

«Estándares regionales  
de actuación defensorial  
en procesos de consulta  
previa de Bolivia, Colombia,  
Ecuador y Perú»



DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



Defensoría  
del Pueblo  
COLOMBIA



Defensoría  
del Pueblo  
ECUADOR




DEFENSORIA DEL PUEBLO



FEDERACIÓN IBEROAMERICANA  
DEL OMBUDSMAN



A map of South America is shown in a light gray tone. Overlaid on the map are several vertical bands of intricate indigenous geometric patterns in black and white, representing the cultural heritage of the region. The patterns include diamonds, zig-zags, and complex interlocking designs.

# «Estándares regionales de actuación defensorial en procesos de consulta previa de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú»

## **ESTÁNDARES REGIONALES DE ACTUACIÓN DEFENSORIAL EN PROCESOS DE CONSULTA PREVIA DE BOLIVIA, ECUADOR, COLOMBIA Y PERÚ.**

**Con aportes de instituciones invitadas de Argentina, Brasil y Guatemala.**

Defensoría del Pueblo

Jirón Ucayali N° 394 – 398 Lima – Perú

Teléfono: (511) 311-03300 Fax: (511) 426 – 7889

Línea gratuita: 0800 - 15170

Correo electrónico: [defensor@defensoria.gob.pe](mailto:defensor@defensoria.gob.pe)

Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>

Primera edición: Lima, Perú, mes de 2017

Tiraje: 2,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-17467.

Diseño y diagramación: LOKEMP E.I.R.L Jr. Ica 844 Of. 114 Lima Cercado, Celular: 951600445

### **Elaboración:**

**Nelly Herminia Aedo Rueda y Maite Bustamante de Almenara**, Defensoría del Pueblo de Perú.

### **Supervisión:**

**Alicia Maribel Abanto Cabanillas**, Defensora Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo de Perú.

### **Dirección General:**

**Nelly Herminia Aedo Rueda**, Jefa del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo de Perú.

La Defensoría del Pueblo de la República del Perú, a través de su Programa de Pueblos Indígenas, es la encargada de implementar el proyecto “Estándares regionales comunes de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa en las oficinas defensoriales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”, con el respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través de la Canasta de Fondos que apoya financieramente las actividades de la institución. Asimismo, cuenta con el apoyo técnico de la Cooperación Alemana, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), mediante el Proyecto de Fortalecimiento de los miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, PROFIO II.

La elaboración de este documento ha contado con la participación de las instituciones que integran el Consejo Andino de Defensores del Pueblo y la Federación Iberoamericana del Ombudsman.

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos\* financiada por Canadá (2006-2018), AECID (2007-2017), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa «La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos» de la Defensoría del Pueblo – Ampliado.

\*[www.defensoria.gob.pe/canastadefondos](http://www.defensoria.gob.pe/canastadefondos)

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja, necesariamente la postura de la AECID.

### Consejo Andino de Defensores del Pueblo

- **Walter Gutiérrez Camacho**, Defensor del Pueblo de la República de Perú
- **David Alonzo Tezanos Pinto Ledezma**, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia
- **Carlos Alfonso Negret Mosquera**, Defensor del Pueblo de la República de Colombia
- **Ramiro Rivadeneira Silva**, Defensor del Pueblo de la República de Ecuador
- **Alfredo Ruiz Angulo**, Defensor del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela

### Consejo Rector de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

- Presidente de la Federación Iberoamericana del Ombudsman  
**José de Faria Costa**, Proveedor de Justicia de Portugal
- Primera Vicepresidenta por la Región de Norteamérica  
**Iris Miriam Ruiz Class**, Procuradora del Ciudadano del Estado Libre Asociado de Puerto Rico
- Segundo Vicepresidente por la Región Centroamérica  
**Roberto Herrera Cáceres**, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras
- Tercer Vicepresidente por la Región del Cono Sur  
**Ariela Peralta**, Presidente de la Institución Nacional de los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay
- Cuarto Vicepresidente por la Región Andina  
**Carlos Alfonso Negret Mosquera**, Defensor del Pueblo de Colombia
- Quinto Vicepresidente por las instituciones regionales y locales de derechos humanos  
**Jerónimo Saavedra Acevedo**, Diputado del Común de Canarias

### Aportes de los equipos institucionales

- **Juan Carlos Ballivian**, Delegado defensorial adjunto para la promoción y difusión de los derechos humanos y **Luis Fernando Salvatierra Gutiérrez**, Jefe de la Unidad de Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos y Pueblo Afro-boliviano (Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia).
- **Jorge Enrique Calero**, Vice Defensor, **Pedro Santiago Posada**, Delegado para los derechos de los indígenas y las minorías étnicas; **Yina Mármol Navarro**, Profesional Especializado del Delegado para los derechos de los indígenas y las minorías étnicas y **Mateo Gómez Vásquez**, Asesor del Despacho del Defensor (Defensoría del Pueblo de Colombia).
- **Ramiro Rivadeneira Silva**, Defensor del Pueblo de Ecuador; **Patricio Benalcázar**, Adjunto de Derechos Humanos y de la Naturaleza; **Cristhian Bahamonde**, Director General de Política Pública; **José Luis Guerra**, Director General Tutelar; **Marcia Alexandra Cárdenas**, Directora Nacional de Derechos Colectivos y de la Naturaleza y **Sebastián Insuasti**, Director Nacional de Investigación e Incidencia en Políticas Públicas (Defensoría del Pueblo de Ecuador).
- **Alicia Maribel Abanto Cabanillas**, Defensora Adjunta para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas; **Jorge Antonio Abrego Hinostroza**, **Dulce Morán Anticona**, **Ileana Rojas Romero** y **Luz Pérez Cotrina**, Comisionados del Programa de Pueblos Indígenas (Defensoría del Pueblo de Perú).
- **Antonietta Prates**, Coordinadora de la Oficina de Derechos de los Pueblos Indígenas e **Ignacio Giacosa**, Abogado de la Oficina de Derechos de los Pueblos Indígenas (Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina).
- **Luciano Maia**, Coordinador de la 6ª Cámara de Coordinación y Revisión y **Eliana Peres Torelly de Carvalho**, Procuradora Regional de la República (Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil).
- **Miriam Roquel**, Procuradora Adjunta y **Karin Irene Linares Robles**, Auxiliar Departamental de Totonicapán (Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala).

### Responsables de la contribución de la GIZ

- **Julia Unger**, Directora de PROFIO II
- **Cecilia Bernuy**, Asesora Principal PROFIO II

© Defensoría del Pueblo de Perú [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)

© Federación Iberoamericana del Ombudsman [www.portalfio.org](http://www.portalfio.org)

© Cooperación Española [www.aecid.pe](http://www.aecid.pe)

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a través del Proyecto de Fortalecimiento de los miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) [www.profilio.info](http://www.profilio.info)





MUJERES DEL PUEBLO INDÍGENA URARINA





# INDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	8
<b>GLOSARIO</b> .....	9
<b>PRÓLOGO</b> – Defensorías de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.....	11
<b>PRÓLOGO – AECID</b> .....	13
<b>PRÓLOGO – GIZ</b> .....	14
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	15
<b>PARTE I:</b> El derecho a la consulta previa .....	17
1. ¿Qué es el derecho a la consulta previa? .....	18
2. ¿Cuál es el marco normativo que regula el derecho a la consulta previa? .....	19
2.1 Regulación en el derecho internacional .....	19
2.2 Regulación interna en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú .....	23
4. ¿Quiénes son los sujetos con derecho a consulta previa? .....	23
5. ¿Qué medidas deben ser consultadas?.....	24
6. ¿Cuáles son los principios de la consulta previa? .....	26
7. ¿Qué son los enfoques de interculturalidad y de género? .....	28
7.1 El enfoque intercultural .....	28
7.2 El enfoque de género .....	28



<b>PARTE II:</b> Estándares regionales de actuación defensorial en procesos de consulta previa .....	31
1. Las competencias de las Defensorías del Pueblo en los procesos de consulta previa .....	32
2. Los alcances de los estándares regionales de actuación defensorial en consulta previa.....	33
2.1 Fase preparatoria .....	37
2.2 Fase de desarrollo.....	59
2.3 Fase de implementación de acuerdos.....	79
<b>ANEXOS</b> .....	89
Relatoría de reunión de validación del documento “ <i>Estándares regionales de actuación defensorial en los procesos de consulta previa de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú</i> ”.....	90

## ABREVIATURAS

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>CADP</b>	Consejo Andino de Defensores del Pueblo
<b>CIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
<b>EIA</b>	Estudio de Impacto Ambiental
<b>FIO</b>	Federación Iberoamericana del Ombudsman
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PROFIO</b>	Proyecto Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

## GLOSARIO

**ACCIONES QUE PUEDE REALIZAR LA DEFENSORÍA:** Son posibles medidas que pueden implementar las defensorías en el marco de sus competencias normativas con el fin de promover y defender el derecho a la consulta previa.

**ACTA DE CONSULTA:** Es el documento que contiene los acuerdos y desacuerdos que se alcanzan como resultado de la fase de desarrollo. Es suscrita por la entidad responsable y los representantes de la población consultada.

**ACTA DE FASE PREPARATORIA:** Es el documento en el que se plasman acuerdos referentes a las responsabilidades, la metodología, las reglas y el cronograma que guiarán el desarrollo de la consulta. Es elaborado de manera colaborativa entre la entidad responsable y la población consultada durante la fase preparatoria.

**DERECHO A LA CONSULTA:** Es un derecho colectivo fundamental de los pueblos indígenas y tribales reconocidos por el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por el cual deben ser consultados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

**DIÁLOGO INTERCULTURAL:** Es la reunión o el conjunto de reuniones en las que los representantes de las partes de la consulta debaten sobre la medida y las propuestas elaboradas por la población consultada, buscando alcanzar acuerdos.

**ENTIDAD RESPONSABLE:** Es la institución estatal o privada encargada de implementar la consulta previa, según la regulación interna de cada país.

**ESTÁNDARES REGIONALES DE ACTUACIÓN DEFENSORIAL EN CONSULTA PREVIA:** Es el instrumento creado por las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú dentro del marco de sus competencias, que contempla las acciones y medidas concretas que pueden llevar a cabo sus funcionarios y comisionados, con el fin de supervisar que el Estado o la entidad pública o privada encargada de implementar la consulta previa cumpla con sus obligaciones.

**EVALUACIÓN DE LA MEDIDA:** Es la reunión o el conjunto de reuniones que realizan los integrantes de la población consultada para evaluar la medida de acuerdo a sus usos y costumbres, definir una postura, elaborar propuestas, y designar a los integrantes que los representarán en el diálogo intercultural.

**FASES DE LA CONSULTA PREVIA:** Son las tres etapas que agrupan aquellas actividades que deben desplegar las entidades encargadas de garantizar el derecho a la consulta previa, conforme a los Estándares regionales de actuación defensorial.

**INSTITUCIÓN REPRESENTATIVA O REPRESENTANTES:** Es la persona u organización que conforme a los usos, costumbres, normas propias y decisiones de la población consultada, la representa y transmite su voluntad colectiva.

**INVITADOS:** Son otros actores que participan de la consulta por invitación de las partes o en el marco de sus competencia para cumplir un rol de acompañantes u observadores. Pueden ser representantes de entidades públicas o privadas, ONG, federaciones indígenas, la defensoría del pueblo, entre otros.

**MEDIDA A CONSULTAR:** Es la medida administrativa o legislativa susceptible de afectar los derechos colectivos de la población a consultar.

**MEDIDAS ADMINISTRATIVAS:** Pueden ser actos administrativos o normas reglamentarias que facultan el inicio de una actividad o proyecto, que aprueban un plan, una política o programa que pueda afectar los derechos colectivos de la población con derecho a ser consultada.

**MEDIDAS LEGISLATIVAS:** Son normas con rango de ley que pueden afectar los derechos colectivos de la población con derecho a ser consultada.

**OBLIGACIONES DE LA ENTIDAD RESPONSABLE:** Son las obligaciones mínimas que la entidad responsable debe cumplir durante la consulta previa para garantizar de manera adecuada el ejercicio del derecho a la consulta, conforme a los Estándares regionales de actuación defensorial.

**PARTES DE LA CONSULTA:** Son la entidad responsable y la población consultada, principales actores del proceso de consulta.

**POBLACIÓN CON DERECHO A SER CONSULTADA:** Son los pueblos indígenas y tribales a los que hace referencia el Convenio N° 169 de la OIT, así como los reconocidos por las legislaciones nacionales como sujetos con derecho a la consulta previa. Estos, cualquiera sea su denominación o situación jurídica, pueden ser consultados de manera total o parcial dependiendo de si la medida es susceptible de afectar a todo el grupo o solo a un segmento del mismo.

**TALLERES O REUNIONES INFORMATIVAS:** Son las reuniones o el conjunto de reuniones en las que la entidad responsable, mediante una metodología culturalmente apropiada, informa a los pueblos consultados sobre los impactos, positivos o negativos, que tendrá la medida consultada en sus vidas y sus derechos colectivos.



# PRÓLOGO

## Defensorías de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Durante las dos últimas décadas Latinoamérica ha atravesado por un período de estabilidad democrática y de bonanza económica que ha permitido sacar de la pobreza a alrededor de setenta millones de personas.<sup>1</sup> Pese a ello los pueblos indígenas siguen manteniendo una posición muy vulnerable, aún cuando al 2015 representan el 8 % de la población de la región. Esa situación se expresa en tasas especialmente altas de pobreza y discriminación, así como en un limitado acceso a servicios de educación y sanidad, entre otros.<sup>2</sup>

Considerando este escenario, las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú han encontrado en el derecho a la consulta previa una oportunidad para hacer frente a esas desigualdades. Este derecho es una herramienta que faculta a los pueblos indígenas a participar en el proceso de toma de decisiones de las medidas que puedan afectarles. Al hacerlo, genera espacios de diálogo que les permiten canalizar sus intereses, perspectivas y preocupaciones por vías formales.

La consulta previa se encuentra en la agenda de la región desde 1989, cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.<sup>3</sup> Desde entonces este tratado ha servido como punto de partida para generar nuevos instrumentos internacionales de protección de derechos indígenas.<sup>4</sup>

Pese a estos avances la implementación de la consulta previa aún está lejos de ser satisfactoria, puesto que existen diversas dificultades que no permiten su adecuada implementación y supervisión. La falta de información, regulación y experiencia, es una de ellas. Sin embargo, la importancia fundamental de su ejercicio, motiva a las defensorías del pueblo de la región a trabajar en su protección y promoción.

En septiembre de 2015, en el marco del III Taller Regional sobre Consulta Previa, desarrollado en la ciudad de Cartagena, el Consejo Andino de Defensores del Pueblo buscó fortalecer las capacidades de supervisión de las defensorías con la generación de pautas de acción común que contengan estándares mínimos para el correcto ejercicio del derecho a la consulta previa. Para ello acordaron desarrollar el mecanismo de intervención denominado “*Estándares regionales comunes de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa en las oficinas defensoriales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*”.<sup>5</sup>

1 Banco Mundial (2015). *Latinoamérica indígena en el siglo XXI*, Washington: Banco Mundial. pp.7-8.

2 FAO (2015). *Comunidades indígenas, la población más vulnerable de América Latina y el Caribe*  
Consultado en: <http://www.fao.org/agronoticias/agro-editorial/detalle/es/c/296635/>

3 Adoptado en Ginebra por sesión N° 76 de Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entrada en vigor: 05 agosto de 1991.

4 Como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y normas de derecho internacional consuetudinario.

5 Las cuatro defensorías comprometidas en el proyecto son miembros del Consejo Andino de Defensores del Pueblo (CADP) y de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

La Defensoría del Pueblo de Perú, a través de su Programa de Pueblos Indígenas, fue la encargada de implementar el proyecto con el respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través de la Canasta de Fondos que apoya financieramente las actividades de la institución. Asimismo, contó con el apoyo técnico de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), mediante los proyectos “PROFIO” y “Promoviendo la Implementación del Derecho a la Consulta Previa”.

Las defensorías de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú comparten la convicción de que este trabajo permitirá fortalecer y mejorar la implementación de la consulta previa en sus países y en consecuencia la situación de los derechos de los pueblos indígenas, así como la esperanza de que esta labor conjunta servirá también para irradiar sus aprendizajes institucionales a otras oficinas del Ombudsman en la región.

**Walter Gutiérrez Camacho**

Defensor del Pueblo de la República de  
Perú

**Carlos Alfonso Negret Mosquera**

Defensor del Pueblo de la República de  
Colombia

**Ramiro Rivadeneira Silva**

Defensor del Pueblo de la República de  
Ecuador

**David Alonzo Tezanos Pinto Ledezma**

Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de  
Bolivia

## PRÓLOGO – AECID

Nos complace dar la bienvenida al segundo libro fruto del proyecto “Estándares regionales comunes de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa en las oficinas defensoriales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”, que ejecuta la Defensoría del Pueblo del Perú con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional, en estrecha colaboración con la Cooperación Alemana.

Si en la primera entrega las defensorías de los países andinos identificaron buenas prácticas, ahora se da un acertado paso adelante y se proponen estándares regionales de actuación defensorial en procesos de consulta previa que sirvan de guía ante este importante reto.

Hemos de recordar la importancia de la temática de fondo. Tal como reza el Plan Director de la Cooperación Española, *la democracia, la buena gobernanza de las instituciones y la garantía de los derechos fundamentales están en la base del desarrollo humano y sostenible. Un Estado que quiera elaborar políticas de erradicación de la pobreza requiere instituciones eficaces y representativas, así como sociedades civiles organizadas y fuertes, donde los derechos fundamentales estén garantizados. Esto implica una particular incidencia en el ejercicio de los derechos de los colectivos más vulnerables, con especial atención al respeto de la identidad cultural y los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.* Y uno de los derechos que más dificultades está encontrando es el derecho a la consulta previa.

Aunque el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, principal instrumento internacional sobre derechos de los pueblos indígenas, ha sido ratificado por 22 estados, en la práctica existen muchas barreras para poder hacer efectivos los derechos individuales y colectivos que reconoce. Estas dificultades y la no realización del derecho a la consulta han estado en la raíz de importantes conflictos sociales que no sólo han lastrado la convivencia en el Perú sino que también han costado muchas vidas.

Esta problemática no es sólo del Perú sino de la gran mayoría de los países de la región. Y problemas comunes han de inspirar soluciones comunes. Por ello, felicitamos que, junto a las defensorías de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, también se hayan unido al proceso instituciones de Argentina, Brasil y Guatemala, lo que sin duda ha enriquecido el producto final aportando otro valor: la colaboración regional.

La Embajada de España en Perú y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, han venido apoyando la aplicación del Convenio 169 a través de diversas iniciativas con la Organización Internacional del Trabajo (proyecto PRO 169) y con diversos estamentos nacionales y regionales con competencias en su aplicación. Seguimos haciendo votos para que los esfuerzos de las defensorías de la región, apoyados por los países amigos como España y Alemania, contribuyan a un ejercicio efectivo de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, y así contribuyan a su desarrollo y bienestar.

**Ernesto de Zulueta Habsburgo-Lorena**  
Embajador de España en el Perú

## PRÓLOGO – GIZ

El derecho a la consulta previa es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas cuando se toman medidas que sean susceptibles de afectar sus derechos y generar salvaguardas para su efectivo ejercicio a través del diálogo intercultural. Es un instrumento para proteger su integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación. Los procesos de consulta previa realizados sobre la base de los principios del respeto y el diálogo son un instrumento para la democracia, la prevención de conflictos, la inclusión social y el desarrollo sostenible.

La adecuada implementación de la consulta previa en América Latina es una oportunidad para afrontar la deuda social de discriminación y falta de oportunidades con los pueblos indígenas que se refleja en situaciones de pobreza, marginación y escasa participación en los procesos de desarrollo.

Desde la cooperación alemana promovemos el fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas y sus organizaciones, tanto a nivel político internacional como a través de proyectos nacionales y regionales, que aportan a la promoción del diálogo intercultural y la prevención de conflictos interculturales. Socios claves para lograr esto son las defensorías del pueblo. Nos orienta en ello la estrategia N° 142: “*La cooperación para el desarrollo con pueblos indígenas en América Latina y el Caribe*”, que tiene por objetivo “reconocer y promover los derechos e intereses de poblaciones indígenas, en el marco de las normas definidas en el Convenio 169 de la OIT”.

Para las defensorías del pueblo en la región andina y de toda América Latina la defensa de los derechos de los pueblos indígenas es una importante labor y compromiso. Desde varios espacios internacionales como el Consejo Andino de Defensores del Pueblo o la Federación Iberoamericana del Ombudsman, las defensorías han impulsado el intercambio sobre buenas prácticas institucionales y experiencias exitosas. También han creado espacios de reflexión sobre posibles estrategias conjuntas. Los “Estándares regionales de consulta previa” que aquí se presentan son un hito en este intercambio, porque representan una recopilación valiosísima de criterios y pautas para organizar y supervisar procesos de consulta previa –a partir de la normativa internacional–, pero con espacio y margen para aplicar estándares específicos establecidos en las legislaciones nacionales.

**Julia Unger**

Directora

Proyecto Fortalecimiento de los Miembros de la  
Federación Iberoamericana del Ombudsman (PROFIO)



## PRESENTACIÓN

Acercándose a los dos siglos de vida independiente, los estados latinoamericanos continúan trabajando por redefinir los términos sobre los que se constituyen. Entre sus principales retos se encuentra expandir la ciudadanía, reducir las brechas de desigualdad y dar garantías para el reconocimiento y desarrollo pleno de las diversas culturas que los componen.

Una tarea prioritaria al respecto es enfrentar la deuda histórica que se mantiene con los pueblos indígenas y tribales, quienes aún enfrentan situaciones de discriminación y ven limitado el ejercicio pleno sus derechos. Revertir esta situación implica asumir la diversidad cultural de manera positiva y reconocer que no es posible superar los viejos paradigmas sin la participación activa y efectiva de los diversos pueblos en el rediseño de nuestras sociedades.

Bajo ese escenario, en las últimas décadas la consulta previa se ha consagrado como un mecanismo eficiente para incluir a los pueblos indígenas y tribales en la toma de las decisiones que les impactan y, de esa manera, promover el ejercicio efectivo de sus derechos colectivos. Asimismo, ha demostrado ser una herramienta que fomenta el desarrollo de espacios de diálogo y permite prevenir conflictos.

En atención a ello, las defensorías del pueblo de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú, hemos decidido unir esfuerzos y trabajar para fortalecer la correcta implementación de este derecho en la región. Como resultado de ello, este documento desarrolla la postura de nuestras instituciones respecto de las garantías mínimas que a la luz de los estándares normativos internacionales deben ser alcanzadas en todo proceso de consulta previa.

Para su diseño se ejecutaron 16 reuniones internacionales, en las que se contó con la participación de funcionarios estatales con competencia en materia de consulta y representantes de organizaciones indígenas y tribales de los cuatro países socios del proyecto. Asimismo, se recibieron importantes aportes de representantes de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, el Ministerio Público Federal de Brasil y de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala.

El documento consta de dos partes. La primera brinda información general sobre el derecho a la consulta previa: en qué consiste, cuál es su marco normativo, quiénes son sus titulares, entre otros aspectos relevantes. La segunda, presenta la propuesta de las defensorías de la región andina sobre cómo se debe implementar la consulta previa y qué acciones pueden desarrollar sus representantes en ese marco.

Compartimos la convicción de que este trabajo será una guía para la construcción de garantías mínimas que permitan el ejercicio efectivo del derecho a la consulta en nuestros países.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE ECUADOR



# PARTE I EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA



## PARTE I: El derecho a la consulta previa

### 1. ¿Qué es el derecho a la consulta previa?

Es el derecho de los pueblos indígenas y tribales a ser consultados de forma previa a la aprobación de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Así, por ejemplo, se debe consultar cuando: se emprende o autoriza la prospección o explotación de recursos naturales en su territorio; se emite una ley u ordenanza que los afecta; se realiza una obra de infraestructura que cambiará su modo de vida; se elaboran políticas públicas que los involucran en materia de educación, salud, tierras, territorio, idioma; entre otros supuestos establecidos por la normativa nacional e internacional.

La consulta debe ser realizada por el Estado o por la entidad designada por la normativa nacional para dicho fin. Esta debe ejecutarse mediante procedimientos apropiados, eficaces, de buena fe y a través de las instituciones representativas de la población consultada. Mediante su ejercicio esta población participa de un diálogo intercultural con el Estado buscando llegar a acuerdos que protejan sus derechos en relación con la medida consultada. En algunos casos será necesario obtener su consentimiento, supuesto que se configura sólo cuando la normativa local o internacional señala que es obligatorio alcanzarlo.

El derecho a la consulta se diferencia del **derecho a la información**, cuya titularidad corresponde a la ciudadanía en general para que pueda acceder a información que se encuentra bajo control del Estado, de manera oportuna, completa, accesible y sin justificación de causa. El derecho a la consulta es más amplio en tanto que no sólo implica la obligación de informar sobre los alcances de la medida, sino que además buscar proponer, debatir y alcanzar acuerdos en relación con la misma.

De igual forma, se debe diferenciar el derecho a la consulta del **derecho a la participación**, cuyo ejercicio permite —a la población en general— intervenir activamente en los diversos procesos de desarrollo en los que se vea involucrada, desde su elaboración hasta su ejecución. En el caso específico de los pueblos indígenas y tribales, constituye su derecho a participar de:

- ✓ Las acciones del gobierno con miras a proteger sus derechos, así como en la vida política económica, social y cultural del Estado al que pertenecen.
- ✓ Las decisiones de las entidades estatales que son responsables de planes, políticas y programas que puedan involucrar sus derechos, de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones.
- ✓ Los planes, políticas y programas que puedan afectarles directamente, e inclusive administrar los mismos mediante sus propias instituciones.

El cuadro que se presenta a continuación resume las principales diferencias entre el derecho a la información, participación y consulta previa:



ASPECTOS DE LOS DERECHOS	INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN	CONSULTA
<b>Sujetos titulares</b>	Toda persona.	Toda persona.	Pueblos indígenas o tribales.
<b>Sujetos obligados</b>	Estado (autoridades públicas de todas las ramas del poder en los distintos niveles de gobierno).	Estado (autoridades públicas de todas las ramas del poder en los distintos niveles de gobierno).	Estado (a través de la entidad responsable de la consulta).
<b>Materia</b>	Información pública bajo control del Estado.	Acciones y decisiones de entidades estatales responsables de políticas, planes y programas.	Medidas administrativas o legislativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas o tribales.
<b>Finalidad</b>	Acceder a la información pública de manera oportuna, clara y completa.	Intervenir en procesos de desarrollo de la sociedad, desde su elaboración hasta su ejecución.	Busca llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.
<b>Alcance</b>	El otorgamiento de la información solicitada.	La incorporación de los aportes y propuestas en la adopción de decisiones.	El cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la implementación de la medida.

## 2. ¿Cuál es el marco normativo que regula el derecho a la consulta previa?

### 2.1 Regulación en el derecho internacional

El derecho a la consulta ha sido reconocido por diversos instrumentos normativos del derecho internacional de los derechos humanos de diversa naturaleza, origen y eficacia. A continuación se pueden visualizar las disposiciones que hacen mención directa o indirecta a la consulta previa:

INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	DISPOSICIONES SOBRE CONSULTA PREVIA
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.	Artículos 6, 15.2, 16, 17.2, 22.3, 27.3 y 28.1.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	Artículos 11, 15.2, 17.2, 19, 28, 29, 30.2, 32.2, 36 y 38.
Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos.	Artículos 18.b y 31.h.
Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	Artículos XVIII.4, XX.4, XXIII.2, XVIII.3 y XXIX.4.
Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.	Artículo 39.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.	Artículo 5.d.vi.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	DISPOSICIONES SOBRE CONSULTA PREVIA
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Artículos 1.1 y 15.1.a. En función a los informes presentados por países con población indígena como Costa Rica y Suecia, el Comité ha elaborado recomendaciones específicas a los países andinos promoviendo la implementación del derecho a la consulta previa.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	Artículos 1.1 y 27. Dictamen del caso Ángela Poma Poma vs. Perú. Comunicación N° 1457/2006 (párr. 7.6).
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	Artículos 7.b, 7.c, 14.1 y 14.2.a. Tras examinar los reportes brindados por los Estados de Bolivia y Colombia, señala la importancia de que los procedimientos de consulta previa incorporen salvaguardas para las mujeres indígenas.
Convención sobre los Derechos del Niño.	Artículos 2.2, 5, 15.2, 30 y 32.1. Observación General N° 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño Observación General N° 11 (2009) Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Artículos 1, 3.c, 9.1, 26.1.b y 29.

De los instrumentos mencionados, **el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales**, en adelante Convenio 169 de la OIT, es la principal fuente de desarrollo del derecho a la consulta. Este fue aprobado el 27 de junio de 1989, entró en vigor el 5 de setiembre de 1991 y ha sido ratificado por todos los países socios del proyecto<sup>6</sup>.

Su importancia consiste en que fue el primer esfuerzo por regular la situación de los pueblos indígenas y tribales desde una perspectiva integral, que considere sus propias miradas sobre el desarrollo y el reconocimiento de sus derechos colectivos. Este instrumento fue parte de un conjunto de esfuerzos impulsados por la OIT para crear protecciones en materia laboral a favor de estos pueblos<sup>7</sup>, así como para atender la situación de exclusión que históricamente los ha venido afectando<sup>8</sup>.

Complementariamente, se ha desarrollado el contenido del derecho a la consulta de manera jurisprudencial. El trabajo de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha sido muy significativo en esa materia, a través de las siguientes sentencias:

<sup>6</sup> Bolivia (11 de diciembre de 1991), Colombia (7 de agosto de 1991), Perú (2 de febrero de 1994) y Ecuador (15 de mayo de 1998).

<sup>7</sup> Regulación desarrollada en una serie de tratados como el Convenio 50 sobre el reclutamiento de los trabajadores indígenas (1936), el Convenio 64 sobre contratos de trabajo (trabajadores indígenas) (1939), el Convenio 65 sobre sanciones penales (trabajadores indígenas) (1939), el Convenio 86 relativo a la duración máxima de los contratos de trabajo de trabajadores indígenas (1947) y el Convenio 104 sobre la abolición de las sanciones penales (1955).

<sup>8</sup> En 1957, la OIT adoptó el Convenio N° 107 sobre poblaciones indígenas y tribales en países independiente, un primer instrumento internacional vinculante para atender la situación de estos pueblos.

CASO	SENTENCIA	SUMILLA	PÁRRAFOS RELEVANTES
Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 172.	Sentencia del 28 de noviembre de 2007.	Falta de medidas de reconocimiento de la propiedad comunal del pueblo Saramaka, así como de recursos adecuados y efectivos para cuestionar concesiones forestales y mineras.	133-137.
Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 185.	Sentencia del 12 de agosto de 2008.	Interpretación del caso anterior.	15-20.
Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 214.	Sentencia del 24 de agosto de 2010.	Creación de un área silvestre protegida sin consulta de la comunidad indígena Xákmok Kásek.	155-162.
Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de Serie C No. 245.	Sentencia del 27 de junio de 2012.	Otorgamiento de concesiones petroleras en las tierras del pueblo Kichwa de Sarayaku, sin consulta previa.	145-232.
Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 304.	Sentencia del 08 de octubre de 2015.	Otorgamiento de una autorización de explotación minera, sin consulta previa.	215-224.
Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 305.	Sentencia del 08 de octubre de 2015.	Otorgamiento de los proyectos turísticos “Marbella”, “Laguna Negra” y “Playa Escondida”; la creación del área protegida “Punta Izopo”; y la ampliación del casco urbano y las ventas de tierra, y la aprobación de la Ley de Propiedad en el año 2004, sin consulta previa.	154-176.
Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 309.	Sentencia del 25 de noviembre de 2015.	Autorización de la explotación de la mina de bauxita dentro de parte del territorio tradicional de los pueblos Kaliña y Lokono.	204-212.

El contenido del derecho a la consulta se encuentra protegido por el Sistema Universal y Regional de Protección de Derechos Humanos, el cual opera a través de diversos mecanismos como relatorías, foros, grupos de trabajo, comisiones de expertos y comités. A continuación se presentan los principales mecanismos en la materia:

MECANISMO DE PROTECCIÓN	FUNCIONES
Relatoría Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU.	Su labor es presentar informes anuales, realizar visitas a países, comunicar información recibida sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas en países específicos y llevar a cabo actividades en países, en seguimiento de las recomendaciones recogidas en sus informes de visita a países.
Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas.	Es el órgano asesor del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Su labor es examinar las cuestiones indígenas en el contexto de las atribuciones del ECOSOC relativas al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos.
Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.	Es un órgano subsidiario del Consejo de Derechos Humanos. Su labor es proporcionar asesoría temática a dicho Consejo (estudios e investigación) sobre los derechos de los pueblos indígenas, conforme a lo solicitado por el Consejo. Está compuesto por cinco expertos independientes en derechos de los pueblos indígenas, de origen indígena.
Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y Otras Empresas.	Su labor es promover la implementación de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, así como elaborar recomendaciones para promover la correcta implementación derechos humanos en el ámbito de las empresas (incluye la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales).
Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos.	Su labor es examinar las tendencias y los problemas de aplicación de los Principios Rectores de la ONU sobre las Empresas y los Derechos Humanos, definir las buenas prácticas, y promover el diálogo y la cooperación acerca de las cuestiones relacionadas con las empresas y los derechos humanos (incluye la consulta previa de los pueblos indígenas y tribales).
Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.	Su labor es realizar una evaluación técnica imparcial del estado de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, entre las cuales se encuentra el Convenio 169 de la OIT. Efectúa dos tipos de comentarios: observaciones y solicitudes directas
Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.	Es un cuerpo de expertos independientes cuya labor es monitorear la implementación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial por los Estados partes.
Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	Su labor es brindar atención a los pueblos indígenas de América, así como fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia CIDH en el área. El último informe referido al derecho a la consulta previa es el Informe sobre los Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes e Industrias Extractivas, aprobado por la CIDH el 31 de diciembre de 2015. Párr. 172 al 224.
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	Es un cuerpo de expertos independientes cuya labor es monitorear la implementación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. El Comité también publica observaciones generales; recibe y examina comunicaciones de particulares que reclaman la vulneración de sus derechos protegidos por el Pacto. El Comité ha elaborado recomendaciones específicas a los países andinos, promoviendo la implementación del derecho a la consulta previa.
Comité de Derechos Humanos.	Es un cuerpo de expertos independientes cuya labor es monitorear la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por sus Estados Partes, y sus Protocolos Facultativos. El Comité también publica observaciones generales, y examina denuncias entre Estados y de particulares hacia Estados que vulneran el Pacto. El Comité ha elaborado recomendaciones específicas a los países andinos, promoviendo la implementación del derecho a la consulta previa.



Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.	Es un cuerpo de expertos independientes, cuya labor es monitorear la implementación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por los Estados parte.
Comité de los Derechos del Niño.	Es un cuerpo de expertos independientes, cuya labor es monitorear la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes, y sus Protocolos Facultativos.
Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Es un cuerpo de expertos independientes, cuya labor es monitorear la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por sus Estados Partes, y sus Protocolos Facultativos.

## 2.2 Regulación interna en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Entre las principales se encuentran las siguientes:

PAÍS	CONSTITUCIÓN	LEYES RELEVANTES Y OTROS
Bolivia	Art. 352	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de hidrocarburos de 2005</li> <li>• Reglamento de consulta y participación para actividades hidrocarburíferas de 2007</li> <li>• Ley de minería de 2014 (Título IV)</li> </ul>
Colombia	Art. 300	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 1320 de 1998, Consulta previa para explotación de recursos naturales</li> <li>• Decreto 2613 de 2013, Protocolo de coordinación interinstitucional en consulta previa</li> <li>• Decreto 2333 de 2014, Protección de tierras ocupadas ancestralmente</li> <li>• Sentencias de la Corte Constitucional</li> </ul>
Ecuador	Art. 56, 57, 398	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica de recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua de 2014 (Art. 68)</li> <li>• Ley Orgánica de participación ciudadana de 2010 (art. 81, 82)</li> <li>• Código Orgánico de organización territorial de 2010 (art. 141)</li> <li>• Ley de Minería de 2009 (art. 87 – 91)</li> <li>• Decreto 1247: Reglamento para la ejecución de la consulta previa, libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques acuíferos</li> <li>• Decreto 1040: consulta previa para el ámbito maderero y minero</li> <li>• Corte Constitucional: Sentencia No. 001-10-SIN-CC (criterios y parámetros de la consulta previa)</li> </ul>
Perú	Art. 2 inc. 19, Cuarta DFT*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de consulta previa, Ley N° 29785</li> <li>• Reglamento de la Ley de Consulta</li> <li>• Directivas del Ministerio de Cultura</li> <li>• Sentencias del Tribunal Constitucional</li> </ul>

\*La Constitución del Perú no hace referencia expresa al derecho a la consulta previa.

## 4. ¿Quiénes son los sujetos con derecho a consulta previa?

Son aquellos a los que hace referencia el Convenio 169 de la OIT, así como los reconocidos por las legislaciones nacionales como sujetos con derecho a la consulta previa. Estos pueden ser consultados de manera total o parcial dependiendo de si la medida es susceptible de afectar a todo el grupo o solo a un segmento del mismo.

La principal fuente normativa internacional que permite identificar quiénes son los sujetos del derecho a la consulta previa es el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT. Este artículo desarrolla criterios objetivos y subjetivos para determinar a los sujetos a los que aplica el Convenio y, por lo tanto, el derecho a la consulta previa:

El presente Convenio se aplica:

- a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:
- b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La denominación que se asigna a los pueblos indígenas o tribales varía en cada país. No obstante, sin importar su denominación o situación jurídica, la población con derecho a ser consultada es aquella que cumple con los criterios desarrollados en el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT. En el siguiente cuadro, se puede observar algunas denominaciones que los países andinos han utilizado para referirse a los pueblos indígenas y tribales identificados en sus territorios:

PAÍS	DENOMINACIÓN ADOPTADA PARA REFERIRSE A PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES
Bolivia	Naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano.
Colombia	Pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo Rom.
Ecuador	Comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
Perú	55 pueblos indígenas u originarios identificados de manera referencial por el Ministerio de Cultura hasta la fecha, entre ellos se encuentran los Achuar, Aimara, Ashaninka, Quechuas, Shipibo-konibo, entre otros; organizados principalmente en comunidades nativas y comunidades campesinas.

**Importante:** En ninguna circunstancia se debe consultar de forma directa a los pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial en tanto son grupos humanos extremadamente vulnerables a enfermedades transmisibles y al grave riesgo de enfermar y morir. Bajo esa premisa, debe recordarse que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó a los Estados la adopción de acciones dirigidas a asegurar el respeto y garantía del **principio de no contacto de los pueblos en aislamiento**, por parte de cualquier persona o grupo, considerando la prohibición y sanción apropiada del contacto forzado<sup>9</sup>.

## 5. ¿Qué medidas deben ser consultadas?

Son objeto de consulta todas aquellas medidas que el Estado pueda adoptar, susceptibles de afectar en forma directa a los pueblos indígenas y tribales con relación a los siguientes aspectos:

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: Recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos.* (OEA/Ser.L/V/III. Doc. 47/13) 2013.

- ✓ Su derecho a elegir sobre sus prioridades de desarrollo.
- ✓ La vida de sus miembros.
- ✓ Sus creencias.
- ✓ Sus instituciones.
- ✓ Su bienestar espiritual.
- ✓ Las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera.
- ✓ Su derecho a decidir sobre su desarrollo económico, social y cultural.

Dichas medidas pueden ser administrativas, como la resolución que autoriza el inicio de un proyecto, una obra o que aprueba un plan, un programa o una política; o pueden ser legislativas, como una ley, un decreto o una norma de similar característica.

El Artículo 7° del Convenio 169 de la OIT señala al respecto:

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.

Muchos de los aspectos mencionados están orientados a proteger los derechos colectivos que el mismo convenio reconoce. Estos son derechos fundamentales que los pueblos indígenas y tribales pueden ejercer como grupo o colectividad. A continuación presentamos una lista de los derechos desarrollados en el Convenio 169 de la OIT, así como ejemplos de medidas que pueden generar una afectación directa a los mismos<sup>10</sup>.

DERECHO COLECTIVO	CONTENIDO	EJEMPLOS DE MEDIDAS A CONSULTAR
Derecho a la identidad cultural (Art.2° del Convenio N°169 de la OIT)	Tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones.	Una medida que pueda limitar o alterar las tradiciones y expresiones orales; costumbres y lenguas, música, bailes y danza; los usos sociales y rituales; la organización; y los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo.
Derecho a la participación (Arts. 2°, 6°, 7°, 15°, 22° y 23° del Convenio N°169 de la OIT)	A través de la participación, se les reconoce la capacidad política y jurídica de actuar activamente en los diversos procesos de desarrollo en los que se vean involucrados desde su elaboración hasta su ejecución, cuya construcción será conjunta con el Estado.	Medidas que propongan planes y programas de desarrollo nacional y regional. Medidas que establezcan o modifiquen mecanismos electorales (Ejemplo: cuota indígena).
Derecho a decidir sus prioridades de desarrollo (Art. 7° del Convenio N°169 de la OIT)	Este derecho les otorga la facultad de participar e incidir en las decisiones estatales, con la finalidad de que se respeten sus percepciones y aspiraciones en las estrategias y programas de desarrollo.	Medidas que persigan la realización de actividades productivas o vinculadas al uso de recursos naturales, como el desarrollo de programas de manejo forestal comunitario.
Derecho a conservar sus costumbres e instituciones (Arts. 2°, 4°, 5°, 6° y 8° del Convenio N°169 de la OIT)	Consiste en mantener y desarrollar sus propias instituciones sociales, económicas y políticas, incluyendo sus prácticas, costumbres, derecho consuetudinario y sistemas legales; siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales.	Medidas que persigan la modificación de los actuales sistemas de organización, consejos de ancianos, apus, etc.

<sup>10</sup> Defensoría del Pueblo de Perú. Lineamientos de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa. Documento aprobado por Resolución Administrativa N°038-2015/DP-PAD. Pp. 16-17.

Derecho a la jurisdicción especial (Arts. 9°, 10° y 12° del Convenio N°169 de la OIT)	Es el derecho a administrar justicia en el ámbito de su jurisdicción y de acuerdo a sus usos y costumbres, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales.	Medidas que modifiquen o regulen sus formas tradicionales de resolver conflictos y regular sus relaciones sociales. Medidas referidas a la obligación de realizar coordinaciones entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción de la población.
Derecho sobre sus tierras y territorios (Arts. 13°, 14°, 15°, 17°, 18° y 19° del Convenio N°169 de la OIT)	Este derecho comprende la propiedad o posesión colectiva, el uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente, en el marco de la legislación vigente.	Medidas que planteen la modificación del régimen de propiedad, procedimientos para la titulación y el uso de recursos naturales.
Derecho a la salud con enfoque intercultural (Art. 25° del Convenio N°169 de la OIT)	Este derecho consiste en que los servicios de salud, en territorios habitados por pueblos indígenas o tribales, deben organizarse a nivel comunitario y tomar en consideración los métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales. Esta disposición constituye un reconocimiento del valor de la medicina tradicional y de la necesidad de preservarla, aprender de ella y enriquecerla posteriormente.	Medidas que limiten o modifiquen el uso de prácticas ancestrales y conocimiento tradicional en el cuidado de los enfermos, las labores de curanderos, parteras tradicionales o promotores locales de salud.
Derecho a la educación intercultural (Arts. 26° y 27° del Convenio N°169 de la OIT)	Este derecho consiste en el goce de la oportunidad de recibir educación, teniendo en cuenta las necesidades especiales de la población. Los programas y servicios de educación deben adaptarse a fin de responder a sus necesidades, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.	Medidas que limiten la enseñanza a leer y escribir a los niños en su propia lengua; supresión de los programas de educación bilingüe intercultural por programas de educación uniforme; plan de educación intercultural.

## 6. ¿Cuáles son los principios de la consulta previa?

Los principios que rigen la consulta previa se desprenden de los alcances del propio Convenio 169 de la OIT, así como de aquellos tratados que forman parte del derecho internacional de los derechos humanos. Su aplicación orientan las actuaciones de los actores que participan en su implementación, en tanto guían de manera transversal todas las fases de la consulta previa. Contribuyen a que el diálogo intercultural entre la entidad responsable y la población con derecho a ser consultada cumpla con la finalidad de buscar alcanzar acuerdos sobre las medidas susceptibles de afectar derechos colectivos.

- **Pro homine o favor libertatis:** en virtud de este principio, ante la duda en la interpretación o aplicación de una norma, debe preferirse aquella que proteja o garantice derechos de mejor manera, es decir, aquella que sea más favorable al ser humano, descartando las más restrictivas. Aplicado a la consulta previa, este principio se traduce en que, ante dudas, debe preferirse la norma que proteja y garantice los derechos de la población consultada.
- **De buena fe:** Este principio es central en la implementación de la consulta previa. La buena fe contribuye a la construcción de condiciones de confianza, colaboración y respeto mutuo entre la entidad responsable y la población con derecho a ser consultada. Por este principio quedan vedadas aquellas prácticas que no sean transparentes, que falten a la verdad, que sean violentas o coercitivas sobre la voluntad de alguna de las partes, dirigidas a obstaculizar

o limitar el ejercicio del derecho a la consulta. Asimismo, el quebrantamiento del principio de buena fe se expresa en conductas que busquen evadir lo acordado durante la consulta o demoras injustificadas en su implementación.

- **Previo:** Por este principio, la consulta previa debe realizarse con la suficiente anticipación a la toma de decisiones, de tal manera que permita a la población consultada incidir sobre la medida a consultar. El carácter previo de la consulta permite una real incidencia sobre la medida, especialmente, cuando involucra proyectos de exploración y explotación de recursos naturales, permitiendo alcanzar acuerdos capaces de modificar aquellos elementos del proyecto que puedan afectar a la población con derecho a ser consultada.
- **Flexible:** Propone que la implementación de la consulta previa se adapte en función a las características culturales de la población a ser consultada, el tipo de medida consultada y las circunstancias de la consulta, entre otros aspectos que pudieran ser relevantes. Este principio permite entender que la consulta no es un mero trámite formal, sino un instrumento que se adecúa a las condiciones que permitan alcanzar su finalidad última, es decir, lograr acuerdos a través del diálogo entre la entidad responsable y la población con derecho a ser consultada.
- **Transparente:** Busca garantizar que los participantes de la consulta previa accedan y transmitan información veraz, completa y actualizada. Este principio orienta a la entidad responsable a poner en conocimiento los pro y los contras de la medida a consultar, permitiendo a la población con derecho a ser consultada asumir una posición objetiva y consciente frente a dicha medida.
- **Razonable y proporcional:** Busca proteger a la población consultada ante abusos de poder. En esa línea, dispone que la autoridad actúe de forma objetiva, razonable y proporcionada, priorizando el cuidado de los derechos fundamentales al tomar decisiones y sin incurrir en arbitrariedades. Por otro lado, busca garantizar que la población consultada ejerza su derecho plenamente. En esa línea dispone que se deben diseñar plazos razonables que permitan a las entidades responsables y a las insituciones representativas de la población consultada conocer, reflexionar y realizar propuestas concretas sobre la medida consultada.
- **Informado:** La información adecuada y oportuna garantiza que los actores de la consulta cuenten con elementos suficiente para tomar decisiones. Asimismo, garantiza que la reciban por canales metodológicamente apropiados. En atención a este principio, la información que brinda la entidad responsable debe abordar todos los detalles de la medida a ser consultada, las metodologías de la consulta, así como las normas aplicables a la implementación de este derecho. Al igual que la transparencia, este principio contribuye a que la población con derecho a ser consultada asuma una posición que les facilite construir aportes que le permitan incidir de manera efectiva sobre la medida a ser consultada.
- **Libre, y sin coacción o condicionamiento:** Busca garantizar que la población consultada participe de la consulta por voluntad y en función de sus intereses. Dispone que su participación debe ser realizada sin coacción o condicionamiento alguno. Conforme a este principio quedan proscritos actos o actitudes que tengan por finalidad alterar o viciar la voluntad colectiva de la población con derecho a ser consultada.
- **Progresividad y no regresividad:** Busca asegurar los avances legislativos en la protección del derecho a la consulta, tanto nacional como internacionalmente, al limitar la adopción de medidas que supongan un retroceso frente a la protección alcanzada. Asimismo, este principio restringe que durante la consulta previa se adopten acuerdos que incluyan medidas



que generen un estado de cosas o una situación que sea más perjudicial para la población con derecho a ser consultada.

Estos principios nos recuerdan la finalidad del derecho a la consulta previa y sus características esenciales, coadyuvan a garantizar el ejercicio efectivo y pleno del mismo. La inobservancia de alguno de estos principios podría implicar —entre otros supuestos— la afectación de este derecho.

## 7. ¿Qué son los enfoques de interculturalidad y de género?

Los enfoques son una manera particular de aproximarse a la realidad. Estos se basan en un diagnóstico sobre cómo son las cosas y se constituyen como una herramienta que permite acercar la realidad a cómo debería ser. Su importancia recae en que permite visibilizar las situaciones de desventaja que experimentan las poblaciones más vulnerables durante la consulta previa y, con ello, alienta a pensar en alternativas para enfrentarlas.

Al igual que los principios, los enfoques deben ser aplicados de manera transversal a lo largo de la consulta previa, por parte de todos los actores que participan de ella, de acuerdo con sus roles y capacidades. En el marco normativo internacional se han identificado principalmente dos enfoques: el de interculturalidad y el de género.

### 7.1 El enfoque intercultural

El enfoque intercultural surge ante un contexto en el que es común que la discriminación dificulte la conformación de espacios de trabajo y diálogo adecuados. Las sociedades latinoamericanas, como sociedades postcoloniales, arrastran prejuicios y actitudes que dificultan las interacciones entre los miembros de los distintos grupos que las conforman.

En esa línea, este enfoque surge con la finalidad de promover el reconocimiento de la diversidad cultural y la aceptación de que las diferentes culturas deben ser valoradas y respetadas en sí mismas. Para ello propone dos cursos de acción: uno relacional y otro metodológico. El primero plantea que las partes de la consulta deben establecer relaciones adecuadas o simétricas y evitar formar relaciones inadecuadas o asimétricas, entendiendo ambas la siguiente manera<sup>11</sup>:

- ✓ **Relación adecuada o simétrica:** Los miembros de diversas culturas reconocen que ninguna cultura es mejor que otra y establecen una relación basada en un diálogo en el cual ambas partes se escuchan y enriquecen mutuamente, valorando sus particularidades.
- ✓ **Relación inadecuada o asimétrica:** Los miembros de una cultura rechazan a los de otra por considerarla inferior y por ello los subestiman, ignoran y excluyen.

Con respecto al segundo curso de acción, plantea que se deben incorporar consideraciones metodológicas, temporales, espaciales y de trato, que adapten la consulta previa a las características culturales, sociales y económicas de la población consultada.

### 7.2 El enfoque de género

La necesidad de incorporar e implementar un enfoque de género parte de la situación en la que ciertos grupos sociales son víctimas de violencia, crímenes de odio, o son impedidos de ejercer de manera plena sus derechos por motivo de su género, lo que los posiciona en una situación de vulnerabilidad. Estos grupos están compuestos por mujeres y población LGTBIQ.

Para enfrentar esa situación, este enfoque enfatiza en la necesidad de identificar los roles de género y las relaciones de poder y desigualdad que se producen entre ellos. Con ello, se espera conocer las causas que generan asimetrías e injusticias, y formular medidas que contribuyan a superar las brechas de género<sup>12</sup>.

La incorporación del enfoque de género en los procesos de consulta previa en ocasiones genera temores. Existen dos argumentos que usualmente los respaldan: a) Exigir que la participación de las mujeres sea obligatoria atenta contra el derecho de la población consultada a participar según sus usos y costumbres. b) Exigir que la participación de las mujeres sea obligatoria puede generar conflictos internos en la población consultada que inviabilicen las consultas previas.

Sin embargo, ambos argumentos caen en imprecisiones que es importante aclarar. En relación con el primero se debe tomar en cuenta que promover la participación de mujeres en la toma de decisiones no es la única aplicación posible del enfoque de género. Existen múltiples aplicaciones que no atentan contra el derecho de la población consultada a participar según sus usos y costumbres. Por ejemplo:

- ✓ Identificar las afectaciones que impactan en especial a la población femenina y proponer alternativas para proteger sus derechos.
- ✓ Elaborar canales accesibles para que las mujeres, en caso lo deseen, puedan presentar sus opiniones o manifestar sus preocupaciones.
- ✓ Identificar las dificultades particulares de las mujeres para participar de la consulta según sus usos y costumbres, y proponer soluciones.
- ✓ Evitar tratos que incomoden a las mujeres.
- ✓ Presentar la información en un idioma y un lenguaje técnico apropiado según las particularidades de la población femenina.
- ✓ Tomar en consideración las tareas diarias de la población femenina al establecer los horarios y los espacios de las reuniones.

En relación con el segundo argumento, es cierto que la consulta previa no es el espacio adecuado para promover el empoderamiento de la población femenina y hacerlo puede generar conflictos que inviabilicen las consultas. Sin embargo, en aquellos lugares donde existe una trayectoria política femenina, esta no debe ser ignorada, impedida ni dificultada.

En toda sociedad existen grupos diversos según sus intereses u orientaciones. Ellos pueden ser representativos de distintos sectores de la sociedad y tener conflictos internos entre sí. En tanto el derecho a la consulta previa es de toda la población consultada, todo aquel que desee participar del proceso debe poder hacerlo. Ello incluye a los representantes de los grupos minoritarios o de oposición, así como a los representantes de la población femenina, en caso los hubiese.

Trabajar con población indígena es un reto debido a que se debe procurar proteger tanto los derechos colectivos de la población como los derechos individuales de sus integrantes. Los representantes del Estado deben respetar las diferencias culturales pero no deben usar la cultura como una excusa para invisibilizar relaciones de poder que vulneran los derechos de un segmento de la sociedad.

<sup>12</sup> Defensoría del Pueblo. *Los enfoques de género e interculturalidad en la Defensoría del Pueblo: 2015*. Pp. 6



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



## PARTE II ESTÁNDARES REGIONALES DE ACTUACIÓN DEFENSORIAL EN PROCESOS DE CONSULTA PREVIA



## PARTE II: Estándares regionales de actuación defensorial en procesos de consulta previa

### 1. Las competencias de las defensorías del pueblo en los procesos de consulta previa

Las defensorías del pueblo son instituciones autónomas que tienen por mandato normativo la protección de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos. En tanto la consulta previa es un derecho colectivo que tiene carácter de fundamental, es competencia de las defensorías promover su correcto ejercicio. Para tal efecto, disponen de diversas **competencias**. Entre las más importantes se encuentran:

<p><b>DIFUNDIR DERECHOS</b></p> <p>Desarrollar talleres o campañas informativas para difundir conocimientos sobre el derecho a la consulta previa y fortalecer las capacidades de los titulares de este derecho.</p>	<p><b>SUPERVISAR EN CAMPO</b></p> <p>Trasladar a sus funcionarios a las localidades en las que se llevan a cabo las consultas y participar de las reuniones que se producen en el marco de un proceso de consulta previa.</p>	<p><b>FORMULAR RECOMENDACIONES</b></p> <p>Formular recomendaciones en forma verbal o mediante comunicación escrita (oficios, cartas, informes, opiniones técnicas) a los diversos actores que participan de la consulta previa.</p>
<p><b>INTERPONER DEMANDAS JUDICIALES</b></p> <p>Iniciar procesos constitucionales e intervenir en procesos de amparo, cumplimiento, acción popular o de inconstitucionalidad con el fin de tutelar el derecho cuando fracasan las estrategias persuasivas.<sup>13</sup></p>	<p><b>EMITIR OPINIONES TÉCNICAS</b></p> <p>Analizar y emitir opinión institucional frente a las propuestas normativas y reglamentarias, así como los diversos instrumentos que se emitan en materia de consulta previa, o normas relacionadas que tengan que ver con el ejercicio de este derecho.</p>	<p><b>REALIZAR PROPUESTAS LEGISLATIVAS</b></p> <p>Hacer uso de su iniciativa legislativa para fomentar el desarrollo normativo y reglamentario de la consulta previa.</p>

De participar durante un proceso de consulta, las defensorías del pueblo asumen el **rol de promoción y defensa del derecho a la consulta previa**. Su objetivo es promover que la consulta se ejerza de manera correcta según lo establecido en la normativa internacional y nacional.

No obstante, las defensorías del pueblo carecen de recursos presupuestarios y humanos suficientes para participar de todos los procesos de consulta previa que se desarrollan. Por ese motivo, deben **priorizar su participación** en aquellos procesos donde se requiera tutelar este derecho de manera evidente y urgente. Para evaluar si es necesaria o no su participación pueden considerar la existencia de los siguientes factores:

<sup>13</sup> También pueden intervenir en calidad de "amicus curiae" para ofrecer información o argumentos en defensa del derecho a la consulta previa.



- ✓ Antecedentes de conflictividad relacionados con la población o con el tipo de medida a ser consultada.
- ✓ Quejas de parte que denuncien la posible vulneración de derechos.
- ✓ Indicios de que la medida será de alto impacto, ya sea por el nivel del tamaño poblacional o por la gravedad en la afectación de derechos.

De considerarse pertinente la participación de la defensoría en un proceso de consulta, sus funcionarios y funcionarias pueden sumarse a todo el proceso o a algunas etapas según la necesidad. Dicha intervención estará orientada por lo establecido en el presente documento de manera referencial.

En ese sentido, las posibles acciones defensoriales que se identifican en el presente no son obligatorias ni exclusivas. Las defensorías del pueblo pueden hacer uso de otras estrategias de considerarlo pertinente; sin embargo su importancia recae en que permiten:

- ✓ Recordar los elementos que deben ser considerados para garantizar el correcto ejercicio del derecho a la consulta previa, incluso aquellos que suelen pasar inadvertidos.
- ✓ Conocer estrategias que han demostrado ser beneficiosas en la experiencia de las defensorías del pueblo participantes de este proyecto.

## 2. Los alcances de los estándares regionales de actuación defensorial en consulta previa

Los estándares de actuación en contextos de consulta previa contemplan las acciones y medidas concretas que pueden llevar a cabo las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con el fin de supervisar que el Estado o la entidad pública o privada a la que se delegue la responsabilidad de implementar la consulta, cumpla con sus obligaciones.

El principal objetivo de este instrumento es guiar las acciones de sus funcionarios y funcionarias durante la supervisión de los procesos de consulta previa. En ese sentido, fue necesario establecer un consenso sobre los siguientes aspectos:

- ✓ ¿Cómo debe ser una consulta previa?
- ✓ ¿Qué es lo mínimo que se debe lograr en una consulta previa para que esta pueda considerarse adecuada según los estándares normativos internacionales?
- ✓ ¿Cuál es el rol que debe cumplir la defensoría del pueblo en una consulta previa?

Para ello fue necesaria: **i)** la revisión de la normativa internacional en la materia, **ii)** la reflexión conjunta de las defensorías del pueblo, y **iii)** la realización de reuniones de trabajo con funcionarios públicos con competencia en materia de consulta previa y líderes representativos de la población con derecho a ser consultada en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

En adición, y en tanto los estándares regionales buscan ser aplicables en las distintas realidades, **fue necesario desarrollar un modelo de consulta que recoja la esencia de este derecho**

**según los estándares normativos internacionales** y que sea flexible para adaptarse a las particularidades nacionales.

Como resultado de ese esfuerzo se logró caracterizar tres momentos claramente diferenciados, a manera de **fases que agrupan a aquellas actividades que deben desplegar las entidades encargadas de garantizar el derecho a la consulta previa:**

- a) **Fase preparatoria.** Se da inicio a la consulta mediante la correcta identificación de una situación susceptible de afectar directamente a los derechos colectivos de la población con derecho a ser consultada. Tiene por propósito la realización de todos aquellos actos necesarios para asegurar que la consulta se lleve a cabo de manera adecuada.

Por tanto, aquí la entidad responsable identificará la medida a ser consultada, los derechos susceptibles de ser afectados, la población a consultar y a sus representantes libremente elegidos. Asimismo, conformará un equipo de trabajo para ejecutar la consulta. En esta etapa las partes conocerán los derechos y obligaciones de los actores que participan en la consulta previa. Finalmente, la entidad responsable y la población consultada se pondrán de acuerdo sobre las responsabilidades, la metodología, las reglas y el cronograma con los que se ejecutará la consulta.

- b) **Fase de desarrollo.** Es la implementación propiamente dicha de la consulta. Comprende aquellas actividades relacionadas con la información que debe recibir la población consultada, la evaluación de dicha información, la entrega de aportes y peticiones, y el diálogo intercultural con la entidad responsable. Culmina cuando se plasman los acuerdos y desacuerdos alcanzados durante el diálogo en un documento suscrito por las partes.

- c) **Fase de implementación de acuerdos.** En esta fase la entidad responsable toma una decisión sobre la medida (implementación total, parcial o no implementación). De haberse alcanzado acuerdos durante la consulta previa, las partes tendrán la obligación de su cumplimiento según los términos pactados. Finalmente, la entidad responsable sistematiza la consulta realizada con el fin de recoger sus aprendizajes para futuros procesos.

Por cada una de estas fases se han identificado logros o metas que deben alcanzarse para garantizar la efectiva implementación de la consulta conforme al Convenio N° 169 de la OIT. La consecución de estos logros requiere a su vez del cumplimiento de diversas acciones por parte de la entidad responsable, por lo que se han identificado un conjunto de obligaciones mínimas que estas deberán cumplir durante las tres fases de consulta. Por último, se ha consignado un listado referencial de acciones que pueden realizar las defensorías para verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones de las entidades responsables.

En función a ello, los estándares regionales de actuación defensorial se construyen sobre la base de estos **cuatro componentes:**

### **LAS FASES**

Son las tres grandes etapas en las que se desarrolla la consulta. Cada una de ellas agrupa los objetivos mínimos que debe alcanzarse en la consulta, así como las obligaciones de la entidad responsable para lograr tal propósito.

### **LOS LOGROS**

Son las metas mínimas que debe alcanzar la consulta previa en cada una de sus fases.

### **LAS OBLIGACIONES QUE DEBE REALIZAR LA ENTIDAD RESPONSABLE**

Son las acciones mínimas con las que debe cumplir la entidad responsable para que los logros puedan ser alcanzados.

### **LAS ACCIONES QUE PUEDE REALIZAR LA DEFENSORÍA**

Son las medidas o acciones de verificación que los comisionados de las defensorías del pueblo pueden adoptar para cumplir con sus funciones.

A continuación se desarrollan de forma detallada los estándares propuestos por cada fase.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA

# FASE PREPARATORIA



Defensoría  
del Pueblo  

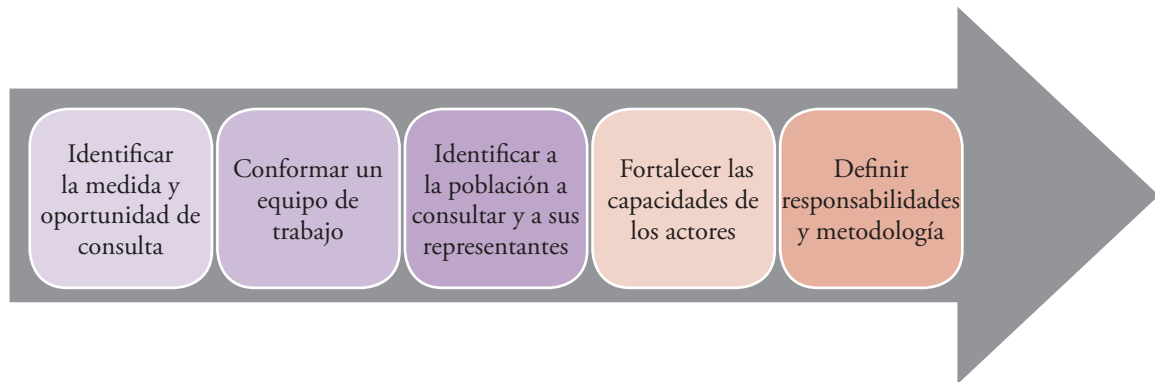
---

COLOMBIA



## FASE PREPARATORIA

La fase preparatoria tiene por propósito la realización de todos aquellos actos necesarios para asegurar que la implementación de la consulta se lleve a cabo de manera adecuada. Se resumen en las siguientes acciones:



Para ello, las acciones que se realizan dentro de la fase preparatoria deben estar orientadas a alcanzar los siguientes cuatro logros:

<b>Logro 1</b>	La entidad responsable identifica correcta y oportunamente la medida a consultar, los derechos susceptibles de ser afectados, la población a consultar y a sus representantes.
<b>Logro 2</b>	La entidad responsable conforma un equipo de trabajo con capacidades y herramientas suficientes para hacer frente a sus responsabilidades durante la consulta previa.
<b>Logro 3</b>	La población consultada conoce y entiende los derechos y obligaciones de los actores que participan de la consulta previa, en cada una de sus fases.
<b>Logro 4</b>	La entidad responsable y la población consultada se ponen de acuerdo sobre las responsabilidades, la metodología, las reglas y el cronograma con los que se ejecutará la consulta, y lo plasman en un acta de fase preparatoria.

**Logro 1:** La entidad responsable identifica correcta y oportunamente la medida a consultar, los derechos susceptibles a ser afectados, la población a consultar y a sus representantes.

Para alcanzar el logro 1, la entidad responsable debe cumplir con cuatro obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

## 1.1 Identificar correcta y oportunamente la medida a ser consultada y los derechos colectivos a ser afectados

A fin de identificar correctamente la medida a consultar, la entidad responsable deberá analizar los posibles impactos directos de la misma en los derechos colectivos de la población con derecho a ser consultada—en el primer capítulo se presenta un listado referencial—. A continuación, deberá identificar el momento oportuno para realizar la consulta, el mismo que tendrá que ser anterior a la decisión que apruebe, desapruebe o modifique dicha medida.

En ese sentido, considerando que uno de los principales objetivos de la consulta previa es que la entidad responsable y la población consultada busquen llegar a acuerdos respecto de los alcances de la medida, el momento de la consulta debe cumplir con:

- ✓ Ser previo a la toma de decisión final.
- ✓ Permitir contar con suficiente información sobre los alcances de la medida.
- ✓ Permitir a la población incidir en forma efectiva en el diseño de la medida consultada.

Así, será necesario que: **i)** el diseño de la medida esté lo suficientemente avanzado como para contar con insumos sobre los cuales debatir. Si las propuestas son muy generales o abstractas, la población consultada tendrá mayor dificultad para realizar aportes concretos; y **ii)** que la medida siga en etapa de construcción para que los aportes y demandas de la población puedan ser incorporados.

**Ejemplo:** En las consultas sobre medidas vinculadas con proyectos de inversión en los sectores de minería e hidrocarburos, existen diversos trámites a seguir antes de que la entidad responsable tome una decisión sobre la autorización de inicio de actividades, sea de exploración o de explotación. Para dichas medidas, la oportunidad más idónea para realizar la consulta es durante el proceso de evaluación de impacto ambiental —antes de obtener la aprobación de la certificación ambiental—. Ello permitirá a la población consultada advertir y alertar sobre componentes del proyecto que deben ser modificados y permitiría que sus propuestas sean incorporadas en el proceso de toma de decisiones.

En el caso del ejemplo, si la entidad responsable eligiera realizar la consulta antes de la evaluación de impacto ambiental o después de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales, podría generarse alguna de estas consecuencias:

Momento inadecuado de consulta previa	Posibles consecuencias para la entidad responsable	Posibles consecuencias para la población consultada
Antes de la evaluación de impacto ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No cuenta con los insumos necesarios para identificar los posibles impactos directos, positivos y negativos que generará la medida sobre los derechos colectivos de la población consultada.</li> <li>- Brindará información vaga sobre los componentes de la medida y cómo se ejecutarán las actividades de exploración en el terreno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adquirir un conocimiento insuficiente o parcial de la medida.</li> <li>- Reclamar haber sido informados en forma inadecuada.</li> <li>- Sentirse engañada y desconfiar de la entidad responsable y de la empresa privada que operará en campo.</li> </ul>

Momento inadecuado de consulta previa	Posibles consecuencias para la entidad responsable	Posibles consecuencias para la población consultada
Después de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales.	- No cuenta con margen de negociación porque no podrá modificar la propuesta aprobada por los permisos y certificaciones.	- Que alguno de sus derechos colectivos se vea afectado severamente. - Sentir que la entidad responsable no tiene intención de incorporar sus preocupaciones y demandas.

**Aprendiendo de la experiencia:** Luego de haber concluido un proceso de consulta previa, puede ocurrir que durante la implementación de la medida sea necesario modificar o incluir algún elemento que no fue conversado durante la consulta realizada. Implementar un espacio de participación indígena puede ayudar a conocer las implicancias de la modificación del proyecto. Sin embargo, en los casos en los que dicha modificación implique una nueva afectación a los derechos colectivos de los pueblos indígenas, **se recomienda** evaluar la pertinencia de iniciar un nuevo proceso de consulta previa.

**Importante:** En tanto la consulta previa es un derecho fundamental es importante identificar rigurosamente las medidas que deben contar con este procedimiento. Para ello **se recomienda** a las entidades responsables incorporar entre sus procedimientos administrativos mecanismos que les permitan realizar esta tarea. Asimismo, que cada una de ellas pueda contar con un organismo estatal con responsabilidad funcional especializada en materia de consulta previa y con capacidad de asesorar técnicamente a las entidades responsables de implementar las consultas.

**Ejemplo:** En esa línea resulta ilustrativa la experiencia del Ministerio de Cultura de Perú que, mediante la Resolución Ministerial N°365-2017-MC, identificó los procedimientos administrativos pasibles de consulta previa en dicho sector:

Procedimientos internos	Medidas administrativas
Declaratoria de patrimonio cultural de la Nación de los bienes inmuebles con valor arqueológico.	Proyecto de resolución viceministerial que declara patrimonio cultural de la Nación a un inmueble o monumento arqueológico prehispánico.
Declaratoria de patrimonio cultural de la Nación de inmuebles de épocas colonial, republicana y contemporánea.	Proyecto de resolución viceministerial que declara patrimonio cultural de la Nación de inmuebles de épocas virreinal, republicana y contemporánea.
Declaratoria de patrimonio cultural de la Nación de paisaje cultural.	Proyecto de resolución viceministerial que declara patrimonio cultural de la Nación a un paisaje cultural.
Categorización de Reserva Indígena.	Proyecto de decreto supremo que asigna la categoría de Reserva Indígena.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.1.1 Supervisar si las entidades del Estado incorporan en sus procedimientos administrativos mecanismos para identificar las medidas que deban ser consultadas.
  - 1.1.2 Verificar si las entidades del Estado incorporan en sus procedimientos administrativos mecanismos para identificar el momento más oportuno para realizar la consulta previa (oportunidad de la consulta).
  - 1.1.3 Verificar si para la identificación de la medida se contó con acompañamiento técnico del órgano competente.
  - 1.1.4 Verificar si se identificó correctamente los derechos colectivos susceptibles de ser afectados.
- De advertirse omisiones o incumplimiento de alguna de las obligaciones, la defensoría podrá realizar acciones (oficios, informes, recomendaciones, etc.) para cautelar el derecho de la población a ser consultada.

## 1.2 Identificar correctamente a la población a ser consultada

La identificación correcta de la población indígena o tribal —cuyos derechos colectivos sean susceptibles de ser afectados directamente— es una de las tareas más importantes de la entidad responsable. En esta obligación deberá identificarse en forma concurrente:

- ✓ La población que ostenta el derecho a la consulta previa.
- ✓ Los derechos colectivos de dicha población que serían afectados directamente por la medida.

Para una correcta identificación **se recomienda** realizar trabajo de campo, por ser el método que brinda información más actualizada y completa.

**Ejemplo:** Dentro del ámbito geográfico de una medida que aprobará la explotación de un lote petrolero en la Amazonía, la entidad responsable ha verificado en campo que una comunidad —en cuyas tierras habrá perforación de pozos petroleros— mantiene parte de sus instituciones propias (consejo de ancianos), costumbres (realiza la pesca mediante una técnica particular) y un sector de la población se comunica en su lengua originaria, el *murui-muinani*, o también conocida como huitoto. Estos elementos, sumados a la autoidentificación de sus integrantes que se reconocen como parte del pueblo indígena murui-muinani, dan cuenta de su continuidad histórica. Asimismo, ha verificado que la medida afectará a otras comunidades aledañas —que son parte del mismo pueblo indígena—, sobre cuyas tierras se abrirá una trocha para sacar el mineral. La consulta deberá realizarse con todas estas comunidades.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.2.1 Verificar que no se excluya a ningún segmento de la población que sea susceptible de ser afectado por la medida a consultar.
- 1.2.2 Realizar acciones (oficios, recomendaciones, demandas) para cautelar el derecho de la población a ser consultada, con especial atención en aquellos grupos que no han sido registrados por el Estado.



### 1.3 Según el alcance de la medida, identificar correctamente a los líderes u organizaciones legítimas de la población a consultar y a las personas que la representarán durante la consulta

Dependiendo del alcance geográfico de la medida objeto de consulta —local, regional o nacional— la entidad responsable debe identificar a las instituciones representativas, autoridades legítimas o legalmente acreditadas de la población a consultar, respetando sus usos y costumbre y de acuerdo con lo establecido en cada país. Con ellas coordinará en primera instancia durante la fase preparatoria. Una incorrecta identificación puede ocasionar un conflicto al interior o con la población a consultar, perjudicando el normal desarrollo de la consulta previa.

**Importante 1:** Las autoridades indígenas identificadas preliminarmente no necesariamente serán quienes representen a la población durante el diálogo. Durante la fase preparatoria, según sus usos y costumbres, la población consultada debe elegir a sus representantes para ese fin. En el acta de fase preparatoria debe quedar constancia de ello.

Si durante la realización de la consulta surgen cuestionamientos sobre la legitimidad de los representantes elegidos para el diálogo, la población consultada debe poner en evidencia dicha situación y solicitar a la entidad responsable un plazo breve y razonable para designar nuevos representantes o confirmar la representación cuestionada.

**Importante 2:** En todos los casos la consulta se debe realizar con la población directamente afectada. Por ese motivo, si se trata de una afectación local, se debe identificar a las instituciones representativas de la comunidad indígena pasible de sufrir afectación directa.

**Aprendiendo de la experiencia:** dentro de la población consultada es posible que haya fraccionamientos políticos, más de un líder, otros líderes con más apoyo que el líder acreditado en las instancias de gobierno o un segmento de la población cuyos intereses no son considerados por el líder o líderes representativos.

Con el fin de que ningún sector se vea excluido de la consulta y que ello a su vez no desencadene en situaciones de desconfianza, conflicto y violencia, **se recomienda** promover que durante la consulta participen delegados de los diversos sectores de la población. Es importante procurar también la participación de las personas cuyos derechos pueden verse especialmente afectados por determinada medida, como las mujeres y los ancianos o ancianas. Incluirlos permitirá:

- ✓ Evitar acusaciones a la entidad responsable por dialogar únicamente con un sector o algunos sectores de la población afectada.
- ✓ Identificar necesidades e intereses específicos de los diversos sectores.

**Nota:** Todos los participantes podrán tener voz durante la consulta. Sin embargo corresponde a la población consultada designar a sus representantes con capacidad de decisión, mediante sus usos y costumbres.

**Ejemplo:** Un proyecto de infraestructura afectaba íntegramente a una comunidad campesina — comunidad madre y a sus 14 anexos—, cuyos integrantes pertenecen al pueblo originario *Quechuas*. Dos anexos se dedicaban a la crianza de truchas en piscigranja, mientras que la comunidad madre y el resto de anexos, a la agricultura. La consulta se desarrolló únicamente con los integrantes de la asamblea integrada por la comunidad madre sin incluir a los anexos. Los comuneros integrantes de los anexos solicitaron participar pero no fueron autorizados por la comunidad madre.

Durante la consulta, el pueblo consultado sólo presentó propuestas respecto de las actividades que podían afectar la agricultura, llegando a acuerdos sobre estos puntos, sin hacer cuestionamientos a aquellas que podían afectar la crianza de truchas. A razón de ello los criadores de truchas adoptaron medidas de fuerza para paralizar el proyecto, ante lo cual la entidad encargada de implementarlo invitó a los piscicultores a una mesa de trabajo. Luego de tres meses de protestas y negociaciones las partes lograron alcanzar acuerdos, tras lo cual los piscicultores dejaron su medida de protesta.

De haberse incluido a representantes de cada uno de los anexos en las reuniones de consulta previa, como correspondía, los acuerdos con los criadores de truchas podrían haberse logrado durante la consulta y sin necesidad de haber llegado a un conflicto que generó división interna, desconfianza entre los actores, así como pérdida económica.

#### **Acciones que puede realizar la Defensoría:**

- 1.3.1 Verificar si se reportaron quejas o reclamos respecto de los líderes o a las organizaciones identificadas como representativas.
- 1.3.2 Sugerir que entre los representantes de la población a consultar se incluyan delegados de los diversos sectores de la misma, para que se tome decisiones de acuerdo con sus usos y costumbres.
- 1.3.3 Sugerir la revisión de la identificación de las organizaciones representativas y promover espacios de diálogo, en caso de cuestionamientos a la representatividad de estas organizaciones.

### **1.4 Implementar mecanismos para que la población con derecho a ser consultada pueda solicitar una consulta previa o su inclusión a una en curso**

Las entidades responsables deben incorporar mecanismos para que la población con derecho a ser consultada pueda solicitar la realización de una consulta o su inclusión en una en curso. Una vez realizada dicha petición, la entidad responsable está en la obligación de evaluarla y responder en un plazo razonable, sin prolongar innecesariamente su decisión.

En caso se verifique que la población solicitante tiene derecho a ser consultada y la medida a tomar es susceptible de afectar alguno de sus derechos colectivos, la entidad responsable debe declarar procedente la solicitud y realizar las acciones necesarias para iniciar el proceso de consulta previa con esa población.

**Aprendiendo de la experiencia:** Las barreras geográficas y económicas que afectan a la población a ser consultada pueden limitar el adecuado uso de los mecanismos que les permiten solicitar una consulta previa o su inclusión a una en curso. Por ello **se recomienda** que los plazos para su solicitud sean evaluados con criterio de flexibilidad.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.4.1 Constatar la existencia de canales administrativos para solicitar la consulta previa.
- 1.4.2 Trasladar y hacer seguimiento a las solicitudes de consulta realizadas, por medio de la defensoría del pueblo.

**Logro 2:** La entidad responsable conforma un equipo de trabajo con capacidades y herramientas suficientes para hacer frente a sus responsabilidades durante la consulta previa

Para alcanzar el logro 2, la entidad responsable debe cumplir con cinco obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

## 2.1 Conformar un equipo de trabajo interdisciplinario

Durante la consulta previa la entidad responsable necesita hacer uso de diversas capacidades. Para garantizar ello, **se recomienda** la conformación de un equipo interdisciplinario compuesto al menos por los siguientes especialistas:

- ✓ Abogado
- ✓ Antropólogo o sociólogo
- ✓ Administrador o gestor
- ✓ Facilitador o metodólogo
- ✓ Especialista en el área materia de consulta

**Aprendiendo de la experiencia:** en nuestros países la lucha contra la discriminación por motivos de raza, etnia, cultura, género, orientación sexual y otros, sigue vigente. Nuestras sociedades no han logrado suprimir ideas prejuiciosas y comportamientos dañinos discriminatorios. La falta de conocimiento y de empatía dificulta muchas de las interacciones cotidianas entre personas de procedencias étnicas, sociales y culturales distintas.

Considerando ello, resulta sumamente importante que los integrantes del equipo de trabajo sean previamente capacitados no sólo en conocimientos técnicos y específicos en materia de consulta previa y derechos colectivos de la población consultada, sino también en competencias interculturales y de comunicación, de manera que el trato que reciba la población consultada no resulte discriminatorio ni vulnere sus derechos a la integridad y dignidad.

En tal sentido, **se recomienda** fortalecer las competencias de los funcionarios que formarán parte del equipo interdisciplinario en los siguientes aspectos:

- ✓ Interculturalidad y género.
- ✓ Diálogo intercultural
- ✓ La cultura local.
- ✓ Lucha contra la discriminación y racismo.

Por otro lado, será idóneo que los sectores que por sus funciones cumplen en forma recurrente el papel de entidad responsable –como los ministerios de energía y minas– conformen un equipo permanente de especialistas encargados de implementar las consultas previas del sector. Ello permitirá a los integrantes del equipo adquirir experiencia de campo y mejorar sus estrategias.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 2.1.1 Recomendar y verificar que la entidad responsable cuente con un equipo interdisciplinario.
- 2.1.2 Recomendar y verificar que el equipo interdisciplinario sea capacitado en interculturalidad y género, dialogo intercultural, cultura local, y discriminación y racismo.
- 2.1.3 Ofrecer a la entidad responsable apoyo técnico para el diseño y ejecución de las capacitaciones.

## 2.2 Prever que al menos un integrante del equipo tenga la facultad de adoptar las decisiones que se requieran durante la consulta previa.

La consulta previa es el mecanismo por el que entidades estatales buscan alcanzar acuerdos con la población con derecho a ser consultada sobre las decisiones susceptibles de afectarles. Por tal motivo, se requiere que al menos un integrante de la entidad promotora tenga poder de decisión y facultad de alcanzar acuerdos específicos respecto de la medida y a las afectaciones que ésta producirá en la población consultada.

Asimismo, **se recomienda** que la misma persona pueda poseer las facultades necesarias para enfrentar los imprevistos que surjan durante la consulta, de modo que no se prolongue o paralice innecesariamente el proceso de consulta.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 2.2.1 Recomendar y verificar que al menos un integrante de equipo encargado de implementar la consulta previa cuente con facultades para tomar las decisiones que se requieran durante la misma.

## 2.3 Evitar que los integrantes del equipo sean reemplazados durante la consulta. En caso sea indispensable realizar algún cambio, prever mecanismos para asegurar la transferencia de información a los nuevos responsables.

Cuando las partes de un diálogo varían constantemente, sus representantes no llegan a desarrollar relaciones de confianza o los avances logrados pueden verse perjudicados. Ello puede derivar en frustraciones que motiven la conclusión temprana del diálogo.

Por tal motivo, resulta fundamental que se prevea que los integrantes del equipo encargado de implementar la consulta tengan disponibilidad para participar en cada una de las etapas del proceso. Asimismo, que si por casos de fuerza mayor es necesario cambiar a alguno de los integrantes, quien lo reemplace debe recibir los insumos necesarios para continuar con el trabajo sin producir demoras ni retrocesos.

Para ello **se recomienda** realizar las siguientes acciones:

- ✓ Llevar un registro audiovisual de las reuniones.
- ✓ Realizar resúmenes de los principales acontecimientos de las jornadas de trabajo.
- ✓ Informar periódicamente al equipo sobre el trabajo individual.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

2.3.1 Recomendar y verificar que se prevean mecanismos idóneos que permitan la transferencia de información oportuna.

## 2.4 Desarrollar estrategias para garantizar que los integrantes del equipo coordinen sobre las diversas tareas a ejecutar.

Las descoordinaciones entre los representantes de la entidad responsable pueden ser interpretadas por la población consultada como muestras de falta de voluntad. Ello perjudica la imagen de la entidad y dificulta el proceso de búsqueda de acuerdos.

Por ese motivo es importante que el equipo trabaje de manera coordinada. Ello fortalecerá la imagen de la entidad responsable como interlocutor y permitirá a los integrantes enriquecer el trabajo con una perspectiva interdisciplinaria.

Al respecto, **se recomienda**:

- ✓ Coordinar permanentemente sobre los avances y pendientes en el cronograma de trabajo.
- ✓ Consensuar sobre la postura institucional a tomar ante temas o situaciones clave.
- ✓ Evaluar los pros y contras de los posibles cursos de acción.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

2.4.1 Evaluar la opinión de la población consultada respecto de si existe continuidad y coherencia en el trabajo con los representantes de la entidad responsable.

2.4.1 En caso corresponda, realizar recomendaciones que permitan superar dificultades.

## 2.5 Diseñar indicadores para evaluar el desempeño del equipo de trabajo y la calidad de sus productos.

La entidad responsable debe crear un instrumento que le permita verificar si ha logrado cumplir con sus obligaciones de manera oportuna y con una calidad adecuada. Dicho instrumento debe contar con indicadores concretos y verificables.

**Se recomienda** designar a una persona encargada de evaluar permanentemente el desarrollo del trabajo, de modo que pueda identificarse oportunamente las fallas u omisiones, y proponer medidas correctivas.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

2.5.1 En función de experiencias exitosas, recomendar a la entidad responsable indicadores de calidad a utilizar para evaluar su desempeño. Por ejemplo: medir el porcentaje de asistencia a los talleres informativos respecto del total de la comunidad o pueblo consultado.



**Logro 3:** La población consultada conoce y entiende los derechos y obligaciones de los actores que participan de la consulta previa, en cada una de sus fases

Para alcanzar el logro 3, la entidad responsable debe cumplir con dos obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

### 3.1 Informar a la población consultada sobre los derechos y obligaciones de los actores que participan en la consulta previa

Para que la población consultada pueda desenvolverse de manera adecuada en la consulta previa requiere saber en qué consiste la misma. Es obligación de la entidad responsable verificar que, sobre la consulta previa, la población consultada sepa:

- ✓ En qué consiste.
- ✓Cuál es su objetivo.
- ✓ Cuáles son los derechos y obligaciones de la población consultada.
- ✓ Qué actores participan de la consulta previa y cómo pueden participar.
- ✓ Cuáles son sus fases.
- ✓ Qué canales institucionales existen a disposición de la población consultada para solicitar asesoría o presentar reclamos.

Si la población tuvo experiencias previas en consulta es probable que cuente con conocimientos al respecto. De no contar con ellos, tenerlos parcialmente o que sus conocimientos sean incorrectos, será necesario fortalecer sus capacidades en la materia.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 3.1.1 Verificar si se explicó qué es la consulta previa y cuáles son sus fases.
- 3.1.2 Verificar si se explicaron los derechos y obligaciones de la entidad responsable y de la población consultada en las tres fases de la consulta.
- 3.1.3 Verificar si se informó sobre la disponibilidad de canales institucionales a disposición de los representantes de la población consultada para solicitar asesoría o presentar reclamos.
- 3.1.4 En caso de advertirse omisión de la obligación, recomendar y verificar que la entidad responsable cumpla con realizarla antes de la fase de desarrollo.
- 3.1.4 En caso la población lo solicite, de manera subsidiaria difundir los alcances del derecho a la consulta previa.

### 3.2 Absolver las inquietudes que la población consultada exprese respecto de los derechos y obligaciones de los actores que participan de la consulta previa.

La entidad responsable debe emplear una metodología adecuada para recoger y absolver las inquietudes que la población consultada tenga sobre el funcionamiento de la consulta previa y sobre los derechos y obligaciones de los actores que participan de ella.

**Ejemplo:** Para cumplir con esta obligación, la entidad responsable podría:

- ✓ Dedicar un momento de cada visita de coordinación para resolver inquietudes.
- ✓ Capacitar a profundidad a una persona local para que absuelva las dudas que surjan cuando los representantes de la entidad responsable no estén presentes.
- ✓ Tener a disposición materiales didácticos con información sobre la consulta previa.
- ✓ Identificar las preguntas frecuentes y elaborar respuestas claras.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

3.2.1 Verificar si la entidad responsable cumple con absolver las dudas planteadas por la población consultada. De corresponder, realizar recomendaciones.

**Logro 4:** La entidad responsable y la población consultada se ponen de acuerdo sobre las responsabilidades, la metodología, las reglas y el cronograma con los que se ejecutará la consulta, y lo plasman en un acta de fase preparatoria

Para alcanzar el logro 4, la entidad responsable debe cumplir con once obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

### 4.1 Garantizar las condiciones logísticas necesarias para la realización de la consulta.

Durante la fase preparatoria la entidad responsable y la población consultada deben alcanzar acuerdos sobre cómo se ejecutará la consulta previa. Para ello, la entidad debe garantizar en forma oportuna las condiciones logísticas que sean necesarias para la realización de la consulta.

De corresponder, la entidad responsable es la encargada de:

- ✓ Asumir los costos de transporte y viáticos para las personas que requieran ser movilizadas de su localidad de origen.
- ✓ Asumir los costos del alquiler de locales, compra de materiales y contratación de asesores, intérpretes y traductores.
- ✓ Gestionar el traslado de personas, bienes y servicios a la localidad correspondiente.
- ✓ Asegurar que los locales elegidos para las reuniones sean accesibles y tengan capacidad suficiente para realizar la consulta.

**Aprendiendo de la experiencia:** Las madres indígenas que participan en procesos de consulta previa suelen recurrir a las reuniones llevando consigo a sus hijas e hijos pequeños. Para garantizar su participación en condiciones adecuadas, **se recomienda** a la entidad responsable prever espacios o personal que permitan atender el cuidado de los menores en coordinación con las madres.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.1.1 Verificar si se dispone de recursos para garantizar el desarrollo adecuado de la consulta.
- 4.1.2 Verificar si se dispuso de espacios accesibles y con capacidad suficiente para realizar la consulta.
- 4.1.3 En caso de necesidad de trasladar a representantes de la población consultada, verificar si la entidad responsable garantizó presupuesto para transportes y viáticos.
- 4.1.4 Verificar si se prevé recursos para facilitar el acceso a asesores para la población consultada.

## 4.2 Acordar con la población consultada una metodología adecuada para el desarrollo de la consulta previa en todas sus fases.

La entidad responsable debe acordar con la población consultada qué metodología usar para el desarrollo de la consulta, con especial énfasis en los talleres informativos y en las reuniones de diálogo intercultural. Al hacerlo, ambas partes deben considerar estrategias adecuadas para:

- ✓ Coordinar.
- ✓ Convocar.
- ✓ Informar.
- ✓ Recoger y absolver dudas.
- ✓ Debatir.
- ✓ Plasmear acuerdos.

**Importante:** La metodología elegida debe considerar las particularidades de los ciudadanos y ciudadanas que participarán en la consulta previa. Para ello, la entidad responsable puede tomar como referencia:

- ✓ Los métodos que usa la comunidad en sus reuniones internas para coordinar, informar, recoger y absolver dudas, debatir y plasmear acuerdos.
- ✓ La opinión de los participantes sobre la metodología utilizada en experiencias previas.
- ✓ La metodología utilizada en experiencias exitosas de trabajo con ciudadanos de características similares.

La elección de la metodología más apropiada es un trabajo que puede tomar tiempo, por lo que diseñarla con todos los ciudadanos consultados no siempre es viable. Cuando ello ocurra, **se recomienda** trabajar en su diseño con los representantes de la población consultada.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.2.1 Evaluar si la metodología acordada se adecúa a las particularidades culturales de la población consultada.
- 4.2.2 Verificar si se reportaron quejas respecto de la metodología acordada.

## 4.3 Generar mecanismos que permitan a las partes mantener una actitud dialogante de buena fe, respetuosa en sus intervenciones y en igualdad de condiciones.

La consulta previa debe ser un espacio en el que las partes coordinen, conversen y busquen llegar a acuerdos manteniendo el respeto recíproco. Ambas partes deben conservar una actitud dialogante, de buena fe y respetuosa. En ocasiones, los intereses en juego o acciones poco respetuosas pueden generar comportamientos que dificulten el diálogo. Para evitar ello es importante que las partes prevean mecanismos que permitan censurar los comportamientos inadecuados y promover los comportamientos cordiales y respetuosos.

### Ejemplos de reglas:

- ✓ Para intervenir es necesario levantar la mano.
- ✓ No se permitirán interrupciones a quien está hablando.
- ✓ No se permitirán insultos o afrentas personales.
- ✓ No se rechazará ningún argumento por la característica personal de quien interviene.
- ✓ Las participaciones deben centrarse en argumentos, propuestas, preguntas, ideas u otros relacionados a la materia de debate.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.3.1 Verificar si se han previsto mecanismos que permitan a las partes mantener una actitud dialogante y respetuosa en sus intervenciones.
- 4.3.2 Evaluar si los representantes de la entidad responsable y la población consultada escuchan las intervenciones con atención, empatía y respeto.
- 4.3.3 Verificar si hay participaciones que no son permitidas o son interrumpidas y por qué motivo.
- 4.3.4 Evaluar si los representantes de la población consultada y los representantes de la entidad responsable tienen las mismas posibilidades de participar y ser escuchados.
- 4.3.5 Verificar si entre los asistentes hay representantes de la población femenina y de adultos mayores y evaluar su papel en el diálogo.

## 4.4 Garantizar que no se den acciones de violencia o amenaza durante la consulta previa.

Para que los actores puedan participar libremente de la consulta previa, se debe asegurar que no se desarrollen relaciones marcadas por la violencia o la amenaza. Se considera violencia a toda relación en la que una de las partes produzca daño físico al otro, le falte el respeto o dañe su propiedad con intención de hacerle daño. Se considera amenaza a toda acción que busque alterar la postura de otro utilizando estrategias como la fuerza o el chantaje.



**Ejemplo:** El *apu o jefe* de la comunidad A amenaza a la comunidad C con discontinuar el servicio de transporte de alimentos que controla si la comunidad C no se alinea a la postura mayoritaria. Situaciones como estas quedan proscritas dentro de una consulta previa libre e informada.

Una precaución a tomar en cuenta para cumplir con esta obligación es cuidar que la seguridad que las partes utilicen durante la consulta **sea razonable**. Se debe evitar hacer uso excesivo de personal de seguridad, especialmente de personal armado, ya que ello puede ser interpretado como un elemento de presión durante el diálogo.

**Aprendiendo de la experiencia:** durante la fase preparatoria, la entidad responsable y la población consultada deben acordar qué se entenderá por situación de violencia y amenaza durante la consulta y qué canales se podrán usar para restaurar el orden. No es necesario que se elabore una relación casuística, pero sí **se recomienda** que se establezcan pautas generales. El objetivo es que ante el surgimiento de casos de este tipo, los actores sepan cómo reaccionar y puedan solucionar el problema rápidamente.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.4.1 Verificar si se reportan quejas o denuncias que adviertan de amenazas a la población consultada o a sus representantes para influir en su postura o su comportamiento durante la consulta.
- 4.4.2 Verificar si se reportaron quejas o denuncias que adviertan de prácticas violentas.
- 4.4.3 Evaluar las respuestas de la entidad responsable ante amenazas o prácticas violentas. De ser necesario, realizar recomendaciones.

## 4.5 Garantizar un diálogo libre de proselitismo político, negociaciones indebidas y sobornos.

Para que una consulta sea considerada como libre deben evitarse actos de proselitismo político, negociaciones indebidas y sobornos en su desarrollo.

Se considera **proselitismo político** cuando alguno de los participantes de la consulta realiza acciones para convencer y reunir seguidores para su causa política o partidaria. La consulta previa no es un espacio para hacer campaña política y el uso de los recursos de la consulta para esos fines puede ser considerado como una malversación de los fondos.

**Ejemplo:** En un taller informativo realizado dentro de una consulta previa, el representante de la entidad responsable anuncia que al siguiente año postulará como presidente regional y recogerá las propuestas de los participantes de la consulta.

En cuanto a las **negociaciones indebidas**, serán consideradas como tales todas aquellas que se hacen:

- ✓ Al margen de los espacios y reuniones oficiales de diálogo.
- ✓ Sin haber convocado a los actores que deben participar de las negociaciones.
- ✓ Sin conocimiento de los demás actores que deben participar de la toma de decisiones.

**Ejemplo:** El representante de la entidad responsable y uno de los tres líderes de la población consultada se reúnen tras la jornada oficial y alcanzan acuerdos sin consultarlos con los otros dos líderes representativos de la población y sin comunicarlos a la población consultada.

Por su parte, se considerará **chantajes y sobornos** a todo ofrecimiento que no sea un acuerdo alcanzado por medio de un proceso legítimo de negociación o dentro de los espacios oficiales de diálogo y que:

- ✓ Se efectúe sin transparencia.
- ✓ Tenga que ver con ofertas de sumas de dinero u otros beneficios indebidos realizados a representantes de la población consultada, ya sea por funcionarios de la entidad responsable o terceros interesados en influir en su postura.

**Ejemplo:** Un representante de la empresa minera interesada en la aprobación de la medida a consultar busca fuera de los espacios de diálogo oficiales de la consulta previa a los representantes de la población consultada para ofrecerles beneficios individuales a cambio de convencer a sus compañeros a suscribir acuerdos poco rigurosos dentro de la consulta.

Durante la fase preparatoria, la entidad responsable y la población consultada deben acordar qué canales se utilizarán para enfrentar comportamientos de este tipo, con el fin de contar con mecanismos que permitan a los actores reaccionar y solucionar el problema sin perturbar la consulta.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.5.1 Verificar si se ofrece beneficiar con bienes o servicios a aquellos que asuman una determinada actitud o postura durante la consulta.
- 4.5.2 Verificar si hay propaganda política durante la consulta.
- 4.5.3 Verificar si se ofrece beneficios en caso la población consultada se adhiera a un determinado partido político.

#### 4.6 De corresponder, garantizar el uso de intérpretes y traductores durante la consulta, con especial énfasis en las etapas de información y diálogo.

En caso toda o parte de la población consultada se comunique en idioma originario, la entidad responsable tendrá la obligación de financiar la contratación de intérpretes y asumir los costos de transporte y viáticos en caso requieran movilizarse durante la consulta para cumplir con su labor.

De ser posible, debe garantizarse su presencia durante todas las fases de la consulta previa. Sin embargo, debe priorizarse por lo menos las etapas de información y diálogo. De ser posible, el intérprete debe cumplir con los siguientes requisitos:

- ✓ Hablar fluida y ampliamente ambos idiomas.
- ✓ Haber recibido capacitación en traducciones en contextos de consulta previa.
- ✓ Haber recibido capacitación en terminología propia vinculada a la medida consultada.

- ✓ Tener claro su rol de traductor imparcial y probidad comprobada.
- ✓ Contar con la confianza de la población consultada.

**Aprendiendo de la experiencia 1:** En el ejercicio de su labor, el intérprete enfrenta dos dificultades: **i)** no todas las palabras tienen una traducción exacta en lengua indígena, y **ii)** no necesariamente está familiarizado con los temas que va a traducir. Ambos supuestos no le permiten cumplir con su labor en términos adecuados. Por ello **se recomienda** que la entidad responsable presente y explique la información al intérprete con anterioridad y de ser posible elaboren de forma conjunta un listado de términos técnicos para facilitar la labor de traducción.

**Aprendiendo de la experiencia 2:** Incluso cuando la población consultada tiene dominio del idioma español como segunda lengua puede suceder que: **i)** tengan comprensiones culturales distintas sobre ciertos conceptos, **ii)** no contemplen un marco cultural de referencia sobre algunos conceptos. Ello puede generar interpretaciones incorrectas, por lo que **se recomienda** que el intérprete tenga conocimiento previo de la cultura local y elabore un glosario de términos que faciliten su labor.

#### **Acciones que puede realizar la Defensoría:**

4.6.1 Verificar si la entidad responsable dispuso la contratación de intérpretes. En caso de omisión, realizar recomendaciones a la entidad responsable exhortando el cumplimiento de la obligación.

4.6.2 Evaluar los criterios de selección para la contratación de intérpretes.

4.6.3 Verificar la opinión de los representantes de la población consultada respecto de la calidad de la traducción.

4.6.4 Verificar si los talleres informativos, el diálogo intercultural y las coordinaciones fueron traducidos en los aspectos relevantes y en los solicitados por la población consultada. En caso de omisión, realizar recomendaciones a la entidad responsable exhortando el cumplimiento de la obligación.

#### **4.7 De corresponder, facilitar y financiar la contratación de asesores de confianza de la población consultada.**

El financiamiento de asesores para la población consultada por parte de la entidad responsable está orientado a generar condiciones de equilibrio en las negociaciones que se producen dentro de la consulta previa. Asimismo, permite que la población consultada pueda formarse una opinión sobre la medida consultada, alcanzar acuerdos internos al respecto y desarrollar propuestas específicas sobre a los alcances de la medida con pleno entendimiento de las consecuencias y priorizando aquellos aspectos fundamentales para el respeto de sus derechos colectivos.

El asesor o asesora debe cumplir mínimamente con los siguientes requisitos:

- ✓ Ser de confianza de la población consultada. Para ello, debe contar con la autorización expresa de dicha población.

- ✓ Conocer los temas técnicos que se tratan en la consulta previa.
- ✓ Contar con competencias para plasmar de forma adecuada las propuestas de la población consultada.

**Importante:** En los casos en los que la población consultada ya cuente con asesores de confianza financiados internamente o por terceros, la entidad responsable queda exenta de esta obligación.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.7.1 Verificar si la población consultada contó con un asesor externo, neutral y de su confianza.
- 4.7.2 Verificar si se destinaron fondos para la contratación del asesor.
- 4.7.3 De corresponder, canalizar las peticiones del pueblo consultado respecto de esta obligación y promover su cumplimiento con la entidad responsable.

#### 4.8 De corresponder, garantizar que los documentos emitidos en las fases de la consulta previa (actas, cartillas informativas, comunicados, etc.) sean traducidos a la lengua originaria de la población consultada.

En caso un porcentaje importante de la población consultada hable una lengua indígena o la traducción de documentos sea requerida por los representantes de la población consultada, la entidad responsable debe garantizar la traducción de los documentos más importantes emitidos en las tres fases de la consulta previa para facilitar la labor del traductor. En caso la población sea bilingüe (español – idioma originario), **se recomienda** entregar los documentos en ambos idiomas.

**Ejemplo:** En una consulta previa de una medida que aprobará la construcción de una central hidroeléctrica, donde la población consultada está constituida por cuatro comunidades *asháninkas* y seis *yaneshas* cuyas integrantes mujeres jóvenes y adultas mayores son principalmente monolingües, la entidad responsable debe traducir los documentos más importantes al *asháninka* y *yanesha* para garantizar que la información sea correctamente trasladada por el intérprete o traductor y entendida por el mayor número posible de la población consultada.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.8.1 Verificar si la entidad responsable cumplió con la obligación. En caso de omisión realizar acciones para garantizar su cumplimiento.

#### 4.9 Incluir en el acta un cronograma de trabajo con plazos razonables y flexibles.

En la fase preparatoria, la entidad responsable y la población consultada deberán consensuar un cronograma de trabajo para las actividades y reuniones a realizarse durante la consulta. Los plazos establecidos deben ser razonables y permitir que:

- ✓ El responsable de la tarea tenga el tiempo suficiente para alcanzar su objetivo.
- ✓ No se prolongue innecesariamente el cumplimiento de la tarea.

**Importante:** Para definir el cronograma las partes deben tomar en consideración las actividades laborales y culturales de la población consultada, de modo que las fechas pactadas no coincidan con algún evento de importancia local que pueda afectar el nivel de convocatoria.

Si bien los plazos acordados contemplan la voluntad de las partes de la consulta, en observancia del principio de flexibilidad podrán ser cambiados en caso surja algún imprevisto que lo justifique, como cuando:

- ✓ Existe un impedimento físico, de fuerza mayor o caso fortuito que impida a los actores cumplir con lo establecido. Ejemplo: una inundación, una manifestación, etc.
- ✓ El cambio permitirá acceder a una situación que incrementará significativamente la calidad de la consulta previa. Ejemplo: la contratación de un asesor, el resultado de un trabajo, la necesidad de realizar mayores jornadas de información, etc.

**Se recomienda** que la entidad responsable y la población consultada determinen canales oficiales para solicitar cambios o ajustes en el cronograma.

##### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.9.1 Verificar si el acta de fase preparatoria incluye un cronograma de trabajo con plazos establecidos.
- 4.9.2 Verificar si el cronograma de consulta establecido es producto de acuerdos entre la entidad responsable y la población consultada.
- 4.9.3 Verificar si se determinaron canales adecuados para solicitar cambios o ajustes en el cronograma.
- 4.9.4 De advertirse una queja sobre la determinación unilateral del cronograma de trabajo por parte de la entidad promotora, realizar acciones defensoriales para promover la adopción de un nuevo cronograma consensuado entre las partes, en atención al principio de flexibilidad y de buena fe.



#### 4.10 Especificar en el acta el rol y las obligaciones de las partes de la consulta previa, así como de los posibles actores invitados durante la consulta.

El cronograma de trabajo establecido en el acta de la fase preparatoria debe incluir las obligaciones que las partes deben cumplir para cada una de las actividades previstas.

**Ejemplo:** Luego de la entrega de información, la comunidad campesina consultada evalúa la medida según sus usos y costumbres y adopta una postura. Las obligaciones para dicha tarea, por cada actor, pueden ser:

Obligaciones de la entidad responsable	Obligaciones de la población consultada
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratar a un asesor de confianza de la comunidad, facilitar su acceso a la zona y garantizar su permanencia por un tiempo razonable.</li> <li>- Financiar el transporte y viáticos de 15 representantes indígenas del anexo D para reunirse con sus compañeros del anexo B en la reunión de evaluación de la medida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sugerir a un asesor de confianza o elegir a uno de los propuestos por la entidad responsable.</li> <li>- Reservar el local comunal para las fechas necesarias o proponer un lugar alternativo para facilitar la reunión con sus bases.</li> <li>- Convocar a sus bases a las reuniones con la debida anticipación para garantizar su participación.</li> <li>- Luego de la evaluación, entregar al ente responsable sus propuestas y demandas sobre los alcances de la medida consultada, observando el plazo acordado para tal efecto.</li> </ul>

La entidad responsable —por iniciativa propia o a solicitud de la población consultada—, puede convocar la participación de otras entidades públicas o privadas con la finalidad de que brinden información complementaria y/o conocimientos especializados en materia de consulta previa o respecto de los alcances de la medida consultada. Asimismo, en ocasiones se contempla la participación de observadores nacionales o internacionales que puedan dar garantía del correcto desarrollo de la consulta. Es usual que dentro de este último grupo se convoque a las defensorías del pueblo para garantizar el respeto a los derechos fundamentales de la población consultada.

En cualquier caso, será importante que se delimiten los alcances de la participación de terceros, así como el rol que estos cumplirán dentro de la consulta o durante las etapas en las que se ha solicitado su participación.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.10.1 Verificar si el acta incluye una lista de las obligaciones de las partes para cada actividad prevista.
- 4.10.2 Recomendar que en las actividades programadas para la etapa de desarrollo participe un representante de entidad responsable que tenga poder de decisión.
- 4.10.3 De ser necesario, sugerir la participación de otras entidades que puedan aportar información importante en la realización de la consulta.
- 4.10.4 En caso de participación de terceros, verificar que se determinó el rol que cumplirán los mismos. Si el rol no se definió, de corresponder, recomendar que se precise cuál será el alcance de la participación de los terceros a fin de evitar confusión o controversia futura.

#### 4.11 Otorgar a la población consultada la copia del acta de fase preparatoria y de documentos relevantes.

La entidad responsable debe otorgar a la población consultada una copia del acta de fase preparatoria, de los documentos relevantes producidos durante esta fase y del registro filmico, de contarse con este. En caso la población consultada esté compuesta por más de una comunidad, localidad u organización, corresponderá entregar al menos una copia a cada segmento de la población que tenga una representación propia.

##### Acciones que puede realizar la Defensoría:

4.11.1 Verificar si cada organización representativa de la población consultada recibió una copia del acta, así como de otros documentos relevantes producidos durante esta fase. En caso de omisión realizar acciones para garantizar su cumplimiento.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE PERÚ

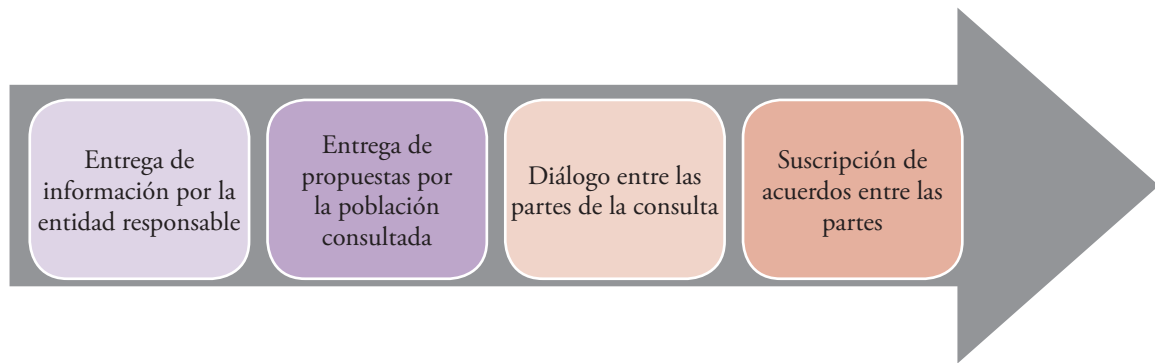


# FASE DE DESARROLLO



## FASE DE DESARROLLO

La fase de desarrollo es la realización de la consulta previa propiamente dicha. Su momento más importante tiene lugar en el diálogo y la suscripción de acuerdos entre las partes de la consulta. Comprende las siguientes actividades:



Durante la fase de desarrollo, las actividades de la entidad responsable deben estar orientadas a los siguientes logros:

<b>Logro 1</b>	La población consultada cuenta con información suficiente sobre la medida consultada.
<b>Logro 2</b>	La población consultada evalúa la medida y realiza propuestas al respecto.
<b>Logro 3</b>	La población consultada y la entidad responsable sostienen un diálogo intercultural y de buena fe sobre la medida.
<b>Logro 4</b>	La población consultada y la entidad responsable buscan alcanzar acuerdos específicos y los plasman en un acta de consulta.
<b>Logro 5</b>	La consulta se realiza respetando los alcances del acta de fase preparatoria, observando el principio de flexibilidad para enfrentar imprevistos.

**Logro 1:** La población consultada cuenta con información suficiente sobre la medida consultada.

Para alcanzar el logro 1, la entidad responsable debe cumplir con siete obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.



## 1.1 Realizar los talleres informativos necesarios para garantizar la comprensión de la medida por la población consultada.

La entidad responsable debe lograr que la población consultada comprenda los alcances de la medida. Considerando que una sola reunión o taller informativo puede resultar insuficiente, para determinar el número de reuniones o talleres necesarios **se recomienda** a la entidad responsable evaluar los siguientes criterios:

- ✓ ¿A cuántos pobladores se debe informar?
- ✓ ¿Qué nivel de complejidad técnica tiene el contenido de la exposición?
- ✓ ¿Cuál es la magnitud de las afectaciones que producirá la medida?

**Importante:** Se debe evitar realizar jornadas muy largas pues en estas los participantes se agotan, se distraen y pueden no asimilar en forma adecuada la información trasladada.

**Se recomienda** que los talleres se realicen en el territorio de la población consultada. Esto garantizará una mayor participación de sus integrantes. Adicionalmente, permitirá reducir los costos logísticos del proceso, disminuir el tiempo de movilización de la población consultada y permitirá a sus representantes continuar con sus actividades cotidianas.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.1.1 Evaluar si los talleres informativos realizados responden a la necesidad de información de la población consultada.
- 1.1.2 Evaluar si la duración de los talleres informativos fue favorable para el desempeño de los participantes.
- 1.1.3 En caso de presentarse quejas sobre el número talleres con relación a la cantidad de la población consultada o incumplimiento de las jornadas acordadas en la fase preparatoria, verificar y recomendar a la entidad responsable la adopción de acciones para garantizar el derecho a la información de la población consultada.

## 1.2 Presentar información completa sobre los alcances de la medida, informando a la población consultada sobre los impactos positivos y negativos de la medida consultada.

La entidad responsable debe proveer a la población consultada toda la información necesaria para tomar una decisión informada. Para lograrlo, no debe omitir información ni alterarla con el fin de manipular la percepción de los ciudadanos consultados sobre la medida objeto de consulta.

**Aprendiendo de la experiencia 1:** Cuando se entrega información únicamente vinculada con los impactos positivos de la medida y la población consultada descubre los impactos negativos conforme la medida se implementa, se pueden generar posteriores reclamos y escenarios de conflicto. La población puede manifestar sentirse engañada frente a una información incompleta que no le permitió formular propuestas concretas sobre los impactos no informados oportunamente.

La información brindada por la entidad responsable debe permitir a la población comprender:

- ✓ En qué consiste la medida.
- ✓ Qué impactos positivos y negativos traerá a sus vidas.
- ✓ De qué manera afectará sus derechos colectivos.

Al explicar los impactos, es importante evitar vaguedades. Se debe señalar de manera concreta y objetiva cómo la medida consultada cambiará la vida de la población consultada. En ese sentido, se deben aterrizar las afectaciones a las consecuencias prácticas que estas tendrán en su vida, en aspectos como la salud, el uso de espacios físicos, el impacto sonoro, las vías de acceso a la actividad, la disposición de recursos, la presencia de personas externas, etc.

**Aprendiendo de la experiencia 2:** Para explicar las afectaciones se puede hacer uso de múltiples estrategias, como por ejemplo:

- ✓ Elaborar un mapa de uso del territorio por la población y contrastarlo con un mapa en el que se identifiquen los alcances del proyecto.
- ✓ Usar maquetas que permitan a la población conocer los componentes del proyecto.

**Ejemplo:** En una consulta previa, la entidad responsable presenta los posibles impactos positivos de un Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Algunos de ellos son los siguientes: recibir el servicio de educación intercultural bilingüe de calidad, que cada vez más estudiantes indígenas culminen oportunamente la primaria y la secundaria, que las escuelas EIB cuenten con materiales educativos culturalmente adecuados, que cada vez más docentes de las escuelas EIB tengan dominio oral y escrito de la lengua originaria y del castellano, entre otras cosas.

Asimismo, la entidad responsable presenta otros posibles impactos que podrían generar reflexión, como: migración de docentes de lugares ajenos a la población consultada con costumbres distintas, desplazamiento de los docentes locales que sólo dominan la lengua originaria y no el castellano, pérdida paulatina de las labores tradicionales de la comunidad al concentrarse en la formación de cada vez más futuros profesionales, etc.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.2.1 Revisar los instrumentos de difusión aplicados por la entidad responsable.
- 1.2.2 Verificar si se han reportado quejas o denuncias que señalen que la información que la entidad responsable ha brindado no es suficiente o está incompleta.
- 1.2.3 Evaluar si la entidad responsable brindó información pertinente y suficiente para la comprensión de la medida.
- 1.2.4 Verificar si la entidad responsable cumple con informar los impactos positivos y negativos de la medida respecto de los derechos colectivos de la población consultada.
- 1.2.5 Verificar si se explicó cómo la medida impactará aspectos concretos de la vida de la población consultada: los espacios, la salud, el ruido, etc.
- 1.2.6 En caso de evidenciarse quejas sobre la calidad de la información o de observar esta situación de oficio, recomendar a la entidad responsable la adopción de acciones para garantizar el derecho a la información de la población consultada. De corresponder, puede proponerse la realización de una nueva jornada informativa.

### 1.3 Traducir la información técnica relevante a un lenguaje comprensible.

Toda medida incluye cierto nivel de contenido técnico que genera dificultades de conocimiento en las personas que no son especialistas en la materia. En tanto la población consultada tiene derecho a acceder a la información sobre la medida, será necesario traducir los aspectos técnicos relevantes a un lenguaje más sencillo que facilite su comprensión.

No es necesario volver a la población especialista en el manejo de conceptos técnicos, pero se debe explicar lo suficiente como para permitir a la población comprender claramente cómo las afectaciones de la medida impactarán sus vidas. Este ejercicio es análogo al que realiza un doctor al explicarle al paciente en qué consiste la enfermedad que sufre. El doctor no necesita explicar al paciente los pormenores médicos referentes a la enfermedad, pero sí debe lograr que comprenda cómo esta afectará su vida y qué medidas puede tomar para controlarla o enfrentarla.

#### Ejemplo 1:

**Lenguaje técnico:** En el área de influencia directa no se incluyen los cuerpos de agua lénticos formados por las lagunas Collma y Caspi debido a que no presentan vida acuática dadas las condiciones de degradación pre-existentes.

**Lenguaje sencillo:** En las lagunas Collma y Caspi actualmente no viven animales porque hay mucha contaminación. Por ese motivo, no se las va a incluir en la lista de espacios considerados como parte del área donde se realizará el proyecto.

Durante este ejercicio de ningún modo deben vaciarse de contenido los aspectos que se están traduciendo. Por ello, de manera previa al taller informativo se recomienda elaborar una lista con todos los términos técnicos necesarios de explicar y desarrollar estrategias para explicarlos claramente.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

1.3.1 Verificar si se ha presentado una versión del Estudio de Impacto Ambiental u otros documentos –según corresponda– en términos sencillos de comprender.

1.3.2 Consultar la opinión de los representantes de la población consultada respecto de la complejidad técnica de los documentos recibidos.

1.3.3 Verificar si en el taller informativo la entidad responsable logró traducir los aspectos técnicos a un lenguaje que permita entender los alcances de la medida.

1.2.4 En caso de evidenciarse quejas sobre la calidad de la información o de observar esta situación de oficio, recomendar a la entidad responsable la adopción de acciones para garantizar el derecho a la información de la población consultada. De corresponder, puede proponerse la realización de una nueva jornada informativa.

## 1.4 Utilizar una metodología adecuada para trasladar en forma eficiente la información de la medida a la población consultada.

Para transmitir en forma adecuada la información, la entidad responsable debe utilizar una metodología apropiada según las características particulares de los ciudadanos que participan de la consulta. La exposición a manera de salón de aula, con el uso de presentaciones en computadora no siempre resulta la estrategia más eficiente para transmitir la información. Es responsabilidad de la entidad responsable diseñar estrategias eficaces.

Se recomienda:

- ✓ Utilizar material de apoyo como recursos audiovisuales, maquetas, fotos o videos de experiencias similares en otros lugares.
- ✓ Evaluar previamente qué segmentos de la población podrían necesitar atención especial en el ejercicio de las dinámicas.
- ✓ Investigar previamente sobre los usos y costumbres de la población consultada a fin de no perturbar sus prácticas culturales durante las reuniones informativas.
- ✓ Realizar dinámicas en grupo para verificar la comprensión de los alcances de la medida.

**Aprendiendo de la experiencia<sup>14</sup>:** En un taller informativo realizado dentro de una consulta previa sobre un proyecto de exploración minera, la entidad responsable invitó a los asistentes a conformar grupos de 20 personas. A cada grupo se le entregó material con tres preguntas a desarrollar: *¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la minería? ¿Cuáles son las prioridades de desarrollo de la comunidad? ¿Qué derechos colectivos de la comunidad pueden ser afectados con la actividad minera?* El tipo de dinámica elegido por la entidad responsable tenía muchas ventajas. Por un lado, motivaba a los asistentes a entrar en confianza, conversar entre ellos y exteriorizar sus dudas respecto de los aspectos que les interesaban o preocupaban. Por otro lado, ayudaba a la entidad responsable a identificar cuáles eran los aspectos que a la población consultada le parecían prioritarios.

La dinámica fue exitosa entre los participantes jóvenes, especialmente, entre los varones quienes aportaron y manifestaron diversas inquietudes sobre los impactos positivos y negativos de la medida. Sin embargo, los grupos conformados por mujeres adultas y adultas mayores y hombres adultos mayores —quechuahablantes sin dominio del español— tuvieron dificultades porque no lograron entender el sentido de las preguntas y en algunos casos manifestaron no poder escribir sus respuestas.

Esta experiencia nos muestra fortalezas y debilidades: permite a la población expresar sus preocupaciones, mientras que hace reflexionar sobre la necesidad de contar con el acompañamiento permanente de especialistas que tengan dominio del idioma originario de la población consultada para facilitar la comprensión del trabajo.

<sup>14</sup> Recogido en el Informe N°001-2016-DP/AMASPP-PP, 5 de febrero del año 2016, elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo del Perú.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.4.1 Verificar si se utilizó material de apoyo como recursos audiovisuales, maquetas, planos, mapas, etc., para facilitar la comprensión de la población consultada.
- 1.4.2 Evaluar si la metodología utilizada se adecúa a las particularidades culturales de la población consultada.
- 1.4.3 En caso de evidenciarse quejas respecto de la metodología utilizada o de observarse su deficiente aplicación, recomendar a la entidad responsable la adopción de acciones para garantizar el derecho a la información de la población consultada. De corresponder, puede proponerse la realización de una nueva jornada informativa.

## 1.5 Prever herramientas que permitan recoger y absolver las inquietudes de la población consultada.

Como parte del diseño de los talleres informativos, la entidad responsable debe prever mecanismos para recoger y absolver las inquietudes de los participantes. A lo largo de la consulta los participantes reciben abundante información nueva, por lo que es importante que se generen espacios para que sopesen la información recibida y planteen sus inquietudes al respecto.

**Ejemplo:** La entidad responsable realiza dinámicas de grupo que permitan a la población consultada contestar a una serie de preguntas para verificar si han entendido de manera óptima los aspectos más importantes de la medida consultada, sus impactos, así como sus derechos susceptibles de ser afectados. Al mismo tiempo, formular sus dudas respecto de la medida y solicitar que se aclare determinados aspectos de la explicación recibida.

**Importante:** En tanto la finalidad de la información es lograr la comprensión de la medida, la entidad responsable tiene la obligación de absolver las interrogantes de manera adecuada, oportuna y satisfactoria.

**Aprendiendo de la experiencia:** La postergación de la absolución de las inquietudes a un momento posterior a su planteamiento puede desmotivar la intervención de los participantes.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.5.1 Verificar si se utilizaron estrategias para recoger las dudas de la población consultada respecto de los alcances de la medida consultada.
- 1.5.2 Verificar si la entidad responsable cumple con absolver las dudas planteadas por la población consultada.
- 1.5.3 En caso la entidad responsable no absuelva las dudas manifestadas durante el taller o evidencia una actitud negativa frente a las inquietudes, recomendar la adopción de las mismas en el marco del principio de buena fe y del derecho a la información clara y oportuna. Si la entidad no cuenta con información suficiente en ese momento, solicitar que informe al pueblo consultado el plazo y la forma en la que absolverá la inquietud.



## 1.6 Garantizar que la información proporcionada sea entendida por el mayor número posible de participantes.

Si bien en los talleres informativos no siempre se puede verificar la comprensión de cada uno de los asistentes, es importante cuidar que no haya segmentos de la población que no comprendan la explicación por sus características de género, edad o lengua. De observar ese problema, la entidad responsable debe desarrollar estrategias para subsanar las diferencias.

En caso la entidad responsable haya informado solamente a los dirigentes **se recomienda:**

- ✓ Verificar que los dirigentes sean capaces de explicar la información adecuadamente.
- ✓ Promover que los dirigentes transmitan la información a sus bases.

**Aprendiendo de la experiencia:** Si las entidades responsables informan únicamente a determinados segmentos de la población consultada (como dirigentes con voz y voto) pueden generar desconfianza entre aquellos que no fueron incluidos. Por el contrario, incluir a todos los segmentos puede enriquecer las discusiones con diversas perspectivas y lograr acuerdos que gocen de plena legitimidad.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 1.6.1 Verificar si se utilizó estrategias para medir la comprensión de los asistentes.
- 1.6.2 En caso se haya informado a los dirigentes, verificar si ellos transmitieron la información a sus bases.
- 1.6.3 Invocar a las partes a brindar garantías para facilitar la participación de las mujeres a fin de que ejerzan su derecho a la participación, información y consulta previa.
- 1.6.4 En caso la medida afecte de manera especial a los niños, niñas y adolescentes, promover estrategias para que en el marco del ejercicio de sus derechos puedan participar de las jornadas informativas.
- 1.6.5 En caso la medida afecte de manera especial a las mujeres, promover estrategias para que en el marco del ejercicio de sus derechos puedan participar de las jornadas informativas y en el diálogo intercultural.

**Logro 2:** La población consultada evalúa la medida y realiza propuestas al respecto.

Para alcanzar el logro 2, la entidad responsable debe cumplir con cuatro obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

## 2.1 No interferir durante la evaluación de la medida por la población consultada.

Luego de haber logrado que la población consultada comprenda los impactos que traerá la medida en sus vidas, la entidad responsable debe brindar un espacio para que la población:

- ✓ Discuta sobre los impactos.
- ✓ Elabore propuestas y demandas.
- ✓ Decida cuál será la postura de sus representantes durante el diálogo y la toma de decisión.

Es importante que la población consultada sea la protagonista de la evaluación de la medida y tenga la libertad de discutir libremente, sin presiones ni coacciones de la entidad responsable ni de terceros interesados. Para garantizar tales condiciones los representantes de la entidad responsable deben:

- ✓ Evitar asistir a la reunión de evaluación de la medida, a menos que hayan sido invitados libremente por la población para aclarar información relevante sobre los alcances de la medida.
- ✓ Evitar influir de manera directa o indirecta en la postura o el comportamiento de la población.
- ✓ Otorgar garantías mínimas para evitar presiones externas.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

2.1.1 Verificar si se reportaron quejas o denuncias que adviertan de amenazas a la población consultada o a sus representantes para influir en su postura o su comportamiento durante la evaluación.

2.1.2 Verificar si se reportaron quejas o denuncias que adviertan el ofrecimiento de bienes o servicios a la población consultada o a sus representantes para influir en su postura o su comportamiento durante la evaluación.

2.1.3 Abstenerse de participar de la evaluación de la medida a menos que reciban una invitación expresa por parte de la población consultada.

2.1.4 De presentarse quejas o advertir de oficio el incumplimiento de esta obligación, exhortar a la entidad responsable para que garantice el correcto desarrollo de esta etapa y evite cualquier tipo de interferencia durante la evaluación de la medida.

## 2.2 De corresponder, brindar apoyo logístico y presupuestal para que la población consultada evalúe la medida.

Siempre que la población consultada lo requiera, por no contar con los medios para ello, la entidad responsable tendrá la obligación de proporcionarle el apoyo logístico y presupuestal necesario para que pueda realizar la evaluación de la medida.

**Aprendiendo de la experiencia:** La población consultada suele requerir a la entidad responsable asumir los gastos de transporte, alojamiento y alimentación de aquellos participantes que no viven en la localidad donde se realizarán las reuniones de evaluación de la medida.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 2.2.1 Verificar si se dispuso de un espacio accesible y con capacidad suficiente para la evaluación.
- 2.2.2 Verificar si algún problema logístico dificultó el desarrollo o el acceso de los participantes a la evaluación.
- 2.2.3 De presentarse quejas respecto del cumplimiento de esta obligación, y de ser necesario, implementar acciones defensoriales que promuevan la realización de una jornada complementaria de evaluación.

## 2.3 Respetar las instituciones representativas, a sus representantes y la forma de organización de la población consultada.

En observancia del derecho a la autodeterminación y el enfoque intercultural, la entidad responsable debe respetar la forma de organización de la población consultada, de acuerdo con sus usos y costumbre, no pudiendo interferir en sus decisiones internas ni en la elección de sus representantes con derecho a voz y voto.

**Ejemplo:** Se ha elegido a cinco hombres y a una mujer para que representen a una población en el proceso de consulta de un proyecto minero. Esta elección ha sido efectuada por medio de una asamblea extraordinaria de la organización representativa, la cual ha sido debidamente acreditada en el proceso de consulta. De acuerdo con su costumbre, en la elección el voto de los más ancianos valió el doble que el de los adultos y jóvenes.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 2.3.1 Verificar si la población consultada tuvo capacidad de planificar y ejecutar la evaluación en función a sus usos y costumbres.
- 2.3.2 De presentarse quejas respecto al cumplimiento de esta obligación y de ser necesario, implementar acciones defensoriales que promuevan la realización de una nueva jornada de evaluación.

## 2.4 Promover que la evaluación se realice en un plazo y momento oportuno.

La población consultada y la entidad responsable deben acordar un plazo razonable para el desarrollo de la evaluación de la medida. Ese plazo debe permitir a la población consultada interiorizar correctamente la información recibida y reflexionar sobre la misma. Con ello se busca garantizar que los ciudadanos consultados puedan expresar su posición sobre los posibles impactos de la medida y construir colectivamente propuestas orientadas a proteger sus derechos.

En el caso de las medidas que impliquen un alto grado de afectación o cuyo contenido técnico es muy complejo, otorgar un plazo adecuado es fundamental para que la población pueda medir los impactos con un mayor nivel de escrutinio.

**Aprendiendo de la experiencia:** La programación de largas sesiones informativas inmediatamente seguidas por reuniones de evaluación de la medida o de diálogo intercultural, puede generar que la población no tenga tiempo para procesar adecuadamente la información recibida y se desenvuelva deficientemente por causa del agotamiento. Por ello, es indispensable que la población consultada cuente con un plazo que permita a sus integrantes formular sus propias ideas sobre la información recibida, discutir las colectivamente y alcanzar acuerdos

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

2.4.1 Verificar si la evaluación fue realizada antes del diálogo entre la población consultada y la entidad responsable.

2.4.2 Verificar si la población consultada contó con tiempo suficiente para adoptar una decisión en forma autónoma.

2.2.3 De presentarse quejas respecto del cumplimiento de esta obligación y de ser necesario, exhortar a la entidad responsable para que en atención al principio de flexibilidad se amplíe el plazo de evaluación de la medida.

**Logro 3:** La población consultada y la entidad responsable sostienen un diálogo intercultural y de buena fe sobre la medida.

Para alcanzar el logro 3, la entidad responsable debe cumplir con cuatro obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

### 3.1 Mantener una actitud dialogante y de buena fe

Durante el diálogo intercultural la entidad responsable y los pueblos consultados deben conversar sobre los alcances de la medida y las propuestas de la población consultada al respecto, con el fin de alcanzar acuerdos. En ese proceso ambas partes tienen la obligación de mantener una actitud dialogante y de buena fe. Los siguientes criterios pueden usarse como pauta para evaluar el logro de esta obligación:

- ✓ Escuchan con atención y respeto las participaciones.
- ✓ No engañan ni omiten información.
- ✓ No realizan actitudes de burla o desprecio.
- ✓ Son proactivas en prevenir y resolver conflictos.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 3.1.1 Participar durante la realización del diálogo.
- 3.1.2 Evaluar si las partes cumplen con las pautas de atención y respeto a las participaciones.
- 3.1.3 De advertirse situación de vulneración de derechos como agresiones verbales, exhortar a las partes para que el diálogo se efectúe en el marco del respeto mutuo y buena fe.

### 3.2 Promover y respetar las intervenciones de las partes en igualdad de condiciones.

En el diálogo de la consulta intervienen diversos actores que pueden clasificarse del siguiente modo:

ACTORES CENTRALES	OTROS ACTORES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representantes de la entidad responsable</li> <li>- Representantes de la población consultada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intérpretes o traductores</li> <li>- Facilitador o facilitadora</li> <li>- Organizaciones indígenas nacionales/regionales/locales</li> <li>- Asesores</li> <li>- Representantes de la empresa que implementará la medida</li> <li>- Instituciones públicas vinculadas a la medida</li> <li>- Observadores / ONG</li> <li>- Defensoría del Pueblo</li> <li>- Otros</li> </ul>



**Los actores centrales son los que dialogan y buscan alcanzar acuerdos.** En el diálogo es necesario promover que ambas partes participen en igualdad de condiciones, lo que **se recomienda** contar con un facilitador especializado en mediación intercultural, quién deberá actuar de manera imparcial y cuyas funciones principales serán hacer cumplir las pautas de comportamiento y guiar a los participantes a través de la agenda de trabajo pactada en la fase preparatoria.

Los otros actores participan de acuerdo con sus competencias o papel —según corresponda— y no tienen los mismos derechos que los actores centrales de la consulta.

**Aprendiendo de la experiencia:** Durante esta etapa la traducción a la lengua indígena u originaria cobra especial relevancia. Aun cuando sea sólo un segmento minoritario de la población consultada la que requiera de dicha labor, es importante garantizarla. Esto contribuirá a que los representantes puedan intervenir y formular sus propuestas con el dominio de su propio idioma.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

3.2.1 Evaluar si los representantes de la población consultada y los representantes de la entidad responsable tuvieron las mismas posibilidades de participar y ser escuchados.

3.2.2 De advertirse la negación del uso de la palabra o interrupción injustificada a alguno de los participantes, exhortar a las partes para que el diálogo se efectúe en el marco del respeto mutuo y buena fe.

3.2.3 De advertirse la conclusión arbitraria o injustificada del diálogo, realizar acciones defensoriales para promover la continuación razonable del diálogo en el marco de la observancia del principio de buena fe.

### 3.3 Garantizar que no se den acciones de violencia, amenaza ni proselitismo político durante el diálogo.

El diálogo intercultural debe ser libre. Ello significa que los participantes requieren de condiciones que les permitan actuar sin estar coaccionados. En tal sentido, los actores que intervienen en el diálogo tienen proscrito realizar las siguientes acciones:

- ✓ Amenazas.
- ✓ Chantajes.
- ✓ Prácticas violentas.
- ✓ Propaganda política.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 3.3.1 Verificar si se reportaron quejas o denuncias que adviertan de amenazas a la población consultada o a sus representantes para influir en su postura o su comportamiento durante el diálogo.
- 3.3.2 Verificar si se reportaron quejas o denuncias que adviertan de prácticas violentas.
- 3.3.3 Evaluar las respuestas de la entidad responsable ante amenazas o prácticas violentas.
- 3.3.4 Verificar si hubo propaganda política durante el diálogo.

### 3.4 Obtener el consentimiento de la población consultada en aquellos casos en los que los estándares internacionales de consulta previa o la legislación de cada país señalan que es obligatorio.

Existen determinados casos en los que por mandato normativo expreso se requiere lograr el consentimiento de la población consultada debido a la grave afectación en sus derechos. De no ser posible la obtención del consentimiento, el traslado y la reubicación solo tendrán lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional (Art. 16 del Convenio 169 de la OIT).

**Ejemplo:** Para la construcción de una hidroeléctrica se ha previsto la inundación de una gran extensión de territorio de la selva amazónica. La implementación de esta obra obligaría a quince comunidades nativas integrantes de un pueblo indígena a desplazarse forzosamente a otros lugares. En vista de ello será necesario que la entidad responsable obtenga el consentimiento de dichas comunidades dentro de un proceso de consulta previa, y acuerde medidas complementarias para proteger otros derechos que también puedan verse afectados.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 3.4.1 Identificar si conforme a la normativa local e internacional se trata de un caso en el que se requiere el consentimiento.
- 3.4.2 De corresponder, verificar que la entidad responsable cumpla con obtener el consentimiento. En caso de omisión, realizar acciones defensoriales para garantizar el derecho (exhortación en medios, resolución defensorial, informes con recomendaciones, proceso de amparo, entre otras).

**Logro 4:** La población consultada y la entidad responsable buscan alcanzar acuerdos específicos y los plasman en un acta de consulta.

Para alcanzar el logro 4, la entidad responsable debe cumplir con tres obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

#### 4.1 Buscar llegar a consensos o acuerdos respecto a los alcances y posibles afectaciones de la medida consultada.

Durante el diálogo las partes de la consulta buscan alcanzar acuerdos vinculados principalmente a los siguientes aspectos:

- ✓ Las preocupaciones sobre los alcances de la medida, expresadas por la población consultada durante la evaluación de la medida.
- ✓ Las propuestas para minimizar los impactos negativos de la medida en los derechos colectivos de la población consultada.
- ✓ Los beneficios directos e indirectos de la medida a favor de la población consultada.

**Aprendiendo de la experiencia 1:** Dentro del diálogo de la consulta previa, es recurrente que la población consultada también realice pedidos que no necesariamente están relacionados con la medida consultada pero que son reclamos legítimos vinculados con responsabilidades del Estado, prestación de servicios públicos u otros derechos de la población consultada. Sin embargo, la entidad responsable no necesariamente tiene la capacidad ni la competencia para resolverlos. Por ello, **se recomienda:**

- ✓ Explicar claramente a la población consultada los alcances del diálogo.
- ✓ Coordinar con las entidades competentes los pedidos que estén vinculados con la prestación de servicios públicos u otros derechos de la población consultada.
- ✓ Realizar seguimiento de los compromisos con las entidades competentes para prevenir futuros conflictos.

Los compromisos generan una expectativa en la población que de no cumplirse pueden derivar en conflictos. La entidad responsable debe evitar crear expectativas sobre proyectos o medidas que sabe que fracasarán en las instancias decisivas y, de hacerlo, debe comprometerse a tomar las medidas necesarias para promover su viabilización.

**Aprendiendo de la experiencia 2:** En una consulta previa para aprobar la construcción de una carretera, en respeto de los usos y costumbres de la población consultada, solamente participaron varones en el diálogo. Durante la discusión, ellos centraron su atención en las afectaciones que los impactaban directamente y no consideraron las que afectaban a las mujeres. Por ejemplo, no consideraron que con la medida se iba a afectar la actividad de recolección de agua que realizaban ellas. En tanto existan afectaciones que pueden incidir en un determinado sector específico de la población, es importante incluir a sus representantes durante el diálogo o destinar un espacio de la discusión para evaluar las afectaciones diferenciadas.

**Importante:** No se puede alcanzar acuerdos que vayan contra lo que dicta la ley para restringir derechos.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

4.1.1 De ser necesario, participar en el diálogo en el marco de nuestras competencias normativas.

4.4.2 Verificar si en el diálogo se deliberan sobre las propuestas elaboradas por la población consultada.

4.1.3 Verificar si se alcanzan acuerdos específicos relevantes para los derechos colectivos de la población consultada.

4.1.4 Orientar que no pueden celebrarse acuerdos que vayan en contra de lo que dicta la ley o para restringir derechos.

## 4.2 Establecer plazos viables para el cumplimiento de los acuerdos.

Los acuerdos que se alcancen durante el diálogo deben especificar el plazo en el que serán cumplidos, el mismo que deberá ser razonable y atender a las particularidades de la medida y de la población consultada. Se considera que un plazo es razonable cuando:

- ✓ Ofrece al responsable de cumplir con el acuerdo el tiempo suficiente para alcanzar su objetivo.
- ✓ No prolonga innecesariamente el cumplimiento del acuerdo.

**Importante:** Los cambios de liderazgos o de agendas políticas por alguna de las partes no son razones que justifiquen el incumplimiento de los acuerdos. Se considera justificable solicitar un cambio en los plazos acordados solo cuando:

- ✓ Existe un impedimento físico, de fuerza mayor o caso fortuito que impida a los actores cumplir con lo establecido. Ejemplo: una inundación, manifestación, etc.
- ✓ El cambio permitirá aumentar la calidad con la que se implementará el acuerdo sin perjudicar significativamente la implementación del resto de acuerdos.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

4.2.1 Evaluar si los plazos establecidos son viables y razonables. Hacer recomendaciones al respecto.

### 4.3 Consignar los acuerdos, desacuerdos y compromisos en un acta de consulta.

Se debe consignar en las actas de consulta los aspectos centrales del diálogo, de manera que las partes puedan tener claridad sobre sus alcances y su posterior cumplimiento. Eso incluye:

- ✓ Los acuerdos.
- ✓ Los desacuerdos.
- ✓ Los compromisos sobre otros aspectos no vinculados con la consulta.
- ✓ Los plazos en los que se deben cumplir los acuerdos y compromisos.
- ✓ Los responsables de ejecutar los acuerdos y compromisos.

**Aprendiendo de la experiencia:** Una misma idea puede ser presentada de diversas maneras con resultados de calidad significativamente distintos. Es fundamental cuidar la redacción del acuerdo para prevenir futuras situaciones conflictivas basadas en confusiones, imprecisiones o múltiples interpretaciones.

#### Ejemplo

REDACCIÓN INADECUADA			REDACCIÓN ADECUADA
NO SE PLASMA NINGÚN ACUERDO	REDACCIÓN CONFUSA	REDACCIÓN VAGA	
La comunidad exige que se le compense por daños y perjuicios con el 0.75% de las utilidades anuales de la empresa.	Por pedido de la comunidad, la empresa, en respeto de los acuerdos con la entidad responsable, depositará anualmente el 0.75% de sus utilidades a un fondo para fortalecer sus capacidades.	Se compensará a la comunidad por daños y perjuicios.	La entidad responsable incluirá como cláusula del contrato que anualmente la empresa deberá depositar el 0.75% de sus utilidades en un fondo de compensación que será administrado y usado por la comunidad Las Florencias para invertir en programas o equipamiento productivo o de desarrollo.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.3.1 Verificar que todos los aspectos dialogados sean consignados en el acta de consulta. Hacer recomendaciones al respecto.
- 4.3.2 Verificar que los acuerdos, compromisos y responsabilidades sean registrados de manera clara y adecuada en el acta, de tal forma que pueda cumplirse su finalidad. Hacer recomendaciones al respecto.



**Logro 5:** La consulta se realiza respetando los alcances del acta de fase preparatoria, observando el principio de flexibilidad para enfrentar imprevistos.

Para alcanzar el logro 5, la entidad responsable debe cumplir con dos obligaciones. A continuación se presenta cada uno de ellos y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

### 5.1 Realizar la consulta previa con criterio de flexibilidad.

A lo largo de la consulta pueden surgir imprevistos o circunstancias que obliguen a la entidad responsable a adaptar los acuerdos alcanzados durante la fase preparatoria. En todo momento, los imprevistos deben ser enfrentados buscando garantizar el mejor desarrollo de la consulta previa.

**Ejemplo:** al realizarse el taller informativo se advierte que la metodología planteada confunde a los participantes y dificulta el desarrollo del taller. En coordinación con la población consultada, puede reprogramarse el taller y cambiar a una metodología más apropiada.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 5.1.1 Verificar si hubo demandas de la población consultada para solicitar más tiempo o apoyo técnico. Evaluar la respuesta de la entidad responsable.
- 5.1.2 Supervisar si la entidad responsable brindó respuesta al pedido de modificación del acta preparatoria, a través de los representantes de la población. En caso de omisión, realizar recomendaciones.
- 5.1.3 En caso de posturas inflexibles, recomendar a la entidad responsable la adopción de medidas que faciliten continuar con el desarrollo de la consulta.

### 5.2 Suspender la consulta en caso se desarrolle un conflicto abierto que implique un riesgo inminente a la vida e integridad de la población a consultar o de los representantes de la entidad responsable, hasta que el mismo sea superado.

El desarrollo de la consulta previa por ningún motivo debe poner en riesgo la vida e integridad de la población consultada ni la de los representantes de la entidad responsable u otros actores que participan de la misma. De llegarse a una situación de ese tipo, la entidad responsable tiene la obligación de suspender la consulta y tomar las medidas necesarias para controlar el problema. Una vez superado el riesgo, las partes estarán en condiciones de retomar el diálogo.

**Ejemplo:** durante el diálogo de un proceso de consulta sobre un proyecto de inversión, se produce la toma del local comunal por un sector de la población que no está de acuerdo con el inicio de actividades en la zona. Para continuar con el diálogo previamente tendrá que resolverse esta situación.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

5.2.1 Realizar recomendaciones a ambas partes para que la consulta previa pueda desarrollarse en el marco de la buena fe.

5.2.2 Verificar que el riesgo inminente a la vida e integridad de la población a consultar o de los representantes de la entidad responsable, se ha superado antes de que reinicie la consulta previa. En caso de la continuidad del conflicto, exhortar la suspensión inmediata del diálogo, hasta que la crisis sea superada.



DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

# FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS



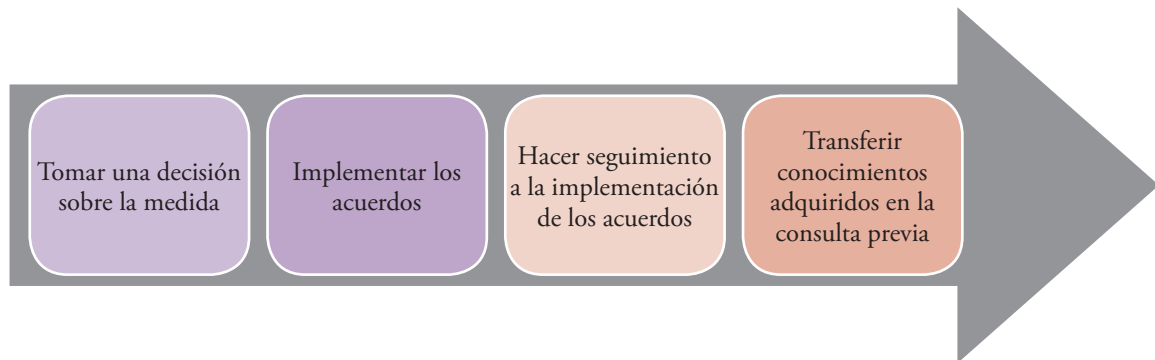
Concienci  
compromet  
por los  
**Derecho  
Humano**

[www.defensoria](http://www.defensoria)



## FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS

La fase de implementación es la etapa en la que las decisiones tomadas en la consulta se concretizan en acciones y medidas. Culmina cuando las partes cumplen a cabalidad con sus compromisos y los acuerdos logrados. Comprende las siguientes actividades:



Durante la fase de implementación de acuerdos, las actividades de la entidad responsable deben estar orientadas a los siguientes logros:

<b>Logro 1</b>	La entidad responsable toma una decisión sobre la medida cumpliendo con sus obligaciones y buscando garantizar los derechos de los ciudadanos.
<b>Logro 2</b>	Las partes implementan los acuerdos según lo establecido en el acta de consulta.
<b>Logro 3</b>	Las partes conocen el avance en la implementación de los acuerdos.
<b>Logro 4</b>	La entidad responsable canaliza la información útil obtenida en la consulta para garantizar derechos.

**Logro 1:** La entidad responsable toma una decisión sobre la medida cumpliendo con sus obligaciones y buscando garantizar los derechos de los ciudadanos.

Para alcanzar el logro 1, la entidad responsable debe cumplir con dos obligaciones. A continuación se presenta cada una de ellas y se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.



## 1.1 Tomar una decisión sobre la medida en un plazo razonable y respetando los acuerdos alcanzados durante el diálogo.

El Estado debe adoptar una decisión respecto de la medida consultada en la que se incluyan los acuerdos alcanzados con la población consultada durante la fase de desarrollo, sin desvirtuar su contenido ni alcance.

La entidad responsable debe evitar prolongar innecesariamente la toma de decisión, en tanto ello:

- ✓ Inviabiliza el cumplimiento de los acuerdos suscritos.
- ✓ Genera desconfianza en la población consultada respecto de la eficacia y seriedad de las consultas previas.
- ✓ Puede derivar en situaciones de conflicto y violencia.

**Aprendiendo de la experiencia:** en la consulta previa realizada sobre la aprobación de la categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional, los pueblos consultados llegaron a diversos acuerdos con el Estado. Sin embargo, durante más de 21 meses el Estado retrasó injustificadamente la aprobación del decreto supremo que permitía la implementación de dichos acuerdos. Ello motivó a los pueblos indígenas y a la sociedad civil a movilizarse y a solicitar el apoyo de la Defensoría del Pueblo de Perú. Tras agotar las estrategias de persuasión, la institución presentó un proceso de amparo contra la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio del Ambiente. Diecinueve días después de haber sido presentada la demanda, el decreto supremo fue publicado<sup>15</sup>.

Los acuerdos alcanzados por medio de la consulta previa son vinculantes para ambas partes. En ese sentido, invocando al principio de buena fe, **se recomienda** a la entidad responsable cumplir con sus obligaciones asumidas en un plazo oportuno y, así, evitar llegar a escenarios como el descrito.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

1.1.1 Verificar que la medida adoptada por el Estado respete los acuerdos alcanzados en el acta de consulta previa y dentro de un plazo razonable. En caso de omisión, realizar acciones defensoriales para garantizar su cumplimiento (oficios, incidencia pública, recomendaciones, resoluciones defensoriales, iniciar procesos de garantía, entre otros).

## 1.2 De no haber alcanzado acuerdos durante el diálogo, tomar una decisión sobre la medida buscando garantizar derechos.

En aquellos casos en los que no sea necesario lograr el consentimiento del pueblo consultado, y luego de haber agotado los medios posibles para alcanzar acuerdos durante el diálogo sin obtenerlos, la entidad responsable tiene la prerrogativa de tomar una decisión sobre la medida.

En ese escenario, **se recomienda al Estado** que —en cumplimiento con su rol de garante de derechos—, identifique las afectaciones positivas y negativas que generará la implementación de la medida consultada en los derechos de la población y adopte una decisión buscando garantizar la protección de los mismos de la manera más amplia.

<sup>15</sup> Defensoría del Pueblo del Perú. (2017) "Buenas prácticas de las Defensorías del Pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú en procesos de consulta previa. Incluye experiencias de instituciones invitadas de Argentina, Brasil y Guatemala". Pp. 102-106

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

1.2.1 Realizar recomendaciones para que la entidad responsable cumpla, en la medida de lo posible, con su deber de proteger los derechos colectivos e individuales de la población consultada.

**Logro 2:** Las partes implementan los acuerdos según lo establecido en el acta de consulta.

Para alcanzar el logro 2, la entidad responsable debe cumplir con dos obligaciones. A continuación se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

## 2.1 Cumplir con los acuerdos alcanzados en el acta de consulta en un plazo razonable.

El cumplimiento de los acuerdos es parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la consulta previa que se desprende del principio de buena fe. En tal sentido, la entidad responsable tiene la obligación de cumplir con los acuerdos según lo establecido en el acta de consulta. En caso no se haya consignado un plazo para el cumplimiento de los mismos, estos deberán ejecutarse en un plazo razonable.

**Aprendiendo de la experiencia:** Ante retrasos injustificados en el cumplimiento de acuerdos, las defensorías del pueblo han demostrado tener múltiples estrategias útiles para promover su cumplimiento. Algunas de ellas son:

- ✓ Enviar oficios a las entidades responsables exhortando el cumplimiento de los acuerdos.
- ✓ Enviar oficios al órgano regulador de la consulta previa en el país informando sobre la falta.
- ✓ Hacer incidencia pública sobre la demora y la importancia del cumplimiento de los acuerdos.
- ✓ Presentar una acción de tutela o de amparo.

**Importante:** En la medida que los acuerdos alcanzados durante la consulta previa son de naturaleza vinculante, de no cumplirse con los mismos la población afectada podrá recurrir a las instancias administrativas y judiciales para exigir su implementación.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

2.1.1 En caso de tardanzas injustificadas, elaborar estrategias para promover el cumplimiento de los acuerdos.

2.1.2 Verificar si se han reportado quejas o denuncias respecto a demoras, cumplimiento defectuoso o incumplimiento en la ejecución de los acuerdos. De advertirse alguno de los supuestos, realizar acciones defensoriales para garantizar su cumplimiento.

2.1.3. Verificar si las acciones implementadas se ajustan a los acuerdos. De advertirse situaciones irregulares, realizar acciones defensoriales para garantizar su cumplimiento efectivo.

## 2.2 De corresponder, enfrentar los imprevistos en el marco del principio de buena fe

Si por algún motivo de fuerza mayor el responsable de implementar un acuerdo observa que no podrá cumplir con el mismo de la manera o en la fecha pactada, debe informar inmediatamente de la situación a los representantes de la población consultada. De no lograr acuerdos sobre la renegociación de los plazos, las partes pueden recurrir a las instancias correspondientes según la normativa nacional.

### Acciones que puede realizar la Defensoría:

2.2.1 Supervisar las acciones realizadas por la entidad responsable para hacer posible el cumplimiento de los acuerdos.

2.2.2 Realizar recomendaciones u otras acciones defensoriales para garantizar el cumplimiento de los acuerdos.

**Logro 3:** Las partes conocen el avance en la implementación de los acuerdos.

Para alcanzar el logro 3, la entidad responsable debe cumplir con dos obligaciones. A continuación se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

## 3.1 La entidad responsable hace seguimiento al avance en la implementación de los acuerdos.

Existen dos tipos de acuerdos según al tiempo en el que se implementan:

- ✓ Los que se cumplen de manera inmediata con una determina acción. Ejemplo: La entidad responsable financiará la construcción y equipamiento de un puesto de salud en la comunidad.
- ✓ Los que deben cumplirse por un período. Ejemplo: La empresa contratará a 50 comuneros durante el primer año y a 20 comuneros durante el segundo año del proyecto.

La entidad responsable debe hacer seguimiento al avance en la implementación de los mismos considerando:

- ✓ El número y contenido de los acuerdos.
- ✓ Las responsabilidades.
- ✓ Los plazos de cumplimiento.
- ✓ El nivel de avance en la implementación.
- ✓ El tipo de acuerdo que es (de cumplimiento único o permanente durante un período).

**Se recomienda** a la entidad responsable realizar seguimiento en una periodicidad que permita identificar las demoras en la implementación antes del vencimiento de los plazos, de modo que se pueda tomar medidas correctivas al respecto.

### Ejemplo 1:

ACUERDO	RESPONSABILIDADES		NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN			PLAZO PARA CUMPLIMIENTO	PLAZO	
			NINGUNO	EN PROCESO	TERMINADO		VIGENTE	VENCIDO
De manera coordinada con la población, diseñar e implementar un Sistema de Distribución de Productos Locales	Entidad responsable	Presentar ante la Asamblea Comunal una propuesta de diseño para el SDPL			X	31/07/2017	X	
		Organizar una mesa de trabajo para consensuar con los representantes de la Asamblea Comunal el Diseño final del SDPL		X		30/08/2017	X	
		Financiar y ejecutar la compra de los camiones	X			30 días útiles luego de acordado el diseño final	X	
	Población consultada	Debatir sobre propuestas de diseño de SDPL presentada por la entidad responsable			X	29/08/2017	X	
		Elegir a 5 representantes de la Asamblea Comunal para que participen en la mesa de trabajo organizada por la entidad responsable			X	29/08/2017	X	
		Proveer de la mano de obra necesaria para implementar el SDPL	X			30 días útiles luego de acordado el diseño final	X	

### Ejemplo 2:

<b>Acuerdo:</b>	La empresa contratará a 50 comuneros durante el primer año.
<b>Responsable:</b>	La empresa
<b>Período de cumplimiento:</b>	2017

2017	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
N° de empleados	55	55	53	53	50							
Cumplió	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí							

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

3.2.1 Verificar que la entidad responsable haga seguimiento periódico a los acuerdos.

3.2.2 En caso el seguimiento advierta que la población consultada tendrá dificultades para cumplir con sus plazos, tomar medidas para promover su implementación y prevenir conflictos.

3.2.3 De advertirse demoras o falta de cumplimiento, realizar acciones defensoriales para garantizar los derechos involucrados.

### 3.2 La entidad responsable informa de manera oportuna y por medios adecuados a la población consultada sobre el avance en la implementación de los acuerdos.

La entidad responsable debe informar a la población consultada sobre el avance en la implementación de los acuerdos de forma periódica. La periodicidad de los reportes y los medios por los que éstos se realizan deberán ser acordados con la población consultada. En caso la población consultada esté compuesta por más de una comunidad, localidad u organización, corresponderá informar del avance al menos a cada segmento de la población que tenga una representación propia.

La población consultada debe tener conocimiento tanto de los avances como de los pendientes en la implementación de los acuerdos. En atención a ello, **se recomienda** que la entidad responsable provea a la población consultada de una copia periódica del cuadro de seguimiento.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 3.2.1 Determinar si se ha producido un retardo injustificado en la información a la población consultada sobre el cumplimiento de los acuerdos.
- 3.2.2 En caso se reporten quejas o denuncias sobre la calidad de la información, realizar acciones que faciliten la obtención de información de calidad sobre el avance en el cumplimiento de los acuerdos.

**Logro 4:** La entidad responsable canaliza la información útil obtenida en la consulta para garantizar derechos.

Para alcanzar el logro 4, la entidad responsable debe cumplir con tres obligaciones. A continuación se explican los criterios que deben de ser tomados en cuenta durante la supervisión a la entidad responsable.

### 4.1 La entidad responsable elabora un informe en el que sistematiza los aprendizajes de la consulta previa para mejorar la implementación de futuros procesos.

Con el objetivo de mejorar la implementación de la consulta previa en futuros procesos, la entidad responsable debe sistematizar su experiencia y crear un insumo que permita el aprendizaje institucional. **Se recomienda** que el informe cuente con los siguientes contenidos:

- ✓ Información contextual (medida consultada, población consultada, entidad responsable, etc.)
- ✓ Un resumen de los principales acontecimientos.
- ✓ Identificación de buenas prácticas (prácticas que permitieron resolver problemas, mejorar el clima de trabajo o incrementar la calidad de los acuerdos.)
- ✓ Identificación de situaciones o relaciones problemáticas.
- ✓ Identificación de aspectos en los que la entidad responsable debe fortalecer sus capacidades o servicio.
- ✓ Recomendaciones a futuro.



**Se recomienda** que la redacción de este informe se realice después de firmada el acta de consulta y se complemente una vez avanzado el trabajo de implementación de acuerdos.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.1.1 Recomendar a la entidad responsable visibilizar los problemas institucionales con miras a mejorarlos en futuros procesos.
- 4.1.2 Recomendar a la entidad responsable tomar medidas para no incurrir en trabas o errores cometidos en procesos anteriores.

### 4.2 La entidad responsable transmite información relevante obtenida durante la consulta previa a quienes implementarán la medida con sugerencias para garantizar derechos.

Durante la consulta previa la entidad responsable tiene la oportunidad de conocer información sobre la población consultada, como:

- ✓ Sus intereses y preocupaciones.
- ✓ Los espacios y actividades que consideran sagrados o particularmente relevantes.
- ✓ Sus liderazgos y conflictos internos.

En tanto la entidad responsable conoce a profundidad la medida a implementar, puede intuir situaciones que se pueden tornar conflictivas en la implementación e identificar oportunidades a potencializar para garantizar los derechos de la población consultada. Por esas razones, debe aprovechar su conocimiento para transmitir información a la entidad encargada de implementar la medida a fin de garantizar derechos.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

- 4.2.1 Recomendar a la entidad responsable realizar acciones que favorezcan la protección de espacios y actividades que la población consultada ha identificado como sagrados o particularmente relevantes.

### 4.3 La entidad responsable informa a las entidades competentes sobre aquellas demandas que la población consultada haya realizado que no estén directamente vinculadas con la medida.

El diálogo producido en la consulta previa es muchas veces percibido como una oportunidad para que la población consultada pueda expresar al Estado sus necesidades respecto de la prestación de servicios públicos básicos o el acceso a otros derechos. Por ello, a menudo se incluyen peticiones que no están directamente vinculadas con la medida consultada.

### EJEMPLO 1: CONSULTA PREVIA PARA APROBAR UNA LEY DE SALUD INTERCULTURAL

Pedidos relacionados al tema	Pedidos no relacionados al tema
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reemplazar el término “chamán” por el término “médico tradicional”</li> <li>- Incluir un artículo que garantice que el diseño de las políticas de salud locales sea participativo.</li> <li>- Incluir la contratación de médicos, enfermeros y técnicos con dominio de lenguas originarias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofrecer más becas educativas de educación básica para la población indígena.</li> <li>- Implementar proyecto de agua y desagüe en zona rural amazónica.</li> <li>- Implementar programa de titulación de tierras.</li> </ul>

### EJEMPLO 2: CONSULTA PREVIA PARA INICIO DE ACTIVIDAD DE EXPLOTACIÓN MINERA

Pedidos relacionados al tema	Pedidos no relacionados al tema
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acordar el porcentaje que se recibirá como beneficio de la explotación del recurso.</li> <li>- Modificar los términos de referencia de estudio impacto ambiental.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer vías de comunicación.</li> <li>- Construir o mejorar locales comunales, centros educativos y hospitales.</li> </ul>

Conforme se aprecia en los ejemplos expuestos, los pedidos no relacionados a la medida consultada muchas veces son reclamos legítimos de la población consultada vinculados a responsabilidades del Estado. Sin embargo, en el contexto de la consulta previa, la entidad responsable no necesariamente tiene la capacidad ni la competencia para resolverlos. Por ello, **se recomienda:**

- ✓ Explicar claramente a la población consultada los alcances del diálogo.
- ✓ Comunicar a las entidades competentes los pedidos que estén vinculados con la prestación de servicios públicos u otros derechos de la población consultada.
- ✓ Realizar seguimiento con las entidades competentes para prevenir futuros conflictos.

**Aprendiendo de la experiencia:** El establecimiento o formalización de espacios de seguimiento que permitan atender de manera sostenida estos pedidos permite que la población consultada asuma el diálogo con una mayor disposición y apertura.

#### Acciones que puede realizar la Defensoría:

4.3.1 Exhortar a las entidades competentes a considerar los pedidos de la población consultada entre sus proyectos o programas para su pronta atención.



REUNIÓN DE VALIDACIÓN, LIMA, SETIEMBRE DE 2017

# ANEXOS





## ANEXOS

### Relatoría

Reunión de validación del documento *“Estándares regionales de actuación defensorial en procesos de consulta previa de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”*

#### 1. El marco en el que se desarrolla la actividad

El Consejo Andino de Defensores del Pueblo convino en fortalecer las capacidades de supervisión de las defensorías mediante la generación de pautas de actuación común que contengan exigencias mínimas para el correcto ejercicio de la consulta previa.

Dicho acuerdo se viene implementando a través del proyecto «Estándares regionales comunes de actuación defensorial para la supervisión de los procesos de consulta previa en las oficinas defensoriales de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú», que cuenta con el respaldo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y con la asistencia técnica de la Cooperación Alemana - GIZ.

La ejecución del proyecto involucra el esfuerzo conjunto de las defensorías del pueblo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, así como el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo de Argentina, la Procuraduría Federal de los Derechos de los Ciudadanos de Brasil y la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala.

En este marco, las defensorías socias del proyecto elaboraron una propuesta de estándares regionales, la cual fue revisada en reuniones de trabajo con las unidades especializadas de las defensorías, representantes de entidades públicas vinculadas con la implementación de la consulta previa y con organizaciones indígenas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú entre marzo y junio de 2017.

Producto de ello, el equipo técnico de la Defensoría del Pueblo de Perú presentó un documento preliminar incorporando los aportes recogidos en las diversas reuniones para su validación en dos jornadas de trabajo, cuyo desarrollo se describe en la relatoría que se presenta a continuación.

#### 2. Datos de la actividad

- Fecha de realización: 6 y 7 de setiembre de 2017
- Lugar: Hotel Sol de Oro, ubicado en calle San Martín 305, Miraflores, Lima, Perú
- Horario: 9:00 – 18:00



## Asistentes a la reunión:

Nº	INSTITUCIÓN	CARGO	NOMBRES Y APELLIDOS
<b>Máximos representantes de las defensorías del pueblo socias e instituciones invitadas</b>			
1	Defensoría del Pueblo de Perú	Defensor	Walter Gutiérrez
2	Defensoría del Pueblo de Ecuador	Defensor	Ramiro Rivadeneira
3	Defensoría del Pueblo de Colombia	Vice Defensor	Jorge Enrique Calero
4	Defensoría del Pueblo de Bolivia	Delegado Defensorial Adjunto para la Promoción y Difusión de los Derechos Humanos	Juan Carlos Ballivian
5	Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano de Brasil	Coordinador de la 6º Cámara de Coordinación y Revisión	Luciano Maia
6	Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala	Procuradora Adjunta	Miriam Roquel
<b>Equipo técnico</b>			
7	DP Perú – Gabinete	Jefa de Gabinete	Delia Muñoz
8	DP Perú – Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas	Defensora Adjunta	Alicia Abanto
9	DP Perú – Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad	Defensor Adjunto	Porfirio Barrenechea
10	DP Perú – Programa de Pueblos Indígenas	Jefa de Programa	Nelly Aedo
11	Oficina de Desarrollo Estratégico, Cooperación Internacional e Inversiones	Jefe de ODECII	Félix Grandez
13	DP Perú – Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad	Comisionada	Liz Puma
14	DP Perú – Oficina de Desarrollo Estratégico, Cooperación Internacional e Inversiones	Especialista	Romina Rojas
15	DP Perú – Programa de Pueblos Indígenas	Comisionado	Jorge Abrego
16	DP Perú – Programa de Pueblos Indígenas	Comisionada	Ileana Rojas
17	DP Perú – Programa de Pueblos Indígenas	Consultora	Maite Bustamante
18	DP Perú – Programa de Pueblos Indígenas	Consultora	Dulce Morán
19	Cooperación Alemana - GIZ	Metodólogo	José Díaz
20	Cooperación Alemana - GIZ	Directora General del Proyecto PROFIO	Julia Unger
21	Cooperación Alemana - GIZ	Asesora en Derechos Humanos	Nadezhda Vásquez
22	Cooperación Española - AECID	Responsable de Programa	Francisco Ausin
23	Cooperación Española - AECID	Responsable de Programa	Ángel Pacheco

### 3. Objetivos del evento

1. Presentar y validar el documento “*Estándares regionales de actuación defensorial en los procesos de consulta previa de Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú*”.
2. Recoger los aportes de las defensorías de Argentina, Brasil y Guatemala sobre los estándares regionales de actuación defensorial.
3. Desarrollar propuestas para implementar los estándares validados.

### 4. Resumen de la jornada de validación

FASE PREPARATORIA	
<p><b>Se presenta el Logro 1:</b> “La entidad responsable identifica correcta y oportunamente la medida a consultar, los derechos susceptibles a ser afectados, la población a consultar y a sus representantes”.</p>	
Comentarios, preguntas o aportes de los participantes	Respuesta al comentario, pregunta o aporte
<p><b>Juan Ballivian:</b> En relación con el punto 1.1 señala que en Bolivia existe una sentencia de la Corte Constitucional que indica que si la actividad se ha ejecutado sin consulta previa, ello no quita el derecho a la población de ser consultada. En esos casos la consulta deja de ser previa, pero igual se consulta.</p>	
<p><b>Jorge Calero:</b> Propone que en la definición de “invitados” del glosario, se cambie el término “informantes” por el de “acompañantes” por ser más preciso.</p>	
<p><b>Jorge Calero:</b> Pregunta si en alguna de las cuatro obligaciones de la entidad responsable correspondientes al logro 1 se explica cuáles son los derechos colectivos que pueden ser consultados.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Responde que la identificación de los derechos colectivos está comprendida en la obligación 1.1. Asimismo que la explicación mencionada se desarrollará en un apartado sobre la normativa que acompañará al documento.</p> <p><b>Acuerdo:</b> Se acuerda incorporar en el apartado sobre la normativa la explicación de cuáles son los derechos colectivos que pueden ser consultados.</p>
<p><b>Ramiro Rivadeneira:</b> En relación con la obligación 1.3 pregunta cómo debe actuar la defensoría ante casos en los que las organizaciones sociales no quieren dialogar porque se oponen tajantemente a todo tipo de extractivismo.</p>	<p><b>Alicia Abanto:</b> Plantea que se debe tomar medidas ponderando la defensa del derecho y la promoción de actitudes democráticas. Recuerda que el derecho de la consulta es de los pueblos y no de las organizaciones.</p>
<p><b>Ramiro Rivadeneira:</b> Pregunta si conjuntamente con la validación de los estándares regionales se está validando las acciones que puede realizar la Defensoría.</p>	<p><b>Alicia Abanto:</b> Propone validar ambas paralelamente.</p> <p><b>Nelly Aedo:</b> Explica la lógica que se usó para construir las acciones que puede realizar la Defensoría. Señala que éstas fueron pensadas como estrategias de las Defensorías para verificar que la entidad responsable cumpla con sus obligaciones. Asimismo que, considerando que las Defensorías no tienen la capacidad de participar de todos los procesos de consulta, fueron redactadas a modo de ejemplo y no de obligación. Propone que en la fase de revisión final esta parte sea nutrida por los equipos técnicos de las diversas instituciones participantes.</p> <p><b>Ramiro Rivadeneira:</b> Sugiere reformular las acciones que puede realizar la Defensoría para que tengan más peso. Critica que tal y como están planteadas dan a entender que lo único que puede hacer es recomendar. Señala que las acciones de la Defensoría deben de estar orientadas a la protección de las poblaciones ante posibles vulneraciones de sus derechos.</p> <p><b>Acuerdo:</b> Los equipos técnicos de las defensorías complementarán la sección de “acciones que puede realizar la Defensoría” de acuerdo a su experiencia y roles en materia de consulta.</p>

<p><b>Delia Muñoz:</b> Sugiere hablar de “población indígena y tribal” en vez de “población con derecho a ser consultada” para seguir los términos del convenio y evitar posibles confusiones.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Explica que el uso del término “población con derecho a ser consultada” responde a un pedido de las defensorías de Bolivia y Colombia, a fin de usar un término que no excluya a las poblaciones que no son indígenas, pero que tienen derecho a ser consultadas en esos países, como la población afrodescendiente.</p> <p><b>Acuerdo:</b> Dejar el término “población con derecho a ser consultada” como está.</p>
<p><b>Delia Muñoz:</b> Respecto de la obligación 1.4 sugiere cuidar la redacción para evitar que los “mecanismos” prolonguen innecesariamente el inicio de la consulta. Sugiere por ejemplo poner: “mecanismos cortos”.</p>	
<p><b>Luciano Maia:</b> Propone que el momento adecuado de la consulta debe ser definido tomando en cuenta la perspectiva de la comunidad, para que no sea disruptiva con sus actividades cotidianas.</p>	<p><b>Alicia Abanto:</b> Expresa estar de acuerdo con esta propuesta.</p>
<p><b>Luciano Maia:</b> Propone que la misma comunidad debe designar a sus líderes representativos.</p>	
<p><b>Se presenta el Logro 2:</b> “La población consultada conoce y entiende los derechos y obligaciones de los actores que participan de la consulta previa, en cada una de sus fases”.</p>	
<p><b>Comentarios, preguntas o aportes de los participantes</b></p>	<p><b>Respuesta al comentario, pregunta o aporte</b></p>
<p><b>Jorge Calero:</b> Critica que las acciones que puede realizar la defensoría están muy orientadas a la verificación. Propone desarrollar más su rol promotor y difusor.</p>	<p>Participantes coinciden.</p> <p><b>Alicia Abanto:</b> Propone incluir acción que puede realizar la Defensoría 2.1.4 “Difundir los alcances del derecho a la consulta previa a la población que lo solicita”.</p>
<p><b>Liz Puma:</b> Como parte de la obligación 2.1 propone incluir que se expliquen las diferencias entre los procesos de diálogo, los procesos informativos y los procesos de participación ciudadana, para que no haya confusiones en caso existir procesos paralelos al de la consulta.</p>	
<p><b>Se presenta el Logro 3:</b> “La entidad responsable y la población consultada se ponen de acuerdo sobre las responsabilidades, la metodología, las reglas y el cronograma con los que se ejecutará la consulta, y lo plasman en un acta de fase preparatoria”.</p>	
<p><b>Comentarios, preguntas o aportes de los participantes</b></p>	<p><b>Respuesta al comentario, pregunta o aporte</b></p>
<p><b>Juan Ballivián:</b> Comenta que en las consultas previas se suele informar a la población de manera inadecuada. Explica que cada actor informa de acuerdo a sus intereses. De esa manera, la población consultada recibe por un lado solo lo bueno y por otro lado solo lo malo, y ello genera tensiones. Plantea que debe ser responsabilidad de la Defensoría buscar lograr el equilibrio entre ambas tendencias.</p>	
<p><b>Jorge Calero:</b> Sugiere incorporar como parte del logro 3.4 que no haya presencia de personal armado durante la consulta de ninguna de las partes, dado que ello es un elemento de presión.</p>	<p><b>Ramiro Rivadeneira:</b> Sugiere incorporar como una acción que puede realizar la Defensoría “verificar que la seguridad sea razonable y recomendar no hacer uso excesivo de elementos de seguridad”.</p>
<p><b>Ramiro Rivadeneira:</b> Propone incluir como obligación de la entidad responsable que se garantice la traducción de la copia del acta que se deja a la población.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Concuera con la propuesta y señala que se hará la precisión.</p> <p><b>Alicia Abanto:</b> Expresa estar de acuerdo con lo propuesto.</p>

<p><b>Alicia Abanto:</b> Sugiere que quede expreso que se va a garantizar facilitadores y asesores.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Explica que se ha comprendido esa responsabilidad en la etapa de diálogo. Sugiere pasar la obligación a la fase preparatoria para que se garantice en toda la consulta.</p> <p><b>Delia Muñoz:</b> Aclara que es obligación del Estado financiar a los asesores si ello es un requerimiento para garantizar que la balanza entre los actores se equilibre. Sugiere pensar en mecanismos para garantizar que ese financiamiento se desarrolle sin perjudicar la independencia de los contratados.</p> <p><b>Alicia Abanto:</b> Coincide y señala que en Canadá se ha desarrollado un fondo privado con la finalidad de que las organizaciones indígenas puedan acceder a fondos para el financiamiento del mantenimiento organizacional y la contratación de asesores y técnicos. Asimismo, señala que en Chile el gobierno ha optado por contratar a los asesores elegidos por los pueblos.</p>
<p><b>Alicia Abanto:</b> Sugiere que quede expreso que la entidad responsable financiará y gestionará los traslados que sean necesarios de ser realizados.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Concuerta y señala que en la página 15 se han previsto dichas obligaciones.</p>
<p><b>Luciano Maia:</b> Señala que es importante que quienes ejecutan la consulta conozcan la realidad de la población a la que están consultando. Propone contar con profesionales de antropología para que faciliten la adecuada comprensión de la población.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Concuerta y comenta que en la página 16 se ha previsto fortalecer las competencias de los funcionarios que participan de la consulta en los siguientes aspectos: interculturalidad y género, estrategias que pueden usar al participar de un diálogo intercultural, la cultura de la población con la que trabajarán y discriminación y racismo.</p>
<p><b>Luciano Maia:</b> Considerando que las poblaciones que participan de la consulta tienen tradiciones orales, sugiere que además del acta escrita se haga un registro en video.</p>	
<p><b>Liz Puma:</b> Propone que durante la fase preparatoria se consensúe el alcance de la actuación que va a desempeñar cada uno de los actores de la consulta previa. Explica que en los casos supervisados se ha notado confusión en el alcance de la toma de decisiones de cada uno de esos actores.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Coincide y explica que esa obligación esta prevista en el Logro 2.</p>
<p><b>Francisco Ausin:</b> Recalca en la importancia de complementar la parte de "Acciones que puede desarrollar la Defensoría".</p>	

### FASE DE DESARROLLO

**Se presenta el Logro 1:** "La población consultada cuenta con información suficiente sobre la medida consultada".

Comentarios, preguntas o aportes de los participantes	Respuesta al comentario, pregunta o aporte
<p><b>Jorge Calero:</b> Plantea que en la fase preparatoria o la de desarrollo se debe realizar una agenda de taller informativo donde se señale la metodología a usar, el cronograma, los responsables, entre otros.</p>	
<p><b>Alicia Abanto:</b> Plantea que las entidades responsables deben tener criterios de verificación para evaluar la calidad del servicio que ofrece en el taller informativo. Propone agregar como criterio de verificación que la información ofrecida cumpla con las expectativas de la información que la población deseaba recibir.</p>	<p><b>Juan Ballívia:</b> Comenta que es una obligación del Estado informar sobre determinados aspectos y es un derecho de la población recibir esa información, por lo que dejar que la población elija la información que quiere recibir le parece inadecuado.</p> <p><b>Alicia Abanto:</b> Concuerta con que hay parámetros que establecen qué información debe ser ofrecida, sin embargo explica que considera que dentro de esos parámetros se debe buscar que la información ofrecida sea adecuada a las necesidades de la población y responda a sus intereses.</p>
<p><b>Alicia Abanto:</b> Propone incluir que la entidad responsable debe garantizar que haya igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio del derecho a la información.</p>	

**Félix Grandez:** Recuerda que las entidades del Estado tienen muchas subdivisiones internas y señala que los problemas de calidad muchas veces responden a que las distintas tareas se encargan a personas distintas que no tienen conocimiento de todo el proceso. Sugiere incluir una obligación que indique que la entidad responsable debe conformar un equipo de trabajo para asumir las responsabilidades concernientes a la consulta previa.

**Nelly Aedo:** Expresa su conformidad y señala que ello puede ser incluido en la fase preparatoria para que desde un inicio haya claridad respecto de cuál es el órgano específico dentro de la institución que debe articular las responsabilidades de los trabajadores de campo y gabinete dentro de la consulta previa.

**Se presenta el Logro 2:** “La población consultada evalúa la medida y realiza propuestas al respecto”.

Comentarios, preguntas o aportes de los participantes	Respuesta al comentario, pregunta o aporte
<b>Juan Ballivián:</b> Propone incluir pautas de actuación para reaccionar ante los casos en los que el Estado no cumple con sus compromisos durante la consulta previa.	
<b>Juan Ballivián:</b> Plantea que los términos “organización política y administrativa” de la obligación 2.4 son muy formales y pueden ser difíciles de entender para las comunidades indígenas. Sugiere cambiarlos por términos más sencillos de entender.	<b>Jorge Calero:</b> Sugiere redactarlo de la siguiente forma: “respetar el gobierno propio”.
<b>Jorge Calero:</b> Señala que de extenderse indefinidamente el plazo en el que se desarrolla la evaluación de la medida en la práctica la población consultada estaría ejerciendo el derecho al veto, el cual no le compete. Siguiendo la propuesta de Luciano Maia plantea que el plazo razonable para desarrollar la evaluación de la medida sea consensuado entre ambas partes.	<b>Nelly Aedo:</b> Sugiere que ello puede explicarse por medio de un ejemplo.
<b>Alicia Abanto:</b> Propone especificar que la Defensoría del Pueblo solo participará de la evaluación de la medida de ser invitada por la población consultada.	
<b>Alicia Abanto:</b> Señala que en su experiencia las consultas previas que han sido más exitosas en alcanzar acuerdos son aquellas en las que se ha trabajado de manera más colaborativa en su diseño. En ese sentido, propone que en aquellas consultas correspondientes a proyectos, obras o actividades se promueva una coordinación tripartita para el establecimiento de plazos razonables en el que participe la población consultada, la entidad responsable y la empresa.	
<b>Alicia Abanto:</b> Recuerda que el monitoreo participativo es un derecho de participación ciudadana que se puede ejercer de manera paralela a la consulta previa. Propone impulsar que se implemente este derecho de manera paralela a la consulta. Indica que ello contribuirá a que la población se sienta parte de la construcción pues estará aportando tanto en el diseño como en la implementación de la actividad.	
<b>Luciano Maia:</b> En la página 34, obligación de la entidad responsable 2.5, se indica que “será necesario que la entidad responsable otorgue un plazo razonable”. Sugiere cambiar esa redacción por “construya un plazo razonable con la población consultada”. Indica que esa precisión aplica para todo el texto.	<b>Nelly Aedo:</b> Coincide con la importancia de incluir la precisión.
<b>Luciano Maia:</b> Plantea que se especifique que si luego de ser realizada la consulta previa se descubre una nueva afectación, ésta debe ser consultada.	



**Se presenta el Logro 3:** “La población consultada y la entidad responsable sostienen un diálogo intercultural y de buena fe sobre la medida”.

Comentarios, preguntas o aportes de los participantes	Respuesta al comentario, pregunta o aporte
<p><b>Juan Ballivián:</b> Señala que en la actuación que puede realizar la Defensoría 3.2.2 se hace referencia a representantes de la población consultada, sin embargo plantea que no necesariamente el diálogo se hace a través de los representantes. Indica que hay poblaciones pequeñas donde se desarrolla un diálogo directo. Propone redactar de una manera que no asuma que el diálogo se tiene que dar por medio de representantes.</p>	<p><b>Alicia Abanto:</b> Expresa su desacuerdo. Indica que cuando uno habla de población indígena hace referencia a toda la población, sin embargo en la consulta raramente van todos. Explica que entiende por representantes a los que son designados para asistir a la reunión. Asimismo, indica que en el Convenio 169 expresa que el diálogo se debe realizar por medio de las instituciones representativas.</p> <p><b>Juan Ballivián:</b> Coincide pero discrepa con cómo está entendiendo el término “representante”. Indica que desde la perspectiva de la comunidad, aquellos que asisten no necesariamente lo hacen como representantes sino simplemente como comuneros. Desde su perspectiva serán representantes solo aquellos elegidos por medio de la asamblea.</p> <p><b>Alicia Abanto:</b> Coincide pero señala que más allá de cómo localmente se comprenda la representación, es importante que quede claro que la entidad responsable no dialoga con todos los miembros de la población.</p> <p><b>Ramiro Rivadeneira:</b> Señala estar de acuerdo con ambos. Plantea que si bien en algunos casos la representación puede ser entendida de manera distinta localmente, para cuidar que el documento no sea malinterpretado al momento de la aplicación debe mantenerse el término “representantes”.</p> <p><b>Félix Grández:</b> Señala que todos los puntos discutidos se encuentran recogidos en el texto. Recomienda modificar la redacción del último párrafo de la obligación 3.2 de la fase preparatoria de la siguiente manera: “La elección de la metodología más apropiada es un trabajo que puede tomar tiempo, por lo que diseñarla con todos los ciudadanos consultados no siempre es viable. <i>Cuando ello ocurra</i>, se recomienda trabajar en su diseño con los representantes de la población consultada”.</p>
<p><b>Jorge Calero:</b> Comenta que si bien es ideal que el diálogo sea guiado por un facilitador externo y que las Defensorías no pueden participar de todos los procesos de diálogo, en su experiencia ha observado que la mayor parte de las veces las partes exigen a la Defensoría del Pueblo que asuma un rol de mediador o facilitador. Sugiere definir qué rol puede tomar la Defensoría en esta etapa y si puede participar del diálogo o debe mantenerse al margen</p>	
<p><b>Jorge Calero:</b> Con respecto a la actuación que puede realizar la Defensoría 3.11 plantea que si se espera que la Defensoría evalúe si las partes escucharon con atención y respeto las participaciones, se debe crear indicadores que permitan hacerlo.</p>	<p><b>Alicia Abanto:</b> Coincide y plantea que se deben crear indicadores de verificación para las diversas pautas de actuación propuestas en el documento.</p>
<p><b>Alicia Abanto:</b> Sugiere que en el diálogo haya un momento en el que se discutan las propuestas y opiniones desarrolladas por la población consultada durante la evaluación de la medida.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Concuera y señala que esa obligación está comprendida en el logro 4 de la fase de desarrollo.</p>
<p><b>Delia Muñoz:</b> Resume los aprendizajes de un documento que está próxima a publicar que se basa en el análisis de 199 casos de diálogo. Señala que se ha identificado que los siguientes problemas aumentan las posibilidades del desarrollo de conflictos: que las partes no estén capacitadas para llevar un proceso de diálogo, que el diálogo no esté bien estructurado y que el diálogo no se desarrolle directamente. Asimismo, en respuesta de la intervención de Jorge Calero indica que en la mayor parte de los casos analizados la Defensoría no asumió un rol de mediador. Finalmente, señala dos puntos que le resultan interesantes a tomar en consideración. Primero que el grueso de los casos en los que se logró acuerdos son casos en los que los miembros de los equipos dialogantes no variaron durante el proceso. Segundo que si bien los pueblos indígenas no oponen resistencia a la participación de funcionarios estatales en el proceso, sí muestran desconfianza debido a que no conocen en qué va a consistir el proceso de negociación.</p>	

**Se presenta el Logro 4:** “La población consultada y la entidad responsable alcanzan acuerdos específicos y los plasman en un acta de consulta”.

Comentarios, preguntas o aportes de los participantes	Respuesta al comentario, pregunta o aporte
<b>Jorge Calero:</b> Sugiere que la acción que puede realizar la Defensoría 4.1.1 “Verificar si el representante de la entidad responsable tiene la facultad para asumir compromisos específicos” debería preverse en la fase preparatoria. Sugiere que se traslade como obligación a dicha fase.	
<b>Alicia Abanto:</b> Critica que la redacción del logro 4 no se ajusta en estricto a lo que dicta la normativa sobre el derecho a la consulta previa. Indica que la normativa señala que el derecho es a participar de un diálogo en el que se buscan acuerdos pero la obligación de consultar no implica la obligación de llegar a acuerdos en todos los casos. Propone modificar la redacción a: “La población consultada y la entidad responsable <i>hacen todo lo posible</i> por alcanzar acuerdos específicos y los plasman en un acta de consulta”.	<b>Delia Muñoz:</b> Propone no incluir en la redacción del logro que se buscará alcanzar acuerdos para evitar malas interpretaciones en las que se planteen que si no hubo acuerdos no hubo consulta. Sugiere indicar en que se plasmara en el acta de consulta lo trabajado durante el proceso de consulta. <b>Alicia Abanto:</b> Expresa su discrepancia. Indica que el Convenio 169 señala literalmente que la consulta “es un proceso de diálogo para buscar acuerdos”. Plantea que como Defensorías no pueden decir menos de lo que indica el Convenio 169.
<b>Alicia Abanto:</b> En la actuación que puede desarrollar la Defensoría 4.1.2 propone cambiar la palabra “discuten” por “deliberan”.	
<b>Luciano Maia:</b> En línea con su propuesta anterior, sugiere incluir como obligación que se registre en video los acuerdos, des- acuerdos y compromisos alcanzados durante la consulta.	

**Se presenta el Logro 5:** “La consulta se realiza respetando los alcances del acta de fase preparatoria, observando el principio de flexibilidad para enfrentar imprevistos”.

Comentarios, preguntas o aportes de los participantes	Respuesta al comentario, pregunta o aporte
<b>Alicia Abanto:</b> Indica que es responsabilidad de los funcionarios de las Defensorías conocer cuáles son los casos en los que, según la normativa internacional y nacional, se debe obtener el consentimiento. Propone que cada institución identifique y socialice los casos.	
<b>Nelly Aedo:</b> Sugiere modificar la redacción de la obligación 5.2 a “Suspender la consulta en caso se desarrolle un conflicto abierto que implique un riesgo inminente a la vida e integridad de la población a consultar <i>o los representantes de la entidad responsable</i> , hasta que el mismo sea superado”. Propone modificar con ese mismo criterio la actividad que puede realizar la Defensoría 5.2.2.	<b>Ramiro Rivadeneira:</b> Expresa su conformidad.

#### FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE ACUERDOS

**Se presenta el Logro 1:** “Se toma la decisión respetando los acuerdos. En caso no se hubieran llegado a acuerdos, y de adoptarse la medida, la entidad responsable toma una decisión considerando los intereses y las preocupaciones expresadas por la población consultada”.

**Se presenta el Logro 2:** “La población consultada está informada sobre el avance en la implementación de los acuerdos”.

**Se presenta el Logro 3:** “Los acuerdos son implementados según lo dispuesto en el acta de consulta”.

Comentarios, preguntas o aportes de los participantes	Respuesta al comentario, pregunta o aporte
<b>Jorge Calero:</b> Sugiere que los cuadros de actuación defensorial aparezcan tras cada punto para hacer el documento más ordenado.	Los participantes coinciden.
<b>Ramiro Rivadeneira:</b> Señala que la forma como están redactados los logros de esta fase no guarda la misma forma que en las fases previas. Indica que en la fase de implementación de acuerdos, el logro y las obligaciones son similares. Asimismo, que en las fases previas, los logros estaban escritos usando verbos en infinitivo. Propone reformular.	<b>Alicia Abanto, Jorge Calero y Juan Balliván:</b> Coinciden en que se debe reformular la forma como está estructurada esta fase.

<p><b>Alicia Abanto:</b> Señala que la forma como está redactado el logro 1 da a entender que en todos los casos el Estado debe tomar en cuenta lo propuesto por la población consultada. Sin embargo señala que en los casos en los que no hay acuerdos el Estado tiene la obligación de ponderar los derechos de la población consultada con los del resto de la población nacional. Propone redactar el texto de tal forma que quede claro que el Estado deberá ponderar los derechos de los actores y tomar la decisión en función de las particularidades de cada caso.</p>	<p><b>Nelly Aedo:</b> Concuera con que se debe mejorar la redacción para que quede más claro lo que se quiere expresar. Explica la lógica con la que se redactó la obligación originalmente. Señala que ésta surgió de una preocupación expresada en una de las reuniones internacionales respecto a qué ocurre cuando no se logran acuerdos. Indica que luego de realizar la consulta previa, la entidad responsable cuenta con información sobre los intereses y preocupaciones de la población consultada con la que no contaba antes de realizar la consulta. En ese sentido, señala que la intención de la obligación es promover que la entidad responsable tome en consideración esa información para garantizar derechos y prevenir posibles situaciones de conflicto.</p>
<p><b>Alicia Abanto:</b> Señala que se debe plantear pautas para garantizar la calidad de los acuerdos producidos dentro de la consulta previa. Entre ellas, se debe plantear que los acuerdos deben ser diseñados en función de los derechos de la población que se buscan proteger.</p>	

Ramiro Rivadeneira, Juan Ballivián, Jorge Calero y Alicia Abanto, en representación de las defensorías del pueblo socias del proyecto validan el documento.

#### **Equipo de elaboración de la relatoría:**

**Nelly Aedo**, Jefa del Programa de Pueblos Indígenas

**Maite Bustamante** y **Dulce Morán**, consultoras para la Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo de Perú

Lima, 25 de setiembre de 2017.



Este libro se terminó de imprimir  
en los talleres gráficos de LOKEMP. E.I.R.L.  
Diciembre 2017







Implementada por  
**giz**  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

