenas han logrado una mayor capacidad de interlocución así como una mayor experiencia en diálogos políticos, negociaciones y concertaciones. Aun así se requiere seguir promoviendo el fortalecimiento de las capacidades de negociación de los pueblos indígenas.
- La doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) junto con las observaciones formuladas a los países por la Comisión de Expertos en Aplicación de los Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, ha establecido los lineamientos, reglas, finalidades, características, elementos clave y límites que se deben tener en cuenta y aplicar en todo ejercicio del derecho a la consulta adecuado al debido procedimiento.
- El derecho a la consulta previa es un derecho de participación que garantiza a su vez otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas, lo que aumenta su impacto y relevancia. La consulta previa no debe abstraerse del contexto que le da sentido, y debe entenderse como un mecanismo para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, de manera que su impacto debe ser positivo para el ejercicio de estos derechos.
- La diversidad en los ámbitos de aplicación de la consulta previa es un hecho positivo.



## 3.2 Empresas

### 3.2.1 Desafíos

- Falta de confianza, claridad y transparencia entre los actores.

- Debilidad institucional de los gobiernos. Esta se traduce en recursos económicos, técnicos y humanos limitados, con poca capacidad de actuación. A consecuencia de ello, los gobiernos dependen crecientemente de los aportes de las empresas para realizar los procesos de consulta, a tal punto que resulta difícil distinguir entre una persona que trabaja para el Estado de otra que trabaja para la empresa privada.



- La consulta es una responsabilidad de los Estados y no de las empresas.

- El abordaje de los impactos es una parte sustancial del proceso y requiere de una mayor atención tanto por parte de los gobiernos como de las empresas.

- No siempre se distingue entre la consulta pre-licitatoria y la consulta para la ejecución del proyecto. Resulta importante realizar tal distinción y desarrollar procedimientos adecuados a cada situación.

- Existe una preocupante monetización de los procesos de consulta. La variable monetaria puede pervertir todo el proceso e incrementar los conflictos entre las partes.
- La realidad de los tiempos indígenas es distinta a la realidad de los tiempos de los proyectos a ser consultados. Cumplir con los tiempos que se imponen en los proyectos requiere tener en cuenta los tiempos de los pueblos indígenas en su definición.

### 3.2.2 Oportunidades

- Se están produciendo avances normativos significativos alrededor de la consulta previa en casi todos los países de la región. Esto favorece la seguridad jurídica del trabajo de las empresas.
- En relación con lo anterior se destaca también el mayor conocimiento entre los actores sobre los diferentes mecanismos desarrollados por los gobiernos para realizar los procesos de consulta previa.
- Existen espacios institucionales de diálogo, que posibilitan el encuentro entre los actores que deben impulsarse y fortalecerse.

## 3.3 Pueblos Indígenas

### 3.3.1 Desafíos

Los representantes de los pueblos indígenas plantearon los siguientes desafíos:

- El nudo crítico de fondo es la discrepancia entre los modelos de desarrollo que proponen los pueblos indígenas frente a los modelos basados en políticas extractivas que proponen los



Estados. Esta cuestión sustantiva es relevante y debe ser tenida en cuenta al abordar el tema de la consulta previa.

- La consulta debe entenderse como un mecanismo que posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales de los pueblos indígenas y no puede ser interpretada de manera desligada de estos derechos.
- Los procesos de consulta previa que implementan los Estados olvidan las características principales de la consulta. No suelen ser previos, informados y tampoco libres. Además la buena fe y la transparencia no suelen producirse de manera habitual en este tipo de procesos.
- En relación con lo anterior los gobiernos y las empresas no respetan las estructuras y autoridades indígenas, provocando divisiones internas en las organizaciones o cooptación de los dirigentes que puedan incidir en el resultado de las consultas.
- No hay igualdad en cuanto a los recursos técnicos y personales disponibles para garantizar los procesos de consulta. Las empresas cuentan con equipos técnicos con todas las facilidades mientras que en los pueblos indígenas abundan las limitaciones. La cooperación internacional debería enfocarse más en el fortalecimiento de los pueblos indígenas y menos en el fortalecimiento de la estructura de los Estados.
- Los Estados no realizan evaluaciones de los procesos de consulta previa. Se detecta un vacío en la verificación de los acuerdos, ya que no existe una entidad pública competente para monitorear los procesos y realizar seguimiento a la calidad, cumplimiento e impactos alcanzados por los acuerdos protocolizados. Las defensorías del pueblo podrían actuar como garantes de los procesos y de los acuerdos, pero se encuentran en una situación de debilidad que lo impide.

### 3.3.2 Oportunidades

- La mayor reglamentación de la consulta previa que se ha logrado en los países de la región.

- La posibilidad de dialogar a través de espacios regionales, a pesar de las dificultades que existen en los ámbitos nacionales para establecer y mantener diálogos similares.



Esto permite que los actores entiendan los diferentes contextos y los diversos modelos de desarrollo propuestos. Gracias a esto se puede afirmar que existe una mayor comprensión sobre la finalidad y los procesos de la consulta previa entre los diferentes actores.

### 3.4 Agencias de cooperación internacional

#### 3.4.1 Desafíos

Las agencias de cooperación internacional identificaron los siguientes desafíos:

- La ausencia de políticas públicas integrales para el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos indígenas. Al darse la sensación de que la consulta previa es la única política indígena, se tiende a recargarla con expectativas económicas y sociales demasiado amplias, lo que impide que las consultas se concentren en el objeto para el que fueron convocadas.
- La ausencia de solicitudes de apoyo técnico de los Estados a la cooperación internacional para impulsar políticas públicas integrales que implementen los derechos indígenas en cada país.

- Se observa con preocupación la devaluación que están sufriendo los mecanismos de consulta previa, así como la confusión que existe respecto de los límites entre consulta y consentimiento. Con frecuencia solo se consideran “exitosas” aquellas consultas en las que los pueblos indígenas aceptan los proyectos propuestos por otros actores y se desconoce en la práctica el derecho de los pueblos indígenas a no aceptar estas propuestas.



- Ante la expectativa de una acción coherente entre todas las agencias de cooperación internacional, se aclaró que estas pueden actuar como facilitadores del diálogo entre las partes y apoyar el desarrollo de políticas públicas que promuevan el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Aunque no puede asumir un papel de intermediación, ni de

validación de las consulta, tampoco puede asumir una posición “neutral” ante las mismas, porque al trabajar con un enfoque de derechos humanos, la cooperación está obligada a apoyar a los sectores en mayor desventaja. Un desafío importante es la necesidad de restituir la confianza entre todos los actores, y fundamentalmente entre los Estados y los pueblos indígenas.

- Es importante construir indicadores de monitoreo, proceso y resultado que nos permitan saber si las consultas se realizan de manera exitosa para los pueblos indígenas, o por lo menos, de manera coherente con los estándares internacionales.
- Por último las agencias cooperación internacional destacaron la relevancia y necesidad de invertir más recursos y esfuerzos en promover el ejercicio de los derechos de participación de los pueblos indígenas.

### 3.4.2 Oportunidades

Los avances que identifican las agencias de cooperación son los siguientes:

- Las cuestiones relacionadas con la aplicación de la consulta previa ocupan un lugar cada vez más destacado en la agenda pública de los Estados, aunque todavía no se prioriza suficientemente.
- En los últimos cinco años se han desarrollado instrumentos normativos importantes para facilitar la realización de consultas previas.

### 3.5 Reacciones a las presentaciones de cada sector

Una vez expuestas las reflexiones de cada grupo sectorial, se inició una sesión plenaria en la que se complementaron y aportaron a las presentaciones.

Las principales cuestiones que acapararon el debate fueron las siguientes:

- a) La consulta previa no se puede ver como una política o acción aislada. Hay que entenderla en toda su magnitud, es decir en la globalidad que exige a los Estados la realización de políticas públicas que garanticen derechos y favorezcan el diálogo y la participación de los pueblos indígenas, así como la protección de sus derechos. Aquí es importante considerar que la consulta previa se aplica de diferente manera en cada país, según las distintas interpretaciones y diseños institucionales y normativos existentes.
- b) La finalidad y alcance de los procesos de consulta previa son muy difusos debido a que ante la ausencia generalizada de políticas públicas para pueblos indígenas, los procesos de consulta previa tienden a convertirse en diálogos muy amplios que sobrepasan los asuntos específicos sobre los que se debería consultar y abarcan demandas que deberían ser atendidas por políticas públicas. Incluso en muchos procesos de consulta previa se plantean demandas históricas por conflictos o violaciones de derechos humanos no reparados.
- c) Un elemento clave para asegurar el éxito de los procesos de consulta previa es la confianza entre los actores. Ante el déficit actual en este aspecto, se impone trabajar en su restablecimiento y en la generación de espacios de diálogo entre Estados y pueblos indígenas que promover a su vez relaciones de respeto entre los pueblos indígenas y las empresas.

- d) El actual ritmo acelerado de procesos de consulta previa explica que los Estados no tengan la capacidad para atenderlos y al mismo tiempo garantizar los derechos indígenas, por lo que se requiere fortalecer las instancias públicas responsables de estos procesos. Especial atención merecen las defensorías del pueblo, ya que podrían jugar un papel clave en la supervisión, mediación y resolución de conflictos, pero cuya debilidad institucional y falta de recursos limita notablemente.
- e) Es importante distinguir los procesos de consulta previa de aquellos diálogos que las empresas vienen realizando durante años en los territorios indígenas donde operan. En este último caso, y aunque nunca se realizaron consultas previas, no se trata ya de discutir cómo aplicar este derecho, sino como garantizar los derechos de las comunidades afectadas, asumiendo las remediaciones que sean necesarias cuando se hayan producido daños o impactos negativos.
- f) La responsabilidad social empresarial se ha vuelto un discurso ideológico referido a actividades en el interior de las empresas o en su entorno inmediato, que no se pueden equiparar a la atención de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, los cuales requieren de un abordaje especial.
- g) Las empresas tienen que realizar un esfuerzo importante por tomar en consideración los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y llevarlos a la práctica siempre en el marco de la debida diligencia que se establece en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de Naciones Unidas, conocidos también como los “Principios Ruggie”. Integrar los derechos humanos en sus políticas de responsabilidad ante la sociedad y el desarrollo global, es uno de los grandes retos de las empresas. Además de los estudios de impacto ambiental que generalmente realizan, las empresas deben generar estudios de impacto social y cultural, donde comprendan la situación particular de las comunidades indígenas, con enfoque de respeto por la diversidad cultural.

#### **4. Reuniones bilaterales entre actores**

El segundo día se desarrolló una dinámica de trabajo basada en reuniones bilaterales, donde cada sector pudo intercambiar sus reflexiones, inquietudes y expectativas sobre cada uno de los actores participantes, para al final exponer contenidos en la sesión plenaria que precedió al cierre del encuentro internacional.

A continuación se detalla un resumen de los contenidos que tuvo cada una de las reuniones bilaterales.

##### **4.1 Reunión entre pueblos indígenas y Estados**

En la reunión entre los pueblos indígenas y los representantes de los Estados se abordaron las siguientes cuestiones:

- a) En primer lugar se abordó la necesidad de establecer de manera conjunta mecanismos para el seguimiento y monitoreo de los procesos de consulta previa, con participación equilibrada de representantes de pueblos indígenas y representantes gubernamentales.

b) En segundo lugar se planteó la cuestión de la limitación en los recursos, con que los gobiernos hacen frente a todas las demandas de procesos de consulta, y fortaleciendo además las capacidades de dirigentes indígenas, autoridades públicas locales y oficinas regionales de las defensorías.



- c) En tercer lugar los representantes indígenas señalaron la necesidad de que exista un acompañamiento permanente a las comunidades indígenas cuando se realizan los procesos de consulta, así como un apoyo especial a sus procesos participativos y a la potenciación de sus liderazgos.
- d) En cuarto lugar se dialogó sobre las capacidades instaladas en las instituciones públicas responsables y su coordinación interna para la aplicación efectiva del Convenio No 169 de la OIT. Esta coordinación institucional será de mucha utilidad a la hora de unificar y aclarar las reglas de realización de los procesos de consulta previa.
- e) Por último los actores estuvieron de acuerdo en la necesidad de recuperar espacios de diálogo y espacios institucionalizados de participación en ámbitos nacionales y en trabajar para terminar con las estigmatizaciones que se siguen promoviendo entre los actores.

#### 4.2 Reunión entre pueblos indígenas y empresas

La reunión entre pueblos indígenas y empresas generó varios interrogantes cuyo contenido estructural configuró una agenda de trabajo a abordar en el futuro.

Entre ellos se destacan los siguientes: ¿Cómo abordar el tema de la reparación de los daños causados previamente a la etapa de consulta? ¿En qué medida las empresas cumplen con los estándares internacionales cuando realizan procesos de consulta o diálogos con las comunidades indígenas? ¿Cuántas empresas cuentan con una política interna sobre derechos de los pueblos indígenas? ¿Cómo evitar que las exigencias de políticas económicas y sociales desborden las agendas de las consultas? ¿Según los pueblos indígenas como pueden las empresas superar los estigmas y la falta de confianza? ¿Cuáles son las etapas de los procesos de consulta y cómo se pueden coordinar los tiempos de tal manera que sean satisfactorios para todos los actores? ¿Cómo se puede asegurar que la representación indígena sea la legítima? ¿Cómo afrontamos el hecho de que la consulta se pueda utilizar como

mecanismos de chantaje o extorsión por cualquiera de las partes? ¿Cómo considerar los impactos sobre lo intangible?

Al margen de los interrogantes, fueron relevantes las siguientes ideas fuerza:

- a) Se requiere definir y propiciar mecanismos para el diálogo entre pueblos indígenas y empresas. Estos mecanismos deben servir para el conocimiento mutuo y la superación de las estigmatizaciones existentes.
- b) Las empresas deben actuar siempre de buena fe y convertirse en actores relevantes para que los Estados cumplan estándares y obligaciones internacionales sobre consulta previa. Para las empresas, este aspecto es importante porque de lo contrario enfrentarán situaciones de inseguridad jurídica.
- c) El rol de las empresas en los procesos de consulta debe ser definido de manera conjunta por los Estados y los pueblos indígenas.

#### **4.3 Reunión entre pueblos indígenas y agencias de cooperación**

La reunión entre pueblos indígenas y agencias de cooperación internacional colocó en la agenda de discusión temas de especial relevancia y de mutuo interés:

- a) La necesidad de garantizar la transversalidad de los derechos de los pueblos indígenas en los diferentes programas de las agencias de cooperación, e incrementar más los asuntos indígenas en sus agendas.
- b) La propuesta de que las agencias de cooperación definan sus líneas de trabajo colaborar con los pueblos indígenas a partir de las agendas y procesos de los pueblos indígenas en lugar de orientarse por proyectos puntuales u oferta de recursos. Solo así se podría asegurar la sostenibilidad de los procesos de fortalecimiento de la autonomía y los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas. El enfoque de derechos y el enfoque intercultural deberían ser los pilares de las agendas de cooperación con pueblos indígenas.
- c) Relacionado con lo anterior, las organizaciones indígenas plantearon la necesidad de contar con mayor asistencia técnica de las agencias de cooperación para preparar su participación en procesos de consulta.
- d) La opción de la cooperación de trabajar con una lógica preventiva, escuchando mucho más a los pueblos indígenas antes de definir sus políticas de actuación.
- e) El importante rol que la cooperación puede asumir en la reducción de las asimetrías entre los pueblos indígenas y los Estados, promoviendo siempre un enfoque basado en derechos. Esta lógica contribuirá también a fortalecer los procesos de liderazgo de las organizaciones indígenas y el mayor protagonismo de mujeres y jóvenes.
- f) La posibilidad de que la cooperación contribuya a la construcción de un mecanismo de sistematización de los procesos de consulta, proponga lecciones aprendidas y oriente la coherencia de las mismas conforme a estándares internacionales.

#### 4.4 Reunión entre Estados y empresas

La reunión entre los representantes de los Estados y las defensorías del pueblo con las empresas permitió reflexionar sobre la coyuntura nacional y regional, así como plantear varias recomendaciones consensuadas o por cada uno de los sectores.

Entre las reflexiones consensuadas podemos destacar que la obligación y la responsabilidad de realizar las consultas previas recaen siempre en los Estados, quienes deben asumir sus obligaciones de la manera más eficaz posible. Para lo cual deben promoverse espacios de fuerte coordinación institucional que garanticen los procesos de consulta, y espacios abiertos para que en la realización de las consultas o participen las organizaciones representativas y sobre todo las comunidades directamente afectadas por los proyectos o iniciativas a ser implementadas.

Otra reflexión importante se centró en el tipo de cambios que se aprecian en el sector privado. Las empresas en tanto actores sociales relevantes, tienen la oportunidad de desarrollar sensibilidad social y realizar buenas prácticas en los ámbitos sociales donde se desenvuelven. En este contexto, las empresas en tantos potenciales aliados de los Estados deben promover el buen relacionamiento entre ambos actores, en particular en los procesos de consulta previa. Si las empresas colaboran con los Estados aportando recursos para cubrir carencias técnicas y económicas, estas contribuciones deben ser totalmente transparentes e incluso deberían reflejarse desde un principio en los procedimientos de realización de la consulta previa.

Entre las recomendaciones que las empresas plantearon a los Estados podemos destacar:

- La necesidad de garantizar la presencia de los Estados en los territorios indígenas más allá de la realización de las consultas.
- Los procesos de consulta que se definan dentro de los Estados deben cumplir con los estándares internacionales y se deben establecer evidencias que permitan justificar su cumplimiento de estos estándares.
- Los Estados deben construir procesos de concertación, seguimiento y monitoreo de los procesos de consulta previa conjuntamente con las comunidades que incluyan también el monitoreo sobre los proyectos extractivos que se desarrollan en los territorios indígenas.
- Los Estados deberían destinar los recursos necesarios para llevar a cabo los procesos de consulta previa y no deberían utilizar los recursos de las empresas.
- Las informaciones deben llegar a las comunidades con el tiempo suficiente para que puedan estudiarlas, en formato culturalmente adecuado y con convocatorias claras y concretas.
- El papel de las empresas en los procesos de consulta previa debe reglamentarse en sus procedimientos. Cuando se asuman gastos es importante dejar constancia en los contratos sobre las inversiones que realizan las empresas para facilitar estas consultas.
- Las defensorías deben asumir un rol más protagónico en los procesos de consulta previa como garantes de los derechos y del cumplimiento de los

estándares internacionales. Igualmente deberían tener la capacidad de trabajar de manera preventiva antes de que se generen los conflictos.

Por su parte las empresas recibieron las siguientes recomendaciones:

- Las empresas deben ver los procesos de consulta previa como un punto de inicio de una relación a largo plazo. Para que esta sea positiva es fundamental que desde el inicio se establezcan buenos canales de diálogo y confianza entre los actores.
- Las empresas deben incorporar asesores idóneos en sus equipos de trabajo. Asesores que estén familiarizados con los estándares internacionales y con los derechos de los pueblos indígenas.
- Las empresas deben realizar esfuerzos por ser más transparentes en la consulta e incluso en los procesos de compensación y mitigación de impactos.
- Las empresas deben mantener una buena voluntad para apoyar a los Estados en la realización de los procesos de consulta previa y en el cumplimiento de los acuerdos y compromisos a los que se llegue.

#### 4.5 Reunión entre Estados y agencias de cooperación

En la reunión entre los representantes de los Estados y de las defensorías del pueblo con las agencias de cooperación se plantearon las siguientes reflexiones y recomendaciones:

Entre las reflexiones que lanzaron los representantes estatales destaca que la institucionalidad de la



consulta previa definida por los Estados, no puede ser sustituida por las agencias de cooperación. Las agencias deben colaborar con los Estados contribuyendo a mejorar las capacidades de las organizaciones indígenas.

Igualmente mostraron su preocupación frente al papel de las agencias internacionales en los países, ya que pueden estar contribuyendo a que el problema de la asimetría perdure, o que algunos conflictos entre los Estados y los pueblos indígenas se profundicen, en vez de aportar a su superación. Algunos Estados han perdido confianza en las agencias de cooperación por lo que encuentros internacionales informales pueden contribuir a recuperar esa confianza.

Por su parte las agencias de cooperación resaltaron el cambio producido en las relaciones de cooperación entre los Estados y las agencias internacionales. Los Estados andinos, ahora considerados dentro de la categoría de renta media y alta,

han visto disminuido el apoyo de la cooperación en sus países. Además los Estados de América Latina no solicitan a las agencias que prioricen el ejercicio del derecho a la consulta previa en sus programas bilaterales, ni apoyo técnico para elaborar e implementar políticas públicas para los pueblos indígenas en general, lo que explica también el repliegue de la cooperación en relación con el derecho a la consulta previa y otros derechos indígenas.

Las agencias internacionales de cooperación insistieron en que conjuntamente con los Estados deben construir nuevamente agendas sobre derecho a la consulta, políticas públicas para pueblos indígenas, e institucionalización de espacios de diálogos Estados - pueblos indígenas, entre otros.

Sería positivo coordinar intereses mutuos y planificar conjuntamente para que las agencias de cooperación inviertan recursos técnicos en apoyar a las instituciones y a los pueblos indígenas en una buena preparación de los procesos de consulta previa. Trabajar en la prevención y de conflictos y en la evaluación permanente de los procesos de diálogo en ámbitos nacionales es otra de las opciones.

En la construcción de estas nuevas agendas resulta relevante responder las siguientes preguntas: ¿Cómo se ubica la cooperación en la tensión entre modelos de desarrollo de los Estados y derechos de pueblos indígenas? ¿Qué rol deben jugar los actores externos para reducir tensiones y aumentar el diálogo y la confianza entre Estados y pueblos indígenas?

Entre las recomendaciones que se plantearon a las agencias de cooperación internacional podemos destacar:

- Las agencias de cooperación deberían trabajar de manera eficaz con las organizaciones y comunidades indígenas, fortaleciendo sus capacidades y su institucionalidad, es decir promoviendo mejores liderazgos, mejores gobiernos internos, mayor autonomía y mejores capacidades técnicas para adelantar procesos de consulta previa.
- Para ello, se requiere contar con demandas visibles desde los Estados y los pueblos indígenas que permita a las agencias de cooperación internacional orientar sus recursos hacia la implementación de los derechos de los pueblos indígenas.
- Las agencias de cooperación deben recuperar el rol de acompañamiento y difusión del ejercicio y aplicación del derecho a la consulta previa.
- Las agencias de cooperación deben tener mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las realidades concretas que surgen.
- Las agencias de cooperación podrían contribuir a desarrollar indicadores de medición de la consulta previa, aprovechando la experticia técnica existente en el tema.

Por su parte los Estados y las defensorías del pueblo recibieron las siguientes recomendaciones:

- Los Estados deben recuperar la confianza en las agencias de cooperación internacional.
- Los Estados deben incluir en las agendas de trabajo con la cooperación internacional el apoyo técnico para elaborar políticas públicas para pueblos

indígenas y para desarrollar procedimientos de aplicación de la consulta previa. Estas cuestiones deben regresar a las agendas bilaterales.

- Los Estados deben asumir su responsabilidad para fortalecer a las organizaciones indígenas y destinar recursos suficientes para ello, adecuando sus planes de financiación con la asignación de fondos específicos
- Los Estados deben fortalecer sus capacidades en lo sectorial para integrar a todos los sectores públicos involucrados, para participar en diálogos interculturales en condiciones de igualdad. Los mecanismos y capacidad de diálogo deben desarrollarse conjuntamente con los pueblos indígenas. Las estructuras locales pueden fortalecerse con el apoyo de la cooperación internacional.
- Los Estados deberían dejar de condicionar el trabajo de la cooperación internacional al alineamiento con los objetivos políticos del gobierno y encajar las relaciones desde un marco de promoción y garantía de derechos.
- Los Estados no deben delegar su responsabilidad en las empresas. Y deben ser cuidadosos en que los procesos de consulta previa respondan a los estándares internacionales y a los principios de diálogo intercultural.

#### 4.6 Reunión entre empresas y agencias de cooperación

En la reunión entre empresas y las agencias de cooperación internacional, las empresas insistieron en la necesidad de acercar las respectivas agendas de trabajo, reduciendo la separación que actualmente existe



entre estas y las agencias de cooperación y organismos de la ONU. Algunas empresas plantearon la necesidad de mejorar los canales de comunicación y diálogo, en la medida en que la consulta previa es un asunto de preocupación común.

Las empresas destacaron también la heterogeneidad de los actores: organizaciones indígenas que quieren o no dialogar; empresas que quieren cumplir con los estándares internacionales y otras que no, por lo que es importante generar espacios de diálogo y encuentro entre aquellos actores que tengan esta voluntad. Para ellos solicitaron a las agencias de cooperación asumir un rol de mediadores y convocantes de estos procesos.

Por su parte las agencias de cooperación internacional destacaron la finalidad que tienen y su misión de acompañar a los grupos más vulnerables de la sociedad en la defensa de sus derechos y en el fortalecimiento de sus capacidades para negociar con los diferentes actores. En este sentido insistieron en la imposibilidad de asumir un rol “neutral” en las relaciones de las empresas con los pueblos indígenas. Por esta razón se resaltó el rol de las agencias en la prevención y resolución de conflictos así

como en los procesos de garantía de los derechos humanos de estos sectores sociales.

En relación con lo anterior las agencias de cooperación plantearon algunos ámbitos de trabajo que podrían priorizar y en los que podrían colaborar con las empresas. Entre estos ámbitos están la consulta pre-legislativa, la preparación de los procesos de consulta previa con el fin de que estos cumplan con los estándares internacionales y su monitoreo, el apoyo en la resolución de los conflictos antes del inicio de los procesos de consulta previa y el promover la participación justa de los pueblos indígenas en los beneficios de los proyectos.

A partir de estas reflexiones las agencias de cooperación internacional recibieron las siguientes recomendaciones:

- La cooperación debe definir políticas de intervención desde la imparcialidad y a partir de ahí debe ayudar a generar espacios sobre buenas prácticas y buenos oficios. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos podría liderar experiencias de moderación y buenos oficios.
- Los encuentros internacionales de Cartagena son espacios de diálogo importantes que pueden contribuir a encontrar soluciones a los conflictos y tensiones. Además deben encontrar sinergias con otras iniciativas internacionales o regionales que también promueven el diálogo.
- La cooperación internacional debe centrar sus esfuerzos en proponer y fortalecer comités de seguimiento de los procesos de consulta previa. Igualmente debe actuar como espacio de generación de conocimiento, de búsqueda de lecciones aprendidas y de buenos oficios. También debe promover la superación de los estigmas de los actores, facilitando procesos de aprendizaje sobre el trabajo de los demás y generando capacidades al interior de las empresas y en las comunidades indígenas.

Del mismo modo las empresas recibieron las siguientes recomendaciones:

- Las empresas deben asumir la responsabilidad corporativa de respetar los derechos humanos y ser coherentes con dicha responsabilidad. Cuestiones claves en estos procesos son la transparencia y la honestidad en sus actuaciones.
- Es importante que en estos diálogos y discusiones se impliquen directamente las personas que toman las decisiones dentro de las empresas.
- Las empresas deben tener una mayor capacidad de autocrítica y ser más eficaces en la aplicación de los principios rectores de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos. En este contexto resulta especialmente importante que promuevan la debida diligencia, las compensaciones por los impactos negativos y el cumplimiento de los estándares internacionales.
- Las empresas deben ser mucho más severas en los diagnósticos de los impactos y trabajar con un enfoque mucho más preventivo, tratando de anticiparse a los posibles conflictos.

## 5. Valoraciones y propuestas de los participantes

La última sesión de trabajo del encuentro internacional valoró los resultados del encuentro y propuso recomendaciones de cara al futuro. Fue una sesión abierta de intervenciones sin ninguna pretensión de lograr consensos o evaluaciones formales. No obstante, esta sesión resultó de interés para contrastar opiniones particulares y sobre todo para elaborar un listado abierto de cuestiones relevantes sobre la consulta previa a considerar hacia adelante.

Las intervenciones resaltaron la buena fe, la sinceridad de la mayoría de los actores a la hora de plantear sus ideas de manera respetuosa hacia el resto de actores. Igualmente se



destacó la dinámica del encuentro y los llamados a reflexionar sobre cómo mejorar actitudes y el diálogo franco y abierto entre todos los participantes.

Otros comentarios encontraron en la metodología de las reuniones bilaterales como un avance cualitativo respecto al año anterior. Las reuniones bilaterales fueron provechosas para entender mejor a los otros actores y para que cada uno de ellos tenga elementos para la crítica y la autocrítica.

Por último se valoró con preocupación la débil participación gubernamental en el evento, lo que se consideró una oportunidad perdida para intercambiar opiniones con los funcionarios públicos responsables de procesos de consulta previa en los países andinos.

Entre las recomendaciones de los participantes se destacaron las siguientes:

- Este espacio de diálogo, encuentro y búsqueda de la confianza fue posible gracias a una red de agencias de cooperación internacional que lo convocaron y promovieron. Los interrogantes planteados en las reuniones bilaterales pueden ser motivo de futuras reuniones regionales o nacionales para encontrar respuestas.
- Avanzar en la identificación colectiva de los derechos de los pueblos indígenas y de las estrategias pertinentes para alcanzarlos.
- Se planteó la idea de celebrar estos espacios de diálogo en ámbitos nacionales promoviendo el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas y se propuso que los próximos encuentros internacionales incorporasen algunos espacios de encuentro o diálogo por países.

- Otra recomendación se centró en la necesidad de fortalecer la presencia en estos espacios de representantes gubernamentales de alto nivel y de los tomadores de decisiones de las empresas. Respecto a las organizaciones indígenas se insistió en invitar a aquellas organizaciones que quieran dialogar y que además sean representativas.
- Se propuso avanzar y completar el mapa interactivo sobre experiencias concluidas de consultas previas, siempre y cuando se conviertan en referencias útiles para evitar los mismos errores en futuras consultas previas.
- Se propuso desarrollar un diplomado de formación en consulta previa, que abarque tanto estándares como casos concretos, muy operativo, al que puedan acudir de manera conjunta representantes de pueblos indígenas, de Estados y de empresas.
- Por último se propuso la posibilidad de sumar a más instituciones internacionales en los diálogos como el fondo indígena y se planteó la opción de replicar estos procesos de diálogo en América Central.

## Anexos

Programa y objetivos del encuentro

**El Derecho a la Consulta Previa en la práctica:  
Desafíos y Oportunidades para los actores en la Región Andina  
II Encuentro Internacional  
Cartagena, 27 y 28 de Octubre 2014**

**Lugar del II Encuentro:**

Centro de Formación de AECID (Dirección: Cra. 36 No. 2-74, Plaza Santo Domingo)

**Alojamiento:**

Hotel Caribe (Dirección: Cra. 1 No. 2-87, Bocagrande)

**Objetivos de la reunión:**

1. Acordar un proceso de diálogo entre pueblos indígenas, estados y empresas sobre la aplicación de la consulta previa, consensuando principios y procedimientos a partir de las propuestas indígenas y sus derechos reconocidos.
2. Construir estrategias colaborativas entre los pueblos indígenas, estados y empresas basados en el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y a partir del principio de buena fe, para abordar la conflictividad en los procesos de relacionamiento y la aplicación de la consulta previa y consentimiento previo libre e informado.

**Programa:**

**Domingo 26 de Octubre**

<b>19:30</b>	<b><i>Cóctel y cena de bienvenida</i></b>
--------------	---

**Lunes, 27 de Octubre**

<b>8:45 - 9:00</b>	<b>Inscripción y recogida de materiales</b>
<b>9:00 - 9:45</b>	<b>Apertura del evento e inauguración de las jornadas</b> - Bienvenida a cargo de GIZ, AECID, Global Compact, OHCHR - Presentación de los y las participantes

<b>9:45 – 10:30</b>	<p><b><u>1ª Sesión</u></b></p> <p><b>Presentación:</b> Estándares internacionales del derecho a la consulta previa (<i>Guillermo Fernández-Maldonado, Mikel Berraondo</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reflexiones y preguntas complementarias</li> <li>- Identificación de asuntos clave</li> </ul>
<b>10:45 – 11:00</b>	<b>Receso</b>
<b>11:00 - 13:00</b>	<p><b><u>2ª Sesión</u></b></p> <p>Reflexiones de los pueblos indígenas, gobiernos y empresas sobre la evolución de los procesos de implementación de la consulta previa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupos de trabajo por actores (<i>'1h30</i>)</li> <li>- Plenaria: avances y aspectos críticos en la aplicación de la consulta (<i>'30</i>)</li> </ul>
<b>13:00 - 14:00</b>	<b>Almuerzo</b>
<b>14:00 - 16:00</b>	<p><b><u>3ª Sesión</u></b></p> <p>Reflexiones de los pueblos indígenas, gobiernos y empresas sobre los desafíos y oportunidades de mejora en los procesos de implementación de la consulta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Propuestas desde los actores (<i>Cont., '1h</i>)</li> <li>- Plenaria: Aspectos consensuales y aspectos críticos en la aplicación de la consulta (<i>'1h</i>)</li> </ul>
<b>16:00 - 16:30</b>	<b>Receso</b>
<b>16:30 - 18:00</b>	<p><b><u>4ª Sesión</u></b></p> <p>Propuestas de los actores para superar aspectos críticos en la aplicación de la consulta</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Grupo de trabajo por actores (<i>'1h</i>)</li> <li>- Plenaria: presentación de recomendaciones para procesos de consulta bajo estándares aceptados (<i>'1h</i>)</li> </ul>
<b>18:00 – 18:15</b>	Balance del día y revisión de la agenda del día 2

**Martes, 28 de Octubre**

<b>9:00 - 10:30</b>	<p><b><u>5ª Sesión</u></b></p> <p>Hacia la construcción de una estrategia sobre el cumplimiento de derechos de los pueblos indígenas, en especial de la consulta previa ¿Qué recomendaciones proponen los actores para lograr consenso?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinámica en grupos mixtos (<i>1h</i>)</li> <li>- Plenaria: presentación de las recomendaciones (<i>'30</i>)</li> </ul>
---------------------	---

<b>10:30 - 10:45</b>	<b>Receso</b>
<b>10:45 - 12:30</b>	<p><b><u>6ª Sesión</u></b></p> <p>Continuación: Hacia la construcción de una estrategia sobre el cumplimiento de la consulta previa  ¿Qué recomendaciones considera viables para resolver los asuntos críticos planteados?  - Reflexiones en grupos de actores (‘45)  - Plenaria: presentación de las propuestas (1h)</p>
<b>12:30 - 13:30</b>	<b>Almuerzo</b>
<b>13:30 - 16:00</b>	<p><b><u>7ª Sesión</u></b></p> <p>Pasos a seguir y compromisos de los actores hacia una estrategia de aplicación de los estándares en la consulta:  ¿Qué acciones concretas podemos promover desde cada actor para asegurar la aplicabilidad de las mejores propuestas?  ¿Qué sugerencia hacemos a los otros actores, para este mismo objetivo?  - Trabajos en grupo por actor (‘1h30)  - Plenaria: presentación de acciones propuestas por cada actor (1h)</p>
<b>16:00 – 16:30</b>	<b>Receso</b>
<b>16:30 - 17:30</b>	<p><b><u>8ª Sesión</u></b></p> <p><b>Sesión de cierre</b>  - Visualización de resultados y plenaria final: precisión de los pasos próximos y evaluación de la reunión  - Agradecimiento y cierre</p>
<b>19:30</b>	<b>Cena de despedida</b>

# Estándares internacionales sobre la consulta

Naciones Unidas  
Sistema Interamericano de Derechos Humanos

## Contenido

- Fuentes del derecho internacional
- Definición
- Finalidad
- Ámbito
- Características
- Procedimientos

## Fuentes del derecho

- **Naciones Unidas**
  - Convenio No 169 de la OIT
    - Art. 6.1, 6.2, 15.2, 22.3, 27.3 y 28
  - Declaración ONU sobre DDHH de Pueblos Indígenas.
    - Art. 10, 11, 15, 17, 19, 28, 29, 30, 32, 36 y 38.
  - Organismos vigilancia de tratados
    - Comité de DDHH
    - Comité contra la discriminación racial
  - Informes relator especial
    - A/HRC/Add. 6 (Chile), A/HRC/12/34 (2009), A/HRC/21/47 (2012)

## Fuentes del derecho

- **Sistema Interamericano de Derechos Humanos**
  - Informes CIDH
  - Jurisprudencia Corte Interamericana
    - Yatama vs. Nicaragua (2005)
    - Saramaka vs. Suriname (2007)
    - Sarayaku vs Ecuador (2012)

## Definición

- La consulta es un proceso de diálogo y negociación que implica la buena fe de ambas partes para alcanzar un acuerdo mutuo.

Corte Interamericana de DDHH

- *“Procesos abiertos donde los indígenas puedan opinar, influir en las decisiones y donde haya buena voluntad para buscar consensos”*

James Anaya, conferencia de WIN (Red Indígena Mundial), realizada del 26 al 29 de mayo en Darwin, Australia, 4 de junio 2013

## Definición

- Deber y obligación del Estado.
  - No puede delegar la titularidad de la obligación ni el rol de garante del derecho
- Derecho de los pueblos indígenas
  - Garantía o salvaguarda de otros derechos
    - Participación
    - Autodeterminación
    - Territorios

## Finalidad

- Alcanzar acuerdos entre las partes
  - Cuando no se alcanza acuerdos el gobierno puede seguir adelante con la iniciativa pero debe responder con fundamento porque no tiene en cuenta la posición y argumentos de los pueblos indígenas.
  - Los pueblos indígenas podrán denunciar la vulneración de sus derechos.

## Finalidad

- Lograr el consentimiento de las comunidades indígenas. Casos en que es obligatorio lograrlo:
  - Traslado y reubicación de sus territorios. *art. 16.2, C 196 OIT y art.10, DPI)*
  - El almacenamiento o vertido de desechos tóxicos en las tierras indígenas (*art.29.2, DPI)*
  - Proyectos de desarrollo a realizarse total o parcialmente en los territorios indígenas cuando vayan a producir fuertes impactos sobre el territorio y la cultura o cuando los impactos puedan poner en riesgo la supervivencia física o cultural de las comunidades que van a ser afectadas. (*Sentencias Corte Interamericana Saramaka vs Surinam y Sarayaku vs Ecuador)*

## Ámbito de la consulta

- Medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (*art.6.1, C 169 OIT - art 19 DPI*)
- Antes explorar o explotar recursos del subsuelo (*art.15.2, C 169 OIT*) y utilización de tierras y territorios para proyectos mineros (*art. 30.2 DPI*)
- Utilización tierras para actividades militares (*art. 30.2 DPI*)
- Siempre que se considere la capacidad de los pueblos indígenas de enajenar sus tierras o de transmitir las fuera de su comunidad (*art. 17.2, C 169 OIT*)

## Ámbito de la consulta

- Antes de ser reubicados (*art.16.2, C 169 OIT*)
- Al organizar e implementar programas de formación profesional especiales (*art.22, C 169 OIT*)
- Adopción de medidas eficaces para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia (...) entre pueblos indígenas y otros sectores sociales (*art. 15.2, DPI*)
- Adopción de medidas eficaces para facilitar el derecho de los pueblos indígenas divididos por fronteras internacionales a mantener y desarrollar contactos a través de las fronteras (*art. 36.2, DPI*)

## Ámbito de la consulta

- En el proceso de delimitación, demarcación y otorgamiento de título colectivo sobre el territorio.( Párr. 194 Saramaka)
- En el proceso de otorgamiento del reconocimiento legal de su capacidad jurídica colectiva ( Párr. 194 Saramaka)
- En el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer, proteger, garantizar y dar efecto legal al derecho de los pueblos indígenas al territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado ( Párr. 194 Saramaka)

## Ámbito de la consulta

- En el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas u otras requeridas para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres ( Párr. 194 Saramaka)
- En relación con los estudios previos de impacto ambiental y social ( Párr. 194 Saramaka)
- En relación con cualquier restricción propuesta a los derechos de propiedad del pueblo ( Párr. 194 Saramaka)
- Respecto de los planes de desarrollo o inversión propuestos dentro de, o que afecten, el territorio Saramaka (Párr. 194 Saramaka)

## Características

- **Buena fe**
  - Confianza mutua
  - Incompatible con coerción por el Estado o terceros, o intentos de desintegrar la cohesión comunidades o buscar liderazgos paralelos (Sarayacu vs Ecuador).

## Características

- **Libre**
  - De coacciones y presiones.
  - De ingerencias externas.
- **Previa**
  - Lo antes posible
  - Siempre antes de la toma de decisiones
- **Informada**
  - Toda la información del proyecto
  - Estudios de impacto socio ambiental
  - Asistencia técnica necesaria

## Características

- **Adecuada**
  - Con formas tradiciones de toma de decisión.
  - Coherente con sus culturas
- **Accesible**
  - En cuanto al lugar de celebración y recursos
- **Flexible**
  - Procedimientos y metodologías adaptables a las capacidades y realidades de las comunidades
- **Obligatoria**
  - Para ambas partes sobre los acuerdos adoptados

## Procedimiento

- **Procesos flexibles y culturalmente adecuados**
  - Se adaptan a realidades locales
  - Metodologías adaptadas a las organizaciones y comunidades.
  - Compatibles con su realidad cultural. Respetuosos con sus procesos de toma de decisión y sus sistemas de organización
- **Proceso permanente de diálogo y participación. Se debe realizar en los primeros momentos del plan de desarrollo o inversión**
- **Procesos basados en la confianza**

## Procedimiento

- “Consulta de la consulta”. El procedimiento debe ser consensuado
- De conformidad con sus propias tradiciones
- A través de instituciones propias y representativas
- A través de estructuras estatales existentes que aseguren la permanencia, sostenibilidad y legitimidad del proceso

## Procedimiento

Cuestiones claves a determinar en cada procedimiento:

- Generación de confianza mutua
- Tiempo de duración
- Estudios de impacto socio ambiental
- Representatividad y legitimidad actores
- Asistencia técnica para comprender proyectos
- Sistema de seguimiento y monitoreo de acuerdos

## Procedimiento

- Fases

- Consulta de consulta. Acuerdo sobre el procedimiento.
- Estudios de impacto socio ambiental
- Diálogo y negociaciones
- Logros de acuerdos
- Implementación de acuerdos.
- Monitoreo y seguimiento

## Reflexiones finales

- ✓ La consulta no es la causa de conflictos sino una respuesta de Estados a historia de abusos a derechos de los pueblos indígenas.
- ✓ La consulta es una medida de protección de los derechos de pueblos indígenas
- ✓ La consulta es un instrumento de participación para llegar a acuerdos.
- ✓ En el ámbito internacional empresarial y financiero se tiende a incorporar formalmente el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y sus ventajas.

Relatoría de la reunión preparatoria de los Pueblos Indígenas

**Relatoría de la Reunión preparatoria de los Pueblos Indígenas para el  
Seminario El Derecho a la Consulta Previa en la práctica: Desafíos y  
Oportunidades para los actores en la Región Andina**

**Cartagena, 27 y 28 de Octubre 2014**

**Cartagena, 26 de Octubre de 2014.**

Representantes de los pueblos indígenas de la región andina: Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, y representante de CICA y pueblo indígena Miskitu de Nicaragua se reúnen para definir una línea conjunta de visión en la discusión frente a los Estados y las empresas.

**1. Estándares Internacionales del derecho a la consulta previa:**

- La fuente principal: el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen las obligaciones específicas de los estados y los estándares de consulta.
- Los estándares también fueron reconocidos y desarrollados en la jurisprudencia natural (de los pueblos indígenas) y del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).
- Existe la obligatoriedad del Estado de garantizar la consulta con sus preceptos básicos y esta no debe de ser delegado a otros (terceras personas o instituciones).
- La consulta es un derecho fundamental de los pueblos y naciones indígenas.
- La aplicación de la consulta debe de ser previa a la entrada a territorio indígena o firma de contrato que define el Estado con las empresas.

**2. Evolución de los procesos de implementación de la consulta previa**

**Avances:**

- Perú: Se aprobó una Ley y un reglamento sobre consulta previa.
- Colombia: Se tienen normas y jurisprudencia sobre consulta previa y tiene más de una década aplicando procesos de consulta
- Ecuador: Se cuenta con un reglamento para consulta de actividades hidrocarburos y para consulta prelegislativa.

**Balance:**

- Se ha avanzado en algunas normas e instrumentos para la consulta, pero la aplicación en la práctica no ha tenido buenos resultados (por ejemplo, no es de buena fe y

muchos procesos que se ha llevado a cabo fueron por sentencias judiciales y no por iniciativa de los Estados).

- No hay un tercero que garantice la aplicación de los procesos de consulta.
- Estados no tienen la voluntad de facilitar los procesos de la consulta
- Aun cuando se consulta no se toma en cuenta la decisión de los pueblos y naciones indígenas, ni respetan las autoridades y estructuras de representación de los pueblos indígenas.
- Hay necesidad de asegurar el financiamiento de los procesos de consulta.
- Los resultados y procesos de la consulta previa no toman en cuenta la cosmovisión, espiritualidad, visión, cultura, autonomía, estructuras propias, planes de vida y desarrollo de los pueblos y naciones indígenas.
- Instrumentalización de los dirigentes y líderes de pueblos indígenas que han generado divisiones al interior de los pueblos.

### **3. Desafíos y oportunidades:**

#### **Para los Estados y las empresas:**

- Capacitar/informar a las empresas y los Estados por los pueblos indígenas sobre la consulta previa desde la perspectiva de los pueblos indígenas.
- Los Estados deben prepararse para la realización de la consulta previa.
- Se debe de garantizar presupuesto para que las consultas cumplan con los preceptos/estándares básicos y fundamentales (previo, libre, informado, buena fe).
- Garantizar recursos económicos y humanos para la consulta.
- Discutir compensación por afectaciones a los territorios de los pueblos indígenas.
- Respeto a las estructuras organizativas y de gobierno de los pueblos indígenas.
- Fortalecimiento interno de las organizaciones indígenas a varios niveles.
- Un proceso de consulta debe ser realizado por cada pueblo de acuerdo a su cosmovisión y realidad.
- La consulta debe de realizarse en base a principios a los cuales no podemos renunciar en derechos de los pueblos indígenas
- Un proceso de consulta previa deberá realizarse bajo el marco de los estándares internacionales y la jurisprudencia nacional-internacional.
- La consulta previa no puede ni debe ser un mero formalismo.
- El resultado de la consulta puede llevar a un consentimiento y también a no consentimiento (en base a derechos a la autodeterminación o al desarrollo propio).
- La reglamentación del derecho a la consulta no necesariamente constituye un avance para la realización efectiva de los derechos; por tanto no hay necesidad de reglamentar.
- Los Estado deben de tener una visión intercultural y asegurar la participación de los pueblos indígenas en la discusión de leyes/proyectos y diálogos.

- Tercero garante entre el Estado y los pueblos indígenas, debe de asumirlo las Defensorías del Pueblo.

**Para los pueblos indígenas**

- Necesidad de equipo de pueblos indígenas que acompañe el proceso de consulta local/nacional/regional.
- Sistematización e intercambio entre los pueblos indígenas sobre procesos de consulta y consentimiento previo.
- Fortalecer la articulación organizaciones indígenas a nivel regional /nacional/local.
- Organizaciones deben elaborar documento de orientación sobre consulta.
- Preparación para la negociación / compensación y participación en los beneficios de los proyectos.
- Fortalecimiento a los líderes de base.

**4. Propuestas para superar aspectos críticos de la consulta y Estrategias de cumplimiento**

- Establecer políticas para la dinamización de los estándares de consulta previa.
- Fortalecer el rol de las Defensorías del Pueblo.
- Fortalecer el rol de los pueblos indígenas en la exigibilidad y ejercicio de sus derechos.
- Asignación de recursos para los procesos de consulta.
- Evaluación y vigilancia independiente (Relatora de los Pueblos Indígenas, mecanismos nacionales que existan para la protección de los derechos, etc.)
- Los pueblos y naciones indígenas en cada escenario definirán quienes son los garantes para evaluar y vigilar los procesos de consulta previa que se lleven a cabo.
- Demandar auditorías/contralorías a los procesos de consulta.
- Incluir cláusulas de protección de pueblos indígenas en los contratos entre Estados y empresas.
- Estados deberían de analizar cuáles han sido sus acciones en relación a los proceso de consulta para sacar aprendizajes de sus acciones.

**Para las empresas**

- La consulta previa se debe de realizar antes de que Estado firme contrato con empresas
- Los contratos que se suscriben entre los Estados y las empresas, deberán incluir salvaguardas de protección a los derechos de los pueblos indígenas y participación en los beneficios (no solo empleo y fondos a través de los municipios).
- Transparencia en los procesos de consulta.
- Compensación por las afectaciones y de carácter colectivo en función de sus planes de vida/desarrollo.

**5. Ideas para la aplicación de los estándares, compromisos y acuerdos.**

- Incremente el nivel de compromiso de los Estados para dinamizar los estándares de la consulta previa.
- Revisar los procesos de la consulta para un aprendizaje de los Estados.
- Reunión bilateral entre pueblos indígenas y la cooperación:
  - Organizaciones indígenas presentes necesitan sistematizar como se entiende y propone el proceso de la consulta (alcances, limitaciones, desafíos) desde la visión de los pueblos indígenas.
- Reunión bilateral entre pueblos indígenas y Defensorías del Pueblo.
- Reunión bilateral entre pueblos indígenas y empresas.
- Reunión bilateral entre pueblos indígenas y estados.

## Lista de participantes

### Gobiernos y Defensorías del Pueblo

1	Patricia Jacqueline Balbuena Palacios	Viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura de Perú	pbalbuena@cultura.gob.pe
2	Balerio Entzaco	Secretaría de Hidrocarburos de Ecuador	balerioe2012@hotmail.com
3	Franklin Falconi	Secretaría de Hidrocarburos de Ecuador	Franklin_falconi@she.gob.ec
4	Álvaro Echeverry Londoño	Director de Consulta Previa, Ministerio del Interior, Colombia	alvaro.echeverry@mininterior.gov.co
5	Lady Cely Ibarguen	Delegada Consulta Previa, Ministerio del Interior, Colombia	lady.ibarguen@mininterior.gov.co
6	Daniel Sánchez	Defensoría del Pueblo, Perú Jefe de Programas de los Pueblos Indígenas	dsanchez@defensoria.gob.pe
7	Alexandra Cárdenas	Defensoría del Pueblo, Ecuador Directora de Derechos Colectivos, Naturaleza y Ambiente	gdelgado@dpe.gob.ec
8	Dr. Eugenio Mullucundo	Defensoría del Pueblo, Bolivia Coordinador de la Unidad Nacional de Derechos Humanos de NyPIOC – PA	emullucundo@defensoria.gob.bo
9	Patricia Luna	Defensoría del Pueblo, Colombia Defensora delegada para asuntos indígenas y minorías étnicas	lpluna@defensoria.gov.co defensoriaasuntoseticos@gmail.com

### Representantes Indígenas

10	Edwin Vásquez	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), Coordinador General	evascam1@gmail.com
11	Amadeo Martínez	Consejo Indígena de Centro América (CICA), Consejero Mayor	amadeomg@yahoo.com
12	Luis Vittor	Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), Asesor técnico	luisvittor@gmail.com
13	Julio César Estrada	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC)	jcestrada30@yahoo.com

14	Jhon Moreno	Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC)	dianumya@hotmail.com
15	Patricia Tobón	Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)	territorio@onic.org.co
16	Jakeline Romero Epiayu	Fuerza de Mujeres Wayuu, Colombia	kasushimana@gmail.com
17	Olver Canares	Pueblo Indígena Mosestén (OPIM), Bolivia	Xondemi_cajolver@hotmail.com
18	Nicolás Pereira Manaira	Representante Capitanías Guaranés, Bolivia	Teofilocarmelo@hotmail.com
19	Angelica Rúa	Representante TCO Itikaraparirenda, Capitanía Kereimbarenda, Bolivia	ruaisapi@gmail.com
20	Olindo Nastacuaz	Presidente de la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE), Ecuador	olindonastacuaz@yahoo.es
21	Reiko Rita Unupi	Vicepresidenta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), Ecuador	viceconfeniae@hotmail.com
22	Gladis Vila Pihue	Presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas del Perú (ONAMIAP), Perú	onamiap@gmail.com retamawayta@gmail.com
23	Lizardo Cauper Pezo	Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU), Perú	licauperp@yahoo.es
24	José Santi Gualinga	Dirigente del Consejo de Gobierno de Sarayaku, Ecuador	urkukari@gmail.com
25	Eileen Mairena Cunningham	Representante Pueblo Miskitu, Nicaragua	eileen.mairena@gmail.com

#### Empresas privadas

26	Graciela Hajar	Asistente Legal, Sociedad Peruana de Hidrocarburos	ghajar@sphidrocarburos.com
27	José Enrique Palacio	Coordinador Comunidades de Chevron (Colombia)	jose.palacio@chevron.com

28	Victor M. Epiayu	Gerente de asuntos corporativos A. L. Coordinador de comunicaciones de Chevron (Colombia)	vnep@chevron.com
29	Napoleón Gómez	Líder Programa Diversidad Étnica y Multiculturalidad-Dirección de Gestión Social de Ecopetrol (Colombia)	napoleon.gomez@ecopetrol.com.co
30	Nohora Andrade Chaparro	Ecopetrol Colombia	Nohora.andrade@ecopetrol.com.co
31	Patricia Lagos	Gerente de Relaciones Institucionales y Comunidades de Repsol (Colombia)	patricia.lagos@repsol.com
32	Marcela Souza	PetroBras (Brasil)	marcelasouza@petrobras.com.br
33	Mayrene Foero	Pluspetrol (Perú)	mforero@pluspetrol.net
34	Marisol Rodríguez Vargas	Coordinadora de Asuntos Comunitarios de Pluspetrol (Perú)	rmrodrig@pluspetrol.net
35	Julio Remigio Rivera Molina	Jefe ONG's y Comunidades de Repsol (Ecuador)	jrriveram@repsol.com
36	Iván Vicioso Arroyo	Técnico de Responsabilidad Corporativa de Repsol (España)	iviciosoa@repsol.com
37	Pablo Ferragut	Gerente de Proyectos de Arpel (Uruguay)	pferragut@arpel.org.uy
38	Carlos Franco	Gerente de Estándares Sociales de Cerrejón (Colombia)	carlos.franco@cerrejoncoal.com
39	Fernando Urizar	Supervisor de Estación Operaciones de Petroperú (Perú)	furizar@petroperu.com.pe

### Cooperación Internacional

1	Guillermo Fernández-Maldonado	Representante Adjunto Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	gfernandez-maldonado@hchr.org.co
2	Eva Buendía Sánchez	Jefa del Departamento de Cooperación con Países Andinos y Cono Sur, AECID	eva.buendia@aecid.es

3	Libia Grueso	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Oficina en Colombia	lgrueso@hchr.org.co
4	Angela Meentzen	Directora Programa Regional PROINDIGENA GIZ, sede en Ecuador	angela.meentzen@giz.de
5	Aura María Puyana	Asesora Nacional programa regional PROINDIGENA, GIZ Colombia	aura.puyana@giz.de
6	Bettina Von Dungen	Coordinadora Programa Regional PROINDIGENA, GIZ Ecuador	Bettina.dungen@giz.de
7	Regine Mader	Asesora Programa Regional PROINDIGENA, GIZ Ecuador	regine.mader@giz.de
8	Mikel Berraondo	Consultor externo GIZ	mikel.berraondo@gmail.com
9	Antonio Bernales	Facilitación	antoniobernales@futurosostenible.org
10	Elizabeth Beaufort	Consultora externa, AECID	lilibeaufort@gmail.com
11	Karina Vargas	Coordinadora Proyecto Implementación del Derecho a la Consulta, GIZ Perú	merly.vargas@giz.de
12	Paloma Cano	Unidad de Empresa y Desarrollo, AECID España	paloma.cano@aecid.es
13	Juan Diego Ruiz	Coordinador cooperación española en Perú, AECID	jdiego.ruiz@aecid.pe
14	Juan Jose Sanzberro	Coordinador Adjunto cooperación española en Bolivia, AECID	juanjo.sanzberro@aecid.bo
15	Mercedes Alonso	Responsable de Programas en Colombia, AECID	merche.alonso@aecid.org.co
16	Begoña Fernández	Responsable de Proyectos en Colombia, AECID	begona.fernandez@aecid.org.co
17	Eva Otero	Responsable de Programa en Ecuador, AECID	eva.otero@aecid.ec
18	Manuel García Solaz	Consultor proyecto Alianzas para el diálogo, PNUD Perú	cayetano1941@yahoo.es
19	Raul Aramayo	Consultor externo GIZ	pragmagia@hotmail.com