
Plataforma sobre la Consulta a Pueblos Indígenas en América Latina

INFORME FINAL

2 febrero 2015– 29 febrero 2016

Beatriz Fernández Carrillo

1. Introducción

El derecho de los pueblos indígenas a ser consultados de forma previa respecto de toda acción o medida legislativa o administrativa que pueda afectarles amerita especial atención en relación a los proyectos de explotación de recursos naturales. A pesar de la existencia de un número creciente de procesos de consulta y de un marco normativo avanzado en muchos países de América Latina, sigue predominando la falta de información y la percepción de que no existen experiencias positivas o aprendizajes que permitan fortalecer el derecho de consulta de los pueblos indígenas y satisfacer las pretensiones de todos los actores implicados. Sin embargo, la identificación y documentación de tendencias positivas y prácticas novedosas es esencial para generar y compartir conocimiento entre comunidades y países.

En el ámbito empresarial, existe un número creciente de empresas que están tomando conciencia sobre la necesidad de revisar su relación con los pueblos indígenas. El primer paso y punto de entrada estratégico es sentar las bases para el diálogo y la consulta formal cuando así proceda de acuerdo con la legalidad vigente. Aunque frecuentemente se incide en los aspectos negativos o las insuficiencias de los procesos de consulta, es importante no pasar por alto las oportunidades que estos procesos pueden generar. Para las empresas, la consulta brinda la posibilidad de (re)construir su colaboración con las comunidades y abordar agravios del pasado de una manera respetuosa y diligente. Existen ya muchos ejemplos de políticas corporativas de compromiso con los derechos humanos y de planes integrales de participación y diálogo con los actores sociales. Numerosas empresas participantes de Pacto Mundial de la ONU están demostrando liderazgo en la puesta en práctica de los Diez Principios del Pacto en sus cadenas de suministro y están preparadas para prevenir los riesgos sociales y ambientales y para hacer la cadena de suministro más sustentable. Por parte de los pueblos indígenas, las organizaciones que los representan se han dotado de mayor especialización y organización. Aunque es cierto que en el ámbito local los procesos de consulta han agravado dinámicas de fragmentación y división entre las comunidades, no es menos cierto que en otras ocasiones, las consultas han servido para cohesionar y fortalecer las comunidades y sus estructuras de gobierno.

En el 2015, el Centro Regional del Pacto Mundial se propuso liderar un proceso de diálogo intercultural entre líderes indígenas, empresas y gobiernos. El objetivo consistió en lograr consensos sobre prácticas y tendencias positivas en relación a los procesos de consulta en la región de América Latina. Se identificaron un total de 40 casos sobre los cuales se desarrollaron 34 fichas técnicas. Además, se creó una plataforma de información: <http://www.consultasindigenas.org>

2. Actividades

El Centro Regional para América Latina y el Caribe en apoyo al Pacto Mundial de Naciones Unidas contrató los servicios de investigación y mantenimiento de una plataforma Web desde el 2 de febrero del 2015 hasta el 30 de mayo del 2016. Por razones no determinadas, el 8 de febrero de 2016 se envió una notificación de rescisión del contrato a fecha de 29 de febrero de 2016. Así pues, el calendario de actividades se adaptó y revisó de acuerdo con el trabajo que se encontraba en fase de proceso, incluyendo la suspensión de un equipo de apoyo de investigación de la universidad de Sevilla que se habría de incorporarse a la investigación a mediados del mes de febrero y la interrupción del contrato con el equipo informático que se encargaba del mantenimiento y mejora técnica de la plataforma Web.

A continuación se detallan los resultados logrados en relación a cada uno de los puntos acordados en el contrato:

I. Actualización de fichas técnicas

- i. *Generar y actualizar información sobre distintos casos de consulta previa en América Latina.*

Se realizó un seguimiento con información complementaria derivada de informes de organismos internacionales, gobiernos, organizaciones indígenas, sociedad civil y medios de comunicación, entre los cuales cabe destacar las siguientes fuentes de forma indicativa:

- Periódicos nacionales.
- Alertas de la sociedad civil y contactos con líderes de organizaciones.
- Revisión de nuevos estudios e informes publicados.
- Noticias publicadas en redes sociales
- Complementación de datos de fichas con información oficial proporcionada por paginas Web gubernamentales, por ejemplo la página Web del gobierno de Perú- <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/> , México - <http://www.gob.mx/cdi/documentos/publicaciones-consulta-indigena?idiom=es-MX> , o Chile: <http://consultaindigena.gob.cl/>

Todas las fichas de casos se encuentran actualizadas a fecha de 28 de febrero de 2016. Se ha realizado un esfuerzo por recoger las últimas noticias en relación a todos los casos. Sin embargo, en algunos contextos de conflicto, los acontecimientos se han podido desarrollar a un ritmo que no ha permitido su inclusión inmediata. Para ello, sería necesario establecer un observatorio regional de consultas con personal y medios adecuados que generara alertas y espacios para la participación interactiva de todos los interesados.

II. Desarrollo de nuevas fichas en relación a un total de 34 casos de consulta

De acuerdo con lo acordado con el Centro Regional para América Latina y el Caribe en apoyo del Pacto Mundial, uno de los objetivos sería:

- ii. *Desarrollar fichas técnicas y análisis de un mínimo de 30 casos específicos de consultas previas realizadas a pueblos indígenas en América Latina, los cuales deberán estar sustentados en información actualizada y que, en lo posible, sean recientes y tengan particularidades que hagan relevante su estudio.*

Entre el 16 de abril y el 30 de diciembre de 2015 se incorporaron a la plataforma los casos de México, Chile y Ecuador. Los casos identificados cumplieron los parámetros para la selección de procesos de consulta establecidos en la metodología:

- ✓ Procesos en marcha o finalizados recientemente.
- ✓ Serie de reuniones de consulta con un mínimo grado de planificación y protocolización.
- ✓ Representatividad geográfica y sectorial.

	CASOS	PAÍS
1	Itika Guazu	Bolivia
2	Exploración Sísmica 3D, Bloque San Isidro	Bolivia
3	Tunel Aguaraquí	Bolivia
4	Lliquimuni	Bolivia
5	TIPNIS	Bolivia
6	Mesa Permanente de Concertación, Plan de Desarrollo	Colombia
7	Línea ferrocarril, Sierra Nevada Sta. Marta	Colombia
8	Exploraciones sísmicas	Colombia
9	Mina Cerrejón	Colombia
10	Proyecto Hidroeléctrico Diquis	Costa Rica
11	Creación de Ministerio Indígena	Chile
12	Consulta sobre Ministerio de Cultura	Chile
13	Puente Chacao	Chile
14	Modificación a la Ley Forestal	Chile
15	Páramo de Kimsacocha	Ecuador
16	13 Campos de la XI Ronda Petrolera	Ecuador
17	Bloques 20 y 29	Ecuador
18	Campos Frontera Tapi-Tetete	Ecuador
19	Mina Marlin	Guatemala
20	Otorgamiento de concesiones de telecomunicaciones	México
21	Proyecto hidroeléctrico, Puebla	México
22	Parque eólico, Oaxaca	México
23	Consulta sobre las prioridades de Desarrollo de las comunidades indígenas y afro-descendientes, México	México

24	Programa Regional de Conservación (GIZ)	Nicaragua/Honduras
25	Programa Nacional ONU-REDD	Panamá
26	Plan de Desarrollo	Panamá
27	Ucayali, Lote 169	Perú
28	Huánaco, Lote 195	Perú
29	Loreto, Lote 1-AB (192)	Perú
30	Consulta sobre Normativa Forestal	Perú
31	Zona Reservada Sierra Divisor	Perú
32	Área de Conservación Regional Maijuna Kichwa	Perú
33	Proyecto Aurora	Perú
34	Cañaris	Perú

La elaboración de los perfiles técnicos se llevó a cabo de forma rigurosa y minuciosa para integrar todos los detalles concernientes a los procedimientos de consulta, los márgenes temporales, las metodologías, los resultados y los acuerdos. Se prestó especial atención en incluir las distintas versiones de los hechos desde el punto de vista de los gobiernos, las empresas y los pueblos indígenas. También se incluyó, en la medida de lo posible información sobre el contexto y los antecedentes de cada caso, así como nuevas noticias y avances actuales.

La elaboración de las fichas se realizó siguiendo un estilo descriptivo y no analítico o crítico, buscando reflejar de forma objetiva los hechos y las opiniones de los actores tal y como fueron expresadas. Siempre que fue posible, se buscó reflejar en todos los casos la opinión experta y técnica de mecanismos nacionales e internacionales de salvaguarda de derechos como las Defensorías de Derechos Humanos o el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La redacción tuvo en cuenta aspectos singulares o distintivos de cada caso, así como aprendizajes o datos que se consideraron de especial relevancia de cara a otros procesos similares.

Las fuentes consultadas se pueden dividir en 4 tipos: (i) informes oficiales y/o gubernamentales; (ii) información emitida por las empresas; (iii) informes de los pueblos indígenas y la sociedad civil; y (iv) noticias y artículos publicados en los medios de comunicación.

III. Mantenimiento y desarrollo de la página Web

- iii. *Mantenimiento técnico, y pago de los costos asociados al dominio de la página web y servidor de Mapbox, o cualquier otro semejante, por un mínimo de 18 meses;*

El dominio de la Web se adquirió hasta el mes de febrero del 2017. Se adquirieron dos dominios para asegurar una mejor cobertura e identificación en Internet: www.consultasindigenas.org y www.consultasindigenas.com

Además del mantenimiento, se realizaron tareas de mejora de la página Web en base a algunas de las propuestas que se formularon en el documento presentado por el equipo informático de investigación de la Universidad de Sevilla, Selectomer/ICAS. En ella se

habían identificado una serie de funcionalidades técnicas prioritarias. Por otra parte, se ajustaron elementos concernientes a las necesidades de investigación y estudio de casos:

- Internacionalización de la Página Web.
- Impresión de fichas técnicas.
- Creación de espacios para recursos.
- Desarrollo y rediseño de un nuevo “landing” o página de bienvenida.
- Ajuste de las fases para concentrar la información en pestañas.
- Revisión e inclusión de enlaces sobre los patrocinadores.
- Cuadros de texto explicativos del funcionamiento del mapa web.
- Rediseño del cuadro de novedades y fases.
- Mantenimiento y dominio.

IV. Proceso de seguimiento y control de calidad

- iv. *Entregar información periódica al CONTRATANTE sobre los contenidos que se instalen en la plataforma web;*
- v. *Entregar un documento final al CONTRATANTE que contenga toda la información instalada en la página web;*

Desde febrero del 2015, se procedió a desarrollar una propuesta con el apoyo del ICAS-Universidad de Sevilla. En ella se identificaron las funcionalidades técnicas prioritarias, así como la necesidad de realizar un estudio en profundidad sobre las funcionalidades futuras de la página.

El 10 de abril del 2015 se solicitó por parte del coordinador del proyecto un informe de progreso hasta esa fecha que sería utilizado como insumo para una presentación durante la sesión del Foro Permanente de la ONU para las Cuestiones Indígenas en Nueva York. En este informe se dio cuenta de la identificación de nuevos casos y de los contactos que se habían realizado hasta entonces. Cabe destacar que la primera fase del proyecto (hasta junio de 2015) contó con el apoyo de 4 investigadores en prácticas jurídicas de la Universidad de Sevilla. Teniendo en cuenta los resultados positivos de esta colaboración, se acordó una nueva asistencia técnica en la primera mitad del 2016 con el objetivo de garantizar el seguimiento y actualización de los 34 casos hasta mayo del 2016, contrastar la información obtenida a través de entrevistas y cuestionarios y completar la dotación de contenido a la plataforma Web. Sin embargo, la asistencia técnica fue cancelada a finales de enero al producirse la rescisión del contrato.

Durante el período de abril a diciembre del 2015 se actualizaron e incorporaron a la plataforma Web hasta 40 casos de consulta lo cual añadió riqueza al análisis y una perspectiva de conjunto que permite la comparación de experiencias y extraer una serie de conclusiones y recomendaciones preliminares para la realización de procesos similares. Al final, se optó por mantener un total de 34 procesos, muchos de los cuales tuvieron una finalización reciente en el año 2015 (por ejemplo, consultas sobre proyectos energéticos en México). La última fase (de enero a mayo de 2016, 5 meses) se diseñó para hacer un análisis cualitativo y triangular de los 34 casos en conjunto de acuerdo con un cuestionario que sería enviado a empresas, agencias gubernamentales y organizaciones indígenas. Ello permitiría no duplicar solicitudes de información y esfuerzos en relación a actores que estaban inmersos en varios procesos de consulta al mismo tiempo.

3. Conclusiones y recomendaciones generales

- Una de las conclusiones más importantes en relación al objeto de este proyecto es que los procesos de consulta, salvo contadas excepciones, no están siendo suficientemente documentados. Aunque la reglamentación de la mayoría de los países requiere la elaboración y firma de actas e informes de los procesos y los acuerdos alcanzados, estos informes no son siempre accesibles. Si bien existen esfuerzos recientes de centralizar informes y documentación relativa a consultas en gobiernos como el peruano, mexicano o chileno, la información muchas veces no está completa o sistematizada. Además, la elaboración de estos informes corresponde a entidades gubernamentales que tienden a reflejar la posición oficial y/o de la empresa. En algunos casos existen informes paralelos de otros actores como Defensorías y ONGs que son extremadamente útiles para contrastar distintas perspectivas en contextos normalmente muy fragmentados. Esta labor de seguimiento y documentación adicional viene a proporcionar importantes salvaguardas y controles al proceso. La transparencia y la independencia deberían ser elementos claves en la documentación de los procesos de consulta.
- Existe poca claridad en las responsabilidades y roles que han de cumplir los diferentes actores. A efectos de la elaboración de los perfiles técnicos se identificaron varias funciones que no han de confundirse:
 - Actor responsable
 - Sujetos de derechos
 - Actores facilitadores (i.e. que apoyan las capacidades de las partes implicadas).
 - Actores observadores (han de ser independientes)
 - Actores garantes de derechos (también independientes pero diferentes de los anteriores).

Aunque en la teoría y en la práctica estos actores pueden llevar a cabo estas funciones simultáneamente, debería haber mayor claridad y rendición de cuentas. Para ello puede ser útil determinar las dos grandes categorías de “portador de obligaciones” que es siempre el agente estatal, y “sujeto de derechos” en este caso representado por los pueblos indígenas a título colectivo. En una tercera categoría se englobarían los demás actores que están implicados en los procesos y tienen también responsabilidad pero de distinta naturaleza.

Por ejemplo, en varios procesos de consulta, los actores han recalado que el Estado y no la empresa es el responsable de llevar a cabo las consultas. Por otra parte, en muchas ocasiones los representantes de las instituciones nacionales de derechos humanos (Defensores del Pueblo, Comisiones de Derechos Humanos, etc.) se han limitado a jugar un papel de meros observadores y no se han pronunciado sobre cuestiones fundamentales de derechos humanos que las partes deberían haber tenido en cuenta durante sus conversaciones. En realidad, el mandato de estas instituciones justifica que adquieran un papel más prominente para velar y garantizar por el cumplimiento de los derechos humanos.

De forma similar, el rol de observador independiente debería de ser asumido por organismos que gocen de legitimidad e independencia teniendo en cuenta cada

contexto. Por ejemplo, Agencias de Naciones Unidas que tienen un mandato específico para promover los derechos de colectivos vulnerables como ONU Mujeres o UNICEF podrían jugar un papel muy importante a la hora de acompañar y observar procesos en los que se puede poner en riesgo los derechos fundamentales de mujeres y niños indígenas. Prácticamente en ninguno de los casos analizados se observó esta tarea de implicación y acompañamiento por parte de Naciones Unidas al margen de apoyos valiosos pero generales en la etapa del diseño o planificación de los procesos.

La participación de un agente institucional que actúe como garante de los derechos de los pueblos indígenas es también fundamental en cuanto a la necesidad de recoger demandas, perspectivas y preocupaciones que exceden del propósito de la consulta. En casi todos los procesos de consulta analizados, los representantes indígenas aprovechan los espacios para expresar quejas o propuestas que no pueden canalizar a través de otros medios porque raramente existen mecanismos institucionales de diálogo permanente en los países. Muchas veces se trata de agravios muy antiguos.

Por ejemplo, en Chile, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) constató que en varios procesos los/as representantes de los pueblos indígenas y sus autoridades expresaron un conjunto de preocupaciones que excedían el propósito de la consulta. Según el INDH los órganos del Estado tienden a omitir en los informes finales las referencias a las temáticas y reclamos que son planteados sin conexión al objeto de la consulta. Muchas de las demandas abordan la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, situaciones de discriminación y abusos pre-existentes y a reivindicaciones históricas sobre tierras y territorios. En otros casos, las entidades promotoras de consulta no eluden estos debates y documentan estas demandas para canalizarlas a las entidades competentes o directamente a la Presidencia.

- En numerosos casos analizados, los pueblos indígenas hubieron de tomar decisiones sin contar con información precisa sobre los impactos posibles al medio ambiente y a sus estructuras sociales. El análisis de impacto ambiental se realiza normalmente sin base científica y las compensaciones se estudian sin base en una evaluación ambiental completa. Por otra parte, la falta de transparencia es de nuevo otro obstáculo ya que normalmente el acceso a las evaluaciones de impacto ambiental es restringido para los ciudadanos y para los pueblos indígenas.

Ejemplo: Lecciones aprendidas en Charagua Norte, Bolivia:

- La consulta previa debe orientarse a prevenir los daños o impactos sociales y ambientales.
- Pueblos indígenas con capacidades fortalecidas, una condición necesaria para el ejercicio pleno del derecho de consulta.
- Respeto a la territorialidad, formas tradicionales de participación y toma de decisiones de los pueblos indígenas.
- La importancia central de que los pueblos indígenas accedan a información completa, veraz y adecuada.
- Sensibilidad y conocimientos sobre derechos indígenas, apertura y buena fe de la autoridad competente.
- El proceso de consulta ha servido para fortalecer políticamente a la organización de Charagua Norte.

-
- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Un proceso de consulta adecuado contribuye a elevar los estándares de responsabilidad social y corporativa de las empresas. |
|---|

Fuente: CEJIS

En base al análisis de los casos, se incluyen una serie de recomendaciones:

En relación a la identificación de actores responsables:

- Es necesaria la intervención de un agente independiente y observador que constate los hechos de manera fehaciente. Esta función puede ser desempeñada por organismos internacionales con legitimidad en cada caso, por ejemplo, expertos de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o agencias de Naciones Unidas con sede física e incluso oficinas locales en muchos países (por ejemplo, el programa ART de gobierno local del PNUD).
- Fortalecer el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos y dotarlas de presupuesto suficiente para que puedan hacer seguimiento de los procesos de consulta.

En relación a los procedimientos, metodología y cumplimiento de acuerdos:

- En la mayor parte de casos de consulta analizados se asigna un margen temporal demasiado corto a la etapa de diálogo entre los representantes indígenas y el gobierno siendo ésta precisamente la fase que suele requerir plazos más largos. Es esencial planificar tiempos suficientes y anticipar marcos temporales flexibles que puedan acoger escenarios de falta de acuerdo y necesidad de continuidad del diálogo para obtener consensos.
- Establecer marcos temporales claros para el cumplimiento de los acuerdos de la manera más inmediata posible. De lo contrario, existe el riesgo de generar una sensación de opacidad y desconfianza entre los pueblos indígenas que agrava aún más la desconfianza que pudiera existir previamente. Por ejemplo, en el caso Maijuna-Kichwa, la creación del área de conservación tuvo que demorarse al estar pendiente de aprobación por parte del Ministerio del Ambiente. Ello suscitó preocupación entre los pueblos indígenas que temían que pudieran existir otros intereses obstaculizando el proceso.
- El Estado debe asegurar la participación de los pueblos indígenas en la tramitación de los proyectos de ley en los Parlamentos a través de mecanismos de consulta de acuerdo con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

En relación a la generación del conocimiento y buenas prácticas:

- Financiar estudios de casos en el terreno: apoyar la investigación localizada mediante equipos interdisciplinarios de investigadores locales (sociólogos/juristas/antropólogos) que levanten datos a partir de las experiencias de las comunidades con metodologías inclusivas. Facilitar la realización de estudios de casos concretos que puedan nutrir de información cualitativa a los datos ya disponibles en la Web de consultas y otras plataformas similares.
- Apoyar la transparencia y la documentación de casos de consulta mediante expertos.
- Considerar el potencial de las nuevas tecnologías y formatos que permiten visualizar procesos de forma clara y transparente y apoyar el intercambio de información y la coordinación de actores en varios países y regiones utilizando los medios virtuales disponibles.

ANEXO I: METODOLOGÍA

○ Recogida de datos y recopilación de la información

La información se obtiene del mayor número de fuentes posible, dando preferencia a las fuentes directas de actores promotores de la consulta (es decir, informes técnicos, planes de consulta, etc.) o actores fuertemente implicados en el desarrollo de la misma, dando prioridad siempre a la información proporcionada por los afectados y comunidades protagonistas en los procesos de consulta. En conexión con el proceso de diálogo del que forma parte esta iniciativa, se elaboraron cuestionarios para contrastar los datos obtenidos para elaborar las fichas técnicas.

Fuentes:

- Organizaciones e instituciones indígenas y comunidades afectadas: testimonios expresados por miembros de la comunidad, informes y notas de prensa;
- Actores gubernamentales que tienen la responsabilidad de velar por el proceso: Informes técnicos que forman parte del proceso de consulta;
- Entidades promotoras: empresas privadas y empresas públicas;
- Medios de comunicación: artículos de prensa, radio y TV;
- Sociedad civil: informes de ONGs, blogs, videos e información proporcionada por grupos sociales y particulares.

○ Análisis de la información

El análisis de la información se realiza desde tres dimensiones diferenciadas:

Veracidad: Se tendrán en cuenta el mayor número de fuentes y medios de información posibles para contrastar la información, siempre dando preferencia a fuentes gubernamentales, de organismos internacionales y de las propias comunidades afectadas. Asimismo, se tendrá en cuenta la opinión de actores observadores de procesos y con conocimiento técnico específico sobre la materia.

Relevancia: Se realizará una valoración inicial a en el proceso de identificación a la hora de detectar los siguientes aspectos:

- Prácticas comunes y generalizadas.
- Prácticas nuevas e/innovadoras.
- Tendencias.
- Análisis en función de los objetivos esperados en cada proceso de consulta y extracción de recomendaciones.

Calidad: Es importante destacar que el análisis cualitativo se realiza siempre en relación al fin de los procesos de consulta:

- Promover el respeto, la protección y el disfrute de los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de los miembros de las comunidades.
- Generar acuerdos y verificar el consentimiento de los pueblos y comunidades afectadas
- Prevenir y resolver conflictos socio-ambientales.

El baremo fundamental y transversal a lo largo de todo el análisis es la comparativa de las actividades y procesos que conforman la consulta con la normativa nacional que regula o afecta al derecho a la consulta y la normativa internacional de derechos humanos, que incluye el derecho a la consulta previa, libre e informada. La información y análisis generado se estructura en fichas con los aspectos que se consideran primordiales y que facilitan la comprensión de las dinámicas.