

Guía y orientaciones para protocolos de consulta previa



Con el apoyo técnico de:

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

Guía y orientaciones para protocolos de consulta previa

Autor:

Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL)

Revisión:

Diego Saavedra Celestino (DAR)

Editado por:

Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL)
Cl. Zamora N° 1210, Yurimaguas, Alto Amazonas - Perú
Correo electrónico: corpi.sl@gmail.com
Facebook: <https://www.facebook.com/corpi.sl>

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Jr. Brigadier Mateo Pumacahua N° 2249, Lince, Lima - Perú
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseñado por:

Nauttica Media Design S.A.C.
Cl. Las Malvas N° 163, Ofic. 401, Ate, Lima - Perú
Correo electrónico: info@nautticamedia.com
Página web: www.nautticamedia.com

Foto de portada y contraportada:

DAR/Rolando Mondragón

Cita sugerida:

Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo (CORPI-SL). (2022). Guía y orientaciones para protocolos de consulta previa. Lima: DAR.

Primera edición digital, marzo 2023.
Disponible en www.dar.org.pe

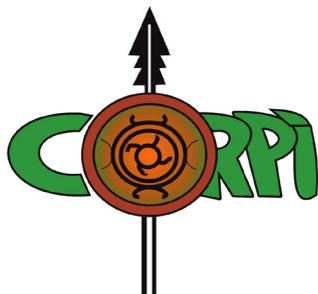
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-02808
ISBN: 978-612-49182-6-1

Está permitida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de Rainforest Foundation Norway, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur – 11.11.11 y Charles Stewart Mott Foundation. Su contenido es responsabilidad exclusiva de sus autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de Rainforest Foundation Norway, la Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur – 11.11.11 y Charles Stewart Mott Foundation..

Hecho en Perú.

Guía y orientaciones para protocolos de consulta previa



Con el apoyo técnico de:



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

Índice

Acrónimos	5
Introducción	6
1. <i>La Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo - CORPI-SL</i>	8
1.1. Principios del derecho a la consulta previa y del protocolo de consulta previa de CORPI-SL	9
1.2. ¿Por qué un protocolo desde CORPI-SL? La naturaleza política del derecho a la consulta previa	10
2. <i>Protocolo para la implementación de la consulta previa</i>	11
2.1. ¿En qué consiste un protocolo de consulta previa?	11
2.2. ¿De qué sirve un protocolo de consulta previa en CORPI-SL?	12
2.3. ¿Cómo implementar el protocolo de consulta previa?	13
2.4. Elementos claves y enfoques del protocolo	20
2.5. Rol del Estado y de las organizaciones indígenas	22
2.6. Pasos para la implementación del protocolo de consulta previa	23
3. <i>El derecho a la consulta previa como parte del derecho a la libre determinación</i>	36
Referencias	37

Acrónimos

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
A.P.	Acción Popular
CORPI-SL	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo
D.S.	Decreto Supremo
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
MC	Ministerio de Cultura
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros

Introducción

El derecho a la consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y también una expresión del derecho a la libre determinación que tenemos. Así, se reconoce la facultad de poder decidir sobre nuestro futuro, apoyándonos en nuestra cultura propia, costumbres, formas de organización, territorio, y también en los mecanismos que aseguren nuestra participación efectiva en las decisiones que nos afecten. De esta manera, el derecho a la consulta previa no es un procedimiento administrativo o burocrático, es más bien, un mecanismo para proteger nuestros territorios y asegurar la existencia de nuestros pueblos. Es decir, es un derecho fundamental que debe asegurar el diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas.

En los últimos años, según datos del Ministerio de Cultura, a octubre de 2022, de las 81 consultas previas, 57 están vinculadas a actividades extractivas y de infraestructura. Esto, sumado al incremento de actividades extractivas en territorios indígenas, con sus consecuentes impactos, por lo general negativos, ha posicionado el imaginario de que la consulta previa es un procedimiento para la apertura de derechos de uso sobre nuestros territorios. Además, en muchos casos, ha sido un proceso con serias limitaciones interculturales en la forma en que se presenta la información, no asegurando que las decisiones a las que se lleguen cumplan con el principio de buena fe.

Este contexto ha posicionado cierta desconfianza sobre la consulta previa, pero enfocada, básicamente, en el procedimiento. Es allí que se abre un debate en torno a la necesidad de fortalecer el derecho, partiendo de los principios y la naturaleza de la consulta como diálogo intercultural; tomando en cuenta los estándares internacionales reconocidos por el Estado peruano en materia de derechos indígenas. En esta línea, la apuesta es superar una discusión procedimental y volver al fondo de la consulta previa. Retomar el carácter político de la consulta como mecanismo para la toma de decisiones informadas y previas.

En ese camino, hoy, diferentes pueblos indígenas en toda la cuenca amazónica, nos encontramos reflexionando sobre nuestros aprendizajes, sobre la necesidad de re-apropiarnos de nuestros derechos, de ser agentes activos en el diseño e implementación como parte de una dinámica permanente de pedagogía indígena dirigida al Estado. En ese marco, un consenso que se viene extendiendo es el de atender a la pregunta “¿cómo queremos ser consultados?”. Como señalamos previamente, este cuestionamiento no busca enfocarse únicamente en la identificación de etapas de consulta. Este cuestionamiento busca evaluar nuestras experiencias, sistematizar los conocimientos ancestrales que deben guiar el diálogo con el Estado, partir de nuestras cosmovisiones y culturas para definir el sentido de la consulta previa.

Como resultado de este proceso, recientemente, sobre todo en la cuenca amazónica, se viene impulsando la elaboración de protocolos indígenas de consulta previa. Estas son propuestas elaboradas por los propios pueblos sobre cómo debemos ser consultados, o cómo debe implementarse el derecho a la consulta en nuestros territorios. Estas experiencias de protocolos se sostienen en nuestras cosmovisiones e identidades, en nuestros usos y costumbres con relación a la toma de decisiones.

En el Perú, donde ya contamos con una Ley específica de consulta previa, la Ley N° 29785 y su reglamento, el Decreto Supremo 001-2012- MC, no se configuraría un escenario de vacío reglamentario. Tanto la Ley como el Reglamento orientan los casos en los que debe darse un proceso de consulta, así como los procedimientos de su implementación. Estos, a su vez, son complementados con reglamentos sectoriales que definen las medidas administrativas susceptibles de consulta previa. En este escenario, ¿existen condiciones o espacios para una discusión o para la promoción de protocolos de consulta?

La experiencia de la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo (en adelante CORPI-SL), en procesos de consulta previa en los últimos años, ha llevado a una reflexión sobre las necesidades de fortalecimiento del derecho a la consulta. Este derecho, en esencia, permite no solo asegurar la participación indígena sobre cuestiones que les afectan, sino que permite, a través de esta participación, la protección de los territorios indígenas, posicionando nuestras propuestas de desarrollo.

Entonces, para CORPI-SL, esta propuesta de protocolo es una apuesta por complementar el actual reglamento de consulta previa. Desde los aprendizajes, y su autonomía, el protocolo busca fortalecer la implementación, sosteniéndose en la recuperación de la consulta como una expresión de nuestro derecho a la libre determinación. Este protocolo de consulta previa busca ser una guía para iniciar el debate interno en los 9 pueblos indígenas agrupados en CORPI-SL, que permita según sus particularidades, cultura y necesidades, fortalecer y reapropiarnos del derecho a la consulta previa como mecanismo para proteger nuestros territorios. Este protocolo también busca animar a la elaboración, según las condiciones locales, de otros protocolos de consulta previa.



Foto: DAR / Rolando Mondragón

1. La Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo - CORPI-SL

La CORPI-SL representa a nueve pueblos indígenas agrupados en 16 federaciones, que se encuentran asentados en las jurisdicciones de las provincias de Alto Amazonas: pueblos Kukama Kukamiria, Shiwilo, Shawi; y Datem del Marañón: pueblos Kandoshi, Wampis Awajún, Chapra, Achuar y Quechua del Pastaza, en el departamento de Loreto. Sus fines y objetivos, señalados en su estatuto institucional, así como en su Plan de Vida y Plan Operativo Anual, están orientados a promover la defensa de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas asentados en estas provincias de la Amazonía peruana.

1.1. Principios del derecho a la consulta previa y del protocolo de consulta previa de CORPI-SL

Los estándares internacionales y nacionales sobre consulta previa señalan que esta es, en esencia, un diálogo intercultural, entre los pueblos indígenas y el Estado. En esa medida, dicho diálogo debe estar orientado por principios fundamentales que lo aseguren.

Además de los señalados en el Convenio 169 de la OIT, y en la Ley N° 29785 de consulta previa, proponemos robustecerlos y complementarlos con base a nuestra experiencia en procesos implementados.

Oportunidad	El momento no solo debe darse antes de la aprobación de una medida legislativa y administrativa, sino que debe identificarse que estas contengan información sensible y de calidad para la mejor toma de decisiones durante el proceso.
Interculturalidad	Que se adecúe a los principios y características culturales de los pueblos, no solo en idioma, sino identificando e incorporando los usos y costumbres de los pueblos para la toma de decisiones.
Buena fe	Como elemento que sostiene una relación dialógica y equitativa. La buena fe, no como obligación, sino como un valor que reconoce que, sin pueblos indígenas, no hay consulta previa. Por ello, buena fe para compartir y elaborar dialógicamente información para el proceso de consulta previa.
Flexibilidad	La implementación del derecho a la consulta debe adecuarse a las condiciones del desarrollo del proceso. Esto implica no solo proporcionar información, sino asegurar la comprensión y evaluar el desarrollo de cada etapa, y con ello pasar a la siguiente. Además, el principio de flexibilidad debe permitir la regresividad en su implementación, es decir, poder regresar a etapas previas para garantizar la plena comprensión como camino para el consentimiento.
Plazo razonable	Los plazos deben ser consensuados con los participantes en la medida de adecuarse a las condiciones locales, y a los criterios que aseguren la plena comprensión. Además, los plazos deben facilitar la mayor participación posible en los procesos de consulta.

Ausencia de coacción	No deben existir condicionamientos para la participación y el desarrollo de la consulta previa.
Información oportuna	Con esto, nos referimos a que debemos contar con la información con la mayor antelación, y lo más detallado posible.
Relación dialógica	Asumimos que este es un proceso de diálogo intercultural entre iguales. Como consecuencia de ello, debemos ser parte de todas las etapas del proceso. Eso implica, por ejemplo, ser parte de la elaboración conjunta de materiales y herramientas informativas, y de la que será parte de la difusión. Asimismo, participar de la elaboración del plan de consulta.
Criterios para el seguimiento de acuerdos	Debemos construir con el Estado, acuerdos para vigilar y asegurar el cumplimiento de dichos acuerdos. Esto parte del cómo identificamos y presentamos los acuerdos, la necesidad de identificar plazos y responsabilidades.

1.2. ¿Por qué un protocolo desde CORPI-SL? La naturaleza política del derecho a la consulta previa

La apuesta de CORPI-SL es recuperar el carácter político del derecho a la consulta. Combatir la idea reduccionista, de que la consulta es solo un trámite o un procedimiento administrativo. Con esta propuesta, buscamos partir de la premisa de que sin pueblos indígenas no hay consulta previa. En esa medida, buscamos fortalecer: a) el conocimiento sobre el derecho a la consulta. Repasar los elementos claves para comprender su implementación; b) revisar elementos para fortalecer su ejercicio, y c) resaltar la relación entre el derecho a la consulta previa y el derecho a la libre determinación.

El proceso de construcción de un protocolo de consulta previa busca ir más allá del debate sobre el procedimiento de la consulta, no

encasillarse en una discusión sobre etapas y duración de la consulta. La construcción de un protocolo parte del reconocimiento de nuestros conocimientos y aprendizajes en nuestra relación con el Estado. A partir de esto, identificar elementos para fortalecernos en el ejercicio de la consulta previa. Con todo ello, proponemos que la forma en que se implemente la consulta previa sea una expresión clara y efectiva del espíritu del derecho, de su naturaleza de diálogo intercultural.

En esa medida, entendemos la consulta en su relación con el derecho a la libre determinación, como una expresión de poder decidir sobre nuestro futuro. Entendemos la consulta como expresión del derecho a la autonomía que poseemos los pueblos indígenas.



2. Protocolo para la implementación de la consulta previa

2.1. ¿En qué consiste un protocolo de consulta previa?

El protocolo es una herramienta que refuerza el derecho a la consulta previa y facilita su implementación acorde a los contextos, realidades y de una manera efectiva. Con el objetivo de suprimir los vacíos que se presentan en la práctica, el protocolo nos permite establecer rutas para la adecuada implementación de una consulta.

A nivel de gobernanza indígena, el protocolo es una herramienta de empoderamiento y posicionamiento de los pueblos indígenas con relación al Estado, pues esta herramienta le permitiría tener mayor control y una mejor participación en el proceso de consulta.

De esta manera, el protocolo debe expresar cómo los pueblos indígenas esperan ser consultados, desde su visión de desarrollo, a través de pasos concretos y que aseguren el diálogo intercultural.

Por ello, el proceso debe iniciar definiendo su mirada de desarrollo, y desde esa afirmación orientar cómo participamos en una consulta previa, desde nuestros aprendizajes y criterios de participación.

2.2. ¿De qué sirve un protocolo de consulta previa en CORPI-SL?

El protocolo de consulta permite promover y proteger el ejercicio al derecho a la consulta previa. Asimismo, el protocolo sirve para que el Estado se alinee con los estándares internacionales de derechos humanos y permita definir un proceso con mejores prácticas. A su vez, le sirve al Estado para la mejora en su relación con los pueblos indígenas y que las consultas sean eficaces.

Por otro lado, para los pueblos indígenas, el protocolo de consulta serviría para tener mayor participación en el diseño, implementación y

seguimiento del proceso de consulta, así como posicionarse dentro de los espacios de toma de decisiones.

Finalmente, el protocolo es una herramienta para promover y ejercer la interculturalidad, donde los actores involucrados se relacionan de manera respetuosa, generando diálogo, acuerdos y propuestas. Es una oportunidad para que el Estado incluya saberes locales y se acerque a los principios culturales de nuestros pueblos.



Foto: Rolando Mondragón.

2.3. ¿Cómo implementar el protocolo de consulta previa?

Para implementar el protocolo se parte de la afirmación de cómo vemos el futuro de nuestro pueblo, ¿cómo nos vemos en 10 o 20 años? Esto nos exige identificar nuestras necesidades materiales y de capacidades sustentadas en nuestra cultura, contexto local, experiencias y saberes locales. Este punto de partida es fundamental.

En seguida, se busca responder las siguientes preguntas: ¿qué se consulta?, ¿quién consulta?, ¿a quién se consulta?, ¿cuándo se consulta? y ¿cómo se consulta? Para ello, vamos a atender estas preguntas y brindar un acercamiento y respuesta, basándonos en la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

2.3.1. ¿Qué se consulta?

Según la Ley N° 29785, Ley de Consulta Previa a Pueblos Indígenas u Originarios, que fue emitida en el 2011, se consultan propuestas de medidas legislativas y administrativas que puedan afectar directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La ley y los estándares internacionales (como el Convenio 169 de la OIT) señalan que se deben consultar también las medidas legislativas, sin embargo, a la fecha, no se ha consultado los procesos de elaboración de proyectos de ley que afectan a pueblos indígenas. Esto implicaría la modificación del reglamento del Congreso de la República, proceso que representa un gran pendiente en el respeto al derecho a la consulta previa.

Asimismo, no se cuenta con información accesible donde se diga de manera clara cuáles son las medidas administrativas vinculadas con los derechos colectivos, o cuáles son sujeto de consulta previa.

Al ser un sistema sectorial, hay una discrecionalidad, ya que son los entes organizadores de la consulta los que definen qué medidas pasan y cuáles no, por consulta previa. A la vez, cuestionamos si el concepto de derechos colectivos es comprendido en todas sus dimensiones y si estos son reconocidos por las distintas entidades del Estado. Finalmente, solo se consulta “las afectaciones directas”, dejando a un lado un porcentaje de pueblos afectados indirectamente.

Ese modelo de implementación, o de respuesta a ¿qué se consulta? es la que ha generado una imagen de que la consulta previa solo sirve para proyectos extractivos (como minería, petróleo o gas), limitando, de alguna forma, las expectativas de que pueda servir para otro tipo de medidas.

Por ello, se plantea *que se consulte toda medida que afecte -ya sea directa o indirectamente- a los derechos de los pueblos indígenas; esto incluye proyectos, programas, planes y leyes.*

2.3.2. ¿Quién consulta?

Las *entidades del Estado* a cargo de emitir medidas legislativas o administrativas relacionadas de forma directa con los derechos de los pueblos indígenas u originarios son las competentes para realizar el proceso de consulta previa, conforme a las etapas que contempla la presente Ley.

Si bien es cierto, la consulta está bajo el cargo de la entidad promotora de la medida a consultar, es necesario identificar a las demás instituciones involucradas en la aprobación de la medida.

En el caso del Ministerio de Transportes y Comunicaciones son cinco Direcciones del Subsector Transportes cuyas medidas administrativas están relacionadas con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, estas son: 1) Dirección General de Aeronáutica Civil, 2) la Dirección de Asuntos Socio Ambientales, 3) Dirección General de Caminos y Ferrocarriles, 4) Dirección General de Transporte Acuático, 5) Dirección General de Concesiones en Transportes. Además de estas direcciones también se incluye a ProVías Nacional, lo cual nos lleva a cuestionar si estas instituciones cuentan con las capacidades y el equipo para llevar a cabo el proceso de consulta, de una manera adecuada.

De esta manera, como señalan los diferentes estándares internacionales y los diferentes artículos de la Ley N° 29785 *es deber del Estado realizar la Consulta, siendo la entidad promotora quien convoca y organiza el proceso de consulta. Así mismo, se debe identificar a los demás sectores del Estado que se vean involucrados con esta medida y nombrar a una entidad que cumpla el rol de mediador, pues la entidad promotora no puede hacer de juez y parte.*

Dado que el Viceministerio de Interculturalidad cumple el papel de órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, es esta entidad quien debe asumir el rol de mediador durante todo el proceso de consulta.

Aquí, debe quedar claro que quien consulta es el Estado, no son los actores privados, sociedad civil u otros. En esa medida es importante recordar que según la Ley 28785 el proceso de consulta tiene una duración aproximada de 120 días. Entonces, cualquier proceso que no sea convocado por el Estado, y que tenga una duración menor, no es un proceso de consulta previa en el marco de las normas actuales.

2.3.3. ¿A quién se consulta?

Los titulares del derecho a la consulta son los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos pueden verse afectados de forma directa por una medida legislativa o administrativa.

Como la Ley presenta, se consulta a los pueblos indígenas afectados de forma directa; sin embargo, es necesario incluir en la consulta a los pueblos que tengan algún tipo de afectación, ya sea directa o indirecta. Por ello, *se debe consultar a todos los pueblos que la medida afecte sus derechos colectivos.*

De igual manera, preguntarnos a quién se consulta, nos lleva a reflexionar qué tanta información y conocimiento tiene el Estado sobre los pueblos indígenas en el Perú, los “criterios” de identificación que se utilizan, así como la información y base de datos de las organizaciones indígenas que los representan.

Aquí es importante señalar que es fundamental fortalecernos como organizaciones y federaciones. De esto depende la legitimidad que alcancemos frente al Estado. Y para combatir las dudas que desde el Estado se pueden plantear sobre si somos o no organizaciones representativas.



Foto: DAR/ Rolando Mondragón.

2.3.4. ¿Cuándo se consulta?

Cumpliendo con los principios establecidos por la Ley de Consulta, esta debe ser oportuna; es decir en un momento de la fase del proyecto o en la elaboración de un plan o ley que brinde información sustancial sobre los posibles impactos de la medida sobre los derechos colectivos; a la vez, que sea previo a su aprobación y ejecución.

La reciente sentencia 29126, publicada en enero de 2022, la cual corrige el reglamento de la Ley de consulta, señala que el Estado debe cumplir con 14 estándares internacionales de consulta previa. El sexto de ellos señala: “Debe garantizarse la participación de los pueblos interesados en todas las fases de planeación e implementación de un proyecto o medida que pueda afectar el territorio de la comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo; desde las primeras etapas de la elaboración planificación del proyecto o medida propuesta, garantizando que los pueblos puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales”.

Con relación a ello hay dos cuestiones que planteamos de manera general para todos los procesos de consulta. La primera es que la consulta debe ser lo más previa posible. Desde las etapas de planificación y diseño de los proyectos. En la medida en que los pueblos otorgan su consentimiento luego de esta etapa,

no se descarta que, sobre un mismo proyecto, plan o programa, puedan realizarse dos o más consultas previas. No existe un condicionante que señale que solo se realiza una consulta previa, y solo en una etapa de un plan, proyecto o programa. Si ha existido consentimiento, y se puede probar esto, en las etapas iniciales de un proyecto, también se puede solicitar consultas previas para etapas posteriores, siempre que haya medidas administrativas que afecten los derechos indígenas.

En el caso de los proyectos de inversión en el sector transportes, la consulta debe darse en la fase de pre inversión. Esta fase tiene como objetivo evaluar si la ejecución de un proyecto de inversión pública es conveniente o no; y para ello, se realizan dos Estudios: Estudio de Perfil y el Estudio de Factibilidad.

La consulta se debe dar para la aprobación del Estudio de Factibilidad, pues una vez aprobado dicho Estudio, se brindará la declaración de viabilidad, siendo esta declaración un requisito para pasar de la fase de pre inversión a la fase de inversión. Es necesario señalar que, si bien este sería un momento, temporalmente adecuado, por la calidad de información, si se logra el consentimiento, debe evaluarse que, en la siguiente etapa, al ya contarse con Estudios de Impacto Ambiental, también se consulten las medidas que los aprueben.

Asimismo, la consulta se dará por culminada cuando se cumplan los acuerdos establecidos en

el Acta de Consulta, considerando su alcance a corto, mediano o largo plazo.

2.3.5. ¿Cómo se consulta?

En el Perú, la consulta previa se realiza en 7 etapas o pasos; y en un periodo de 120 días aproximadamente, según la Ley 29785 en su artículo 8 y su reglamento. Sin embargo, se ha podido identificar vacíos y contradicciones

al momento de realizarse. A continuación, detallaremos en qué consiste cada uno de estos pasos y las dificultades que se han encontrado en su implementación, con base en la experiencia que hemos ido adquiriendo como CORPI-SL.

a. Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta

La entidad promotora (el Estado) establece si la medida que quiere aprobar afecta directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Si bien es cierto, la consulta es de carácter previo, es decir antes de que la medida se apruebe y su ejecución pueda afectar los derechos de los pueblos; en la práctica, la identificación de la medida que se va consultar, y su posterior relación con el momento en que se realiza una consulta, tiene que ver más con la priorización de la potencial afectación a la estabilidad jurídica de la inversión y no la identificación de potenciales impactos a los derechos indígenas. La identificación de la medida se da solo por parte del Estado, mas no existe una participación de los pueblos indígenas.

Sin embargo, en los últimos años, esta etapa ha sido enfrentada mediante el litigio estratégico desde diferentes organizaciones indígenas, las que denuncian las medidas que afectan a sus derechos colectivos y piden ser consultadas.

Es urgente pensar en un proceso de capacitación y fortalecimiento que nos permita participar activamente desde esta etapa en los procesos de consulta.

b. Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados

La entidad promotora (el Estado) verifica cuáles son los pueblos indígenas que podrían ser afectados directamente por la medida.

Para esta identificación, se puede apoyar de la asistencia técnica del Ministerio de Cultura; sin embargo, esta acción no es obligatoria. Otro punto a tener en consideración es que el Ministerio de Cultura puede brindar la asistencia en cuanto a identificación de los pueblos, a través de su Base de Datos de Pueblos Indígenas; esta Base de Datos necesita un mecanismo de actualización periódica con participación de las organizaciones nacionales representativas.

A esto sumarle que la identificación se limita a los pueblos afectados directamente, obviando a los pueblos afectados indirectamente; siendo esta identificación asumida por la entidad promotora sin o con poca coordinación y participación por parte de las organizaciones indígenas. Entonces, sin ello, tenemos una Base de Datos que nos genera dudas en su actualización. Además, siendo conscientes de que la cultura es dinámica, ¿cuáles son los criterios de identificación que usa la entidad promotora y cómo es que esta identificación se está llevando a cabo? Es necesario cuestionar la contraposición de área de estudio e impacto directo e indirecto, sobre todo, adecuándose a las situaciones geográficas de cada territorio.

Estas dudas pueden ser abordadas en espacios de articulación como la Comisión Multisectorial de carácter permanente para la implementación del derecho a la consulta previa.

c. Publicidad de la medida legislativa o administrativa

La entidad promotora (el Estado) deberá dar a conocer la medida a consultar a las organizaciones o instituciones de los pueblos indígenas a ser consultados, con métodos culturalmente apropiados y teniendo en consideración su ubicación geográfica.

En la práctica, esta etapa es usada para llevar a cabo una reunión preparatoria donde la entidad promotora y los pueblos indígenas se reúnen para elaborar el plan de consulta y establecer cómo deberá llevarse a cabo el proceso de consulta. De igual manera, esta reunión es dirigida por la entidad promotora.

Finalmente, se realiza la publicidad donde la entidad promotora entrega la propuesta de la medida a consultar y el plan de consulta a los pueblos indígenas. La forma de entrega puede darse de manera conjunta, convocando a una reunión; o a cada representante de las organizaciones indígenas.

De todas formas, consideramos que el proceso de elaboración de un plan de consulta, debe incluir criterios donde nuestra participación no sea para recoger nuestros aportes, sino para elaborar de manera conjunta dicho plan.

En cuanto a la publicidad, la medida a consultar se llega a traducir en idiomas locales, pero la debilidad radica en que no se cuenta con metodologías ni pedagogías para elaborar la información y poder ser transmitida a través de los distintos canales de difusión que son usados en las comunidades.

d. Información sobre la medida legislativa o administrativa

Según la ley de consulta 29785 en su artículo 12 señala que la entidad promotora brindará información a los pueblos indígenas u originarios y a sus representantes - desde el inicio del proceso de consulta y con la debida anticipación - sobre los motivos, implicancias, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa.

Sin embargo, esta etapa presenta retos por superar en distintos niveles. Un punto de fondo es que la medida a consultar no cuenta con la información suficiente o necesaria para explicar los posibles impactos, lo que vulnera la condición de informada.

A nivel metodológico, la información que se brinda es técnica, densa e incompleta, generando mayores dudas en la población. A nivel de enfoque intercultural, el uso de palabras técnicas hace difícil su comprensión y traducción a la lengua de los pueblos indígenas. Asimismo, no existe una formación intercultural a los funcionarios que van en representación del Gobierno, quienes se dirigen hacia la población, en muchos casos, en base a sus prejuicios. A nivel estructural, existe una desconfianza histórica por parte de los pueblos indígenas hacia el Estado por la vulneración de sus derechos. Por otro lado, la etapa informativa se ha convertido, en varias ocasiones, en una etapa de “convencimiento” donde los funcionarios intentan convencer a la población que los proyectos solo van a generar beneficios, y muchas veces no se muestra información completa de las medidas a consultar.

Debemos conformar equipos de sabias y sabios indígenas, como un ente técnico que se active para asesorar al Estado en el desarrollo de los diferentes mecanismos en el proceso de consulta previa.

e. Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas revisan la propuesta de medida y analizan de qué manera puede afectar sus derechos colectivos.

Esta etapa, casi siempre, es la única etapa que se da en el territorio y los representantes convocan a la población para evaluar y generar propuestas frente a la medida consultada. Sin embargo, por la poca presencia y diálogo con el Estado, y la limitada comprensión tanto de la finalidad del derecho a la consulta, como de la medida que se está consultando, este momento se inclina a identificar las demandas y pedidos con relación a necesidades básicas como acceso a la educación, salud, entre otros. Esto, no necesariamente se vincula con la medida consultada. Por ello, es de utilidad la presencia de los asesores, sabios y equipo técnico de las organizaciones; de tal manera que la evaluación y propuesta esté vinculada con la demanda y se pueda llegar al diálogo.

El éxito de esta etapa depende del conocimiento que tenemos como pueblos indígenas tanto sobre el derecho a la consulta, como sobre la medida a consultar.

Otra cuestión que proponemos con base a la experiencia, es que la evaluación debe ser un criterio permanente y transversal, que ayude a que no se pase a una nueva etapa hasta que la anterior no haya quedado del todo clara. Además, si se avanza después de la etapa de evaluación, y consideramos que aparece información a la que no accedimos en la etapa previa, tenemos el derecho de proponer retornar a etapas informativas.

f. Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas

Los pueblos indígenas y la entidad promotora (el Estado) dialogan para llegar a acuerdos sobre la medida consultada.

Al llegar a esta etapa, los pueblos indígenas tienen una información poco clara sobre la medida a consultar y las propuestas con las que llegan están relacionadas con otras entidades, a parte de la promotora.

Por la falta de formación intercultural y por considerar la consulta como un instrumento o requisito para garantizar sus proyectos, y no como un derecho; esto dificulta el diálogo.

Asimismo, por la desconfianza hacia el Estado, ni los pueblos indígenas ni el Gobierno están preparados para establecer un diálogo.

Por otro lado, esta etapa se cierra con los acuerdos de la consulta; sin embargo, estos acuerdos no son detallados, dejando puntos en la ambigüedad o muy general que puede tener varias interpretaciones; a la vez no se precisan los responsables según cada punto, los plazos, ni las sanciones.

Para mejorar proponemos que construyamos criterios para identificar y hasta redactar acuerdos. Así, debemos tener la capacidad de identificar responsabilidades y plazos aproximados de cumplimiento. El Estado tiene criterios de cumplimiento de acuerdos, que aquí deben ser socializados para fortalecer la implementación de la consulta previa.

g. Decisión

La **entidad promotora** toma una decisión sobre la medida consultada, considerando el resultado del proceso de consulta.

De acuerdo a cómo se viene implementando la consulta, es notorio el control casi total de todo el proceso por parte de la entidad promotora y, muy pocos los espacios donde se generan y plasman las propuestas de los pueblos indígenas. Además, quizá uno de los problemas estructurales más complejos, es que, en esta etapa, más allá de la firma del Acta de consulta, no se reconocen mecanismos para el monitoreo de los acuerdos que aseguren su cumplimiento. No hay plazos, responsables, ni criterios que ayuden a un seguimiento transparente de ello.

Por ello, se recalca y se ve necesario la aplicación de un protocolo de consulta, donde se refuerce el enfoque intercultural y genere el diálogo adecuado, incluyendo la participación de los pueblos incluyendo el proceso posterior a la firma del Acta de acuerdos.



Foto: DAR/ Rolando Mondragón.

2.4. Elementos claves y enfoques del protocolo

Estos elementos propuestos surgen del diálogo permanente entre los líderes y lideresas de CORPI-SL y el acompañamiento técnico de DAR en diferentes eventos y acciones de acompañamiento que hemos tenido. Estas

en su mayoría surgen como aprendizajes de los procesos de consulta que enfrentamos, y también como aspiraciones para fortalecer el derecho.

2.4.1. Elementos claves

a. Libre determinación

El protocolo de consulta debe reforzar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en cuanto al manejo y concepción de su territorio y sus formas de organizarse y de gobierno. De esta manera, el protocolo parte del reconocimiento de sus diferentes instancias de representación, así como permite construir su participación y propuestas desde instrumentos locales como sus planes de vida.

b. Culturalmente adecuada

El protocolo de consulta debe ser una herramienta que considere y visibilice la diversidad cultural de los pueblos indígenas; por ello, tanto la metodología, etapas e información brindada deben ser adecuadas a la cosmovisión según cada pueblo participante.

c. Visión de desarrollo

El Protocolo debe reflejar las visiones de desarrollo de los pueblos indígenas, responder a cómo quieren ser consultados, expresando las condiciones que requieren para llegar a su desarrollo desde la cosmovisión e identidad cultural de cada pueblo.

d. Complementario a la consulta previa

El protocolo no pretende reemplazar a la Ley N° 29785, ni a su reglamento DS 001-2012-MC. Lo que busca el protocolo es tomar los aprendizajes indígenas en procesos de consulta, organizarlos con relación a su cosmovisión, y funcionar como un complemento metodológico y político que fortalezca el derecho a la consulta. Es decir, el protocolo se puede activar tanto por la solicitud de consulta desde los propios pueblos, como en el momento de identificación de la medida y la elaboración del plan de consulta.

e. Diálogo intercultural

El protocolo de consulta debe establecer un diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas, basándose en el respeto y entendimiento del otro. Asimismo, por un lado, generar diálogo entre los pueblos y sus miembros para llegar a propuestas y toma de decisiones participativas en base a su cosmovisión y visión de desarrollo; por otro lado, construir y generar un espacio de diálogo en base a las propuestas y medidas consultadas.



Foto: DAR/ Rolando Mondragón.

2.4.2. Enfoques

a. Intercultural

Es vital que el protocolo de consulta cuente con un enfoque intercultural. Es decir, que se reconozca y respete la diversidad cultural; y a la vez, se promueva la igualdad, reconociéndonos como sujetos de derechos y con capacidad de toma de decisiones.

Con respeto a la diversidad cultural hacemos referencia a reconocer y respetar las cosmovisiones, relaciones con el territorio, visiones de desarrollo, manejo del tiempo - espacio y lengua de los pueblos indígenas. Asimismo, generar herramientas, mecanismos e información considerando cada uno de los aspectos mencionados.

b. Género

La aplicación del protocolo debe darse bajo un enfoque de género, es decir, considerar y asegurar la participación de las mujeres y diversidades durante todo el proceso de la consulta.

Así mismo, este enfoque nos permite tener una mirada sobre las relaciones entre hombres y mujeres, diferencias en sus formas de relacionarse y expresar los distintos papeles y roles que tienen en sus sociedades; así como las oportunidades e impactos diferenciados.

c. Intergeneracional

El enfoque intergeneracional permite considerar e integrar a los distintos grupos etarios en el proceso de consulta, y tener una mirada integral de las visiones de desarrollo e intereses de los miembros que componen la sociedad, así como su participación en la toma de decisiones.

2.5. Rol del Estado y de las organizaciones indígenas

El rol que asumen el Estado y las organizaciones indígenas en la implementación de la consulta previa parte desde su participación respecto a la Ley N° 29785 y Reglamento de Consulta Previa (DS 001-2012-MC).

La Ley de Consulta es resultado de un proceso de diálogo como consecuencia de los sucesos en Bagua, ¿cuál ha sido la participación de los pueblos indígenas en la elaboración de ambos documentos? Si bien se generaron talleres regionales y un encuentro nacional donde participaron las organizaciones indígenas para la evaluación de la Ley y Reglamento de Consulta Previa; este proceso, en su aprobación, no recogió todas las propuestas que las organizaciones planteaban sobre la ley y su reglamentación. Por ejemplo, se incluyó una excepcionalidad para la implementación de consulta en medidas vinculadas a servicios públicos.

Esta excepcionalidad fue corregida a través de una sentencia del Poder Judicial, ante una demanda interpuesta por los pueblos indígenas por la vulneración al derecho a la consulta y sus estándares internacionales reconocidos por el Estado (como el Convenio 169 de la OIT). Después de 5 años, el Poder Judicial le dio la razón a AIDSESEP, y sentenció que el Estado debe expulsar esa excepcionalidad del marco normativo vigente. Así, medidas vinculadas a proyectos de servicios públicos, también pueden ser consultadas.

Por ello, es necesario que el Protocolo promueva una participación más activa por parte de las organizaciones indígenas, un mayor involucramiento en el proceso; y, por otro lado, que el Estado asuma un rol más receptivo en cuanto a las propuestas que puedan presentar los pueblos. Incluso, pensando en que luego de más de 10 años de promulgada la Ley de

Consulta Previa, es necesario un balance para fortalecerla, y los protocolos se presentan como una oportunidad para ello.

Durante el proceso de consulta previa, tanto el Estado como las organizaciones indígenas juegan un papel igual de importante y es necesario un trabajo articulado entre ambas partes. Por un lado, durante el proceso de consulta, la entidad promotora no puede ser juez y parte del proceso, dado que es la que promueve la medida y a la vez la que toma la decisión final sobre esta. Por ello, es necesaria la

participación más activa de las organizaciones indígenas, así como de las demás entidades del Estado, como lo es el Ministerio de Cultura, que según la Ley es el órgano técnico que facilitará información sobre los pueblos indígenas.

Frente a dicha situación, se propone que el Ministerio de Cultura asuma un rol de mediador y fiscalizador durante el proceso y emita un informe final en base a lo observado y la información recogida durante el proceso de consulta.

2.6. Pasos para la implementación del protocolo de consulta previa

Para la implementación del protocolo de consulta, se han identificado 6 etapas que se desarrollan en 14 pasos. Estas etapas son:

- Etapa I. Identificación.
- Etapa II. Capacitación y difusión de materiales.
- Etapa III. Plan de consulta.
- Etapa IV. Información de la medida e intercambio de propuestas.
- Etapa V. Diálogo y acuerdos.
- Etapa VI. Difusión y seguimiento de los acuerdos,

A continuación, se detalla en qué consiste cada paso, las condiciones que deben existir para su implementación, actores que participan y quiénes son los responsables, así como los mediadores.

ETAPA I

Identificación

Paso 1

Identificación de la medida a consultar por parte de los pueblos indígenas

La consulta se activa con la identificación de la medida por parte de los pueblos indígenas, a través de sus organizaciones indígenas, pues de esta manera se asegura que se consulten todas las medidas que afecten sus derechos. Esta medida puede ser cualquier acción que afecte los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya sea un proyecto, plan o ley, y su identificación debe ser previa, antes de su ejecución.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Contar con una base de datos actualizada de las organizaciones indígenas y su nivel de incidencia en el territorio.
- El Estado debe compartir información con las organizaciones indígenas, en cuanto a las medidas vinculadas con sus derechos colectivos.
- Las organizaciones indígenas solicitarán información de la propuesta de medida mediante una carta formal a la entidad promotora. Esta debe tener un plazo razonable para ser respondida. Esta información debe ser clara, precisa y con enfoque intercultural; asimismo, las autoridades deben asegurarse de que la información llegue a las organizaciones indígenas.
- Deben disponerse coordinaciones entre las organizaciones de los pueblos indígenas y el Estado para aclarar lo respectivo a la medida a consultar.

Desarrollo:

- Debe desarrollarse reuniones de trabajo entre representantes de organizaciones indígenas y del Estado para analizar y atender todas las dudas sobre la medida a consultar, con el fin de llegar a un acuerdo sobre su oportunidad.
- Una vez obtenida la información por parte de las autoridades, las organizaciones indígenas llevarán la información al territorio y esta será evaluada en asamblea para exigir el proceso de consulta previa.
- El Estado debe emitir una resolución donde se reconozca que la medida identificada debe ser consultada.

Responsables:

- Organizaciones indígenas: solicitar información sobre la medida y discutirla con los pueblos indígenas en su territorio.
- Entidad promotora: brindar información transparente sobre la medida y reconocer que debe ser consultada.

Paso 2

Identificación de los pueblos indígenas afectados por la medida a consultar

Se debe identificar a todos los pueblos que serán afectados directa e indirectamente por la medida. Una vez realizada la identificación, esta debe ser validada por los representantes de las organizaciones indígenas involucradas.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Se debe respetar y coordinar con el tipo de representatividad que tiene cada pueblo: esta puede ser a través de organizaciones regionales y nacionales o, por los Gobiernos Territoriales Autónomos.
- Se pueden realizar mapas específicos en coordinación con las organizaciones indígenas. Se deben tomar en cuenta las relaciones de cuenca y subcuencas que determinan el aprovechamiento de recursos, así como el impacto directo e indirecto de una iniciativa.

Desarrollo:

- La entidad promotora solicitará apoyo técnico al Ministerio de Cultura para la identificación de los pueblos afectados.
- Una vez se haya identificado a todos los pueblos afectados por la medida, la información será enviada a las organizaciones indígenas para su validación.

Responsables:

- Entidad promotora: solicitar apoyo técnico al Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Cultura: brindar apoyo técnico para la identificación de los pueblos indígenas afectados por la medida.
- Organización indígena: revisar el informe y validar la identificación.

Paso 3**Identificación de los asesores y representantes que acompañarán en todo el proceso de consulta previa**

Los pueblos indígenas identificarán a los asesores que acompañarán en el proceso de consulta; asimismo, se reconocerá a los representantes locales, regionales o nacionales y sabios, según la dimensión de la medida consultada.

Esta identificación y reconocimiento serán plasmados en un Acta que se presentará a la entidad promotora. Esta Acta se debe respetar y la entidad promotora deberá garantizar la participación de asesores, representantes y sabios durante todo el proceso de consulta.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Estos asesores brindarán apoyo técnico a los pueblos indígenas, mas no los reemplazarán en la participación.
- Deben estar acreditados por las organizaciones indígenas y reconocidos por el Estado.
- Entre los representantes de los pueblos indígenas se debe contar con la participación de lideresas y líderes jóvenes.

Desarrollo:

- En asamblea general, los pueblos indígenas elegirán a sus asesores, representantes y demás autoridades que consideren deben acompañar todo el proceso de consulta.
- La organización indígena deberá presentar el Acta de asamblea que contiene la lista de los asesores, representantes y demás autoridades mediante una carta formal a la entidad promotora.
- La entidad promotora deberá emitir una carta de conformidad.

Responsables:

- Organización indígena: convocar una asamblea para la identificación de asesores, representantes y autoridades.
- Entidad promotora: reconocer a los asesores, representantes y autoridades, así como garantizar su participación en todo el proceso de la consulta.

ETAPA II

Capacitación y difusión de materiales

Paso 4

Capacitación previa a los funcionarios que participarán en el proceso de consulta previa

Una vez activada la consulta, es necesario identificar a los funcionarios que participarán de este proceso y capacitarlos sobre los enfoques que promueve el protocolo; así como brindar información de los pueblos que participarán en el proceso y de sus sistemas jurídicos y normas internas, para que su presencia como interacción sea la más idónea. Asimismo, debe capacitarse a los pueblos indígenas sobre las implicancias del derecho a la consulta, la Ley N° 29785 y su reglamento DS 001-2012-MC. Además, debe contemplarse un proceso de elaboración de materiales que cuente con la participación de los pueblos indígenas.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Esta capacitación debe estar a cargo del Ministerio de Cultura y ser evaluada por las organizaciones indígenas.
- Deben organizarse reuniones y coordinaciones entre Estado y pueblos indígenas para evaluar los materiales a elaborar como parte del proceso de consulta.

Desarrollo:

- La entidad promotora deberá solicitar el apoyo al Ministerio de Cultura para llevar a cabo la capacitación.
- Los funcionarios de la entidad promotora, así como los involucrados en el proceso de consulta deberán ser capacitados sobre los enfoques de interculturalidad, género e intergeneracional; así como recibir información sobre los pueblos a consultar y sus derechos colectivos.
- Elaborar una hoja de ruta conjunta sobre los materiales a elaborar como parte del proceso de consulta.

Responsables:

- Entidad promotora: identificar funcionarios y solicitar apoyo para la capacitación.
- Ministerio de Cultura: capacitar y brindar información sobre los enfoques, pueblos indígenas y sus derechos.
- Organización indígena: revisar la metodología e información que brindará el Ministerio de Cultura.

Paso 5

Elaboración de materiales y difusión de la medida a consultar, en coordinación con los pueblos indígenas

La entidad promotora deberá elaborar materiales para la difusión de la medida a consultar. Asimismo, se presentará la medida en el territorio, a través de asambleas, donde los representantes de las organizaciones explicarán en qué consiste la medida, el proceso de la consulta y el objetivo de esta.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Contar con herramientas y criterios interculturales para la elaboración de los materiales.
- Esta construcción de información debe ser elaborada por un equipo en conjunto con los representantes de los pueblos indígenas y asesores.
- La difusión debe alcanzar medios de comunicación y materiales accesibles a nivel comunal, es decir, lo más local posible.

Desarrollo:

- Reunión entre los representantes de los pueblos y asesores con el equipo multidisciplinario que elaborará los materiales para el diseño metodológico y de contenido.
- Elaboración de materiales gráficos y audiovisuales.
- Verificación de los materiales por parte de las organizaciones indígenas.
- Presentación de la medida en el territorio y difusión de esta por los distintos canales y medios.

Responsables:

- Entidad promotora: elaborar y costear los materiales y difusión.
- Organización indígena: convocar a una asamblea y presentar la medida.
- Asesores: brindar apoyo técnico en la elaboración de materiales.



Foto: DAR/ Rolando Mondragón

Paso 6

Reunión de los pueblos indígenas para la elaboración del plan de consulta

Una vez identificada la medida y dada a conocer por los pueblos indígenas, se debe elaborar un plan de consulta. Desde los pueblos indígenas, se convocará a una asamblea para elaborar una propuesta de plan de consulta. En ella se plasmará cómo quieren ser consultados, condiciones para llevar a cabo el proceso de consulta, manejo de tiempos, criterios para establecer el diálogo, criterios metodológicos, mecanismos de seguimiento de acuerdos y formatos para dar seguimiento y cumplimiento de cada etapa.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- La elaboración del plan se llevará a cabo en el territorio de los pueblos indígenas.
- De mutuo acuerdo entre los representantes, se definirá el lugar y fechas para la asamblea.

Desarrollo:

- Las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas convocan a una asamblea general para la elaboración del plan de consulta.
- En la asamblea, los pueblos detallarán cómo quieren ser consultados, así como el manejo del tiempo. A través de metodologías participativas y teniendo una estructura del plan, se recogerán las sugerencias de los y las participantes, para luego ser sistematizadas.
- Una vez los pueblos decidan cómo quieren que se les consulten, se levantará un acta donde se estipulen los acuerdos y participantes. Dicha acta será presentada a la entidad promotora, junto al plan de consulta.

Responsables:

- Representantes de los pueblos indígenas: convocar y organizar la asamblea para elaborar el Plan de consulta.
- Asesores y sabios: brindar apoyo técnico y metodológico para la elaboración del Plan.
- Entidad promotora: cubrir los gastos de la asamblea, así como asegurar la participación de los asesores.

Paso 7

Diálogo con la entidad promotora para la validación del plan de consulta

Una vez elaborado el plan de consulta por parte de los pueblos indígenas, estos se reúnen con la entidad promotora para presentarlo y generar un diálogo para su validación.

Esta propuesta se someterá a un proceso de diálogo con el Estado para su validación. En el caso de que el Estado elabore una propuesta inicial de plan de consulta, esta se someterá a revisión en asambleas de las comunidades de los pueblos indígenas que son parte de la consulta.

Finalmente, se firma un Acta donde se estipula las modificaciones que puedan darse, y que ambas partes han llegado a un consenso y están de acuerdo en cómo se llevará a cabo el proceso de consulta.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Este diálogo debe ser mediado por el Ministerio de Cultura.

Desarrollo:

- Los representantes de los pueblos indígenas emiten una invitación a la entidad promotora para presentar el plan de consulta.
- La entidad promotora invita al Ministerio de Cultura para que actúe en calidad de mediador del diálogo.
- Los representantes de los pueblos, la entidad promotora y el Ministerio de Cultura se reúnen en el lugar establecido por los pueblos indígenas.
- Se presenta el plan de consulta, este es revisado por la entidad promotora y se genera el diálogo para cada punto hasta que se valide el plan, todo el proceso será mediado por el Ministerio de Cultura.
- Culmina con la firma del Acta de acuerdo, por parte de los representantes de los pueblos, la entidad promotora y el Ministerio de Cultura.
- Proceso de diálogo para recibir aportes desde el Estado a la propuesta de plan hasta llegar a un acuerdo. En caso contrario, de ser el Estado quien presente la propuesta, se activa el proceso para aportar y validar el plan desde los territorios indígenas.

Responsables:

- Organizaciones indígenas: presentar el plan de consulta.
- Entidad promotora: validar el plan de consulta.
- Ministerio de Cultura: elaborar y validar el Acta de acuerdos.

ETAPA IV

Información e intercambio de propuestas

Paso 8

Información sobre la medida a consultar, por parte de la entidad promotora

La entidad promotora, en coordinación con las demás entidades involucradas, informarán a detalle las implicancias de la medida a consultar, como los impactos diferenciados que puede tener. Asimismo, debe explicarse claramente cómo esta medida afectaría sus derechos. En

dicha reunión participarán autoridades de las comunidades, federaciones, representantes de los pueblos, sabios, sabias, líderes y lideresas. Deben incluirse mecanismos de evaluación para conocer el grado de entendimiento de la medida a consultar.

A partir de esta etapa se aplica el plan de consulta.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Esta información debe presentarse con pertinencia cultural.
- La información debe ser entregada y explicada con anticipación a los traductores.
- La información y metodología debe ser compartida anticipadamente con las organizaciones indígenas, junto al equipo técnico y asesores, para validarla o dar recomendaciones.
- Se debe asegurar la participación de las mujeres.
- La información será brindada en el territorio.
- En este momento, se debe incluir momentos de receso y reunión entre los pueblos indígenas y sus asesores.
- Se debe incluir herramientas de evaluación para cada sesión informativa, para medir el grado de entendimiento. Se debe asegurar la mayor comprensión posible sobre lo informado.

Desarrollo:

- La entidad promotora y los representantes indígenas deberán reunirse para acordar el lugar, fechas y participantes de la reunión.
- Se deberá convocar a los pueblos indígenas a la reunión.
- Las entidades involucradas con la medida deberán brindar información clara y concisa. Por cada tema que se informe, se deberá realizar rondas de preguntas y dudas por parte de los participantes. Quien expone deberá esclarecer las dudas en el momento; en caso de no contar con la información inmediata, se brindará un tiempo pertinente para poder resolver las dudas de los participantes.
- Se tomará nota de todas las intervenciones y asegurará que la información brindada quede clara.
- Se firmará un Acta de reunión donde se detalle la información brindada, intervenciones puntuales, acuerdos, desacuerdos y compromisos. Esta Acta incluirá la medición de comprensión y las posibles solicitudes de continuidad de esta etapa.

Responsables:

- Organizaciones indígenas: asegurar que se cumpla con lo establecido en el plan de consulta, se resuelvan todas las dudas y se firme el Acta de reunión.
- Entidad promotora: brindar información detallada de la medida.
- Ministerio de Cultura: asegurar que la reunión se lleve de manera transparente y encargada de elaborar el Acta.

Paso 9**Diálogo interno de los pueblos indígenas y presentación de los acuerdos y propuestas a la entidad promotora**

Una vez recogida la información presentada por el Estado, los pueblos indígenas se reunirán mediante asamblea y discutirán sobre la información recibida. En esta etapa, los pueblos recogerán las propuestas, observaciones y recomendaciones a la medida; finalmente, se levantará un Acta con los acuerdos que establecen; esta será presentada a la entidad promotora, quien la evaluará para dar conformidad o presentar sus contrapropuestas.

Condiciones:

- El diálogo interno debe darse poco después del paso informativo.
- Es indispensable la participación de asesores y sabios.
- Se debe considerar los diálogos y prioridades para cada pueblo participante.
- Se debe contar con la participación de mujeres, ancianos y jóvenes.
- Se debe contar con un formato de matriz que ayude a sistematizar las dudas y propuestas de las organizaciones indígenas.
- Estas acciones o reuniones de evaluación deben contar con un registro no solo de asistencia, sino también visual, en coordinación con las organizaciones indígenas (en ciertos casos, por cuestión de seguridad, puede priorizarse solo el registro de los materiales elaborados en dicho proceso).

Desarrollo:

- Se convocará a una asamblea a los pueblos y se expondrán todas las dudas, posiciones y observaciones sobre la medida.
- En base a las posiciones y observaciones se elaborarán propuestas, recomendaciones, sugerencias y pedidos con relación a la medida, respetando las prioridades de cada pueblo.
- Lo acordado en la asamblea será plasmado en un Acta que se presentará a la entidad promotora.
- La entidad promotora deberá otorgar un documento constatando que ha recibido el Acta.

Responsables:

- Representantes: convocar a la asamblea.
- Asesores y sabios: brindar apoyo técnico durante el diálogo interno.
- Entidad promotora: emitir documento de recepción del Acta con los acuerdos y propuestas.

Paso 10

Presentación de la propuesta por parte de la entidad promotora a la organización indígena representativa para ser evaluada junto a su equipo técnico

La entidad promotora presentará su propuesta a las organizaciones indígenas, de esta manera, se brindará un espacio para que los pueblos indígenas, junto a sus asesores, evalúen lo que el Estado les propone, asistiendo con ideas o contrapropuestas al diálogo deliberativo.

Desarrollo:

- La entidad promotora recibirá y revisará la propuesta de los pueblos indígenas.
- En base a la información recibida, la entidad promotora elaborará una propuesta sobre la medida. Dicha propuesta debe ser compartida con el Ministerio de Cultura para que brinde recomendaciones y cumpla la función de apoyo técnico y asesoramiento con relación a pueblos indígenas.
- Una vez recogida las recomendaciones, la entidad promotora enviará la propuesta a las organizaciones indígenas y representantes de los pueblos indígenas; asimismo debe asegurarse que esta sea recepcionada y verificarlo a través de un documento.
- Las organizaciones indígenas recibirán la propuesta, convocarán a los demás representantes de los pueblos indígenas y en asamblea junto a los asesores revisarán la propuesta para dar conformidad o presentar una contrapropuesta.

Responsables:

- Entidad promotora: enviar propuesta sobre la medida, en base a lo enviado por los pueblos indígenas.
- Organizaciones indígenas: revisar la propuesta de la entidad promotora.

ETAPA V

Diálogo y acuerdos

Paso 11

Diálogo deliberativo y acuerdos entre los pueblos indígenas y la entidad promotora

Ya conocida las propuestas de ambas partes, el Estado y los pueblos establecerán un diálogo para finalmente llegar a un acuerdo.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- Debe ser mediado por el Ministerio de Cultura.

- Contar con la presencia de las demás instituciones que se vean involucradas con la medida, así como en la propuesta de los pueblos indígenas.
- Dada las brechas históricas, se debe abordar las demandas de los pueblos indígenas. Para ello, es necesario una articulación y coordinación intersectorial.
- Se deberá contar con intermedios para que los representantes de los pueblos indígenas se reúnan con sus asesores.
- Se debe contar previamente con una guía de elaboración de acuerdos. Esta debe ser consensuada entre Estado y pueblos indígenas. Esto para ayudar a formular los acuerdos y optimizar su seguimiento.

Desarrollo:

- La entidad promotora, entidades vinculadas con la medida y entidades solicitadas por los pueblos indígenas se reunirán con los representantes de los pueblos en territorio indígena, según lo establecido en el plan de consulta.
- La entidad promotora y los pueblos indígenas presentarán las propuestas sobre la medida y dialogarán sobre los desacuerdos hasta llegar a un consenso.
- El diálogo será mediado por el Ministerio de Cultura e invita a participar a las demás instituciones.
- El proceso del diálogo debe ser plasmado en una relatoría, así como contar con material audiovisual (grabaciones y fotos).
- En base al diálogo se pasará a la elaboración de los Acuerdos.
- La identificación de acuerdos debe venir acompañada de la identificación de plazos y responsables.

Responsables:

- Entidad promotora: presentar su propuesta y escuchar las propuestas de los pueblos indígenas.
- Instituciones invitadas: generar propuestas de acuerdo con su relación con la medida y afectación a los derechos colectivos.
- Ministerio de Cultura: mediar la reunión y promover el diálogo entre los pueblos indígenas y las instituciones del Estado.
- Organizaciones indígenas: escuchar las propuestas del Estado y presentar conformidad o sus contrapropuestas.

Paso 12

Elaboración del Acta de consulta

Se elaborará un Acta de consulta, que recogerá todos los acuerdos que se establecieron en las etapas del proceso de consulta. El Acta debe recoger los acuerdos, desacuerdos, compromisos y decisiones; asimismo, se debe definir a los responsables de cada punto del acuerdo, los plazos para cumplirlos y las sanciones. A esto le llamamos inicialmente un plan de implementación de acuerdos.

Para ello, se debe cumplir con ciertas condiciones:

- El Acta de consulta debe ser revisada por los pueblos indígenas junto a sus asesores técnicos. De ser necesario, se puede dar esta revisión en varias sesiones, no se debe presionar para la conclusión.
- Debe ser redactada con tal claridad que no genere dudas por ninguna de las partes, al momento de ejecutarlas. Para ello, debe apoyarse en la matriz de acuerdos, sugerida en el punto anterior.
- Los acuerdos son vinculantes e incluyen un plan de implementación.

Desarrollo:

- Se deberán llevar y revisar las Actas de acuerdos que se han establecido durante el proceso de consulta. Estos acuerdos serán incorporados al Acta de consulta.
- El Acta de consulta será elaborada por el Ministerio de Cultura.
- El Acta será revisada por los representantes de los pueblos junto a sus asesores. En caso existan observaciones al Acta, estas serán levantadas e incluidas.
- El Acta de consulta será firmada por las entidades del Estado y los representantes de los pueblos indígenas, y debe incluir un plan de implementación de acuerdos.

Responsables:

- Ministerio de Cultura: elaborar el Acta.
- Organizaciones indígenas: presentar las actas de acuerdo y revisar el Acta de consulta.
- Asesores: brindar apoyo técnico para revisar el Acta de consulta.



Foto: Andina.

ETAPA VI

Difusión y seguimiento de los acuerdos**Paso 13****Comunicación y difusión de las decisiones tomadas por los pueblos indígenas y los acuerdos con la entidad promotora**

Tanto los acuerdos como las decisiones tomadas deben ser difundidas por distintos medios en el territorio indígenas, como a nivel nacional.

Responsables:

- Entidad promotora: elaborar los materiales de difusión sobre los acuerdos, para los distintos medios de comunicación; así como mediante una resolución y comunicado oficial.
- Organizaciones indígenas: verificar la información antes de ser difundida.

Paso 14**Seguimiento de los acuerdos del Acta de consulta y plan de implementación**

Se debe encargar a una entidad, como el Ministerio de Cultura, para darle seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. En el caso de proyectos de transporte, este seguimiento debe darse en coordinación con la Dirección de Asuntos Ambientales del MTC, este último como ente proponente de la consulta. Asimismo, se debe contar con la fiscalización de las organizaciones indígenas vinculadas al proceso. Se debe formar un equipo entre Estado y organizaciones indígenas que velen por cumplimiento de los acuerdos surgidos del Acta de consulta.

Responsables:

- Ministerio de Cultura y sector proponente.
- Organizaciones indígenas: fiscalizar que se cumpla con los acuerdos planteados en el Acta de consulta.

A tener en consideración:

- Debe elaborarse formatos de Actas de acuerdo para cada etapa.
- Debe elaborarse formatos de Acta de consultas.
- Debe elaborarse guías metodológicas para el diseño de planes de consulta.

3. El derecho a la consulta como parte del derecho a la libre determinación

En base a lo expuesto, es necesario recurrir a instrumentos como los protocolos para elevar el estándar del derecho a la consulta previa a estándares internacionales como el Convenio 169 de la OIT, a lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos y de esta manera, garantizar los derechos de los pueblos indígenas y el respeto por la dignidad y vida humana.

De igual manera, generar instrumentos que refuercen el derecho a la consulta previa permite que se genere un diálogo intercultural que se plasme en acuerdos, logrando una nueva forma de hacer gestión pública. A la vez, el derecho a la Consulta Previa garantizará el cumplimiento de los demás derechos de los pueblos indígenas y, se podrá evitar el surgimiento de nuevos conflictos socioambientales.

Asimismo, el protocolo del derecho a la consulta previa de CORPI-SL se basa en el derecho a la libre determinación o autodeterminación, donde los pueblos tienen la capacidad de decidir cómo gestionar su territorio, los bienes de la naturaleza, así como propio desarrollo y formas de autogobernarse. El reconocimiento de este derecho será un proceso que permitirá

al Estado relacionarse con los pueblos indígenas de manera horizontal, poniendo en práctica la interculturalidad.

De la misma manera, se debe seguir construyendo mecanismos para que el derecho a la consulta previa tenga como objetivo final vincularse y alcanzar el derecho al consentimiento libre, previo e informado en casos donde las intervenciones pongan en situación de riesgo a los pueblos indígenas. Como, por ejemplo, los planes de inversión a gran escala frente al desplazamiento de la población, pérdida de sus territorios y almacenamiento de materiales peligrosos en territorio indígena. Estos son algunos de los casos donde se debe llegar al consentimiento actualmente, pero que debe seguir siendo materia de discusión y análisis entre las futuras generaciones. También queda como desafío la aplicación de la Sentencia A.P. 29126-2018-LIMA, por la que los proyectos de servicios públicos deben ser consultados.

Finalmente, los protocolos, en general, son una apuesta indígena para fortalecer el derecho a la consulta previa. Pueden permitir la implementación eficaz del derecho desde la experiencia, conocimiento y cosmovisión de los pueblos indígenas.



Foto: DAR/ Rolando Mondragón.

Referencias

COICA y DAR. (2007). Propuesta de protocolo de consulta previa para los pueblos indígenas amazónicos de la cuenca amazónica: herramienta para el fortalecimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada. Documento interno de trabajo.

Confederación Nacional Agraria. (CNA). (2012). Pacto de Unidad. Pronunciamiento: Estado peruano consume violación de derechos de los Pueblos Indígenas, mediante la reglamentación de una inconstitucional Ley de Consulta.

http://www.servindi.org/pdf/Pronunciamiento_Pacto_Unidad_marzo.pdf

Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2014).

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

DAR (2022). Pueblos indígenas logran que consulta previa se aplique a servicios públicos. Nota informativa difundida el 17 de enero.

<https://dar.org.pe/pueblos-indigenas-logran-que-consulta-previa-se-aplique-a-servicios-publicos/#:~:text=Pueblos%20ind%C3%ADgenas%20logran%20que%20consulta%20previa%20se%20aplique%20a%20servicios%20p%C3%BAblicos,-Ene%2017%2C%202022&text=Hist%C3%B3rica%20sentencia%20entr%C3%B3en%20vigencia,17%20de%20enero%20de%202022>

DAR (2021). Sentencia sobre consulta previa que favorece a pueblos indígenas en manos del Ministerio de Cultura de Perú. Nota informativa difundida el 7 de diciembre.

<https://dar.org.pe/sentencia-sobre-consulta-previa-que-favorece-a-pueblos-indigenas-en-manos-del-ministerio-de-cultura-de-peru/#:~:text=AMAZON%C3%8DA-,Sentencia%20sobre%20consulta%20previa%20que%20favorece%20a%20pueblos%20ind%C3%ADgenas%20en,Ministerio%20de%20Cultura%20de%20Per%C3%BA&text=Solo%20falta%20un%20paso%20para,7%20de%20diciembre%20de%202021>

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2007).

https://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf

Decreto Legislativo N° 001-2012-MC. Reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

<https://sinia.minam.gob.pe/normas/reglamento-ley-derecho-consulta-previa-pueblos-indigenas-originarios>

Decreto Supremo N° 004-2017-MTC. Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes.

https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/407409/DS_004-2017-MTC.pdf

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas. IWGIA. (2019). Protocolos autonómicos de consulta previa: nuevos caminos para la libre determinación de los pueblos indígenas en América Latina.

https://www.iwgia.org/images/documentos/Protocolos_autonomicos_de_Consulta_Previa.pdf

Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT.

<https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-derecho-consulta-previa-pueblos-indigenas-originarios-reconocido>

Ministerio de Economía y Finanzas - MEF (2022). *Ciclo de proyectos*.

https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100

Tejada, C. (2013). Informe de inventario y análisis de las medidas administrativas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que deben ser consultadas en el marco de la Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originario, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT. Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES y Cooperación Alemana, Perú.

<https://cies.org.pe/investigacion/informe-de-inventario-y-analisis-de-las-medidas-administrativas-del-ministerio-de-transportes-y-comunicaciones-que-deben-ser-consultadas-en-el-marco-de-la-ley-no-29785-ley-de-derecho-a-la-consulta-p/>

ISBN: 978-612-49182-6-1



9 786124 918261



Con el apoyo de:

