



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S



PROTOCOLO DE CONSULTA PREVIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS DE LA CUENCA AMAZÓNICA

*Herramienta para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa, libre
e informada*



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S



CONTENIDO

Introducción

Primera Parte: Antecedentes, fundamentos y conceptualización del derecho a la consulta previa desde los pueblos indígenas.

- 1.1 Antecedentes al desarrollo de la propuesta.
- 1.2 Historia y fundamento del derecho a la consulta previa en los pueblos indígenas: la libre determinación, autonomía, y no discriminación
- 1.3. Avances, límites y debates sobre el derecho a la consulta previa
- 1.4. Lineamientos de la Coordinadora de Organizaciones de la Cuenca COICA sobre consulta y consentimiento previo, libre e informado - CPLI

Segunda Parte: Protocolos como ejercicio pleno del derecho a la consulta previa.

- 2.1. Consulta previa y autoconsulta. ¿Qué son los protocolos de consulta y para qué sirven?
- 2.2. Experiencias de protocolos de consulta previa en la región
- 2.3. Principios para el desarrollo de protocolos de consulta

Tercera Parte: Propuesta de protocolo de consulta previa para pueblos indígenas amazónicos. De lo nacional a lo regional.

- 3.1 Funcionalidad
- 3.2 Principios generales para la aplicación del protocolo regional de consulta previa de COICA:
- 3.3 Espacios de aplicación e implementación
- 3.4 Escalas de implementación del Protocolo Regional de Consulta Previa, Libre e Informada
- 3.5 ¿Cómo se implementa este Protocolo a nivel nacional?
- 3.6 ¿Cómo se implementa este Protocolo a nivel regional?
- 3.7 Dimensiones claves del Protocolo de consulta previa, libre e informada
- 3.8 Pasos para un proceso de consulta previa libre e informada
- 3.9 Desafíos y límites para el futuro de los protocolos

4. Recomendaciones y estrategia para posicionamiento y validación del protocolo.

5. Referencias bibliográficas.

PROTOCOLO DE CONSULTA PREVIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS AMAZÓNICOS DE LA CUENCA AMAZÓNICA

Herramienta para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada

*“Es momento de ir más allá de la consulta
previa, no para desconocerla, sino para
revitalizarla y que renazca”*

*José Gregorio Díaz Mirabal
Coordinador General de la COICA
(Quito, Marzo 2019)*

Introducción

El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, ha transcurrido diferentes caminos desde su reconocimiento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (C169) en 1989. Actualmente, son más de 22 los países que han suscrito el Convenio, y con ello, se han comprometido al desarrollo normativo en sus países para alojar un cumplimiento pleno y efectivo de este derecho.

La cuenca Amazónica, conformada por la Guyana Francesa, Guyana, Surinam, Bolivia, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, albergan más de 2,6 millones de pobladores indígenas, agrupados en 390 Pueblos indígenas y uno de los territorios más biodiversos del mundo. Este escenario nos pone por delante múltiples desafíos en relación al respeto e implementación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y en la protección de los ecosistemas amazónicos; ambas cuestiones, puestas en cuestión frente al avance de proyectos de infraestructura y extractivos.

En los últimos 30 años, el derecho a la consulta previa se ha visto impactada por contextos sociales, políticos y económicos que ha configurado un derrotero sombrío para este derecho. El nacimiento de la consulta previa, como derecho, a fines de los ochenta, coincide con la instalación del denominado sistema de Libre Mercado, como modelo económico global. En ese escenario, Sudamérica y sus países reafirmaron su rol de exportadores de materias primas para el mundo. Con economías dominadas por actividades extractivas, las disputas y conflictos por el manejo y control de la tierra, y por los impactos ambientales que estas actividades causan, han configurado estas sociedades, sus culturas y los derechos que sus poblaciones han demandado y alcanzado.

Así, esta historia paralela entre consulta previa y extractivismo, nos ha mostrado vacíos, límites y oportunidades. Vacíos como la existencia de pocos avances en la adecuación normativa del C169 en las legislaciones nacionales. Mientras que en Perú, se cuenta con una ley de consulta previa; Venezuela y Bolivia la reconocen en la Constitución Política, y Colombia tiene una ley que reconoce el C169 (bloque constitucionalidad). Es importante adelantar que ni la existencia de una Ley es sinónimo de exitoso ejercicio del derecho a la consulta previa, ni la ausencia de ella significa que no se implemente. Este es un debate que atenderemos a lo largo del documento. La única garantía de ejercicio pleno del derecho a la consulta, por ahora, es el cumplimiento de

los principios del Convenio 169 de la OIT, sea este en un escenario de desarrollo normativo o de la sola ratificación del Convenio.

Dentro de las consecuencias que esta historia paralela entre derecho a la consulta y modelo extractivista ha mostrado, está que se asume a la consulta previa, generalmente, sólo como un requisito, como un requerimiento para la obtención de permisos y certificaciones que permitan el inicio de proyectos extractivos. Y al instrumentalizarse de esta forma, su ejecución queda limitada a la de una herramienta informativa, sin cumplir las condiciones de plena e informada como lo exige el Convenio 169. Es por ello, que para algunos gobiernos o actores del sector privado, la consulta previa como práctica no se diferencia de mecanismos como los talleres informativos, las audiencias públicas, o simples reuniones informativas.

Otra de las consecuencias del impacto del extractivismo, como modelo y políticas, sobre el derecho a la consulta, tiene que ver con el distanciamiento entre consulta previa y consentimiento se ha ido alejando hasta desvincularse por completo. Historia aparte, pero en la misma dirección, es la de la consulta previa como salvaguarda o condiciones de inversión de las Instituciones Financieras Internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, por mencionar un par de ellos, convocan y realizan consultas sobre sus políticas y salvaguardas, pero estas son reuniones en donde más allá de recoger opiniones, no configuran acuerdos susceptibles de seguimiento o de obligatorio cumplimiento. Es decir, tanto a nivel nacional como regional, la consulta previa como derecho, ha sido vaciada de contenido, y sumida a un mecanismo informativo, en donde el diálogo es reducido y el consentimiento como principio, nulo.

Estos desafíos y vacíos se profundizan por el aún amplio desconocimiento sobre el derecho a la consulta previa, sus principios y alcances, situación que determina que en casi todos los países de la cuenca Amazónica, la consulta no sea la primera herramienta de defensa de derechos de los pueblos indígenas, o la primera estrategia en ser mencionada. El hecho de que los propios sujetos de derecho no la evoquen es, en sí mismo, un desafío considerable,

Si bien, el diagnóstico no es lo alentador que se esperaría, es necesario recordar y señalar que existen iniciativas que subvierten el escenario y buscan recuperar, para los pueblos indígenas, el derecho a la consulta previa. Paralelamente al debate en donde se promueve la necesidad de institucionalizar la consulta a través de leyes, y/o reglamentos, se ha ido abriendo camino las experiencias de construcción de protocolos autónomos de consulta previa. Los pueblos indígenas de la Amazonía brasileña son los precursores y vienen mostrando el camino. La ausencia de normas no es en sí misma una limitante, sino una oportunidad para llenarla con propuestas construidas desde los propios pueblos. Los protocolos son la expresión de cómo quieren ser consultados, de cómo quieren, los pueblos, relacionarse con el Estado Nación. Los protocolos, son también la herramienta que vienen usando los pueblos indígenas, de países como Brasil, para proponer y expresar el tipo de vida que quieren tener. Esta ruta ha mostrado innovaciones y muchas potencialidades para recuperar el espíritu de la consulta previa como derecho, si bien su difusión ya empezó y no se detendrá, es importante que dialogue con los contextos y procesos de los demás países de la cuenca amazónica, y de la región.

En esa línea, el rol de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica – COICA, es fundamental para facilitar los diálogos, para sistematizar las lecciones y proponer los siguientes pasos en dirección del fortalecimiento del derecho a la consulta. Si bien está demostrado y legitimado la importancia de la construcción de protocolos de consulta a nivel nacional o por pueblos indígenas, es allí, donde cabe la pregunta, ¿es necesario y útil un protocolo de consulta previa a nivel regional?

Este documento parte de reconocer las limitaciones que ha ido enfrentando la implementación del derecho a la consulta previa en los países de la cuenca amazónica. Y frente a estas, presentar alternativas en función de fortalecer el derecho, revitalizar y plantear caminos alternativos para retornar a la esencia del derecho a la consulta previa, libre e informada. Para fortalecer y hacer efectivo el vínculo entre el consentimiento previo y la consulta previa. En ese camino, proponemos la construcción de protocolos de consulta, tanto para contextos nacionales, como uno de alcance regional.

Buscamos proponer un esquema general de protocolo de consulta, que se pueda ajustar tanto a escenarios donde el derecho haya tenido un desarrollo normativo, como en donde este no se ha desarrollado. Que pueda funcionar como criterio para mejorar la participación de los pueblos indígenas en las consultas previas que exijan o en donde sean convocados. Que funcione para escenarios de promoción de salvaguardas de instituciones financieras internacionales, como condición de las inversiones que promueven. Esta propuesta debe sostenerse en condiciones y principios claros, como el de previa (siempre antes de que exista alguna vulneración a un derecho indígenas), oportuna, de buena fe, intercultural, entre otros.

Para la construcción de esta propuesta, hemos revisado las experiencias brasileñas, generando un análisis comparativo sobre los diferentes protocolos que han publicado. Así mismo, hemos tomado en cuenta, de manera crítica, la experiencia del reglamento de la Ley de consulta previa del Perú y su implementación. De esta revisión, hemos encontrado una serie de debilidades, pero también de lecciones aprendidas que sustentan esta propuesta. La elaboración de este protocolo nace de un mandato de la COICA, parte de un llamado por ir más allá de la consulta, para recuperar su sentido y esencia.

La consulta previa, lejos de ser un proceso de interlocución con el Estado, o para algunos sectores de la sociedad, una herramienta para bloquear iniciativas de desarrollo o proyectos de inversión, o una traba para estas, es una oportunidad para conocer e incorporar las diferentes visiones de desarrollo de los Pueblos Indígenas. Creemos que un proceso de consulta previa, plena, con altos estándares de implementación, es una herramienta concreta para mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas, reducir brechas en relación a sus derechos, reducir los conflictos sociales y asegurar un diálogo intercultural entre indígenas, Estado y otros actores de la sociedad.

El Derecho es un terreno permanente de disputa de sentidos y en el ejercicio del mismo se define su alcance. Las leyes y las normas son reflejo de contextos históricos particulares de la sociedad, no son perennes. Entendemos que esta propuesta de Protocolo es un insumo fundamental para caminar hacia recuperar el sentido y espíritu del derecho a Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios y una herramienta más para avanzar en la defensa de sus derechos; que permite acercar el Buen Vivir o la Vida Plena entre culturas y cosmovisiones diferentes.

1. Primera Parte: Antecedentes, fundamentos y conceptualización del derecho a la consulta previa desde los pueblos indígenas

1.1 Antecedentes al desarrollo de la propuesta.

El proceso de construcción del presente protocolo, parte de una serie de acciones, generación de conocimiento y debates realizados por la COICA y sus organizaciones base, en los últimos 4 años. Como parte de ese proceso podemos detallar los siguientes espacios:

1.1.1 Taller regional 25 años del Convenio 169 OIT, balance regional de consulta previa (2015): Desarrollado en marzo de 2015, el taller coordinado por Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) en articulación y alianza con la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM), Organizaciones Nacionales e Internacionales indígenas y de la sociedad civil. El objetivo fue realizar un proceso de reflexión y balance regional compartido entre organizaciones representativas de pueblos indígenas, organizaciones de sociedad civil y académicos invitados, respecto del estado de los derechos colectivos de los pueblos indígenas en especial la Consulta Previa y el Cumplimiento del C169 de la OIT a los 25 años de su aprobación. Uno de los principales acuerdos fue que COICA, con el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, impulsará el desarrollo de un Informe Regional que se dirigirá al Comité de Expertos de la OIT y otras instituciones pertinentes. Dicho informe será detallado más adelante.

1.1.2 Tercera Cumbre Regional Amazónica de COICA (2016): Actividad realizada en octubre de 2016 en Lima, que reunió a los pueblos indígenas amazónicos y las organizaciones nacionales de nueve países: Bolivia (CIDOB), Brasil (COIAB), Ecuador (CONFENIAE), Colombia (OPIAC), Guyana (APA), Guyana Francesa (FOAG), Perú (AIDSESP), Venezuela (ORPIA) y Surinam (OIS), con representantes de los Estados y de organismos internacionales. En la cual concluyó con el Mandato de la III Cumbre Amazónica cuyo artículo 1 proponen la: “Intervención de la OIT y ONU sobre las denuncias de violaciones en los países amazónicos, especialmente Venezuela (Salud, Educación, Arco Minero del Orinoco y minería ilegal), Bolivia (división de organizaciones, TIPNIS), Brasil (retrocesos de derechos indígenas con PEC 215, PL 1610, PEC 241) y Colombia (participación indígena amazónica en proceso de paz)”.

1.1.3 Informe regional COICA sobre balance de 4 derechos contenidos en el convenio 169 (2016): Este documento, resultado del taller regional por los 25 años del C169 fue presentado al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) en reuniones de trabajo en el Foro organizado por la CIDH (en Montevideo en 2018) sobre vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas, y al sistema universal en el marco del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en el 2017. El informe da cuenta de la situación de cuatro derechos en seis países de la cuenca Amazónica. Los derechos documentados fueron educación, salud, territorio, y consulta previa, como parte de un análisis regional del cumplimiento del C169 de la OIT.

El informe, para el caso del derecho a la consulta, identifica a dos grupos de países, en función al desarrollo normativo del derecho a la consulta previa en sus ordenamientos jurídicos., Por un lado, un grupo conformado por Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Colombia, que regulan la consulta previa de manera sectorial; y el segundo, conformado por un solo país, Perú, que cuenta con una ley general que desarrolla específicamente

el derecho a la consulta previa, aunque con el mandato de adecuar los sectores a dicha ley.

Cabe mencionar que la prominente existencia de legislación sectorial y/o general no necesariamente presupone que la misma sea acorde con los estándares establecidos en el C169. Por dicho motivo, aquí señalaremos, de manera breve, que en su mayoría los desarrollos normativos se alejan de lo establecido en el C169, siendo el yerro más recurrente llamar marco normativo de consulta a lo que peculiarmente no ha sido consultado y equiparar este derecho con un proceso de participación y acceso a la información sobre los “beneficios” que determinada actividad generaría

1.1.4 Acompañamiento a procesos de consulta previa- Caso de la hidrovía amazónica (2015 – en adelante). Este proyecto es emblemático en Perú, por tratarse del primer proyecto en su tipo en el país, por ser la primera Asociación Público Privada en ser consultada, y porque es un proyecto de infraestructura de potencial interés geoestratégico para China. Si bien se realizó la consulta antes de firmarse el contrato, y como condición para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, la misma se realizó sin información sustantiva sobre los posibles impactos que el proyecto causaría; es más, evidenció el desconocimiento que tiene el Estado peruano sobre los ríos amazónicos. El proyecto, que consiste en el dragado de 13 zonas en 4 de los principales ríos Amazónicos del Perú, mostró que el Estado peruano carecía de información técnica básica que justificase la viabilidad de su construcción, como estudios sobre el comportamiento de los sedimentos, y de la morfología de los ríos. Sin embargo, los pueblos indígenas han documentado sus preocupaciones sobre la afectación a la migración de los peces, fuente principal de la dieta calórica; así como las afectaciones a sus cosmovisiones y relación cultural con los ríos y los seres que lo habitan.

Entre mayo y agosto del 2015 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú - MTC, sometió a un proceso de consulta previa, la aprobación de los Términos de Referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Hidrovía Amazónica. Como asesores técnicos de las organizaciones indígenas, DAR participó de todo el proceso, el cual se llevó a cabo por mandato judicial, luego de que el MTC se negará inicialmente a ejecutarla, argumentando que la Hidrovía es un proyecto de servicio público, y ser esta una tipología de intervención sobre la que el marco legal peruano no exige que pase por consulta previa¹; además de ser un proyecto de interés público.

En ese marco, este proceso de consulta planteó una serie de logros y de límites. En relación a los logros, los pueblos indígenas y sus organizaciones han elevado los estándares de los contenidos de los acuerdos. Plantearon la incorporación de saberes ancestrales en la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, y la supervisión de sabios indígenas en esta tarea. Exigieron estudios profundos sobre la migración de peces y el comportamiento de los ríos. Acordaron la formación de un sistema de vigilancia indígena. Pero quizá el aporte más significativo fue el que posibilita la realización de una nueva consulta si es que se encuentran nuevas afectaciones no consultadas en este proceso del 2015. Además, en cuestiones de forma, se exigió la participación de asesores técnicos en las sesiones, algo que no se había realizado hasta entonces. Más allá de que se considera una etapa de evaluación interna, los dirigentes solicitaron que estas se

¹ Décimo Quinta disposición complementaria del Reglamento de la Ley de Consulta (N 001-2012-MC).

realicen en sus territorios, y desarrollaron de manera permanente momento de evaluación entre líderes indígenas.

En relación a los límites, el proceso de consulta previa, mostró que más allá de las 7 etapas que considera el reglamento 001-2012-MC, de la Ley N° 29785 (Ley de Consulta previa a los pueblos indígenas), los 14 pueblos indígenas que participaron en el proceso, constantemente ajustaron y aportaron para mejorar cada una de ellas. Además, después de 4 años, varios de los acuerdos a los que llegó, no se cumplen.

Estos logros en innovaciones y calidad de acuerdos, muestran los límites del marco legal, y sugieren la necesidad de que se cuente con un protocolo que fortalezca la participación de los pueblos indígenas en estos procesos. Esto, con el objetivo de fortalecer el derecho a la consulta y su implementación.

1.1.5 Elaboración del Informe sobre afectaciones a derechos indígenas en el marco del Examen Periódico Universal de Derechos Humanos a China (2018)

El examen Periódico Universal – EPU, es un proceso liderado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en donde se evalúa y da la oportunidad a los Estados miembros de la ONU de dar cuenta de las medidas que están tomando para salvaguardar y respetar los derechos humanos y las obligaciones que se desprenden de estos. El EPU y sus resultados, recuerdan a los Estados su responsabilidad de respetar y aplicar plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; y mejorar en este aspecto.

El EPU evalúa cada 5 años a todos países de la ONU, durante cada año son 42 los Estados evaluados. Cuando se activa el EPU para un Estado, se recibe un informe del Estado evaluado sobre la situación de los derechos humanos en su país. Además, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, elabora un informe a nombre del sistema de Naciones Unidas sobre la materia a evaluar, y se reciben informes de sociedad civil con recomendaciones tanto para la atención y respeto de los derechos humanos, como para la mejora de su gestión en los países evaluados en el EPU. Todos estos insumos son los que se consolidan durante la evaluación, y los que luego de ser aceptados por el Estado evaluado, se consideran como las recomendaciones oficiales resultado del EPU.

En ese marco, la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica – COICA, con el apoyo técnico de la Coalición Regional por la Transparencia y la Participación, decidimos elaborar un informe denominado “Vulneraciones a los derechos de los pueblos indígenas en la cuenca Amazónica por inversiones chinas”. Esto como respuesta al escenario descrito previamente, en donde los cambios en los precios de las materias primas, que sostienen las economías dependientes de actividades extractivas, trajeron una serie de consecuencias. Entre ellas, la flexibilización normativa y desregulación de estándares ambientales y sociales, como respuesta para mantener inversiones, así como la promoción de nuevos proyectos, y la apertura a nuevos capitales para mantener el estado de recaudación y renta ya establecido. El informe además evidenció como uno de los patrones de comportamiento en los distintos países donde invierte China, es la no implementación de la consulta previa. Es así que el incremento del rol de las empresas Chinas en el continente ha sido más que notorio, y con ello, la evidencia de muchos de sus impactos negativos y vulneraciones a derechos de las poblaciones locales.

Como resultado, del informe que presentamos ante el Sistema de Naciones Unidas se recogieron recomendaciones para el Gobierno Chino (recomendaciones de los Estados - punto 6 130 y 131, y el documento “Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas sobre China”). Al respecto, los grupos diplomáticos de Ecuador, Perú y Kenia, recomendaron la necesidad de que China asuma su responsabilidad extraterritorial en materia de derechos humanos fuera de sus fronteras.

Frente a ello, China adoptó 284 de 346 recomendaciones, esto significa un 40% de incremento en relación al anterior EPU que pasó China. Dentro de las recomendaciones adoptadas, se encuentran las referidas a la responsabilidad extraterritorial, protección del medio ambiente, principios sobre empresas y derechos humanos (28.60, 28.130, 28.135) .

Finalmente, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, envió a fines de abril de 2019, una carta al Ministro de Relaciones Exteriores de China, en la que saluda la adopción de las recomendaciones del proceso EPU por parte del Gobierno Chino, en el marco de las 40° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

1.1.6 Mandato de COICA, declaración de emergencia (2019)

En marzo del 2019, el Consejo Directivo de la COICA emitió una Declaración titulada “Propuestas sobre consulta y consentimiento previo, libre e informado, frente a la violación de derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas y las amenazas a sus territorios en la cuenca Amazónica”. En dicha declaración se presenta un balance sobre la situación del derecho a la consulta previa en los 9 países miembros de la COICA; además, denuncian la instrumentalización del derecho como mecanismo informativo y llaman a la promoción y reconocimiento de los protocolos de consulta previa como alternativas para fortalecer el derecho.

Es en el marco de este llamado que iniciamos la construcción de propuesta de Protocolo, para dialogar con la agenda y las apuestas que las organizaciones indígenas de la cuenca Amazónica vienen planteando. Pero cada uno de los momentos y espacios anteriores reseñados líneas arriba, contribuyeron a la construcción de una agenda común de incidencia.



**DECLARATORIA DE LA COICA
Y
PROPUESTAS SOBRE CONSULTA Y
CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO**

**FRENTE A LA VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES
DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LAS AMENAZAS A SUS TERRITORIOS EN
LA CUENCA AMAZÓNICA**

QUITO, 12 DE MARZO DE 2019

¡ La voz de los Pueblos Indígenas al Mundo !

La Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) y sus organizaciones miembros de los nueve países de la cuenca amazónica:

- COIAB** Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña
- OPIAC** Organización Nacional de los pueblos indígenas de la Amazonía Colombiana
- CONFENIAE** Confederación de las Nacionalidades de la Amazonía Ecuatoriana
- ORPIA** Organización Regional de Pueblos Indígenas del Amazonas (Venezuela)
- AIDSESP** Asociación Interétnica de desarrollo de la Selva Peruana
- CIDOB** Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
- FOAG** Federación de Organizaciones Autóctonas de Guayana Francesa
- APA** Asociación de Pueblos Amerindios de Guayana
- OIS** Organizaciones Indígenas de Surinam

Reunidos en la ciudad de Quito del 11 al 12 de marzo de 2019, a través de sus representantes en el Consejo Directivo de COICA CDC (2018-2022), acuerdan emitir la presente Declaratoria.

3. **Exhortamos tanto a la OIT como a los Estados Nacionales** a reconocer los **Protocolos** de consentimiento, libre, previo e informado y **Autoconsulta** desarrollados por los pueblos indígenas que desde nuestra propia cosmovisión, sistemas de conocimiento ancestral, cultura y lengua consideran: ¿Qué hay que consultar? ¿A quién o a quienes se les debe consultar? ¿Cuándo se debe hacer la consulta? y ¿Cómo se debe hacer la consulta? Los Estados deben respetar los diferentes mecanismos autónomos de los pueblos/nacionalidades indígenas para la implementación de la consulta en nuestros territorios: protocolos, guías, autoconsulta, entre otras, construidos en base a nuestro conocimiento ancestral desde nuestros propios territorios, con la sabiduría de nuestras autoridades, sabios, mujeres, y jóvenes. Protocolos que reconocen la diversidad de cada pueblo, y no buscan la homogenización.
11. **Pedir a los aliados y cooperantes** que:
 - a) Profundicen esta y otras propuestas de la COICA a través de encuentros, espacios de aprendizaje, o mingas de conocimiento donde se conozca, comprenda y difunda la visión de los pueblos indígenas para defensa de los derechos y territorios indígenas amazónicos.
 - b) Aporten en procesos de fortalecimiento de capacidades hacia organizaciones indígenas y comunidades para aclarar los alcances de la consulta / consentimiento.
 - c) Acompañen procesos jurídicos ante las instancias nacionales e internacionales, para defender el derecho a la consulta previa, y los casos en que este derecho ha sido vulnerado.
 - d) Apoyen a las organizaciones indígenas en el trabajo para desarrollar los protocolos de autoconsulta y lograr su reconocimiento por los Estados y otros actores.

Foto: Declaratoria de la COICA y propuestas consulta y consentimiento previo, libre e informado. (marzo 2019)

1.1.7 Congreso de Áreas Protegidas de América Latina y el Caribe - CAPLAC (2019)

Durante el 3er CAPLAC, realizado en Lima, entre el 14 y 17 de octubre de 2019, la COICA organizó un espacio de presentación y difusión de la agenda de los pueblos indígenas, denominado Maloca (en alusión a los locales de reunión de los pueblos indígenas amazónicos). En dicho espacio, se presentó un avance sobre la importancia y

necesidad de los protocolos de consulta para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa. Además, se presentó una propuesta de alcance de los protocolos, reconociendo su importancia y su implementación a nivel nacional, pero también se planteó su alcance regional y el sentido de éste. Como resultado, se incluyó en la declaración final de la Maloca la promoción de protocolos de consulta previa como una apuesta de los pueblos indígenas de la región.

A su vez, es importante señalar que además de estos espacios, se han venido desarrollando una serie de actividades que tuvieron como prioridad la incidencia sobre el Sistema Universal de Derechos Humanos. Para ello, la participación de la COICA en el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas en 2017 y 2018 permitió presentar el informe regional de COICA sobre el cumplimiento del C169. Estos momentos de incidencia y diálogo con pueblos indígenas de todo el mundo, evidenciaron la necesidad de construir alternativas e innovaciones para fortalecer los derechos indígenas, para este caso particular, el derecho a la consulta previa. En muchos casos, tomar experiencias encaminadas, como los protocolos, para potenciarlas y elevarlas no solo como condiciones nacionales, sino como estándares internacionales.

1.2 Historia y fundamento del derecho a la consulta previa en los pueblos indígenas: la libre determinación, autonomía, y no discriminación

En la década de 1920, el pueblo Iroques, del Canadá, sentó un precedente fundamental en la disputa por el reconocimiento de su ancestralidad. Declara que antes de la existencia de la Organización de Naciones Unidas - ONU (antes llamada Sociedad de Naciones), ellos ya tenían una experiencia organizativa parecida que agrupaba a 6 naciones Iroquesas. Este hito abrió el debate sobre la conceptualización, denominación y reconocimiento de los pueblos indígenas. Hasta antes de ese momento, por lo general se usaba el concepto de etnia, tribu, para alejarlos de la noción civilizatoria de Nación. En 1970, pueblos indígenas de Norteamérica, a través de sus organizaciones, desplegaron estrategias de acción y participación sobre las Naciones Unidas para exigir se atiende la situación de discriminación y exclusión que vulneraban históricamente sus derechos. Así, se va construyendo y presentando el movimiento indígena internacional ante la institucionalidad internacional en materia de derechos humanos. En este segundo momento, se refuerzan las discusiones sobre categorías de representación como Pueblo y Nación. En esta etapa, los representantes indígenas, para abogar por su derecho a la tierra, y no ir en contra de la naturaleza y del concepto de los Estado-Nación, se presentan como representantes de Pueblos Indígenas, no de etnias, o minorías.

Como resultado de esta etapa de incidencia, en 1971, el Consejo Económico y Social, con la resolución 1589, autoriza a la creada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías a realizar un estudio sobre la discriminación vivida por los pueblos indígenas. El responsable de la elaboración del estudio fue el ecuatoriano José Martínez Cobo. Por esta responsabilidad, se le otorgó el cargo de Relator Especial.

En ese contexto, aparecen organizaciones indígenas en diferentes partes del mundo, pero con particular ebullición en Latinoamérica. Así, la agenda de respeto a los derechos ancestrales de los pueblos indígenas, se hace visible incluso en espacios de carácter multilateral. Como resultado de este momento, la ONU organiza en Ginebra dos grandes eventos con participación de representantes indígenas. El primero, en 1977, tiene como punto principal la discriminación contra las poblaciones indígenas del continente

americano. Como primer gran encuentro, las conclusiones, marcan un hito en relación a los derechos indígenas. Entre las conclusiones: 1) Se rechaza el estatus de minoría y reivindica el de pueblos; 2) exige la revisión del Convenio 107 de la OIT, por considerarlo insuficiente; 3) propone la creación de un grupo de trabajo especial en la ONU para analizar la agenda y situación de los pueblos indígenas; 4) reclama la aprobación de una declaración internacional sobre sus derechos. La segunda conferencia, en 1978, tiene como punto central la discusión sobre lo racial, sobre las condiciones de discriminación por esta condición. Como resultado de este segundo encuentro, algunos Estados reconocen derechos particulares de pueblos indígenas, como los lingüísticos, culturales, económicos y territoriales.

Este gran movimiento indígena internacional, logró evidenciar los límites y declarar la insuficiencia del primer instrumento jurídico vinculante en materia de derechos de pueblos indígenas, el Convenio 107. Así, luego de incidir en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en junio de 1989 se adoptó un nuevo convenio de carácter tripartito (gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores). El naciente C169 plantea como principio fundamental el derecho a la libre determinación (o autodeterminación), es decir, a decidir sobre las cuestiones que los atañen, sobre su forma de organización, y ser parte de cualquier decisión que les sea susceptible de afectación. Es este convenio el que organiza y presenta las condiciones para el desarrollo jurídico del derecho a la consulta previa, señalando como condición, la existencia de consentimiento previo, libre e informado.

Ya en los siguientes años, como resultado de las conquistas de los pueblos indígenas, la ONU creó espacios de participación propios para ellos, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (2000), el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), y la relatoría especial ante las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2010).

Desde la década del 70, tuvieron que pasar más de 30 años de disputas y debates, para que, finalmente, las Naciones Unidas adopten, a través del Consejo de los Derechos Humanos, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas (DNUPI) del 2006. Este es un instrumento que, además de reafirmar el derecho a la libre determinación, presenta las normas mínimas para la supervivencia, dignidad y bienestar de los pueblos indígenas en el mundo. La Declaración no crea nuevos derechos, cierra un proceso de reconocimiento normativo, proporcionando una interpretación de los derechos humanos consagrados en otros instrumentos internacionales y los vincula a lo que respecta a su aplicación a los pueblos y personas indígenas. En este sentido, la Declaración tiene un efecto vinculante para la promoción, el respeto y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas en todo el mundo.

Así mismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial – CERD, afirmó que la discriminación contra los pueblos indígenas era una cuestión que incumbía a la CERD y que debían tomarse todas las medidas apropiadas para combatirla y eliminarla. La CERD se refirió expresamente al “consentimiento” como norma de derechos humanos que apunta a refutar falsas doctrinas y cambiar estructuras conceptuales que desposeían y postergaban a los pueblos indígenas en relación a sus derechos.

Es necesario señalar, que estas convenciones, convenios o declaraciones internacionales, están respaldadas por otras para su respeto e implementación. Por ejemplo, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (artículo 27), señala

que la normativa interna de un Estado (o la falta de ella, en este caso) no justifica ni permite el incumplimiento de obligaciones internacionales como la obligación de consultar a los pueblos indígenas en decisiones que les afecten.

De esta forma, los principales instrumentos jurídicos internacionales, no solo posicionan, refuerzan y promueven el *derecho a la libre determinación*, sino que plantean la necesidad de que exista *consentimiento previo* de parte de los pueblos indígenas para cuestiones que los atañen. Estos dos elementos, como principios, y como derechos son la columna vertebral del reconocimiento y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, y también sus principales desafíos, de cara a su respeto y cumplimiento.

Dentro de los fundamentos que sostienen y legitiman el derecho a la consulta previa, creemos que algunos de los impostergables son:

- **El derecho a la Libre determinación**, nace como respuesta al periodo histórico de la colonización y existencia de políticas y territorios coloniales. Los cuales suponían el poder impuesto de países externos, sobre comunidades y pueblos indígenas. De esta forma, la libre determinación surge para reconocer el carácter originario y ancestral de los pueblos indígenas. Así, su condición y derecho a decidir sobre sus territorios, sobre sus formas de organización, y la toma de decisiones, sin que un poder externo los avasalle.
- **El principio de No discriminación**, responde y combate la doctrina del descubrimiento y conquista fundadas en cuestiones raciales. Bajo esta doctrina se subyugó a los pueblos indígenas, y se legitimó el poder colonial sobre territorios indígenas. Por ello, desde lo conceptual, reconocer la condición de discriminación, suponía enfrentar los patrones teóricos que legitimaban el poder impuesto sobre los pueblos indígenas.
- **Derecho al territorio y la concepción de territorialidad**. El reconocimiento de los territorios indígenas y su carácter colectivo, supone un desafío permanente para los Estados Nación, si bien aún existe una demanda histórica por cumplir, existen avances en el reconocimiento y titulación de comunidades. Eso ha significado la reivindicación de lo colectivo, sobre la promoción de la propiedad individual. Sin embargo, la concepción de territorialidad se respalda en la libre determinación, y en el carácter ancestral y de preexistencia de los pueblos indígenas, para señalar que más que reconocimiento de comunidades (pueblos fragmentados), lo que plantean es el reconocimiento territorial integral de pueblos indígenas. Así, la territorialidad, como ejercicio de poder y gestión en sus propios territorios, no supone un acto independentista sino un reclamo histórico por reconocer los territorios integrales y ancestrales de los pueblos indígenas.
- **Consentimiento previo libre e informado** como derecho, es una expresión de la libre determinación de los pueblos indígenas, de su derecho a su autonomía y a ser parte de las decisiones que les

conciernen. Y el consentimiento, como finalidad de un proceso de consulta, es necesario para la aprobación y puesta en práctica de medidas legislativas o administrativas o de cualquier proyecto que afecte a tierras, territorios y otros recursos de pueblos indígenas. Esta condición es una respuesta a una de las principales características del modelo económico que sostienen las economías globales, el extractivismo. Y de manera específica, al avance de proyectos y políticas que afectan territorios indígenas, y que no los han incluido en las decisiones.

- **Derecho a la participación y a la consulta previa.** Es clave tener claro la diferencia entre mecanismos y derecho a la participación, y lo que implica el derecho a la consulta previa, por más obvio que parezca. Mientras que el primero hace referencia a un derecho de todo ciudadano de los Estados, el segundo supone un proceso exclusivo para los pueblos indígenas. De esta forma, la consulta previa va más allá, y más que un mecanismo de participación, es un mecanismo que busca asegurar el consentimiento previo, libre e informado. La consulta tiene una exigencia intercultural, para el desarrollo de un diálogo entre pueblos indígenas y actores externos, y para la adopción de acuerdos y el cumplimiento de los mismos. La consulta previa no es un taller informativo, o un espacio de presentación de información, es por el contrario un proceso de diálogo y construcción de acuerdos para la toma de decisiones sobre temas que les afecten a los pueblos indígenas.

Cuadro 1: Derechos específicos de los pueblos indígenas que se fundamentan en la libre determinación de los pueblos

Derecho específico	Contenido	Fuente normativa
Autonomía o autogobierno	Referente a las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como medios de financiar sus funciones autónomas. En otros casos, los pueblos indígenas buscan las condiciones para la autogestión.	<p>DNUPI: Artículo 4 Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.</p> <p>DAPI: Artículo XXI. Derecho a la autonomía o al autogobierno 1. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a</p>

		<p>disponer de medios para financiar sus funciones autónomas (...)</p>
<p>Consentimiento libre, previo e informado.</p>	<p>El respeto al consentimiento implica que exista una ausencia de coacción, intimidación o manipulación, que el consentimiento haya sido buscado con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de actividades, que se muestre respeto por los requisitos de tiempo de los procesos indígenas de consulta/consenso y que se suministre información plena y comprensible con respecto al impacto probable.</p>	<p>DNUPI: Artículo 10 Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.</p> <p>DAPI: Artículo XIII (bienes culturales), XVIII (salud), XXIII (consultar con la finalidad de obtener consentimiento), XXVIII (patrimonio cultural y propiedad intelectual), XIX (proyectos de desarrollo)</p> <p>C169: Artículo 6 (...) Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o el consentimiento acerca de las medidas propuestas.</p> <p>Artículo 16 1. (...) los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan. 2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. (...)</p>
	<p>Debe estar presente en cada etapa de cualquier acción que pueda afectarles directa o indirectamente. La</p>	<p>DNUPI: Artículo 18 Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.</p>

<p>Participación plena y efectiva</p>	<p>participación de los pueblos indígenas puede ser a través de sus autoridades tradicionales o de una organización representativa. Esta participación también puede tomar la forma de co-gestión.</p>	<p>DAPI: Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas. (...)</p> <p>C169: Artículo 6 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: (...) b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les concierne (...)</p>
<p>Consulta previa</p>	<p>Realizarse con los pueblos indígenas involucrados antes de cualquier acción que pueda afectarles, directa o indirectamente. La consulta asegura que sus preocupaciones e intereses sean compatibles con los objetivos de la actividad o acción prevista.</p>	<p>DNUPI: Artículo 19 Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</p> <p>DAPI: Artículo XXIII. (...) 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado</p>

		<p>C169: Artículo 6 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (...)</p>
<p>Institucionalidad indígena y derechos consuetudinarios</p>	<p>Reconocimiento formal de las instituciones tradicionales, sistemas internos de justicia y resolución de conflictos, y modos de organización sociopolítica</p>	<p>DNUPI: Artículo 5 Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</p> <p>DAPI: Artículo XXII. Derecho y jurisdicción indígena 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos. 2. El derecho y los sistemas jurídicos indígenas deben ser reconocidos y respetados por el orden jurídico nacional, regional e internacional. (...)</p> <p>C169: Artículo 8 1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario. 2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias (...)</p>
		<p>DNUPI: Artículo 3</p>

<p>Libre desarrollo</p>	<p>Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas de definir y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural</p>	<p>Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.</p> <p>DAPI: Artículo III. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.</p> <p>C169: Artículo 7 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.</p>
<p>Tierras y territorios ancestrales</p>	<p>Reconocimiento y protección de los territorios que poseen, ocupan y utilizan por su especial relación de interdependencia con los recursos y el espacio que habitan por generaciones.</p>	<p>DNUPI: Artículo 26 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. (...)</p> <p>DAPI: Artículo XXV. Formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras, territorios y recursos (...) 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que</p>

	<p>tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.</p> <p>3. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. (...)</p> <p>C169: Artículo 14</p> <p>1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. (...)</p> <p>2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.</p>
--	--

Elaboración propia – Documento de trabajo protocolos de consulta en Latinoamérica, DAR 2018.

1.3. Avances, límites y debates sobre el derecho a la consulta previa

Si bien desde 1989, cuando se adoptó el C169, y luego reforzado en el 2007 con la DNUPI, el derecho a la consulta previa ha tenido avances, también ha supuesto desafíos para su cumplimiento y adecuación a los principios de ambos instrumentos jurídicos internacionales.

Como avances, podemos señalar:

- a) Se ha promovido marcos normativos a nivel internacional y nacional para reconocerlo e implementarlo.
- b) Las políticas y desarrollo jurisprudencial han fortalecido el sistema de Derechos Humanos en general, pero se ha venido dejando a discrecionalidad de los Estados su adecuación o implementación.
- c) Se ha impactado en sectores más allá de los Estado como las Instituciones Financieras Internacionales - IFIS. De esta forma, instituciones de préstamo y promoción de inversiones han incluido a la consulta como una salvaguarda o condición para activar sus financiamientos.
- d) Los pueblos indígenas han construido alternativas para fortalecerlo o exigir su implementación. Ante los vacíos o ausencia de desarrollo normativo en algunos países, las organizaciones de los pueblos indígenas han venido proponiendo protocolos, como condiciones de cómo quieren ser consultados.

Como transformaciones y limitaciones en la implementación del derecho a la consulta previa, podemos señalar:

Desde el enfoque del derecho:

- a) Distanciamiento progresivo del derecho a la consulta del principio de consentimiento previo. El C169 hace referencia al consentimiento previo, libre e informado, sin embargo, la consulta previa en su implementación, no ha permitido el derecho a veto, ni ha explicitado el consentimiento de las poblaciones consultadas.
- b) Reducción de la consulta previa a un proceso informativo. Desde la década de los 90 existe de manera documentada una serie de experiencias de consultas previas en el continente en donde se da cuenta que la consulta es un espacio de presentación y entrega de información de parte del Estado, u alguna institución que la haya promovido. Esto, sin dar cuenta de la intervención, preocupaciones y propuestas de los pueblos consultados. Así, la consulta se ha reducido a un mecanismo para viabilizar proyecto y políticas, y no para generar consentimiento o hacer parte a los pueblos indígenas de las decisiones que les conciernen.
- c) Promoción de estructuras limitantes para su implementación. Consultas previas sin estándares interculturales claros o que tomen en cuenta la forma tradicional de toma de decisiones de los pueblos indígenas, con tiempos reducidos de participación y realizadas fuera de los territorios indígenas.
- d) Sobre la identificación de a quiénes se consulta. Ausencia de información de los Estado o actores que convocan a las consultas sobre la ubicación, cantidad y territorios indígenas. Falta de conocimiento sobre la estructura de la gobernanza indígena y su institucionalidad.
- e) Límites sobre el momento de consulta “previa”. Se consulta una vez que los proyectos ya han sido aprobados, no se cumple con la condición de previa. No se deben aceptar consultas sobre afectaciones ya realizadas. En ese contexto se debe declarar la nulidad o inviabilidad de los proyectos o medidas a consultar.
- f) En caso de interés, incluso consentimiento de pueblos indígenas por el desarrollo de un proyecto o medida administrativa, se reduce el principio de lo previo a una sola y única consulta. Así, se terminan consultado medidas donde aún no se han identificado posibles impactos de, por ejemplo, proyectos extractivos o de infraestructura. De existir consentimiento por el desarrollo de proyectos, la consulta debe realizarse previamente al desarrollo de cada una de las etapas de los proyectos (licitación, previo a su implementación, durante, y al cierre).

Desde el enfoque de las responsabilidades políticas e institucionales

- g) La consulta previa se ha visto condicionada a la implementación de actividades económicas. Es decir, su promoción ha dependido principalmente de procesos de licitaciones, o proyectos de inversión.
- h) Dispersión de responsabilidades. La sectorialidad que asume la implementación del derecho a la consulta en nuestros países, no solo convierte al Estado en juez y parte (en caso de extractivas e

- infraestructura), sino que termina por burocratizar y dispersar la responsabilidad sobre quién, qué y cómo se consulta.
- i) Al ser reducida a un requisito par aprobación de proyectos, el grado de interés y compromiso para el cumplimiento de los acuerdos es reducido. De hecho, una de las principales observaciones tiene que ver con la ausencia de una institución (del Estado) encargada de velar por este cumplimiento.
 - j) Vinculado a mercado y promoción de inversiones. La mayoría de nuestros Estados la han supeditado a un requisito más para la expedición de permisos y certificaciones para el inicio de proyectos.
 - k) El C169 y su gobernanza excluye pueblos indígenas. A pesar de este es el instrumento más importante en materia de derechos de los pueblos indígenas, la gobernanza de la OIT no incluye a los y las representantes indígenas en sus espacios de decisión. Para la OIT, por principios constitutivos, los representantes son Estados, Sindicatos y Empleadores.

Desde el enfoque de las debilidades técnicas

- l) Débiles mecanismos interculturales que incluyan las prácticas tradicionales de diálogo y participación de los pueblos indígenas. Al desconocer la gobernanza indígena, no existen puentes para involucrar en la toma de decisiones a autoridades tradicionales.
- m) Ausencia de estándares metodológicos para el cumplimiento del enfoque intercultural. Se prioriza la presentación de información y no la comprensión de la misma. No hay diálogo intercultural, ni pedagógico.
- n) Promoción de estructuras normativas nacionales, leyes y reglamentos. Se viene promoviendo en gran parte de la cuenca amazónica, y de Latinoamérica, proyectos de ley nacionales para darle un marco normativo al derecho a la consulta previa. Estas iniciativas se basan en primer lugar en la expectativa de generar un orden legal a las etapas, al objeto y sujeto de la consulta previa. Sin embargo, la única experiencia en la cuenca amazónica con ley y reglamento de consulta es Perú, y lejos de resolver los problemas antes enumerados, suma una complejidad adicional. Esta supone que es el Estado el único que regula la forma en que se desarrolla, y esto ha limitado en muchos momentos la participación de los pueblos indígenas y no ha podido integrar prácticas interculturales, más allá de las traducciones en idiomas nativos.

Debates desde la experiencia del Perú

Desde que se emitió el reglamento de la ley 29785 de consulta previa en el año 2012, en el Perú se han desarrollado 53 procesos de consulta. De ellos, 5 son procesos de carácter nacional, es decir, referidos a planes o programas de carácter nacional, como el reglamento de la ley de Cambio Climático, o el plan nacional de salud intercultural, 48 a proyectos específicos como el de la Hidrovía Amazónica, entre otros.

Esta ley y su reglamento son consecuencia de un conflicto social y resultado de un proceso de diálogo técnico entre el Estado y los pueblos indígenas. El 5 de junio de 2009 en la amazonía norte del Perú, estalló un conflicto social a causa de la aprobación de decretos que afectaban el derecho al territorio de los pueblos indígenas, y que fueron promulgados en el marco de la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Perú. El conflicto, que llevaba

más de 60 días de acciones de fuerza y diálogos infructuosos entre Estado y pueblos indígenas, se cobró la vida de 32 peruanos. Luego de éste, ambas partes, acordaron la instalación de mesas de trabajo, el objetivo atender las diferentes demandas y la actualización normativa en materia de derechos indígenas. Una de esas mesas planteó la hoja de ruta para la construcción de una ley que, en base al C169, de marco jurídico y procedimental a la implementación del derecho a la consulta previa. Después de 2 años, este proceso concluyó con la promulgación de la ley 29785, y un año más tarde con el Decreto Supremo 001-2012-MC que reglamentaba la ley.

La implementación de la consulta previa en Perú, se organiza en 7 etapas

- Identificación de la medida a consultar
- Identificación de los pueblos indígenas a consultar
- Publicidad de la medida a consultar
- Elaboración de plan de consulta
- Diálogo
- Evaluación interna
- Acuerdos

En el caso peruano, se consultan medidas administrativas, no se consultan medidas legislativas, lo que es una demanda actual de los pueblos indígenas. Al consultar medidas administrativas, la implementación de la consulta es sectorial, es decir, el sector encargado de aprobar la medida es el encargado de convocar y organizarla. Las diferencias entre las prioridades de cada sector, entre los procedimientos administrativos, la falta de articulación entre sectores, y el desconocimiento sobre los derechos de los pueblos indígenas, han generado que la Ley y el Reglamento no sean una fórmula que garantice el ejercicio pleno del derecho a la consulta previa.

La mayoría de consultas previas en el Perú han estado vinculadas a la viabilidad de proyectos extractivos, petroleros y mineros. Allí, se han confrontado la lógica de la promoción de inversiones del Estado, frente a la de garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Al asumirse la consulta como un derecho, se asume bajo el C169, que se debe obtener el consentimiento de los pueblos indígenas. Sin embargo, su implementación a confirmado que la consulta se asume, desde el Estado, como una etapa informativa, especial para pueblos indígenas, que tiene como objetivo que estén informados para continuar con el desarrollo de un proyecto de inversión. Así, no solo se vacía de contenido, sino que nos alejamos de los principios del C169 y la DNUPI.

Para señalar algunas observaciones específicas;

Sobre en qué momento se consulta. La consulta debe ser previa, es decir, antes que haya un derecho vulnerado. Esto implica, que para proyectos extractivos, la consulta debe darse en la etapa de planificación o diseño de los proyectos, no cuando ya existe un lote de hidrocarburos o mineros listo para ser licitado. En el Perú se consulta medidas administrativas de proyectos que ya cuentan con estudios de factibilidad y viabilidad. En el caso de proyectos de infraestructura, podría plantearse también la etapa de diseño (estudios de pre inversión) si bien, dependiendo de la envergadura de la iniciativa, desde la etapa de planificación.

Sobre qué se consulta. En el caso de los procesos de consulta en la Amazonía del Perú, se consultan medidas administrativas que aprueban contratos de proyectos extractivos o Términos de Referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental. Es decir, se consultan documentos que no revisten mayor contenido sobre impactos, o contenidos detallados sobre las implicancias del desarrollo de esos proyectos extractivos.

Sobre dónde se consulta. Si bien hay una etapa de evaluación interna para que los pueblos indígenas desarrollan en sus territorios reuniones y asambleas, todo el proceso de consulta debe ser realizado directamente en las zonas de influencia o impacto de las medidas a consultar. Existe, por argumentos logísticos y políticos que deben ser superados para garantizar un proceso de consulta que incorpore de manera más efectiva la visión territorial (espacio) de los pueblos indígenas.

Sobre cómo se consulta. Existen avances en la elaboración de materiales y metodologías para hacer más entendible la información sobre la medida que se consulta. Sin embargo, aún es insuficiente. Las consultas deben realizarse en el idioma (o los idiomas) del pueblo indígena que es consultado, y el proceso debe contar con materiales gráficos, desde la identificación de la medida a consultar.

Implementación de acuerdos. Quizá una de las principales debilidades de la consulta previa en el Perú, es la del cumplimiento de los acuerdos. No existen protocolos y mecanismos de seguimiento o plazos de implementación.

1.4. Lineamientos de la Coordinadora de Organizaciones de la Cuenca COICA sobre consulta y consentimiento previo, libre e informado - CPLI

Como organización representativa de los pueblos indígenas de la cuenca Amazónica ha desarrollado una serie de planteamientos que deben cumplirse desde los Estados para la implementación plena del derecho a la consulta previa. Estas propuestas se recogen a partir de los recientes comunicados y pronunciamientos, así como resultado de la reunión de trabajo de marzo (Quito) y noviembre (Panamá) de 2019:

- Asumir que la consulta a los pueblos indígenas y su consentimiento previo, libre e informado, sobre todas las decisiones estatales que puedan impactar en la autodeterminación de los pueblos, es un deber estatal y una herramienta de entendimiento intercultural, no un instrumento de legitimación de decisiones estatales.
- Las prácticas actuales en el marco del derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado, en la región, son deficientes con relación a los estándares internacionales y se han reducido o enfocado en instrumentos únicamente informativos. Las consultas previas tal y como vienen siendo implementadas, están abandonando el diálogo y la construcción de acuerdos consensuados. Las consultas se imponen sólo como un mecanismo unilateral de información.
- Tomar los más altos estándares internacionales sobre consulta y consentimiento previo, libre e informado como los requisitos mínimos indispensables para una apropiada relación con los pueblos indígenas, tanto en la legislación como en las políticas y prácticas públicas. De esta forma, la consulta debe implicar y desarrollar el consentimiento previo, construirlo y documentarlo como acuerdo de un proceso de consulta previa.
- Acoger y aplicar los más altos estándares internacionales sobre consulta y consentimiento previo, libre e informado siempre en el más alto estándar de

conducta de buena fe. Esto en relación a no supeditar y condicionar el derecho a la consulta a la aprobación de un proyecto extractivo o de infraestructura.

- Reconocer que el deber de consultar o de obtener el consentimiento previo, libre e informado según los más altos estándares internacionales es deber indelegable del Estado, particularmente indelegable a los promotores / proponentes / interesados en la decisión a consultar a los pueblos indígenas.
- Existe un conflicto de intereses en la promoción e implementación de consultas previas, sobre todo cuando estas responden a proyectos extractivos y/o de infraestructura. En esos casos, nuestros Estados actúan como juez y parte. De un lado organizando la consulta, y del otro con el interés claro de darle viabilidad a sus proyectos, en muchos casos, a costa y afectando las condiciones de plena e informada de una consulta. Los estados deben establecer mecanismos y una institucionalidad, autónoma para el desarrollo de las consultas y decisión y supervisión de los procesos y sus resultados. El mandato general y primordial de estos mecanismos debe ser siempre anteponer el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos y colectivos a cualquier otro interés involucrado en la decisión sujeta a consulta.
- En los países donde existan otras dependencias estatales independientes y autónomas del ejecutivo, éstas podrán ser las encargadas de organizar, mantener y poner en ejecución los mecanismos previstos en el punto anterior siempre bajo el mandato fundamental indicado. Los países que no cuenten con estas dependencias, deben considerar el establecimiento y operación de Juntas Plurinacionales de Consulta y Consentimiento Previo que garanticen independencia, autonomía, pluralismo y protección de derechos
- Sobre la base de los más altos estándares internacionales que los Estados deben cumplir como obligación legal sujeta a responsabilidad internacional en caso de incumplimiento, los Estados de la cuenca amazónica, en tanto sociedades plurinacionales deben construir estándares superiores que reflejen esa plurinacionalidad y conviertan a la consulta y el consentimiento previos en verdaderas herramientas de entendimiento intercultural.
- Por lo anterior, las características básicas de “previa”, “libre”, “informada”, de “buena fe”, “con participación de las organizaciones representativas”, “con plazos apropiados”, “culturalmente apropiada”, “consentimiento” deberán ser acogidas, entendidas y aplicadas en las normas y prácticas locales de manera que mejor aporten a la construcción de una plurinacionalidad descolonizada y con responsabilidad histórica.
- Así, que la consulta sólo será previa si realmente se da en los momentos iniciales de cualquier proceso de consulta, esto es, lo más temprano posible de manera que la participación de los pueblos indígenas en tanto pueblos, contribuyan con su cosmovisión, a la determinación de vida nacional en el tema que se trate (educación, salud, economía, desarrollo, respeto a la Pachamama). Esto va más allá de las prácticas actuales de consultar sólo en el momento en que se va a firmar una decisión ya tomada y sólo con el ánimo de cumplir un requisito formal. Incluso va más allá de lo que disponen algunas Constituciones -como la del Ecuador- de consultar “planes y programas sobre recursos no renovables”

que implica, en teoría, una consulta bastante más anterior al desarrollo de proyectos como se pretende aplicar en ese país. Si lo que se consultara fuera un programa quinquenal del Buen Vivir (plan de desarrollo en el Ecuador), posiblemente no tendría que llegarse a los estados de conflictividad que ahora se dan cuando tardíamente el gobierno emprende procesos de socialización (ni siquiera consulta) recién cuando piensa licitar un proyecto ya decidido.

- También, bajo esta perspectiva plurinacional e intercultural, la consulta sólo será libre si los pueblos indígenas se involucran en ella sin presión ni coerción. La consulta no es libre si, como sucede en Canadá –uno de los países más avanzados en el procedimiento de consulta- los pueblos no pueden abstenerse de intervenir cuando, por ejemplo, les consultan algo contrario a sus prioridades de vida y autodeterminación. La imposición del proceso de consulta –alegando que se trata de un derecho de los pueblos- es la forma cómo los gobiernos legitiman decisiones sin respeto sustantivo a los pueblos. Esta tergiversación del derecho a la consulta se da por un entendimiento de “consulta libre” que no considera la posibilidad de que el pueblo a consultar de antemano rechace una propuesta estatal. Éste es el caso de pueblos amazónicos como Sarayaku en Ecuador que ha desarrollado y hecho público un plan de vida, el Kawsak Sacha, que categóricamente excluye las actividades extractivas de su territorio. Imponer un proceso de consulta sobre extracción petrolera en territorio Sarayaku, en nombre de un “derecho”, desvirtúa totalmente la idea de derecho y de derecho instrumental a la protección de derechos como se supone que es la consulta previa.
- Lo anterior lleva a discutir también el consentimiento desde una perspectiva plurinacional e intercultural. En la versión actual del consentimiento, se lo entiende como un momento final del proceso de consulta. Eso es errado. El consentimiento no es uno sólo ni es un episodio en el proceso. Es un proceso en sí mismo que se va dando, construyendo a lo largo de la consulta y, asimismo, que se puede ir descartando y retirarse en cualquier momento de ésta, siempre en los parámetros de la buena fe en la relación. Desde la coincidencia o contraposición de prioridades, la mayor y más detallada información sobre la propuesta y sus efectos de todo tipo, hasta elementos más subjetivos como la actitud de los proponentes estatales en el proceso, contribuyen tanto a la construcción como a la negación del consentimiento. De esto se trata un proceso de consulta en serio y no tiene que ser satanizado como un veto obstaculizador del progreso del resto como si los pueblos no fueran también parte de las sociedades plurinacionales de la Cuenca Amazónica.
- Desarrollar criterios y principio interculturales: “buena fe”, “con participación de las organizaciones representativas”, “con plazos apropiados”, “culturalmente apropiada”. En particular, en el desarrollo de las normas y prácticas sobre consulta y consentimiento previo, libre e informado, desde la perspectiva plurinacional e intercultural, los Estados tendrán que compatibilizarlas con los protocolos establecidos por los propios pueblos indígenas, en los niveles regional y local, para que ese relacionamiento intercultural sea pleno y efectivo.

2. SEGUNDA PARTE: PROTOCOLOS COMO EJERCICIO PLENO DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA

2.1 Consulta previa y autoconsulta. ¿Qué son los protocolos de consulta y para qué sirven?

Es importante posicionar las diferencias que existen entre las diferentes categorías, asociadas o vinculadas a la implementación y ejercicio del derecho a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas:

La consulta previa, más allá de los detalles institucionales y jurídicos en cada uno de nuestros países, y de estos órdenes, son procesos validados y convocados por los Estados. Es decir, tienen una implementación sectorial, y como hemos visto, convertida casi únicamente en un requisito para emitir permisos a proyectos extractivos y de infraestructura.

Mientras **las autoconsultas** se remiten a procedimientos para la toma interna de decisiones, para expresar una decisión directamente desde los pueblos indígenas -o en este caso, los afectados-, sobre algún impacto a sus derechos. Entonces, las autoconsultas, pueden ser asambleas, sesiones autoconvocadas, plataformas locales para la solución de controversias, autoconsulta populares, etc. El hecho que sean internas, no significa que el motivo o la medida sujeto de autoconsulta, no involucre a actores externos como el Estado o Empresas. La autoconsulta, en muchos de sus casos, son motivadas por condiciones externas a los territorios comunales, por la toma de decisiones sobre la gestión de sus territorios, afectando sus derechos. Esas situaciones las activan como parte de una motivación nacida al interior de las comunidades, de los pueblos indígenas.

Los protocolos de consultas son instrumentos de respuesta ante el vacío o el rebalse interpretativo de la implementación del derecho a la consulta previa en algunos países. Son instrumentos que expresan la forma en que los pueblos indígenas, según sus cosmovisiones, particularidades culturales y territoriales, quieren ser consultadas por los Estados o cualquier actor externo a ellos que propongo o vaya a realizar alguna actividad o medida que les puede afectar. Son instrumentos para implementar el derecho a la consulta previa con estándares más adecuados a lo señalado por el C169, y validados por la institucionalidad y gobernanza de los pueblos indígenas.

Los protocolos aparecen como una propuesta y/o condición de etapas o pasos que un pueblo indígena (tradicional o quilombola en Brasil) decide construir para la implementación del derecho a la consulta previa. Estas condiciones y etapas se construyen a partir de la particularidad de cada pueblo y en diálogo con las características de cada país, jurisprudencia nacional, y experiencias políticas y culturales que cada pueblo ha desarrollado.

La construcción de estos protocolos implica la necesidad de pensar, desde las formas de autoridad, gobierno y representatividad de los pueblos indígenas en qué mecanismos de toma de decisiones del Estado se es o han sido más efectivos. De esta forma, la implementación del derecho a la consulta parte del conocimiento y experiencia local, y del reconocimiento de estrategias para alimentar o complementar el marco normativo del Estado.

En esa medida, los protocolos de consulta previa, son herramientas concretas, basadas y , para expresar la visión de desarrollo de los pueblos indígenas. De esta forma, se reconocen como un instrumento de defensa territorial, de defensa de sus derechos culturales, y de su derecho a la vida y existencia. Y buscan ser una herramienta para controlar y mejorar la gestión de los territorios indígenas desde la visión de sus pueblos.

Por ello, los protocolos no funcionan únicamente en contextos donde el desarrollo jurídico es débil, en donde si bien está suscrito el Convenio 169, no hay reglamentos, ni claridad burocrática para la implementación de las consultas. También, pueden funcionar en contextos donde lo que hace falta es sistematizar las experiencias de consultas mal implementadas, o con reducidos estándares internacionales. O para evaluar y condicionar una mejor forma de participación de los pueblos indígenas en las consultas.

En ese sentido, se debe plantear alternativas al debate en donde se contraponen entre la institucionalización normativa del derecho a la consulta previa y la promoción de protocolos de consulta. A partir de un análisis, se puede observar que las 7 etapas de consulta previa establecidas por la ley y reglamento de consulta en el caso peruano, se acercan mucho a las condiciones que los diferentes protocolos del Brasil. Por ello creemos que el desafío mayor y más heterogéneo recae en cómo se consulta, más que en cuáles son los momentos de consulta

De esta manera, las posibilidades de entender los protocolos como guías para de un lado proponer cómo se consulta y del otro fortalecer la forma en que se participó en una consulta, abren la posibilidad de subrayar condiciones y criterios comunes para la cuenca Amazónica.

Así, los protocolos como condición y propuesta de ejercicio de derecho, deben escalar la dimensión nacional y llegar a ser instrumentos que permitan presentar alternativas para la adecuación del C169 a las normativas nacionales. De la misma forma, deben convertirse en un estándar para la implementación de derecho a la consulta por cualquier actor (Estatal o privado), que pretendan realizar o promover actividades en territorios indígenas, o que sea susceptible de afectar alguno de sus derechos. Por ello, la COICA plantea la necesidad de construir un protocolo de carácter regional. Que busque apoyar a las experiencias nacionales en su proceso de reconocimiento y validación, y que busque elevar el estándar como condición internacional para el desarrollo de los pueblos indígenas ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Sistema Universal, las Instituciones Financieras Internacionales, etc.

Así, tenemos dos formas de acercarnos a los protocolos de consulta previa:

1. Desde los protocolos construidos por pueblos indígenas para presentar la forma en que plantean la implementación de la consulta previa.
2. Y desde los mecanismos (estrategias) que construyen los pueblos indígenas para enfrentar, mejor, y participar de manera efectiva en un proceso de consulta previa.

De esta forma, tenemos que los protocolos pueden servir para:

1. Procesos de consulta convocados por los Estados.
2. Procesos de consulta convocados a solicitud de los propios pueblos indígenas.
3. Como condición y estándar para el desarrollo de actividades de parte de instituciones financieras internacionales (IFIS)

4. Como propuesta para el fortalecimiento del derecho a la consulta ante la CIDH y ONU; y acercarlo a los principios del C169.

2.2 Experiencias de protocolos de consulta previa en la región

Con el objetivo de reconocer las lecciones aprendidas e identificar condiciones de consulta que funcionan en otras experiencias, y que sean lo suficientemente flexibles para poder emplearlas en otros países, se han revisado 11 protocolos, centrándonos en las experiencias del Brasil. Esta revisión reconoce la diversidad y complejidad de cada una de las propuestas, y ha permitido identificar cuestiones comunes en los países.

El 2014, en Brasil, el pueblo Wajapi de Amapá, inició el camino de las propuestas de protocolos de consulta previa. Luego entre 2017 y 2019 pueblos como el Mundurukú, Waimiri, Kayapó, y Yanomami, entre otros, siguieron con el ejemplo. Es Brasil, el país que contiene mayor desarrollo técnico y políticos sobre protocolos indígenas, convirtiéndose así en un referente para la Cuenca Amazónica. Es necesario reiterar que este auge de protocolos responde a la sistemática vulneración al derecho a la consulta previa, y al vacío jurídico que tienen los Estados, y que los protocolos se erigen como un instrumento para el control y protección de los territorios indígenas.

Dentro de la evaluación metodológica revisamos los protocolos elaborados por pueblos indígenas del Brasil, los cuales fueron comparados con los bioprotocolos Mayangna de Nicaragua, y Miskitu de Honduras. En esta evaluación nos centramos en identificar cada una de las etapas propuestas, analizándolas de manera comparativa, identificando sus alcances, aprendizajes y sus limitaciones. Luego de este ejercicio comparativo, entre experiencias en donde los protocolos reemplazan o llenan el vacío normativo de reglamentos o leyes, revisamos el Reglamento de la Ley de Consulta previa del Perú (Ds 001-2012-MC) y su estructura, y lo comparamos con la de los protocolos propuestos por los pueblos indígenas, y una primera conclusión es que en forma (secuencia de etapas) hay coincidencias importantes. Sin embargo, la evaluación sobre los contenidos y experiencia de implementación reveló diferencias sustanciales.

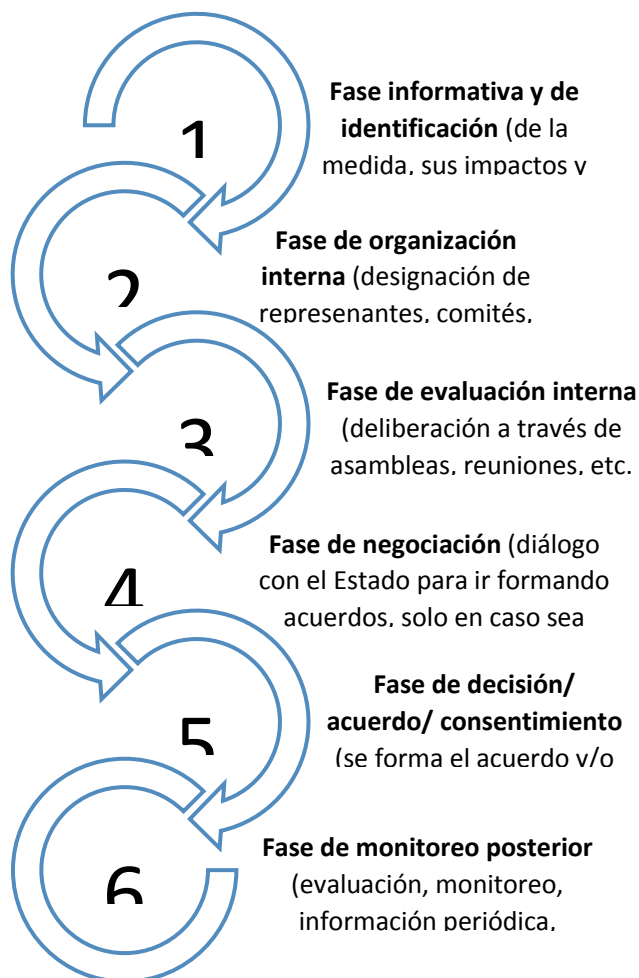
En primer lugar, al ser propuestas de los pueblos indígenas, el nivel de control sobre cada etapa es mucho más alto. En el caso de la Ley peruana, el control es pleno del Estado. Los detalles, no de forma, sino de fondo, en términos metodológicos de cada una de las etapas de los protocolos expresan la condición fundamental de territorio e idioma en el desarrollo de una consulta previa. En términos de fondo, es evidente, a diferencia que la consulta no es solo un diálogo y construcción de acuerdos con el Estado (como en el caso peruano), sino de una diálogo interno permanente. Por ello, los protocolos se asumen como una herramienta que fortalece a los pueblos indígenas y sus organizaciones. Así, la consulta tiene una dimensión externa (pueblos indígenas con Estado u otro actor externo a ellos), e interna (entre los pueblos indígenas y su gobernanza institucional). Y por último, dentro de las innovaciones, los protocolos incorporan la certificación de aliados o asesores técnicos desde el inicio del proceso, como mecanismo para equilibrar las condiciones técnicas de la consulta, e incorpora mecanismos claros para el seguimiento e implementación de los acuerdos.

Protocolos indígenas de consulta previa revisados

	BRASIL									Miskitu (HONDURAS)	Mayangna (NICARAGUA)	Reglamento Ley PERÚ
	Mundurukú	Territorio Indígena do Xingú	Juruna	Yanomami y Yákwana	Kyapó Menkragnoti	Waimiri Atrorí	Wajapi	Oiapoque Capa y Mulo	Comunidades Ribeñas y Quilombolas			
Identificar la medida que afecta derechos indígenas. Identificar una propuesta de plan proyecto, programa que puede impactar a los derechos indígenas		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
Identificación de los pueblos indígenas que participarán del proceso				X				X				X
Identificación y certificación de aliados y asesores técnicos, y consejos de sabios										X		
Construcción de pedagogía para elaborar materiales y difusión de ellos					X	X					X	
Foro de líderes y lideresas indígenas de los pueblos a ser consultados		X	X		X	X		X				
Elaboración plan de consulta desde los PPII	X		X	X	X	X		X	X	X		X
Diálogo inicial con el gobierno para validación de plan y fortalecimiento de la medida a consultar		X	X				X					

Diálogos de negociación con Estado	X		X		X	X		X	X	X		X
Diálogos internos de pueblos indígenas	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X
Diálogos deliberativos y para acuerdos entre pueblos indígenas y el Estado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
Comunicación de las decisiones de los PPII y acuerdos con Estado				X								
Elaboración de los acuerdos	X		X		X	X		X	X	X	X	
Difusión de acuerdos o desacuerdos y medidas a tomar			X									X
Seguimiento de acuerdos y monitoreo			X					X		X	X	

Fases comunes en los protocolos indígenas de consulta previa



Fases comunes en los protocolos de consulta. Elaboración propia – Documento de trabajo protocolos de consulta en Latinoamérica, DAR 2018.

2.3. Principios para el desarrollo de protocolos de consulta

Los protocolos de consulta previa se sostienen en base a dos conjuntos de principios, uno vinculado al espíritu del Derecho a la Consulta Previa, como expresión del derecho a la autodeterminación y al principio de consentimientos previo, libre e informado. Un segundo conjunto de principios están definidos por las características de los pueblos que los van a implementar, de las condiciones culturales y coyunturales.

En relación al primer grupo, estos principios, que dan coherencia a los protocolos de consulta previa, son impostergables, dan cuenta de demandas históricas y la existencia de vacíos actuales que debilitan el derecho a la consulta previa. Recordar que el derecho a la consulta es una expresión de la autodeterminación que poseen los pueblos indígenas, y que esta es una respuesta a las condiciones de discriminación y exclusión que continúan enfrentado. Por ello, que consulta previa no puede ir disociada del consentimiento, de la facultad de poder decidir sobre su futuro y sobre las cosas que les afectan. Alejarlas, contraponerlas, ha sido la estrategia y la expresión más clara de que el derecho a la consulta previa ha estado limitada a ser un espacio de interlocución, no muy diferente de otros que ya existen. Allí radica una de las confusiones que le resta sentido a la consulta como herramientas de autodeterminación.

En relación al segundo grupo de principios, los protocolos no responden a condiciones homogéneas, sino, parten de la diversidad representada en los pueblos indígenas, su propia historia, y buscan posicionarse como una alternativa adicional para la defensa de sus derechos. Los protocolos de consulta dan cuenta de la diversidad de culturas y de la diversidad de amenazas que enfrentan los pueblos indígenas. La pretensión, no buscan simplificar la forma en que debe-ser la consulta previa, sino, ser lo suficientemente flexibles para adecuarse a las coyunturas. La identificación de elementos comunes entre las diferentes experiencias que en la región se vienen creando, es una oportunidad para reconocer-nos en los escenarios de afectación al derecho a la consulta previa. Es una oportunidad para compartir las lecciones de lo que funcionó y que puede adecuarse a otros contextos, y lo que no, lo que es particular y propio de algún territorio, institucionalidad, Estado. Por otro lado, la identificación de elementos comunes, desde las particularidad de los contextos, potencia y a su vez cuestiona el rol de la gobernanza indígena. Una evaluación de los protocolos de consulta existentes hasta hoy, plantea la cuestión de la necesidad de un protocolo regional, plantea la tarea de recuperar los aprendizajes para hacer llegar a más pueblos las herramientas para la recuperación del derecho a la consulta previa. Y en esa línea, sugiere la identificación de cuál es el espacio de acción e incidencia para un protocolo de consulta con carácter regional, que incide en espacios de participación internacional, o en actores que toman decisiones de carácter global - internacional, como condición para la implementación del derecho a la consulta previa.

Dentro de los principios más específicos, podríamos plantear los siguientes:

- A. **Visiones de desarrollo.** Los protocolos de consulta dan cuenta de la apuesta, la cosmovisión y criterios político culturales que sostienen la visión de desarrollo de un pueblo indígena. Un protocolo de consulta es la expresión de las

condiciones que plantea un pueblo para alcanzar o llegar a su propia visión de desarrollo. El protocolo expresa en sus componentes su visión de espacio y tiempo, la forma de entender su relación con el entorno, por eso son instrumentos tan potentes y revitalizadores de, en este caso, la consulta previa como derecho fundamental. Por ello, afirmamos que los protocolos, son también una expresión de la ontología de los pueblos, ya que al llevar el ejercicio del derecho al territorio su control y gestión, a la unidad fundamental del pueblo indígena (la comunidad), expresan el ser-indígena, y lo que existe. Allí, en esta dimensión filosófica, es que adquieren mucho más sentido la relación indisociable entre tiempo - espacio indígena. Esta categoría, exige comprender las dinámicas del territorio, y con ello los tiempos que se necesitan para arribar a acuerdos y conclusiones.

- B. **Consentimiento previo, libre e informado – CPLI.** Los protocolos son expresión de consentimiento pleno de los Pueblos Indígenas. A través de los protocolos se cumple con la condición del derecho a la consulta previa, estipuladas en el C169, sobre lo previo y la construcción del consentimiento de los pueblos indígenas.
- C. **Diálogo y evaluación intercultural.** Un elemento clave de los protocolos, hasta donde se han desarrollado, es la insistencia en la construcción de una relación dialógica y pedagógica. Expresión de ello es que la evaluación no es un momento único sino permanente y hasta transversal. Otro elemento es que no basta con el diálogo con el Estado, o entre quien consulta y quienes son consultados, pues existe también un diálogo entre consultados para, de forma colectiva, construir propuestas y valorar la información que se recibe. En este último sentido, es un ejercicio pedagógico el apostar, como condición, a través de los protocolos, por comprender y entender lo que se consulta, solo así se cumple el criterio de consulta plena e informada.
- D. **Revitalización del derecho a la consulta previa.** Los protocolos de consulta no nacen para reemplazar y desconocer el derecho a la consulta previa, por el contrario, nacen para revitalizarla. Los protocolos no buscan generar un paralelismo jurídico, sino, buscan complementar los vacíos en pro de salvaguardar los intereses y derechos de los pueblos indígenas. Ante la instrumentalización del derecho a la consulta como un medio para legitimar proyectos extractivos, de infraestructura, los protocolos presentan alternativas, o al verse reducida a un mecanismo informativo, los protocolos proponen una vía alternativa. Una voz complementaria para recuperar el sentido de consulta plena, una propuesta para fortalecer la forma en que se puede implementar consultas previas con y desde los pueblos indígenas.
- E. **Los protocolos deben ser vinculantes.** Los protocolos de consulta previa no se construyen para marginalizar la implementación del derecho a la consulta, sino para que la consulta sea plena. Los protocolos se elaboran mirando la normativa nacional y los estándares internacionales. De esta forma, se busca complementar lo existente y llenar los vacíos en materia de reconocimiento jurídico. Los protocolos no deben ser vistos solo como una guía para la implementación de la consulta previa, es decir su nivel jurídico, sino también debe asumirse como herramienta para la reivindicación del referido derecho, es decir su dimensión política. Fortalecer lo jurídico con lo político de los protocolos, los convierten en una oportunidad concreta para dialogar de

manera efectiva con los pueblos indígenas sobre las decisiones que les pueden afectar.

Los principios para la implementación de los protocolos están inspirados en el espíritu y en los principios del C169. Los protocolos recuerdan que la consulta previa, como práctica, es un ejercicio derivado del derecho a autodeterminación y a la libre determinación de los pueblos indígenas.

TERCERA PARTE: Propuesta de protocolo de consulta previa para pueblos indígenas amazónicos. De lo nacional a lo regional.

Justificación

La propuesta de protocolo de consulta previa aquí descrita, nace como consecuencia de años de monitoreo, vigilancia y procesos de seguimiento de COICA a casos emblemáticos en la amazonia, en donde se ha podido ver la vulneración al derecho a la consulta previa de pueblos indígenas. Asimismo, nace de la necesidad de contar con recomendaciones regionales para fortalecer el derecho a la consulta previa, generando un marco para el desarrollo de protocolos de consulta en la región. Cabe señalar, que las experiencias tanto en la vulneración de la consulta previa en actividades extractivas y de infraestructura han sido pieza fundamental para la presentación del siguiente protocolo regional de consulta previa.

Teniendo en cuenta los elementos que presentamos a continuación, esta propuesta de protocolo busca ir más allá de la situación actual del derecho a la consulta. Busca dar un paso más para fortalecer el derecho y revitalizarlo. Esto bajo el mandato de las organizaciones base de la COICA; y respaldados en los principios del C169 y de la DNUPI. COICA al ser una organización regional, propone que los protocolos también tengan un nivel de implementación y reconocimiento Internacional – regional. En ese nivel, un protocolo regional de consulta previa servirá para exigir mejores estándares y consentimiento a instancias como Naciones Unidas. Pero también servirán como una herramienta de incidencia en espacios de diálogo con Multilaterales e Instituciones Financieras internacionales.

En ese sentido, es importante tener en cuenta la importancia de ver la funcionalidad de los protocolos de consulta previa. Para ello se propone que **el Protocolo Regional de Consulta previa** deba dar un marco para saltar de la consulta previa sólo como un proceso informativo a **un real proceso de consulta que implique el consentimiento.**

3.1 Funcionalidad

Tomando en cuenta lo antes señalado, el presente protocolo de COICA buscará:

Objetivos	¿Para qué?
<p>a) Fortalecer la implementación nacional del derecho a la consulta previa, libre e informada.</p> <p>b) Promover buenas prácticas y salvaguardas regional de inversiones (para IFIS y espacios tripartitos)</p> <p>c) Como herramienta para el monitoreo y cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada</p> <p>d) Facilitar el diseño de procesos de consulta en iniciativas o proyectos multilaterales.</p> <p>e) Contribuir, a partir del protocolo, a la generación de un espacio multilateral/regional de intercambio de experiencias y evaluación..</p>	<p>a) De esta manera se fortalecen derechos de los pueblos indígenas y se cumple con el objetivo de que se respete sus territorios.</p> <p>b) Para que los proyectos o políticas que implementen estos bancos desde su diseño no vulneren derechos de los pueblos indígenas.</p> <p>c) Para fortalecer a la población indígena en el monitoreo y cumplimiento del derecho a la consulta y con ello pueda fortalecer su voz frente a acciones de los gobiernos y la banca multilateral.</p> <p>d) Para aquellos proyectos de inversión que comprometen más de un país, o los promovidos desde órganos regionales como el COSIPLAN.</p> <p>e) Este espacio, con participación de los Estados, COICA y organizaciones indígenas nacionales, generará aportes para la mejora y actualización de los protocolos (cada 3 años??)</p>

Estos objetivos tienen como fin revitalizar el derecho a la consulta previa y fortalecer el derecho territorial de los pueblos indígenas.

3.2 Principios generales para la aplicación del protocolo regional de consulta previa de COICA:

1. Los protocolos de consulta pueden superar la lógica de promover o ver al derecho de consulta como sólo un espacio o proceso de información unilineal. Actualmente se ve al derecho a la consulta como un proceso en el que el principal objetivo es documentar que se presentó información referida a la medida administrativa o normativa que puede afectar los derechos de pueblos indígenas. Al existir un protocolo, los pueblos indígenas pueden exigir condiciones y propuestas de cómo implementar una consulta, que superan esa lógica, entonces la consulta puede convertirse en un espacio de diálogo

2. **Un protocolo puede insistir en los procesos pedagógicos y dialógicos con diferentes actores y en diferentes niveles.** Así, un protocolo también sirve para dialogar con los Estados y superar la lógica de que la consulta solo es un espacio informativo. Y de esta forma acercarlo a la noción de consentimiento – CPLI.
3. **Si nos acercamos al CPLI y los principios planteados en el Convenio 169 de la OIT, garantizamos el respeto de los derechos de los pueblos indígenas.** De esta forma, se fortalece el derecho, y se fortalecen los pueblos indígenas y sus organizaciones, con pueblos fortalecidos, el manejo de los territorios, de los bosques, y de los conocimientos ancestrales, pueden ser tomados en cuenta e incluidos en las políticas de planificación y en las visiones que se construyen para el futuro de la Amazonía.
4. Las decisiones sobre políticas económicas que justifican la promoción de proyectos extractivos y de infraestructura en la Amazonía, no son solo tomadas por nuestros gobiernos, sino por instituciones financieras internacionales. Es importante incidir en sus políticas de transparencia y participación, y condicionarse a los principios de CPLI. En esta línea, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial que es un organismo especializado de Naciones Unidas, deben cumplir con la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas.
5. Una de las fortalezas de los protocolos de consulta, es que al ser construidos desde los pueblos indígenas, pueden incluir mecanismos para el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de los procesos de consulta.
6. **Este protocolo es una expresión práctica, y busca ser una herramienta efectiva, para el control territorial,** como estrategia contra el avance de impactos en la Amazonía, contra la concentración de la tierra, contra el incremento de economías ilegales, y contra la afectación a la salud y subsistencia de los pueblos indígenas.

3.3 Espacios de aplicación e implementación

Dado que el protocolo se circunscribe a los principios del C169 y de la DNUPI son los Estados los responsables y quienes asumen el compromiso de implementar el derecho a la consulta previa. Sin embargo, ambos instrumentos internacionales se sostienen en el derecho al territorio colectivo y a la libre-determinación que tienen los pueblos indígenas. Es decir, a sus propias formas de organizarse, tomar decisiones y decidir sobre su futuro. En esa medida, ambos instrumentos reconocen que los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en las decisiones que les conciernen. **Estos derechos, justifican la obligación de lograr el consentimiento previo, libre e informado (CPLI) de los pueblos indígenas, sobre medidas y decisiones que les pueden afectar.**

Por ello, este protocolo apuesta por ir más allá e incorporar algunos espacios (instituciones) en donde los principios de CPLI no solo son útiles, sino que deben ser referidos para garantizar el

respeto pleno a los derechos de los pueblos indígenas. Además, porque permitirá incorporar las visiones de los pueblos indígenas en torno al desarrollo, a la gestión de los territorios y bosques, a su futuro y su relación con cualquier actor externo a ellos mismo.

De esta forma, además de señalar la responsabilidad de los Estados, queremos incorporar una serie de instancias e instituciones donde los principios de CPLI deben ser implementados y referidos. Tanto por las diferencias en la interpretación de los instrumentos internacionales, los (vacíos) alcances legales del derecho a la consulta previa en nuestros países, así como por la debilidad en la adecuación de instrumentos internacionales como el C169 a normativa nacional, se exige buscar estrategias para fortalecer los principios de CPLI. Por ello, un desafío para la implementación del protocolo de consulta previa a nivel regional, y a nivel de actores no Estatales, es la identificación de espacios en donde puede ser usado, o ser útil. En ese sentido, proponemos los siguientes:

- Acciones de incumplimiento de los Estados presentadas ante la CIDH.
- Espacios tripartitos entre Estados, empresas y pueblos indígenas.
- Espacios de implementación y promoción de los principios sobre empresas y derechos humanos de Naciones Unidas.
- Procesos de elaboración o actualización de salvaguardas, o políticas de instituciones financieras internacionales.
- Vinculación y diálogo entre experiencias de protocolos de consulta previa y protocolos bioculturales generados en Centroamérica.
- Iniciativas multinacionales de inversión (proyectos, acuerdos, etc.)

De manera específica, proponemos que este protocolo sea usado entre pueblos indígenas e instituciones con naturalezas diferentes, pero con la característica de desarrollar o promover acciones o decisiones que generan un impacto a los pueblos indígenas y su derechos.

A. Estados

- Como condición previa para la implementación del derecho a la consulta para medidas administrativas y legislativas. Esto abarcaría proyectos de ley, planes nacionales, proyecto extractivos y de infraestructura (incluidos los binacionales o que comprometan varios países), acuerdos (por ejemplo energéticos) suscritos con otros países, etc.
- Como instrumento de incidencia en espacios bilaterales o sistemas interamericano y universal de Derechos Humanos. Para exigir el cumplimiento de los principios del C169 y de la DNUPI.

B. Instituciones Financieras Internacionales - IFIS

- En los procesos de revisión de salvaguardas y políticas operativas de las IFIS y banca internacional.
- En los procesos de consulta para aprobación de políticas y planes país.
- Para las condiciones de aprobación de préstamos o financiamiento de proyectos de desarrollo.

C. ONG's e Instituciones de Sociedad Civil

- Como condición para el diseño y desarrollo de trabajos, proyectos, iniciativas conjuntas en beneficio de los pueblos indígenas.

D. Empresas y Actores del Sector Privado

- Como parte de la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos.
- Como herramienta de incidencia y propuesta de los pueblos indígenas frente a negociaciones entre empresa y población indígena o frente al desarrollo de la responsabilidad social de la empresa.

3.4 Escalas de implementación del Protocolo Regional de Consulta Previa, Libre e Informada

Es importante señalar que más allá de que los países tengan o no tengan ley de consulta, o si tienen o no una reglamentación sectorial sobre consulta previa, es necesario que se tenga claridad en que los protocolos pueden tener diferentes escalas de implementación y respaldo.

- A. **A nivel nacional:** En este alcance los protocolos de consulta propuestos por pueblos indígenas se implementan y debe ser reconocidos por los Estados. A este nivel puede existir un protocolo de consulta por cada pueblo indígena o también protocolos indígenas que puedan ser desarrollador por más de un pueblo indígena que se encuentran en una misma cuenca hidrográfica de un país dado que pueden tener las mismas inversiones o las mismas propuestas de políticas, planes, programa u otro acto administrativo vinculante sobre el territorio en conjunto.
- B. **A nivel internacional:** COICA al ser una organización regional, propone que los protocolos también tengan un nivel de implementación y reconocimiento Internacional – regional. En ese nivel, un protocolo regional de consulta previa servirá para exigir mejores estándares y consentimiento a instancias como Naciones Unidas. Pero también servirán como una herramienta de incidencia en espacios de diálogo con Multilaterales e Instituciones Financieras internacionales. Asimismo, también se podría implementar los lineamientos de este protocolo por cuencas internacionales, viendo que el acto administrativo implique a más de un pueblo.

3.5 ¿Cómo se implementa este Protocolo a nivel nacional?

La implementación a nivel nacional puede darse en 2 categorías:

1. Para los países con marco legal tipo ley o reglamento o guía para la implementación.
2. Para países sin marco legal para la implementación

En ambos casos se puede aplicar lo siguiente:

Nivel Nacional	
¿En qué momentos se debería implementar?	<p>La consulta previa, libre e informada debe darse en etapas de planificación, no después de aprobado un proyecto o una medida administrativa, o cuando ya existe una vulneración a los derechos indígenas. Una consulta sobre una afectación ya realizada no es consulta previa.</p> <p>Si existe consentimiento de parte de población local ante proyecto o medida a consultar, la consulta no debe ser solo al inicio, sino en cada etapa del ciclo del proyecto. En ese sentido, podría hacer en tres momentos previos, antes de la aprobación del EIA y antes del cierre del proyecto.</p>
¿Qué debe ser consultado?:	<p>Toda propuesta de norma, medida legislativa, política, plan,, programa, proyecto (etapa de planificación, diseño - estudio de viabilidad, estudio de impacto ambiental) que afecte de manera directa o indirecta los derechos de los pueblos indígenas.</p> <p>Esta condición es fundamental, ya que uno de los debates claves en la implementación del derecho a la consulta, es la definición de áreas o zonas de influencia directa e indirecta.</p>
¿Quién consulta?	Es deber principal de los Estados.
¿Cuándo se consulta?	<p>En la etapa de planificación de estas decisiones, cumpliendo con el concepto del consentimiento previo, libre e informado. La consulta debe darse antes que exista la medida o el proyecto a desarrollar, es decir en el proceso de planificación. No se consulta cuando la medida o proyecto ya existe.</p> <p>Si existe consentimiento o interés del pueblo indígena por un proyecto o una medida, debe consultarse cada una de las etapas de un proyecto. No solo debe existir una consulta, la consulta debe darse en cada etapa planificación, desarrollo (implementación) y cierre del proyecto.</p>
¿Dónde se consulta?	Siempre en los territorios de los pueblos indígenas que son consultados. Se puede usar la metodología de identificación de

	<p>divisorias de agua o núcleos de desarrollo y gestión. Con ello, se identifican puntos territoriales de acceso que garantiza la participación de la mayoría de integrantes de las comunidades de los pueblos indígenas a ser consultados.</p> <p>La consulta debe cumplir con el principio de “informada”, además de territorial. En ese sentido, se debe garantizar materiales previos interculturales para el pleno conocimiento de la medida a ser consultada.</p> <p>Asimismo, la consulta debe ser oportuna, los pueblos indígenas deben participar en un momento previo a la decisión y no en momentos inadecuados en donde ya exista una vulneración a sus derechos, o en un momento en donde no se cuente con información relevante y suficiente sobre la medida a consulta.</p>
<p>¿Cuánto demora una consulta?</p>	<p>Los tiempos deben ser acordados en la elaboración del plan de consulta desde la propuesta de los pueblos indígenas. Por ello, se debe priorizar el consentimiento y el entendimiento claro e informado de la medida a consultar.</p> <p>Por ello, el tiempo de inicio y fin del proceso de consulta dependerá de lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) que los pueblos indígenas participen debidamente informados, con una posición conjunta articulada. b) del pleno entendimiento de los pueblos indígenas del objetivo e impactos de la propuesta. c) De la presencia de sus asesores técnicos <p>De la elaboración de criterios para evaluar el entendimiento y comprensión de la información compartida y de la medida a consultar.</p> <p>Una vez definido estos criterios, se establecen los tiempos que tomará cada una de las etapas de la consulta.</p>

3.6 ¿Cómo se implementa este Protocolo a nivel regional?

A nivel regional, este protocolo se puede implementar en procesos de actualización de salvaguardas o políticas de Instituciones Financieras Internacionales- IFIS, o a actores de la Banca, como condición para el diálogo sobre iniciativas que quieran desarrollar que sean susceptibles de afectar a derechos de pueblos indígenas, previo al detalle de esto, es necesario

tomar en cuenta que varias instituciones financieras internacionales han actualizado recientemente o están en proceso de actualizar sus estándares y políticas de salvaguarda para reflejar las evoluciones en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas dentro del régimen internacional de derechos humanos.

A continuación, pondremos ejemplos de IFIS en las cuales se puede aplicar este protocolo para el cumplimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada.

a) *Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo*

El Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo (BERD) incluye normas de desempeño relacionadas a derechos de poblaciones indígenas en su Política Ambiental y Social. A través de esta norma, que el BERD mantiene desde el 2008, reconoce que para que se respeten los derechos de los pueblos indígenas se debe obtener, cuando así lo elijan, su consentimiento libre, previo e informado (CLPI). Este requisito de desempeño reconoce el principio, esbozado en la DNUPI, que requiere el consentimiento informado previo de los Pueblos Indígenas afectados por las actividades relacionadas con el proyecto identificadas en los artículos 31 a 37, dada la vulnerabilidad específica de los Pueblos Indígenas a los impactos adversos de tales proyectos.

Cuando los clientes proponen desarrollar comercialmente recursos naturales en tierras de pueblos indígenas, el cliente debe 'Entablar negociaciones de buena fe con las comunidades afectadas de pueblos indígenas y documentar su participación informada y su consentimiento como resultado de la negociación'.

Por lo tanto, se considera al CLPI como marco necesario para cualquier negociación con los pueblos indígenas para garantizar una "distribución justa y equitativa de los beneficios".

b) *Banco Interamericano de Desarrollo - BID*

La política actual del Banco Interamericano de Desarrollo - BID sobre los pueblos indígenas se emitió antes de la adopción de la DNUPI en 2006. Refleja el requisito del C169 de que las consultas y la "negociación de buena fe" tengan el objetivo de lograr un acuerdo o consentimiento. Se requiere el CLPI bajo esta política, ya que identifica las "normas legales aplicables" como "jurisprudencia internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos".

c) *Banco Asiático de Desarrollo*

El Banco Asiático de Desarrollo ha redactado su política revisada en relación con los pueblos indígenas. El borrador actual de la Política de Salvaguardia, emitido en octubre de 2008, incluye el requisito de obtener el CLPI en relación con proyectos que involucran "desarrollo comercial de recursos naturales en tierras utilizadas por pueblos indígenas con impactos en los medios de vida, usos culturales, ceremoniales o espirituales que definen la identidad y la comunidad de los pueblos indígenas".

d) Las políticas de salvaguardia del Grupo del Banco Mundial - BM

Las normas y políticas de salvaguardia actuales del Grupo del Banco Mundial sobre pueblos indígenas son incompatibles con los principios y derechos incorporados en el marco normativo contemporáneo en relación con el CLPI. Tanto el Banco Mundial que encargó la revisión de la Industria Extractiva (2003), como la Comisión Mundial de Represas (2000) recomendaron que el Banco se asegure de que se obtenga el CLPI de los pueblos indígenas antes de financiar proyectos extractivos o hidroeléctricos a gran escala. Sin embargo, la Política Operativa 4.10 del Banco y el Estándar de Desempeño No 7 de su brazo privado, el IFC, sustituyen consulta previa informada (CLPI) por consentimiento informado previo (CLPI). Al hacerlo, elimina el requisito del consentimiento de los pueblos indígenas, reemplazándolo por un objetivo ambiguo de lograr un amplio apoyo comunitario. La "ambigüedad" del Banco ha sido planteada por sus propias instancias de seguimiento y cumplimiento.

El Banco Mundial como organismo especializado de las Naciones Unidas está obligado por el artículo 41 de la DNUDPI a que "contribuya a la plena realización de la Declaración". Para ser coherente con los derechos articulados en la DNUDPI, así como con las políticas de otras instituciones financieras internacionales, el Grupo del Banco Mundial tendrá que abordar las deficiencias de sus políticas y normas revisándolas para incluir el requisito de CLPI.

Las políticas del Grupo del Banco Mundial influyen en las políticas de una variedad de otras instituciones financieras internacionales. La revisión de las políticas del Banco, genera la alineación de las políticas de nuestros Gobiernos y esto impacta en los marcos normativos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas.

Por todo lo señalado anteriormente, consideramos que este protocolo aplicado a IFIS puede incorporar los siguientes momentos claves para la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada:

A nivel regional	
	Momentos claves
	Previa a la aprobación o actualización de procesos de actualización de políticas de salvaguardas.
	Previa a la elaboración, actualización y aprobación de políticas internas.

Instituciones Financieras Internacionales	Previa aprobación de Estrategias Países.
	Previa aprobación de un préstamo de políticas entre el banco y el país receptor, siempre que su ámbito de acción comprenda territorios indígenas y esté asociado a los sectores extractivos o proyectos de infraestructura de transportes y energética.
	Previa aprobación de préstamo o donación solicitado por el país o empresa para financiar un proyecto que se superponen con territorios de los pueblos indígenas y pueda causarles un impacto.

3.7 Dimensiones claves del Protocolo de consulta previa, libre e informada

Para el uso de este protocolo de consulta se debe tener en cuenta su utilización en una dimensión interna y en una dimensión externa:

a) Dimensión INTERNA

Entendemos como dimensión interna a los momentos propios de toma de decisión, coordinación y estrategia interna de los pueblos indígenas que son parte del proceso de consulta. El desarrollo óptimo de esta dimensión garantiza que la información o la medida a ser consultada, incorpore la visión, mecanismos, propuestas y procesos desde los pueblos indígenas. Esta dimensión responde al derecho a la libre determinación que tienen los pueblos indígenas, derecho a tener sus propias formas de organización y toma de decisiones.

b) Dimensión EXTERNA

Esta dimensión responde al derecho que tienen los pueblos indígenas de participar en las decisiones que les concierne, en muchos casos estas decisiones son propuestas por actores externos a los pueblos indígenas y sus organizaciones. Esta dimensión atiende la relación entre pueblos indígenas con el Estado, o con instancias sectoriales que participan de la consulta, o instituciones (actores) ajenas a los pueblos indígenas y sus organizaciones. Este relacionamiento puede darse teniendo como marco una ley o reglamento de consulta; o de lo contrario contextos en donde no exista ley o reglamento de consulta pero si la ratificación del C169.

3.8 Pasos para un proceso de consulta previa libre e informada

Estos pasos para el desarrollo de la consulta previa, libre e informada, incluye las acciones propuestas para la dimensión interna como la dimensión externa. A continuación presentaremos los pasos para la implementación del protocolo a nivel nacional tomando en cuenta ambas dimensiones.

A. PASOS PARA UNA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA A NIVEL NACIONAL

Debe de quedar claro que es el Estado el que tiene la obligación de consultar, esto amparado en convenios internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas. En esa medida, lo que se consulta son medidas administrativas y legislativas que buscan ser aprobadas por el Estado.

Sin embargo, en relación a la propuesta que presentamos para el uso de este protocolo, creemos que no son solo los Estados los actores que terminan promoviendo actividades o decisiones que pueden ser susceptibles de afectación de los derechos indígenas. Por ello, salvaguardando la responsabilidad y obligación de los Estado de consultar, incluimos a la categoría de actores externos (sociedad civil, empresas, etc.), como actores que en su relacionamiento con pueblos indígenas, deben de respetar y cumplir con los principios del consentimiento previo, libre e informado. Por ello, este protocolo puede ser usado tomando en cuenta lo señalado.

En ese sentido, consideramos que es importante definir claramente los siguientes conceptos:

a) Actores externos:

Reconociendo que es el Estado el principal responsable de la implementación del derecho a la consulta previa, hemos sostenido a lo largo del documento que apostamos a que este protocolo se convierta en una herramienta (guía) práctica de incidencia. Una herramienta que permita ampliar el ejercicio de la consulta previa, y sea una herramienta fundamental para la obtención de acuerdos con cualquier actor externo a los pueblos indígenas y sus organizaciones. En ese sentido, actores externos serán aquellos no directamente estatales, como empresas, sociedad civil, universidades, bancos de desarrollo, bancos multilaterales, etc.

b) Puntos críticos:

Con esto nos referimos a los temas, datos, información, que no queda clara durante el proceso de consulta. Es información vinculada a la medida consultada que se considera puede generar una afectación a los derechos de los pueblos indígenas. Es información que genera disensos, o desacuerdos evidentes durante el proceso de consulta. Por su condición, se exigen propuestas y acciones para aclararla, cambiarla, o subsanar en tanto sean errores puestos de manifiesto.

Luego de lo señalado previamente presentamos a continuación el detalle para la implementación de la consulta previa a nivel nacional:

PROTOCOLO PARA UNA CONSULTA PREVIA A NIVEL NACIONAL

ETAPA	N	ACCIONES	CONDICIONES	DESARROLLO	PARTICIPAN	MATERIALES
ACTIVAR CONSULTA PREVIA	LA 1	<p>Pueblos indígenas Identifican la medida que afecta derechos indígenas.</p> <p>Identificar una propuesta de plan proyecto, programa que puede impactar a los derechos indígenas</p>	<p>a) Se solicita información al Estado o al actor externo que esté a cargo de la actividad o medida susceptible de afectar derechos de PPII.</p> <p>b) El documento de solicitud de información debe ser un trámite formal (carta, solicitud de acceso a la información, etc.) ante las autoridades en el caso del Estado.</p> <p>c) En el caso de actores externos, debe ser dirigido a la institución correspondiente y una copia al Estado.</p> <p>d) La respuesta dada en el caso a) y b) de esta solicitud debe cumplir con los plazos establecidos en la norma o en todo caso con plazos razonables, en el marco del cumplimiento del derecho al acceso a la información.</p>	<p>a) En asamblea y bajo acuerdo, se <i>identifica</i> una ley, plan, programa, proyecto, que esté en etapa de diseño (propuesta) y que afecta a los derechos de los pueblos indígenas.</p> <p>b) En asamblea se <i>acuerda</i> elaborar un documento exigiendo a la autoridad /actor externo correspondiente que desarrolle un proceso de consulta previa.</p> <p>c) Este documento es <i>difundido</i> en medios de comunicación y entre las organizaciones indígenas representativas.</p>	Representantes de federaciones y jefes de comunidades.	Documentos previos sobre la medida a consultar

			<p>e) La respuesta debe cumplir con principios interculturales para que sea plenamente entendida.</p> <p>f) La respuesta debe enviarse a los representantes que han sido elegidos por los pueblos indígenas y en un formato que sea comprensible, y dicha respuesta debe llegar al territorio donde habitan.</p>			
	2	Validación de medida a consultar	<p>Estado</p> <p>a) Debe emitir en el caso un documento, una resolución oficial que reconoce que la medida identificada es sujeto de un proceso de consulta previa.</p> <p>Actores externos</p> <p>b) Debe emitirse acta firmada con pueblos indígenas reconociendo que la medida identificada es sujeto de consulta previa. Dicho documento será enviado al Estado.</p>	Pueblos indígenas reciben conformidad de parte del Estado o actor externo sobre la medida a consultar.	<p>Representantes de federaciones y jefes de comunidades</p> <p>Representantes de Estado o actores externos</p>	Acta con firmas de ambas partes

	XX	ETAPA ALTERNATIVA: DEMANDA	<i>El Estado o actor externo se rehúsa a desarrollar una consulta previa.</i>	<i>Los pueblos indígenas demandan al Estado o al actor externo ante el sistema de justicia nacional e internacional por incumplimiento del derecho a la consulta previa.</i>	<i>Organizaciones indígenas y aliados</i>	
ETAPA		ACCIONES	CONDICIONES	DESARROLLO	PARTICIPAN	MATERIALES
NOS RECONOCEMOS Y FORTALECEMOS	3	Identificación de los pueblos indígenas que participarán del proceso.	<p>a) La identificación se hace por pueblos o no únicamente por comunidades.</p> <p>b) La identificación no solo de limita a las áreas de influencia directa, sino también al área indirecta. Abarca todo el área de diseño del proyecto.</p>	<p><u>Para el caso de una medida ubicada territorialmente:</u></p> <p>a) Se elabora un mapa con la ubicación de los territorios ancestrales, de las comunidades</p>	Organizaciones de la estructura institucional de los pueblos indígenas: territorial, nacional, internacional	Mapas y herramientas audio visuales sobre los territorios, y los pueblos que son parte de la consulta

			<p>c) El Estado recibe validación de consejo de sabios o delegados de las organizaciones indígenas de la zona.</p>	<p>nativas reconocidas, en proceso y por reconocer.</p> <p>La elaboración se encarga al Estado y se aprueba con la validación de los representantes de los pueblos indígenas.</p> <p><u>Para el caso de una medida de carácter nacional (legislativa):</u></p> <p>b) Se identifican las organizaciones indígenas de carácter nacional, y se incluye a representantes de las bases regionales.</p> <p>La identificación es propuesta inicialmente por las organizaciones indígenas a través de sus representantes. Se traslada la propuesta al Estado, y se valida tanto por las autoridades del Estado como por un acta de las organizaciones indígenas, la que da conformidad.</p>		
--	--	--	--	---	--	--

				<p><u>Para el caso de una medida de carácter internacional:</u></p> <p>c) Los pueblos indígenas participan a través de sus representantes nacionales e internacionales (COICA).</p>		
	XX	ETAPA INTERMEDIA	<p>Difusión de los pueblos indígenas a ser consultados y/o que participan del proceso de consulta</p> <p>El Estado a través de medios de comunicación regional, nacional o internacional (según sea el caso)</p> <p>Los pueblos indígenas, a través de sus órganos de propaganda o comunicacionales</p>	<p>El Estado o actor externo, elabora una cartilla o material de difusión sobre las características y alcance de representación de los pueblos y organizaciones indígenas que participan de la consulta previa. Este material cuenta con la validación de los representantes de las organizaciones indígenas que son parte de la consulta</p>	<p>Representantes de las organizaciones de los pueblos indígenas a ser consultados, y representantes del Estado o actor externo vinculado a la medida a consultar</p>	

	4	Identificación y certificación de aliados y asesores técnicos, y consejos de sabios	Se registra en acta a las personas y/o instituciones que los pueblos indígenas designan como asesores técnicos, para que sean acreditados y se presentan ante el Estado o actor externo	Se identifica a las instituciones o personas que apoyarán desde el rol técnico a quienes participarán en la consulta. Se elaboran criterios para la participación de los aliados, asegurando su apoyo técnico, pero no suplantando el rol de los dirigentes y representantes indígenas	Representantes de federaciones y jefes de comunidades	Credencial desde las organizaciones indígenas y desde el Estado
	5	Construcción pedagógica para elaborar materiales y difusión de la medida a consultar	Herramientas, criterios y estándares interculturales para la elaboración de materiales comunicacionales	Se elaboran materiales que servirán para la difusión y entendimiento pleno de la medida a consultar y del objetivo de la consulta. Debe ser responsabilidad del Estado o actor externo, el cubrir los costos de elaboración y de debe conformar un equipo técnico con participación de representantes indígenas y de sus aliados técnicos	Representantes de federaciones y jefes de comunidades Representantes de Estado o actores externos	Infografías, mapas mentales

	6	Foro de líderes y lideresas indígenas de los pueblos a ser consultados	Participación en territorio de los pueblos indígenas, para informarse sobre la medida a consultar	<p>La medida a consultar no solo se difunde a través de medios de comunicación o de cartas que llegan a las comunidades. La medida debe ser presentada en asambleas, o espacios colectivos donde los representantes indígenas informan sobre la consulta, el objetivo y la medida a consultar.</p> <p>Pueden solicitar la presencia de representantes del Estado o de los actores externos</p>	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados	Infografías, mapas mentales (en la medida de las posibilidades videos y fotos)
--	---	--	---	--	--	--

ETAPA	N	ACCIONES	CONDICIONES	DESARROLLO	PARTICIPAN	MATERIALES
DIÁLOGOS INTERNOS Y EXTERNOS	7	Elaboración plan de consulta desde los PPII	<p>Se elabora desde los Pueblos Indígenas como propuesta inicial. NO se elabora desde fuera o por actores externos.</p> <p>El plan plantea las etapas de la consulta sostenidas en 1) espacios de diálogo internos de los pueblos indígenas consultados, y 2) espacios de diálogo externos en donde se reúnen con el Estado o representantes de actores externos parte de la consulta.</p>	<p>Una vez se asegura la identificación de la medida a consultar y su difusión plena, se puede pasar a elaborar el plan de consulta.</p> <p>El plan, además de señalar la cantidad de momentos de diálogos internos y externos, debe señalar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Productos de cada etapa (actas de acuerdos o de avance) - Criterios para el diálogo (principios de buena fe, etc) - Criterios metodológicos, pedagógicos y políticos - Criterios para procesar los desacuerdos - Criterios para la obtención de acuerdos, y su seguimiento para cumplimiento. 	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados	Infografía



				<ul style="list-style-type: none">- Implicancias y plazos para el cumplimiento de los acuerdos del proceso		
--	--	--	--	--	--	--

	8	Diálogo inicial con el gobierno para validación de plan y fortalecimiento de la medida a consultar	Se realiza con representantes del Estado o de los actores externos que son parte de la consulta.	Se generan consensos sobre los pasos a seguir para el desarrollo de la consulta. Se genera un acta que valida el plan de consulta	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados Representantes de Estado o actores externos	Actas firmadas por ambas partes
	9	Diálogos de negociación con Estado	Es la primera etapa para presentar ante el Estado o el actor externo las preocupaciones, dudas sobre la medida a consultar	Inicio de la implementación del Plan de Consulta. La dirección de la reunión no recae únicamente en el Estado o el actor externo que está vinculado a la medida a consultar. La dirección de la consulta incorpora a los representantes indígenas, para el manejo del diálogo, y la identificación de disensos y consensos.	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados Representantes de Estado o actores externos	Actas de reuniones y avance del plan de consulta

				En esta etapa existen momentos que pueden tomarse “cuartos intermedios” para que los asesores técnicos puedan retroalimentar las intervenciones y estrategias de las organizaciones indígenas.		
10	Diálogos internos de pueblos indígenas	De acuerdo a los alcances de la medida a consultar estas reuniones pueden ser en territorio comunal, en puntos clave de fácil acceso. Se necesita contar con los documentos elaborados de las anteriores etapas. Debe de contar con apoyo técnico de sus asesores acreditados	Este es una etapa de evaluación interna sobre el diálogo realizado en la etapa anterior. De acuerdo a las condiciones del proceso de consulta o el alcance de la medida a consultar, se pueden realizar:	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniones en zonas céntricas y de fácil acceso. • Reuniones por comunidades. • Reuniones por organizaciones. Se deben elaborar actas de la evaluación, identificando principalmente: <ul style="list-style-type: none"> • Puntos críticos no solucionados. 	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados	Actas, mapas metales e infografías

			<ul style="list-style-type: none"> Propuestas para la aclaración <p>Esta acta es comunicada a TODOS los actores que participan del proceso de consulta</p>		
11	Diálogos deliberativos y para acuerdos entre pueblos indígenas y el Estado	<p>Actas de todas las etapas anteriores.</p> <p>Presentaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Pueblos Indígenas sobre puntos críticos y disensos. Estado o actor externo sobre propuesta para levantar estas información restante 	<p>Luego de las evaluaciones internas, este momento vuelve a juntar a pueblos indígenas con el Estado o el actor externo parte de la medida a consultar.</p> <p>Se realiza una presentación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> Lo atendido en las etapas previas, recopilación de acuerdos o consensos de dichas etapas. Lista de puntos críticos identificados en las evaluaciones, y las propuestas para ser subsanados <p>El Estado o actor externo vinculado a la medida a consultar, debe hacer</p>	<p>Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados</p> <p>Representantes de Estado o actores externos</p>	Actas, mapas metales e infografías

				<p>una presentación de las alternativas o formas en que se pueden subsanar los puntos críticos.</p> <p>De manera conjunta, se construye una hoja de ruta como propuesta de cómo se levantarán los disensos y principales preocupaciones. Esta hoja de ruta debe contener tipo de información a levantar, plazos, y características consensuadas de qué debe contener el levantamiento de esta información.</p> <p>Esta acta será sometida a una etapa informativa con las bases de los pueblos indígenas consultados.</p>		
12	Comunicación de las decisiones de los PPII y acuerdos con Estado	<p>Contar con el plan - hoja de ruta para la solución o levantamiento de los puntos críticos.</p> <p>Se deben contar con materiales complementario para explicar -</p>	<p>Esta es una etapa informativa clave. En este momento se socializa con las bases la hoja de ruta con la que se plantea superar los puntos críticos identificado en los diálogos con el Estado o los actores externos.</p>	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados	Actas, mapas metales e infografías	

		<p>interculturalmente- a las bases, tanto los puntos críticos (disensos, desacuerdos, vacíos), como las propuestas para solucionarlos o aclararlos.</p>	<p>Se convocan reuniones por territorios comunales, o en asambleas en puntos intermedios donde se puedan concentrar la mayor cantidad de integrantes de los pueblos indígenas que participan de la consulta.</p> <p>Se evalúa uno por uno las propuestas de la hoja de ruta. Se da conformidad a las que satisfacen las preocupaciones de los pueblos indígenas.</p> <p>Se va dando forma a una primera lista de propuesta de acuerdos a presentar al Estado o los actores externos.</p>		
--	--	---	--	--	--

ETAPA	N	ACCIONES	CONDICIONES	DESARROLLO	PARTICIPAN	MATERIALES
ELABORACIÓN DE ACUERDOS	13	Elaboración de acuerdos	Acta de la etapa anterior “validación de la hoja de ruta para la atención de los puntos críticos”.	<p>En base a la validación de la subsanación</p> <p>Se identifican claramente, e incluyen en el acta, los desacuerdos.</p> <p>En la construcción de acta se pueden incluir dibujos, diagramas, o gráficos, en tanto sean representativos y explicativos de los acuerdos y/o desacuerdos obtenidos.</p> <p>El acta debe dar cuenta de los plazos para el cumplimiento de los acuerdos y de las medidas y disposiciones que se tomarán para dicho efecto.</p> <p>El acta es firmada por los representantes del Estado o actor</p>	<p>Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados</p> <p>Representantes de Estado o actores externos</p>	Actas, mapas metales e infografías

ETAPA	N	ACCIONES	CONDICIONES	DESARROLLO	PARTICIPAN	MATERIALES
VIGILANDO EL CUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS	14	Difusión de acuerdos o desacuerdos y medidas a tomar	Acta final del proceso de consulta. Da a conocer los acuerdos a los que se llegaron. Pero, también da cuenta de los desacuerdos. Esta es un acta que no tiene la obligación de dar consentimiento, es un acta que informa sobre el proceso, y a lo que se llegó finalmente, acuerdos y/o desacuerdos.	El acta final del proceso de consulta previa se difunde en los idiomas de los pueblos que participaron. Se elaboran spots radiales para la difusión del acta.	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados Representantes de Estado o actores externos	Actas, mapas, metales e infografías
	15	Seguimiento de acuerdos y monitoreo	Acta final del proceso de consulta previa firmada Matriz de seguimiento de acuerdos.	Como última parte del proceso, una comisión de representantes de los pueblos indígenas y del Estado (o actor externo), elaboran una matriz para el seguimiento de los acuerdos.	Representantes de federaciones, jefes de comunidades y pueblos indígenas consultados	Matriz de seguimiento

			Guía práctica o criterios para el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos del proceso de consulta previa	Esta matriz recupera los plazos planteados en el acta final, e incluye procedimientos a seguir, los pasos o hitos para el cumplimiento de los acuerdos.	Representantes de Estado o actores externos	
--	--	--	---	---	---	--

3.9 Desafíos y límites para el futuro de los protocolos

A continuación presentamos algunas preguntas que creemos que son retos para una perspectiva regional de protocolos de consulta:

<u>Reto</u>	<u>Propuesta</u>
¿Cómo hacemos en países donde existe ley, o reglamentos de consulta para la promoción de protocolos?	Es clave asumir los protocolos como instrumento de promoción del C169. En esa línea, los protocolos en estos contextos, ofrecen medidas para el cumplimiento de sus estándares. En países donde existe ley o reglamentos, los protocolos actúan como estrategia metodológica y política para que los pueblos indígenas participen mejor en estos proceso de consulta previa.
¿Cómo hacemos para que los protocolos escalen de la dimensión nacional de su aplicación y sean útiles regionalmente?	Es necesario que los protocolos que construyen por pueblo indígena, incluyan una etapa de identificación de aprendizajes. Documentar lo positivo y negativo de su implementación, sugiere lecciones que deben ser retomadas a nivel regional (internacional). Las lecciones aprendidas y los puntos críticos suponen elementos que deben ser propuestos en instancias internacionales para la mejora y fortalecimiento del derecho a la consulta. De esta forma, estos elementos se convierten en parte de un protocolo de carácter regional - internacional
¿Cómo logramos que se fortalezcan estrategias para la implementación de consulta previa con un enfoque regional?	Apoyar las iniciativas de intercambio de experiencias entre países interesados en conocer las nociones y oportunidades de protocolos de consulta. Se debe desarrollar acciones de incidencia a nivel internacional, Sistema Interamericano, Sistema Universal de Derechos Humanos. Sistema de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Se debe visibilizar las recomendaciones que han emitido la CIDH y otras instancias de derecho, como antecedentes.
El desafío es que se pueda construir un protocolo a escala regional, entendido esto	Para este fin, es clave identificar procesos regionales como COP de cambio climático,

como las condiciones para la implementación del derecho a la consulta previa.	convenio de diversidad biológica, audiencias CIDH, foro permanente de las Naciones Unidas para pueblos indígenas, etc.
El protocolo debe resultar del consenso de las experiencias de los 9 países que representa la COICA, y debe incluirse en sus documentos de gestión y de planificación de la organización.	Validar el protocolo en una sesión de Consejo Directivo de la COICA, con aportes de los dirigentes.
La COICA puede elaborar una matriz de seguimiento de los procesos de consulta previa que se estén implementando, solicitando el cumplimiento a nivel de la cuenca Amazónica	Identificar actividades sobre consulta previa donde participen las bases de la COICA.
Los pueblos indígenas no identifican al derecho a la consulta previa como una herramienta prioritaria para la defensa de sus derechos.	Fortalecimiento de capacidades en bases de las organizaciones nacionales que conforman la COICA para validación de propuesta de protocolo de consulta.

4. Recomendaciones y estrategia para posicionamiento y validación del protocolo

- Presentación y validación del Consejo Directivo de la COICA, para ello es importante traducir este documento a los idiomas que se manejan en la organización (además del español, inglés, francés y portugués). Trabajar una sesión donde los dirigentes expresen sus opiniones y recoger sus aportes. Una vez aprobado, este documento debe circular en las diferentes bases nacionales para su conocimiento.
- Para la validación y legitimidad de un instrumento como el propuesto, es necesario la atención de instancias de derecho internacional. Para ello, dentro de la institucionalidad sobre derechos de los Pueblos Indígenas, el Mecanismo de Expertos de Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas, adscrito al Consejo de Derechos Humanos, en su mandato de 2017, incorpora la elaboración de informes de implicación. En el caso del Perú, esta solicitud de informe de implicación en Perú, puede ser hecha por AIDSESP y coordinado con Defensoría del Pueblo. Se podría intentar promover un informe de carácter regional, para ello se necesitan documentar en detalle la vulneración al derecho a la consulta previa.
- Se debe promover un evento regional, con presencia de comisionados de la CIDH y de ONU, para presentar la utilidad e importancia de los protocolo en la defensa e implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada.
- Promover espacios de diálogo e intercambio de experiencias sobre protocolos de consulta previa, elaborar materiales de difusión para vincular cómo los protocolos fortalecen el derecho a la consulta previa. Estos espacios pueden ser, también, pasantías

5. Referencias bibliográficas

1. Ley de consulta 29785
2. Reglamento de la ley de consulta Ds 001-2012- MC
3. Convenio 169 OIT
4. Declaración de los derechos de los pueblos indígenas de las naciones unidas 2007
5. Guía participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental SENACE 2018
6. La implementación del derecho a la consulta previa en Perú 2016 Karina Vargas GIZ
7. Implementación del consentimiento libre, previo e informado mediante estándares voluntarios de desarrollo sostenible. Un proyecto de iséal innovations fund. Equitable Origin. 2018
8. Protocolos autônomos de consulta e consentimiento. Guia de Orientações. Erika M. Yamada, Luís Donisete Benzi Grupioni, Biviany Rojas Garzón. São Paulo 2019
9. Análisis crítico de la consulta previa en el Perú. informes sobre el proceso de reglamentación de la ley de consulta y del reglamento. DAR 2012